



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

O MERCADO DE TRABALHO E A SEGURIDADE SOCIAL NA HOLANDA E NA DINAMARCA SOB O CONTEXTO EUROPEU

Giovana Carolina de Resende Pinto

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Social e do Trabalho, sob a orientação do Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.

Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendido por Giovana Carolina de Resende Pinto em 20/02/2008 e orientado pelo Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia.

CPG, 20/02/2008

Campinas, 2008

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

P658m Pinto, Giovana Carolina de Resende.
O mercado de trabalho e a seguridade social na Holanda e na Dinamarca
sob o contexto europeu / Giovana Carolina de Resende Pinto. – Campinas, SP :
[s.n.], 2008.

Orientador : Jorge Ruben Biton Tapia.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Mercado de trabalho – Holanda. 2. Mercado de trabalho – Dinamarca. 3.
Seguridade social – Holanda. 4. Seguridade social – Dinamarca. I. Tapia, Jorge
Ruben Biton. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III.
Titulo.

08/017/BIE

Título em Inglês: The labour market and the social security in the Netherlands and Denmark under the European context

Keywords: Labour market – Netherlands ; Labour market – Denmark ; Social security – Netherlands ; Social security – Denmark

Area de Concentração : Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Economico

Banca examinadora: Prof. Dr. Jorge Ruben Biton Tapia
Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni
Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes

Data da defesa: 20-02-2008

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento economico

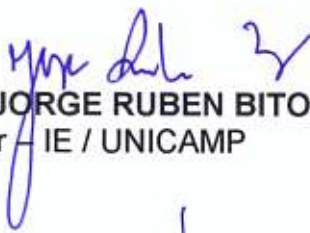
Dissertação de Mestrado

Aluna: GIOVANA CAROLINA DE RESENDE PINTO

"O Mercado de Trabalho e a Seguridade Social na
Holanda e na Dinamarca sob o contexto Europeu"

Defendida em 20 / 02 / 2008

COMISSÃO JULGADORA



Prof. Dr. JORGE RUBEN BITON TAPIA
Orientador – IE / UNICAMP



Prof. Dr. GERALDO DI GIOVANNI
IE / UNICAMP



Prof. Dr. EDUARDO RODRIGUES GOMES
Universidade Federal Fluminense

Dedico este trabalho à minha mãe, Luiza, e à minha irmã, Joana, que sempre me mostraram a importância dos estudos e a necessidade do constante amadurecimento pessoal e intelectual.

AGRADECIMENTOS

Principalmente à minha mãe, Luiza, e à minha irmã, Joana, por terem sempre me ensinado a importância da cultura, conhecimento e sabedoria e, acima de tudo, por terem me incentivado e não permitido com que eu desistisse.

Ao meu orientador Jorge Ruben Biton Tapia por ter sempre confiado em minha capacidade, pela paciência e por ter me auxiliado a percorrer caminhos que sozinha eu não teria sido capaz de trilhar.

Aos meus amigos de moradia e de faculdade que me proporcionaram momentos felizes e me deram força para alcançar meus objetivos.

E por fim, à Universidade Estadual de Campinas, por ter me acolhido ao longo de tantos anos, possibilitado meu aprendizado também no exterior, pela excelente qualidade de ensino e, acima de tudo, por contribuir para que a sociedade brasileira avance cada vez mais.

Sou muito grata a todos!

RESUMO

Nas últimas décadas, a Europa vêm sofrendo profundas alterações no seu cenário sócio-econômico e no mercado de trabalho. Fatores como a integração europeia, a mudança na composição das famílias, o envelhecimento demográfico, a globalização do capital, entre outros, vêm alterando de forma severa a condução e formulação da política social europeia. Paralelo a essas alterações, o mercado de trabalho vêm presenciando mudanças profundas na sua composição e regulação, tais como mudanças na legislação trabalhista, flexibilização na conformação dos contratos de trabalho, maior participação da mulher no mercado de trabalho, etc. Por estarem diretamente integrados com o bem-estar social, esses fatores estão juntos na ordem do dia e da agenda dos *policy makers* e dos parceiros sociais europeus. A principal preocupação dos países membros tornou-se enfrentar os desafios mútuos de combate ao alto desemprego e conformar de um sistema de proteção social mais moderno e adaptado que acompanhe as alterações da estrutura regulatória do mercado de trabalho sem prejudicar a seguridade e o bem-estar da sociedade. Esse trabalho visa atentar para a singularidade da flexibilidade do mercado de trabalho e a evolução do sistema de seguridade social e do emprego na Holanda e na Dinamarca sob o contexto de mudanças nas diretrizes do mercado de trabalho e da política social no cenário europeu. Trata-se de uma reflexão sobre o estado de “*flexicurity*” desenvolvido nesses países, observando sua conformação e evolução como estratégia política para o alcance de um justo equilíbrio entre a flexibilidade e a seguridade do emprego.

Palavras-chaves: mercado de trabalho, seguridade social e de emprego, flexiguridade, Europa, Holanda e Dinamarca

ABSTRACT

Along the last decades, Europe has been going through deep changes in its socio-economic and labor market scenarios. Elements such as European integration, changes in the composition of families, demographic ageing, capital globalization, among others, have severely altered the formulation and guiding of the European social policy. Along with these modifications, the labor market has been facing profound changes in its composition and regulation, such as in the labor law, contracts flexibility, higher women participation in the market etc. For being directly articulated with welfare, these factors have been examined nowadays by the European policy makers and the social partners. The main issue for the member countries has been how to deal with the challenges of fighting unemployment at the same time of assuring a modern social security system able to adapt to the regulatory changes in the labor market without harming the welfare of the citizens. This dissertation aims at calling attention to the unique cases of joined labor market flexibility and evolution of the social security system in The Netherlands and in Denmark under the context of changes in the directives of the labor market and social policy that have been going on in Europe. It is a reflection on the state of “flexicurity” in these countries, noticing its conformation and evolution as a political strategy in search of a fair balance between flexibility of work and social security.

Key-words: labor market, social and work security, flexicurity, Europe, The Netherlands and Denmark.

SUMÁRIO

Aprovação da Banca	Erro! Indicador não definido.
RESUMO	ix
ABSTRACT	xi
SUMÁRIO	xiii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO EUROPEU	7
1.1) Atuais mudanças sócio-econômicas na Europa	7
1.2) Transformações no cenário do mercado de trabalho	10
1.3) Impactos	13
1.3.1) A estrutura regulatória do mercado de trabalho	14
1.3.2) Política social, instituições e diretrizes européias	16
1.3.3) Papel dos parceiros sociais e a barganha coletiva no mercado de trabalho	20
1.3.4) Adaptação e modernização do Welfare State	22
1.4) A evolução da legislação trabalhista	27
1.5) O atual cenário do mercado de trabalho europeu	34
1.6) O equilíbrio entre flexibilidade e seguridade nas relações de emprego	39
1.6.1) Definição dos componentes da flexigurança: a flexibilidade e seguridade	41
1.6.2) A flexigurança como estratégia política	45
1.6.3) Os desafios da flexigurança na Europa	47
CAPÍTULO 2 - HOLANDA	49
2.1) Introdução	49
2.2) O mercado de trabalho e a Flex Wet	52
2.2.1) A conformação do modelo de consulta (Polder Model)	53
2.2.2) Os parceiros sociais, suas funções e institucionalização	55
2.2.3) A evolução do sistema legislativo trabalhista e a Flex Wet	60
2.2.4) As mudanças legislativas nos contratos flexíveis	68
2.2.5) A regulação da jornada de trabalho	73
2.2.6) O atual mercado de trabalho holandês	75
2.3) O sistema de seguridade social	87
2.3.1) A conformação e principais características da proteção social	87
2.3.2) As características gerais das reformas no sistema de proteção e de seguridade social	93
2.3.3) A pensão por idade, o seguro por doença e o seguro desemprego	97
2.3.4) A seguridade para os trabalhadores flexíveis	111

2.4) Considerações sobre a Holanda.....	113
CAPÍTULO 3 - DINAMARCA.....	117
3.1) Introdução.....	117
3.2) O mercado de trabalho.....	119
3.2.1) A regulação do mercado de trabalho	120
3.2.2) A evolução do sistema legislativo trabalhista.....	124
3.2.3) Os principais ajustes nas políticas de mercado de trabalho.....	127
3.2.4) O milagre do emprego e o atual mercado de trabalho dinamarquês	133
3.3) O sistema de seguridade social.....	136
3.4) O Triângulo Dourado da flexigurança	151
3.5) Considerações sobre a Dinamarca.....	156
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	165

INTRODUÇÃO

“For the first time in a long time, the big issues in economic policy are about the labour market [...]. Labour economics and the institutions and rules that govern labour markets have moved from the periphery to the centre of economic discourse.”

(R. FREEMAN, 1998 apud SCHILS, 2007, p. 9)

A coesão social sempre esteve no coração da economia e da sociedade na Europa, de forma que ela se viabiliza pelo emprego (SARFATI, 1999a). O mercado de trabalho e o sistema de proteção social sempre foram, dessa forma, os principais elementos da política social europeia. Embora apresentem tendências similares no âmbito supranacional, estas têm evoluído nas últimas duas décadas de maneira não homogênea entre os países membros da União Europeia, respeitando as diversidades institucionais e políticas de cada nação.

Atualmente, como destaca Jacobsson (1999), a palavra de ordem da política social europeia é a mudança com relação à construção de políticas regulatórias sociais do passado para um nível de reconfiguração do mercado de trabalho e outros ajustamentos que permitam as economias europeias competirem no mercado mundial. Nessa reconfiguração, as estratégias de combate ao desemprego se tornaram essenciais. Ferrera (2007), ademais, observa que a agenda de Lisboa já deixava clara o objetivo de promover um ciclo virtuoso entre crescimento, emprego e coesão social. Evidencia-se atualmente o desafio de perseguir prosperidade econômica através de maior eficiência e mercados abertos ao mesmo tempo devendo vir acompanhados de uma agenda de progresso social definida e implementada conjuntamente pela União Europeia e Estados Membros.

As recentes alterações no cenário econômico global interferiram de forma direta e indireta na regulação e composição do mercado de trabalho europeu e, paralelamente, na adaptação e evolução do sistema de *Welfare State*. É curioso notar que Ferrera (1997), desde o início da década de 1990 já alertava para importância que as alterações sócio-econômicas impactariam no *Welfare*, o que, no entanto, não nos deveria impedir de continuar categorizando os modelos em “quatro Europas sociais”: a dos países

escandinavos do Oeste Europeu, a área Anglo-Saxônica, a Europa Continental e a Europa do Sul.

Ao longo das décadas, o *Welfare State* deixou de conformar garantias de renda para passar a centrar-se na preocupação em promover emprego através de um amplo espectro de políticas ativas (tanto para os desempregados quanto para os anteriormente não-empregados). As complexas mudanças ocasionadas no mercado de trabalho e no sistema de seguridade social ocorreram sob um contexto condicionante, mas ainda pouco explorado, que torna a estratégia conhecida como “flexiguridade”, seus determinantes e impactos ainda superficial e insuficientemente estudados. Um dos objetivos deste trabalho será examinar a configuração e características dessa estratégia de maneira um pouco mais detalhada.

Ao mercado de trabalho foram impostas reformulações de objetivos e, aos parceiros sociais, novas estratégias (WESTPHALEN, 2001). Estes passaram a ter que abordar temas que vão além do escopo de definição das condições de trabalho e determinação de salários e que se expandem aos âmbitos nacional, setorial e regional. Como consequência desse processo, as tradicionais estruturas de barganha coletiva e de políticas de emprego vêm passando por reajustes para conformarem as transformações no mercado de trabalho. A resposta de cada país e dos *policy makers* aos desafios do contexto econômico e social atuais não se baseia em atitudes unilaterais e não-consensuais. Aqueles desafios são condicionantes e perpassam por um amplo debate sobre a forma de direcionar as políticas nacionais. Como será visto neste trabalho, instaurou-se a necessidade do reconhecimento de combinar a atuação dos parceiros sociais¹ através de acordos coletivos e do diálogo social para novas direções das negociações em torno do tema central desemprego e flexibilidade do mercado de trabalho.

A reflexão inicial deste trabalho, além de abordar o atual cenário de alterações sócio-econômicas na Europa e seus impactos, está focada numa releitura do conceito da “flexiguridade” como importante estratégia central no atual debate sobre as mudanças de estrutura do mercado de trabalho e da seguridade social européia. A partir desta reflexão,

¹ Observe-se que o termo “parceiros sociais” utilizado daqui por diante neste trabalho trata-se da tradução livre do inglês “*social partners*”, um conceito que, embora tenha várias interpretações, está consagrado na literatura européia. É importante notar que sua utilização nesse trabalho pretende ser desprovida do conteúdo ideológico neo-liberal que o termo normalmente adquire e que, portanto, não pressupõe um consenso permanente, *ex ante* e em todas as arenas de decisão política, como a literatura européia comprova.

veremos como o tema perpassa o debate europeu e tem ocorrido como uma resposta por parte de alguns países aos desafios sócio-econômicos quando implantado de forma consensual, organizada e estruturada. É sob este contexto que os casos da Holanda e da Dinamarca emergem como exemplos bem-sucedidos dentro do ainda insuficiente debate sobre as estratégias adotadas de “flexigurança”.

Dessa forma, é a partir da segunda parte do trabalho que abordaremos o principal ponto de análise deste trabalho, qual seja, observar quais fatores possibilitaram a estratégia bem-sucedida da “flexigurança” na Holanda e na Dinamarca, dois países que adotaram medidas algumas vezes semelhantes e outras diferentes para direcionar as alterações no mercado de trabalho e na seguridade social. O objetivo central do trabalho, portanto, é compreender por que esses dois países conseguiram compatibilizar flexibilidade com seguridade de formas tão únicas e bem-sucedidas sob o contexto europeu. Para abordarmos esse principal ponto de análise, a parte inicial do trabalho é fundamental para contextualizar as recentes mudanças na Europa e compreendermos o surgimento da “flexigurança”. Ademais, a observação desses casos individualmente possibilitará compreender que a natureza de seus mercados de trabalho, proteção social e de debate/negociação social foram condicionantes para uma estratégia consensual de “flexigurança”.

Observaremos também as razões para a bem-sucedida reversão das altas taxas de desemprego, modificações no perfil e no cenário das políticas de mercado de trabalho e a reforma da proteção social nesses dois países. Sob o contexto de grandes mudanças nos dois principais elementos conformadores da coesão social europeia e seus respectivos impactos, o principal esforço analítico recairá, portanto, e como dito anteriormente, sobre o que torna os casos de flexibilização do mercado de trabalho e mudanças na proteção social da Holanda e da Dinamarca tão singulares. O termo “flexigurança” emergiu nos dois países como estratégia política de adaptação do mercado de trabalho a um contexto de maior flexibilidade, ao mesmo tempo que conformou mudanças no sistema de proteção social capaz de acompanhar tais alterações sem prejudicar os trabalhadores.

Vale ressaltar que, ao discutirmos a relação entre a proteção social e estruturação do mercado de trabalho, pretendemos abordar o contexto necessário para irmos além do debate ainda restrito sobre “flexigurança” que, na maioria das vezes, apenas estabelece uma

dicotomia entre irrestrita flexibilidade ou completa regulação do mercado de trabalho juntamente com uma deficiente ou generosa proteção social. Para isso, ressaltaremos também o que os países estudados têm em comum e quais as diferenças no desenvolvimento de suas estratégias.

Por fim, o presente trabalho estrutura-se da seguinte forma. O **Capítulo 1** compreende uma abordagem sobre o mercado de trabalho e a proteção social no contexto europeu. O capítulo lança luz sobre as principais alterações sócio-econômicas que a Europa vem presenciando nas últimas duas décadas. Em seguida, constitui quais os impactos dessas mudanças sobre o mercado de trabalho e a proteção social. Por fim, examina a mais nova estratégia política adotada como forma de suplantar os desafios das transformações, associando flexibilidade e seguridade no mercado de trabalho, denominada “flexigurança”.

No **Capítulo 2**, o caso singular da Holanda é apresentado sob a luz europeia com o intuito de observar como a flexibilização de seu mercado de trabalho ocorreu paralela às adaptações do sistema de seguridade de emprego para os trabalhadores, estabelecendo um equilíbrio positivo na relação entre esses dois fatores. O objetivo, ademais, é examinar como o modelo holandês de cooperação política (denominado “*Polder Model*”) constituiu-se após as dificuldades econômicas da década de 1980 e como contribuiu para o desenvolvimento da “flexigurança” (ou “flexigurança”) no país, tendo como pano de fundo as mudanças e a evolução da legislação trabalhista impactando o mercado de trabalho. Alguns desafios do modelo de “flexigurança” também serão rapidamente apontados.

O **Capítulo 3**, de forma semelhante ao capítulo 2, examina o caso exemplar e bem-sucedido de “flexigurança” entre o mercado de trabalho e a proteção social na Dinamarca. Este se diferencia um pouco do caso holandês, mas chama tanta atenção quanto aquele dentro do contexto europeu. Veremos que a principal característica do exemplo dinamarquês está expressa na constituição do modelo de mercado de trabalho denominado “Triângulo Dourado”, que combina alta mobilidade de emprego com uma ampla rede de seguridade social para os desempregados e uma política ativa de mercado de trabalho. O modelo dinamarquês de “flexigurança”, como será visto, está estrategicamente interligado ao Triângulo Dourado. Também será examinada no capítulo, a evolução da legislação trabalhista no país e a importância dos acordos coletivos nacionais estipulados pelos

parceiros sociais no mercado de trabalho, ajudando a compreender a razão para o sucesso do modelo dinamarquês.

O **último capítulo** apresenta as considerações finais do trabalho, que, como veremos, sumariza a razão para os casos holandês e dinamarquês serem tão singulares na Europa, chamando atenção para a estratégia política da “flexigurança” e para desafios que esses dois países ainda enfrentam ao encontrar um equilíbrio inteiramente justo entre a flexibilidade e a segurança.

CAPÍTULO 1

O CONTEXTO EUROPEU

O objetivo deste capítulo é, primeiramente, apresentar alguns dos principais determinantes para as mudanças sócio-econômicas pelas quais a Europa tem passado nos últimos anos, para, logo em seguida, apresentar quais os impactos que elas têm provocado no mercado de trabalho e na proteção social. A intenção, concomitantemente, é expor a forma como as mudanças legislativas ocorridas no mercado de trabalho e as reformas da proteção social no âmbito da União Européia coordenam um conjunto de medidas direcionadas no âmbito dos países membros sob o objetivo de criar estratégias que reforcem os princípios de inclusão social europeu. Por fim, pretende-se explicitar a mais nova estratégia política europeia de criação de mais empregos através do processo de estreitamento entre flexibilidade e seguridade no mercado de trabalho como intuito de unir dois fundamentos básicos do mercado de trabalho, a “flexiguridade”. A parte final do capítulo cria um espaço para a introdução da compreensão dos modelos bem-sucedidos de “flexiguridade” na Holanda e na Dinamarca, analisados mais profundamente nos capítulos posteriores.

1.1) Atuais mudanças sócio-econômicas na Europa

É notável o fato de que as mudanças que a década de 1970 e 1980 testemunharam e promoveram no contexto sócio-econômico da Europa possuem características estruturais e complexas. Desde então, o padrão de equilíbrio macro-econômico se alterou de forma profunda, afastando-se dos compromissos fordistas estruturados de forma consistente e prolongada no período pós-guerra². De um ponto de vista geral, essas alterações macro se manifestaram na crescente competitividade internacional, eliminação de taxas de câmbio

² Por compromissos fordistas podemos destacar no âmbito micro econômico a forma de produção industrial em série, o emprego em massa situado no setor industrial, as relações de subordinação hierárquica administrativa, regras de relativa homogeneidade que se aplicavam em todas unidades produtivas e relações de trabalho; no âmbito macro, o contexto de adoção do padrão cambial fixo, a rigidez nos movimentos de capital, entre outros.

fixas como mecanismo de equilíbrio das variações de produtividade, moderado crescimento econômico e da produtividade e ascendência do capital financeiro/patrimonial sobre o produtivo (EUROFOUND, 2003).

De acordo com Sarfati (2003a: 268), pode-se destacar seis grandes tendências conformadas a partir das últimas décadas e que se manifestaram com maior força na década de 1990 na Europa. Destacam-se para a autora:

- i) A conformação de uma ***ideologia neo-liberal*** entre os *policy-makers* no âmbito nacional e entre as organizações internacionais que aconselham os governos. Para Sarfati, essa ideologia teria enfraquecido as relações de trabalho e fragilizado a proteção legislativa do emprego, assim como reduzido o Estado de bem-estar.
- ii) A tendência acelerada ao ***processo de integração*** econômica e monetária européia conformado a partir dos critérios de convergência estipulados no Tratado de Maastricht e no Pacto pelo Crescimento e Estabilidade. Os limites fiscais e de déficits públicos impostos aos Estados-Membros foram responsáveis pelo engessamento do espaço de manobra política dos países em várias áreas, inclusive a social. O impacto do processo de integração passou a alterar a condução e formulação das políticas supranacionais dentro dos âmbitos nacionais, como veremos na próxima sessão do trabalho.
- iii) A ***globalização econômica*** e o aceleração dos fluxos de capitais internacionais, assim como do processo de competitividade, exacerbaram e facilitaram as decisões corporativistas com relação a realocação da infra-estruturas e dos investimentos. Esse movimento também impôs limites adicionais à capacidade dos Estados de elevarem cargas fiscais para financiamento de seus sistemas de proteção social, assim como acabou afetando a capacidade de criação de empregos com características menos voláteis. Além disso, o baixo crescimento econômico tornou-se característico deste novo cenário de globalização internacional.

- iv) A transição para uma *sociedade pós-industrial* que se caracteriza não mais pela centralização no emprego industrial e manufatureiro, mas sim no emprego situado no setor de serviços, ainda desprovido do grau de seguridade do setor dominante do período industrial. Ademais, a produtividade diminuiu devido à baixa mecanização dos novos empregos que são criados no setor de serviços.
- v) O *envelhecimento demográfico* vem seriamente pressionando a viabilidade financeira do sistema de proteção social europeu, especialmente na área de benefícios como pensões e aposentadorias. Fenômeno mundial, esse processo demográfico vêm se manifestando através do prolongamento do número de anos vividos em média pelas pessoas e pela queda na taxa de fecundidade em vários países europeus. Agravado pela tendência de atraso na entrada de jovens no mercado de trabalho atual e saída antecipada da população ativa mais velha, o envelhecimento caminha junto do declínio do número de pessoas no mercado de trabalho e crescimento dos não-ativos, o que contribui para o declínio da relação ativos/inativos e conseqüentemente contribui para criação de dificuldades de sustentação financeira do bem-estar social dos mais idosos e de sua seguridade social.
- vi) A *mudança na composição das famílias*, representado pelo crescente número de famílias com apenas um provedor financeiro e o elevado número de divórcios entre os casais. Como conseqüência, um crescente número de mulheres vem entrando no mercado de trabalho em busca de emprego e renda para sustentar sua família ou si próprias de forma independente.

Essas seis tendências sócio-econômicas, embora se manifestem de maneira generalizada no continente europeu, apresentam especificidades no âmbito nacional em diferentes graus de intensidade de acordo com o país e seu sistema de *welfare* correspondente. São fatores que se estruturam de forma contínua e integrada com as transformações que o mercado de trabalho europeu vem sofrendo, assim como com as

adaptações pelos quais os sistemas de bem-estar social têm passado para se modernizar e acompanhar as mudanças mencionadas. Não se pode compreender os dois de formas separadas, uma vez que o desenvolvimento de um está diretamente associado às transformações do outro na conformação da coesão social europeia.

Assim, para compreensão da forma como o cenário de interação entre os aspectos sócio-econômicos e o trabalho tem causado impactos na sociedade e nas relações políticas e institucionais, é necessário destacar as transformações que o atual mercado de trabalho europeu vêm presenciando. Em seguida, compreender-se-á os impactos e as respostas políticas e sociais dadas a essas alterações de forma a representarem uma tentativa de equilíbrio entre os principais fatores da política social europeia.

1.2) Transformações no cenário do mercado de trabalho

O distintivo caráter do modelo social europeu está representado na sua ênfase à coesão social. Esta, por sua vez, requer um conjunto de políticas desenhadas para reduzir os custos sociais da reestruturação e promoção de formas alternativas de buscas por empregos e renda. A reestruturação industrial, a estagflação das últimas décadas e o surgimento do desemprego em massa vem conformando o cenário do mercado de trabalho europeu atual.

Sarfati (1999a) destaca que os padrões de emprego afetam o acesso da sociedade aos benefícios de seguridade social, sejam porque estão inseridos no mercado de trabalho ou porque estão fora dele. O sistema de seguridade social e de regulação e composição do mercado de trabalho mudaram drasticamente desde o fim da segunda guerra mundial na Europa. A seguir algumas manifestações dessas mudanças no mercado de trabalho:

Inicialmente, a persistência de elevadas taxas de desemprego desde as duas últimas décadas e as dificuldades em se reverter o quadro tem trazido o tema da crise do desemprego/emprego ao centro da agenda política, social e econômica europeia. De acordo com dados da Comissão Europeia, em 2004 o crescimento do emprego foi modesto para os 25 Estados-Membros da União Europeia (esta ampliada desde maio de 2004), apenas 0,2%, com um crescimento econômico na região de apenas 0,8%. A taxa de desemprego atingiu 9,1% (seria de 8,1% para os antigos 15 membros apenas), o que significa um contingente

de cerca de 15 milhões de pessoas sem emprego. O desemprego de longo-prazo continuou a se elevar, tendo crescido 4% em 2003 (UE15: 3,3%), alterando a tendência de queda que havia se instaurado no período de 1998-2001. De acordo com a Comissão, as tendências de crescimento do mercado de trabalho para os anos de 2004 e 2005 foram seriamente limitadas em função do baixo crescimento econômico que a região presenciou.

Em segundo lugar, e ainda de acordo com Sarfati (2003a), outra importante transformação é que em diversos países europeus, principalmente os do centro e do norte do continente, a taxa de participação da mulher no mercado de trabalho tem se elevado velozmente, embora em vários países esse crescimento tenha sido respondido através do crescimento de formas atípicas de trabalho, principalmente através do emprego por período parcial (a Holanda é o caso mais emblemático). Como visto no item acima, o surgimento do setor de serviços passou a conformar o *locus* central da criação de emprego, em muitos casos desprovidos de seguridade social³. O aumento da taxa de participação das mulheres está muito associado ao grau de desenvolvimento desse setor nos países europeus. Naqueles países onde os serviços são mais desenvolvidos, o aumento da oferta feminina de emprego é absorvido de forma menos complicada.

Além disso, as taxas de participação e de emprego de grupos jovens da população ativa e de grupos com mais de 55 anos de idade têm declinado de forma evidente no continente (variando entre 30 e 40% entre os países da União Européia, de acordo com dados da OCDE de 2002). Com esse processo, portanto, vem se estreitando o intervalo etário da população ativa européia, concentrando o volume de trabalhadores ativos na faixa etária entre 25 e 54 anos de idade. Como mencionado no item anterior, isso têm conseqüências diretas para o sistema de proteção social desses países, uma vez que impacta na arrecadação de recursos fiscais e contributivos para o financiamento de benefícios sociais, como o seguro desemprego, seguro por invalidez etc.

Outra tendência do mercado de trabalho europeu atual é o desenvolvimento e crescimento de formas atípicas de trabalho, que, é importante lembrar, se conformaram na década de 1980 como solução para a crise do desemprego e até mesmo para o processo

³ Paralelo a esse processo, os anos 1980 e 1990 presenciaram um crescimento dos empregos de alta exigência de capacidade e uma redução nos trabalhos de baixa capacidade laboral. O setor de serviços destaca-se do industrial por concentrar uma grande variabilidade de exigências capacitacionais.

inflacionário da década. Por formas atípicas entendem-se basicamente os contratos temporários de trabalho, contratos por período fixo, emprego por chamada, contratos por agência, empregos intermitentes, por período parcial e até mesmo os independentes. De maneira geral, de acordo com Sarfati (2003b), cerca de um terço da população ativa europeia atual possuem empregos precários e considerados “atípicos”. De fato, em muitos países, o surgimento da liberalização dos contratos e a desregulação do mercado de trabalho vem sendo acompanhados pela precarização do trabalho (como é o caso da Espanha) e pela baixa proteção social. Entretanto, em outros países o sistema de seguridade vem se adaptando ativamente e se esforçando para tentar equilibrar o surgimento dessas formas flexíveis de emprego com proteção através de benefícios igualitários para os trabalhadores flexíveis, como são os casos da Holanda e da Dinamarca. Nos próximos capítulos serão vistas as razões da experiência bem-sucedida desses dois países.

De forma semelhante a Sarfati, Regini (2000a) destaca que na década de 1990 os desafios levantados pela globalização dos mercados e intensificação da competitividade internacional contra as formas tradicionais de regulação do mercado de trabalho europeu cresceram drasticamente. Dessa forma, os países membros passaram a ser pressionados de forma semelhante por instituições supranacionais para que a estrutura regulatória de seus mercados de trabalho se flexibilizasse e desregulasse. As respostas dos países aos fenômenos generalizados, no entanto, não ocorreram de forma homogênea e semelhante, basicamente sendo condicionados pelas características de seus consensos sociais, sua instituições, seu mercado de trabalho, seu sistema de bem-estar social, dentre outros, como veremos mais adiante ao compreendermos os impactos causados e as respostas ao novo cenário europeu.

A essa altura, é importante destacar, portanto, que tanto os governos quanto a sociedade e as companhias europeias estão enfrentando aquilo que Wilthagen (2002) se refere como o dilema entre a forte demanda atual por maior flexibilização do mercado de trabalho de um lado, e a grande pressão pela proteção social de grupos vulneráveis de empregados flexíveis de outro lado. A nova relação entre flexibilidade e seguridade na União Europeia é um tema que vem se posicionando de forma ativa nas mesas de negociações dos parceiros sociais, dos Estados e crescentemente das instituições supranacionais.

Assim, a crise do emprego na Europa gerou a consciência na União de que as políticas de emprego em direção à preparação da potencial força de trabalho e dos empregadores devem se adaptar às mudanças nas condições do mercado, aos desenvolvimentos tecnológicos e aos novos modelos de dinâmica de emprego. Um equilíbrio entre a ação de promoção de “empregabilidade” e adaptabilidade ao novo cenário atual de um lado, e da criação de emprego e reinserção dos desempregados no mercado de outro, vem se tornando o desafio atual dos Estados Membros (CABEZÓN, 2001). O Conselho Europeu de Lisboa de 2000 já evidenciava essa preocupação com relação à importância de determinar objetivos como a geração de competitividade, o crescimento econômico sustentável com melhores empregos e maior coesão social principalmente através de políticas de mercado de trabalho e modernização dos sistemas de proteção social, sem prejudicar a adaptabilidade e qualidade de vida dos trabalhadores.

1.3) Impactos

O desemprego, a desregulação no trabalho, a flexibilização e as mudanças na proteção social tornaram-se, portanto, o centro do debate político social e econômico na Europa, como visto anteriormente. A complexa relação entre os mercados de trabalho e os sistemas de *Welfare State*, de acordo com Sarfati (2003a), é um elemento crucial na implementação de políticas públicas para promoção do emprego, eliminação dos impactos negativos do desemprego e de cobertura da seguridade social. É dessa forma que as mudanças sócio-econômicas e do mercado de trabalho vem impactando diretamente sobre a estrutura regulatória do trabalho, as políticas sociais e os organismos nacionais e supranacionais, o debate sobre o emprego e suas políticas de criação, o papel dos parceiros sociais e da adaptação da seguridade social. Nesta sessão procuraremos destacar como isso ocorre.

1.3.1) A estrutura regulatória do mercado de trabalho

Vários fatores explicam a emergência da regulação no mercado de trabalho europeu, dentre eles os políticos, econômicos e sociais. A segurança de emprego e de renda para todos os trabalhadores sempre foi de grande importância para os sindicatos europeus. Portanto, objetivos de equidade social e redistribuição, com a preocupação de eliminar as desigualdades de renda e poder produzidos pelo mercado sempre estiveram no centro dos contratos sociais europeus.

Esses são objetivos constantemente perseguidos na Europa através da construção de um sempre moderno sistema de bem-estar social, institucionalização da barganha coletiva sobre salários e condições de trabalho e proteção legislativa ao trabalho e aos direitos básicos dos trabalhadores. Por esta razão, o regime regulatório de qualquer economia desenvolvida é complexo e composto por diferentes instituições, mecanismos e âmbitos e, conseqüentemente, não se altera repentinamente. Da mesma forma, o sentido de “desregulação” é bastante abrangente e ambíguo, devendo ser tratado com cuidado e atenção por produzir efeitos muitas vezes incertos e não pretendidos (REGINI, 2000a).

Mesmo assim, um dos impactos mais evidentes das mudanças no trabalho tornou-se justamente as pressões para as alterações na estrutura regulatória do mercado de trabalho europeu com o argumento de torná-lo mais competitivo e moderno.

Westphalen (2001) destaca que os antigos conceitos estabelecidos sobre trabalho, local de trabalho, companhia, empregador e empregado gradualmente se alteraram nos últimos tempos e levaram à erosão das formas tradicionais nas relações de emprego. Passou-se a se esperar que o mercado de trabalho conforme, por um lado, as novas demandas e os tradicionais aspectos do emprego, local de serviço e competitividade e, por outro lado, continue a dar sustentação à coesão social. Por outro lado, Regini (2000a: 23) argumenta que, no que se refere ao mercado de trabalho em particular, o declínio tanto da rigidez da legislação estatal quanto da concertação tripartite no âmbito macro-nacional durante os anos 1980 não levou a uma crise generalizada da estrutura regulatória.

Lodovici (2000) observa que as mudanças no enfoque regulatório do mercado de trabalho e do Estado de bem-estar aumentaram nos anos 1990. Entretanto, a maioria dos

países optou por não adotar reformas amplas em seus mercados de trabalho e de produtos. De maneira geral, os Estados introduziram mudanças que preservaram a estrutura de regulação e introduziram elementos de flexibilidade apenas nas margens (com exceção do Reino Unido, que aplicou mudanças radicais na sua estrutura ao longo da década de 1980 e 1990). De acordo com a autora, é difícil imaginar que uma desregulação radical venha ocorrer nos países europeus uma vez que parece haver limites dados pelo fato de que isso requereria mudanças radicais em suas culturas e práticas.

Pode-se evidenciar, no entanto, novas tendências na estrutura regulatória do mercado de trabalho europeu. De acordo com Lodovici (2000: 47), destacam-se:

- a) A liberalização de contratos temporários e por tempo determinado tanto por mudanças na legislação quanto através de barganha coletiva. Nos anos 1990, a maioria dos novos empregos criados na União Européia foi por período parcial e os empregos com contratos temporários foram responsáveis por 100% do aumento dos empregos entre homens e por 50% entre as mulheres.
- b) A tendência em direção a maior descentralização na determinação salarial. Entretanto, em vários países a regulação estatal continua a ter destacada importância na determinação de acordos salariais. Apesar de existir uma diversidade de formas regulação, elas estão sempre vinculadas aos modelos de proteção social vigentes.
- c) A crescente flexibilização no tempo de trabalho e nas práticas internas das companhias como resultado da descentralização da barganha sobre condições de trabalho.

Embora as tendências entre os países com relação à mudanças na regulação seja semelhante, Lodovici (2000) enfatiza que cada país possui enfoques, práticas e aspectos a considerar diferentes entre si, muitas vezes condicionados pelas suas estruturas próprias de regulação e de regimes de política social.

De maneira semelhante, para Regini (2000a) os países têm dado maior intensidade na desregulação e flexibilização em algumas áreas do que em outras. Para o autor, a razão disto encontra-se no fato de que o processo depende muito da viabilidade em termos de consenso social, mas também da estrutura produtiva do país, que vem demandando diferentes formas de flexibilidade (numérica, funcional, salarial ou temporal, como será visto mais adiante). De maneira geral, como destaca Regini, nenhum país conseguiu ou pretendeu alcançar um grande nível de flexibilidade em todas suas formas ao mesmo tempo, uma vez que a desregulação descoordenada pode vir a causar sérios impactos negativos no dismantelamento de instituições ou regras estabelecidas ao longo de um processo de constituição histórica. A preocupação atual de muitos *policy-makers* é encontrar um caminho menos divergente entre total flexibilidade e total rigidez do mercado de trabalho, uma alternativa que se situe entre esses dois pólos e que resolva os problemas de desemprego e desigualdade.

1.3.2) Política social, instituições e diretrizes européias

De acordo com Gallie e Paugam (2000), o impacto específico do desemprego na Europa manifesta-se diferentemente nos Estados basicamente por causa de três principais fatores. Estes se relacionam com a severidade dos efeitos do desemprego na vida das pessoas. Em amplo estudo organizado pelos autores e divulgado no livro “*Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*” (2000), destacam-se como fatores a conformação das instituições de *welfare* para o desemprego, a importância dos padrões familiares e da sociabilidade no país e as específicas condições econômicas com que cada sociedade se confronta⁴. Todos esses fatores se relacionam com as principais esferas do

⁴ Por instituições de *welfare* para o desemprego os autores compreendem o regime de sub-proteção de países que oferecem aos desempregados menos proteção do que o mínimo nível de proteção necessário à sobrevivência; o regime liberal/mínimo que se caracteriza por prover maior proteção para os desempregados, no entanto, com oferta em baixo nível de compensação financeira e coberta de forma geral às pessoas em risco de desemprego; o regime centrado no emprego que provém um nível muito maior de proteção que o anterior, mas sem ser completa e altamente baseada em critérios de elegibilidade e, por fim, o regime universalista que se caracteriza por oferecer amplo cobertura aos desempregados, maior compensação financeira e políticas ativas de emprego. Cada um desses regimes contribui de maneira diferenciada para absorção dos impactos do desemprego e promoção de políticas de emprego. Por padrões familiares compreende-se aquilo que os autores definem como o grau e importância do apoio financeiro e social que as

desemprego: privação financeira, marginalização do mercado de trabalho e integração social.

Embora ainda se destaque a diversidade política no combate ao desemprego entre os Estados europeus, é cada vez mais evidente a centralidade no âmbito europeu que a política social e as instituições européias vem dando às estratégias de combate ao desemprego. Em 1993, a Comissão Européia divulgou o Livro Branco (*“Growth, Competitiveness and Employment”*) com o delineamento de diretrizes para formulação de uma estrutura geral para políticas sociais e de emprego, que seriam mais tarde definidas seguindo o Tratado de Amsterdam. O objetivo era o desenvolvimento de políticas no mercado de trabalho induzindo os países membros da União Européia a fortalecerem políticas ativas de emprego, a apoiarem a flexibilização funcional e a consulta na formulação de políticas e a reduzirem o peso fiscal e contributivo sobre o trabalho (LODOVICI, 2000; JACOBSSON, 1999). Ademais, o Livro Branco propunha a criação de novos empregos através da mobilização de iniciativas regionais e locais com o objetivo de atingir necessidades não direcionadas em áreas como cuidados para idosos em casa, creches, lazer e facilidades culturais, dentre outros. Todas essas necessidades, de acordo com a Comissão, não seria direcionadas pelo mercado (COMPOSTON, 1997).

Desde então, a Comissão Européia vem crescentemente adotando um projeto político de modernização dos mercados de trabalho. Um reflexo disso é a Estratégia de Emprego Européia (EEE) estabelecida em 1997, desenvolvida em resposta a uma performance apática dos mercados de trabalho desde a década de 1980. No início da década de 1990, cerca de 10% da população economicamente ativa da Europa (cerca de 17 milhões de pessoas) estavam sem trabalho. O lançamento da estratégia serviu como alarde aos governos europeus para considerarem o emprego como prioridade máxima de suas políticas. A EEE foi designada com o principal objetivo de guiar as prioridades das políticas de emprego dos Estados Membros. O Conselho Europeu de Lisboa de março de 2000 foi outro

famílias oferecem aos parentes desempregados ao diminuir os impactos do desemprego através de ajuda na reposição financeira e na sustentação da educação dos filhos. Por padrão de sociabilidade, a importância cultural nos países da manutenção do sentimento de integração social dado e recebido pelos desempregados diante dos amigos, vizinhos e desconhecidos. Por fim, por condições econômicas específicas de cada país e sociedade, define-se a importância de fatores como o desenvolvimento da reestruturação setorial da economia e o desenvolvimento econômico para diluição dos impactos do desemprego e criação de novos empregos.

marco, ao criar um forte elo entre a EEE e uma agenda econômica e social mais ampla na União Européia (COMISSÃO EUROPÉIA, 2003).

Jacobsson (1999) também observa que desde o início do processo de integração européia, mais estritamente desde o Tratado de Amsterdam e a conformação de diretrizes de emprego pelo Conselho Europeu em Luxemburgo, ambos no ano de 1997, as estratégias de política de emprego tornaram-se o expoente do objetivo de cooperação e coordenação no âmbito europeu entre a Comissão Européia, os governos e parlamentos nacionais e os *policy-makers* de cada país na definição dos rumos do emprego europeu.

É importante destacar, dentro deste contexto, que a legitimidade política dos Estados-Membros da União Européia sempre esteve estritamente relacionada às capacidades e direitos de definição autônoma de suas políticas sociais. Para Jacobsson (1999), essa autonomia política na área social, no entanto, vem sendo seriamente ameaçada desde a formação da integração européia e os limites fiscais por ela estipulada. Ferrera et al. (2000), por outro lado, chamam atenção para o fato de que essas economias nacionais não foram completamente absorvidas em uma nova ordem mundial e que, portanto, seus governos não se tornaram totalmente incapacitados de coordenar o rumo das mudanças. Embora os Estados não mais possam recorrer às origens de suas políticas protetivas do pós-guerra para alcançar os objetivos de pleno emprego, proteção social e igualdade, eles ainda sim são o principal *locus* para mudanças políticas, que por sua vez são endossadas por governos eleitos e parlamentos. Sua função de unir cidadãos continua a lhes garantir o importante papel de estipulação de contratos sociais como componentes de sociedades democráticas. Eles continuam, assim, a ter a capacidade de reformar seus sistemas de bem-estar e estão longe de perderem o poder para forças globais do mercado.

Lodovici (2000), contrariamente, destaca que é grande o risco da coordenação no âmbito nacional das políticas sociais, salariais e de emprego provavelmente vir a ser exaurida por forças econômicas e pelo processo de integração monetária. De acordo com a autora e Léonard (2001), as relações industriais sofreram várias alterações, no sentido de convergência dentro da Europa, desde o momento em que o foco da preocupação se tornou o emprego.

As ambições comuns no campo do mercado de trabalho, para Jacobsson (1999), passaram a se materializar no âmbito das organizações europeias por estipulação de critérios de convergências de recomendações, diretrizes e programas de ativação lançados no espaço supranacional e acatados através de Planos de Ação Nacional (*NAP – National Action Plans*) para o emprego. Embora os Estados ainda possuam algum espaço de manobra por terem o direito de participar através de cooperações e ações voluntárias na aplicação dos programas definidos em âmbito supranacional e seja difícil imaginar que esteja ocorrendo uma “europeização” das políticas nacionais⁵, vem se tornando marcante a influência da troca de informações supranacionais na conformação das políticas nacionais sociais e de emprego (KELLER, 2001). Talvez a crescente incapacidade dos Estados em reduzir autonomamente seus níveis de desemprego explique a adoção crescente das medidas voluntárias por parte das nações.

Por outro lado, ao se realizar uma análise no âmbito nacional dos países, pode-se observar uma crescente transferência de competências das políticas ativas do mercado de trabalho do governo central para governos regionais. Em alguns países, as estruturas de decisão política têm se descentralizado e caminhado conjuntamente com o crescente papel dos parceiros sociais no desenho e implementação de políticas de emprego. Este processo tem importantes consequências para a estrutura das instituições públicas, uma vez que afeta a distribuição de poder entre os diferentes níveis governamentais e alteram o papel do governo diante dos parceiros sociais. Os desafios, portanto, vêm se conformando nesse sentido a respeito de como equilibrar, ao longo do tempo, interesses divergentes e aspirações nos níveis locais, regionais e nacional (OECD, 1999).

⁵ Os Estados-Membros basicamente concordam de maneira coordenada em um pequeno número de temas, como medidas contra o desemprego dos jovens e desemprego de longo-prazo. No geral, continuam adotando sua legitimidade política na adoção de políticas nacionais específicas que não os obriguem a percorrer um processo de convergência guiada por diretrizes supranacionais na área social (KELLER, 2001).

1.3.3) Papel dos parceiros sociais⁶ e a barganha coletiva no mercado de trabalho

O diálogo social e a barganha coletiva na Europa sempre foram amplamente utilizados pelos parceiros sociais para definição de temas como condições de trabalho e determinação salarial. Em muitos países, a negociação coletiva substituiu a legislação na conformação da estrutura regulatória do trabalho. Com o agravamento da crise do emprego no continente e as mudanças no mercado de trabalho, tornou-se claro para os *policy-makers* que as respostas para os desafios escapavam do escopo apenas do Estado (SARFATI, 2003a e 2003b). O que passou a ocorrer, portanto, é que os parceiros sociais foram então chamados para o centro do debate e seu papel, consequentemente, ganhou novas dimensões.

De acordo com Léonard (2001), dentro do contexto da integração europeia, as relações industriais passaram a possuir papel ativo e crescentemente importante na definição dos temas relacionados ao emprego. O mercado de trabalho tornou-se cada vez mais sujeito a regulações e regras definidas conjuntamente por sindicatos, empregadores e, em alguns casos, por autoridades públicas, ou seja, por parceiros sociais. Além disso, desde o Tratado de Maastricht (1992) o escopo do diálogo social passou a extrapolar as fronteiras nacionais e resultou em acordos coletivos relacionados a formas atípicas de trabalho e ao tempo de trabalho nos âmbitos setoriais e intra-setoriais (SARFATI, 2003).

Os parceiros sociais na Europa, assim, têm destacada presença na negociação e proposta de reformas tanto do mercado de trabalho quanto da seguridade social relacionados ao trabalho ou à sociedade como um todo (SARFATI, 2003). Especificamente a partir da formulação da Estratégia de Emprego Europeia estipulada no processo de Luxemburgo (1997) e dos Tratados de Maastricht (1992) e de Amsterdam (1997), os parceiros sociais passaram a ter a participação estimulada na formulação e avaliação de políticas de emprego em âmbitos supranacionais e nacionais. Com o Protocolo Social (do início da década de 1990) o papel dos parceiros sociais foi fortalecido e a Comissão

⁶ Vale destacar novamente que o termo “parceiros sociais” utilizado neste trabalho trata-se da tradução livre do inglês “*social partners*”, um conceito que, embora tenha várias interpretações, está consagrado na literatura europeia. Sua utilização neste trabalho é desprovida do conteúdo ideológico neo-liberal que o termo normalmente adquire e, portanto, não pressupõe um consenso permanente, *ex ante* e em todas as arenas de decisão política. Trata-se de um uso neutro da tradução livre do termo inglês.

Européia passou a ser obrigada a consultá-los antes de submeter propostas no campo social (JACOBSSON, 1999).

Westphalen (2001) destaca que o contínuo desenvolvimento das sociedades implicou na expansão de novos temas de discussão na política, economia e agendas sociais. Com isso, os parceiros sociais vêm se readaptando e se reformulando ao estruturarem órgãos administrativos e institucionais de caráter consultivo e de formulação nos âmbitos setoriais, regionais, nacionais e supranacionais. Seu escopo de atuação tem se expandido e desde a última década eles formulam pactos a respeito de condições de trabalho, reformas na proteção social, políticas de criação de emprego, determinação salarial, questões ambientais, reformas no mercado de trabalho etc.

Entretanto, embora atualmente na Europa pareça existir um crescente consenso com relação ao restrito papel governamental, isso não tem se traduzido em um unânime consenso com relação ao papel das organizações intermediárias, tais como os sindicatos. Não há, como observa Schils (2007), uma clara visão sobre a apropriada distribuição de responsabilidade entre o governo, parceiros sociais e o mercado.

No que se refere à barganha dos pactos sociais, essas têm caminhado em alguns países da Europa no sentido da centralização (até mesmo no caso da barganha salarial coletiva) com objetivo de incorporar políticas para restaurar a competitividade das economias nacionais, embora tendências divergentes, como a descentralização, também tenham se evidenciado (REGINI, 2000b). A barganha sobre o emprego, por exemplo, vem tendendo a desenvolver um diferente paradigma de relação industrial, caracterizado, conforme Leonard (2001), por maior descentralização e interdependência entre os parceiros sociais e especificação de acordos contratuais no âmbito local.

Dessa forma, as mudanças pelas quais as companhias passaram com relação à forma de organizar o trabalho na União Européia implicaram em mudanças não apenas econômicas - com uma economia que se caracterizava como centrada na produção em direção a uma economia focada no setor de serviços e guiada pelo progresso tecnológico e globalização dos mercados. De forma adicional, as mudanças afetaram de maneira crucial as organizações coletivas das relações de trabalho e os mecanismos legais de administração de representação, ação e barganha coletiva do trabalhador. Novos grupos de trabalhadores

juntaram-se ao mercado de trabalho e, com isso, apresentaram novas necessidades de exame dos problemas relacionados ao emprego e ao trabalho como um todo, não apenas aqueles do ponto de vista da subordinação tradicional do trabalhador ao empregador.

A barganha coletiva, portanto, precisa considerar novas prioridades e realidades para a melhora da coordenação entre os diferentes agentes envolvidos na produção de bens e de serviços e para incorporar dimensões transnacionais. À medida que a sociedade evolui, novos problemas de dimensão coletiva do trabalho são postos para que um novo enfoque englobe fatores que influenciem as diferentes áreas de produção e relações do trabalho. Portanto, mais uma vez, os parceiros sociais, para ajustarem-se a essas mudanças, tiveram também que alterar sua forma de atuação e o escopo de discussão e decisão (SUPIOT, 2001).

1.3.4) Adaptação e modernização do Welfare State

Segundo Esping-Andersen (1991), compreender o conceito de *Welfare State* requer a compreensão do conceito de estrutura de Estado, dentre os quais seus aspectos históricos e suas responsabilidades residuais ou institucionais⁷ para com o *welfare*. À medida que analisamos as variações internacionais nos direitos sociais e estratificação desse sistema, podemos observar diferentes combinações qualitativas entre o Estado, mercado e família. É desta forma que encontramos os modelos liberal, corporativista (conservador) e o social-democrata de *welfare state*, em conformidade, portanto, com o tipo de direitos sociais, regras de assistência ofertada, transferências de benefícios e relações entre Estado, mercado e sociedade. As causas para cada um desses regimes, conforme Esping-Andersen, perpassa pela identificação de interações notáveis entre a natureza da mobilização de classe (principalmente a trabalhadora), as estruturas de coalizão política de classe, e o legado histórico da institucionalização do regime⁸. Veremos adiante que a intensidade das modificações e alterações no *welfare* dos países analisados está intimamente ligado ao seu modelo e a estrutura de conformação, bem como o impacto causado pela “flexiguidade”.

⁷ Conceito de Richard Titmus (1958).

⁸ Para maiores detalhes, ver Esping-Andersen (1991).

Supiot (2001, p.137), sobre o dever do Estado atualmente, contempla que,

[...] há o consenso universal de que o Estado moderno tem responsabilidades fundamentais das quais derivam sua legitimidade básica. Estas são: a promoção da lei e da ordem, segurança pública e salvaguarda dos bens, a proteção da propriedade, o apoio à liberdade individual e coletiva, e a manutenção de uma apropriada estrutura econômica e monetária. É também usualmente (mas não universalmente) aceito que o Estado tem a responsabilidade de promover a coesão social, e garantir o *welfare* de seu povo. Essas aspirações individuais e coletivas, no entanto, têm se tornado mais diversas, o que vem apresentando novos desafios aos governos e produzido uma reavaliação sobre o papel apropriado do Estado.

Uma das importantes funções do sistema de proteção social, dentre outras, sempre esteve estritamente relacionada à manutenção e alcance do pleno emprego. Os instrumentos utilizados para o alcance desse objetivo diferem de país para país, mesmo assim, durante o período de formação e crescimento do *Welfare State* as políticas nacionais atuaram homogeneamente com o intuito de estimular a demanda e criar empregos públicos (EUROFOUND, 2003).

Por terem interferido de forma direta e indireta na regulação e composição do mercado de trabalho europeu, as mudanças no cenário econômico global também impactaram na adaptação e evolução do sistema de bem-estar social. A emergência de novas necessidades e aspirações entre os cidadãos também é resultado dessas novas tendências e, como desdobramento, impõe pressão na capacidade existente do sistema de *Welfare*. Ferrera et al. (2000) argumentam que o sistema de bem-estar social acabou criando novas necessidades que originalmente não previa. Com as mudanças sócio-econômicas ocorrendo paralelamente, certas necessidades e riscos não têm sido adequadamente cobertas. Sarfati (2003a), por outro lado, argumenta que o sistema de bem-estar europeu é altamente capaz de se adaptar a essas mudanças sócio-econômicas e do contexto do mercado de trabalho europeu desde que sua reforma compreenda um amplo *mix* de políticas que levem em consideração os mais diversos fatores sociais, econômicos e políticos.

Em um movimento geral, a pressão é pela reforma, adaptação e modernização do sistema, essa compreendida como a melhor adaptação da proteção social aos novos moldes do mercado de trabalho. Ferrera et al. (2000) alertam que o *Welfare State* europeu tem enfrentado múltiplos desafios ao seu futuro, dentre os quais os desafios externos (como integração europeia, pressão econômica etc.) são provavelmente os menos compreendidos. No que se refere aos desafios internos (como pressão de financiamento dos gastos sociais e acesso aos benefícios), estes tem causado maior ou menor impacto aos modelos de acordo com as características que os conformam. Elas não afetaram, no entanto, o centro dos modelos ou dos programas de proteção social. Neste ponto, é de crucial importância compreender que a diversidade dos modelos europeus⁹ explica em grande parte as diferenças dos impactos causados pelas mudanças sócio-econômicas entre os países.

Pode-se destacar que o sistema deixou de conformar garantias de renda para passar a centrar-se na preocupação em promover emprego através de um amplo espectro de políticas ativas (tanto para os desempregados quanto para os anteriormente não-empregados) (SARFATI, 2003a). Não obstante a preocupação centrada no emprego, os cortes ou propostas de reforma no sistema de *welfare*, como recorda Regini (2000b), ocorrem por diversas outras razões, dentre as quais: pressão financeira pela sustentabilidade a longo prazo de benefícios e pensões devido às tendências demográficas, crescimento no volume de benefícios por invalidez, novas necessidades ou riscos sociais, compromisso com medidas de convergência no processo de integração europeia etc.

Regini (2000b: 15) observa que os parceiros sociais vêm sendo trazidos pelos governos para o centro do processo de reforma do *Welfare State* europeu, uma vez que ainda possuem importância central na administração do sistema de seguridade social em vários países da Europa através de instituições tripartites ou poderes a eles delegados pelo estado. A recente ênfase e preocupação da política de *welfare* na promoção do emprego tem levantado importantes debates sobre novos temas, dentre os quais nos interessa destacar aqui, aquele que se relaciona ao *trade-off* entre criação de emprego em termos de qualidade, dispersão de renda e legislação de proteção do emprego (SARFATI, 2003a).

⁹ Modelo Escandinavo, Anglo-Saxônico, Continental e Sulista.

Atualmente na União Européia, os sistemas de proteção social ainda são altamente estruturados e desenvolvidos, o que confere um alto grau de proteção contra riscos de inadequação de renda associados ao desemprego, doença, invalidez, responsabilidades parentais, idade, ou perda de esposo(a) ou parente. O sistema é sustentado pela habilidade dos trabalhadores de oferecer apoio e, conseqüentemente, em grande parte do contexto de emprego e da capacidade individual ou solidarista coletiva no trabalho para prover proteção social.

Por mais importante que sejam as mudanças ocorridas no mercado de trabalho e os impactos da flexibilidade sobre o sistema de bem-estar social, a fidelidade às estruturas dos modelos originais de *Welfare State* sempre foi mantida. Embora tenha emergido o desafio da capacidade da política social oferecer justiça social e se reconciliar com as mudanças econômicas e do mercado de trabalho, apesar de terem sido abalados os limites do *Welfare State* com a integração européia ou a despeito das pressões criadas sobre as soberanias sociais nacionais na estipulação de políticas sociais, ainda sim, os modelos de proteção social continuaram fortemente estruturados e mantidos em seu desenho a ponto de não modificar o aparato de ajuda e proteção dado aos seus cidadãos. O compromisso com a coesão social e os princípios sociais continuam fortes e norteadores dos modelos nacionais de bem-estar social. Portanto, o que tem ocorrido nada mais são do que mudanças com alto grau de respeito a continuação dos seus modelos desenvolvidos há mais de 100 anos.

A responsabilidade de organização e financiamento dos sistemas é de cada país membro, no entanto, a União Européia tem papel importante ao assegurar, através de sua legislação de coordenação dos sistemas de seguridade social, que as pessoas movimentem-se pelas fronteiras dos países membros e, por estarem sujeitos a diferentes sistemas, estejam apropriadamente protegidos. Essa legislação se refere basicamente aos sistemas de seguridade social estatutários.

É curioso observar o fato de que, foi apenas a partir do Protocolo de Política Social do Tratado de Maastricht (1992), através do Acordo sobre Proteção Social, que um dos objetivos estipulados para toda a Comunidade foi a garantia de uma “proteção social apropriada” (Artigo 136 do Tratado da Comunidade Européia). Mais adiante, no Tratado de

Amsterdã (1997), declarou-se que um dos objetivos da Comunidade era promover um alto padrão de proteção social (Artigo 2 CE).

Ao longo dos anos, a proteção social, como visto acima, também tornou-se uma preocupação central da Estratégia de Emprego Europeia, em grande parte devido às antecipações demográficas previstas para ocorrerem até 2010, prevendo um dramático aumento no número de aposentados e a redução no número de trabalhadores empregados.

Ainda ocorre, atualmente, consideráveis confusões no que se refere à capacidade de extensão de intervenção da União Europeia na proteção social dos países membros. Por um lado, há o Artigo 137 (1) do Tratado da Comunidade Europeia que permite a adoção de diretrizes sobre a proteção e a seguridade social dos trabalhadores. Por outro lado, o Tratado de Nice criou uma emenda ao Capítulo Social do Tratado da Comunidade Europeia acrescentando que a “modernização dos sistemas de proteção social” à lista de áreas das quais o Conselho deve adotar medidas designadas para encorajar a cooperação entre os países membros.

Mais recentemente, a União Europeia tem promovido uma maior cooperação entre os países membros para a modernização dos sistemas de proteção social com desafios semelhantes. Essa cooperação ocorre principalmente através do Comitê de Proteção Social (SPC) onde o Método Aberto de Coordenação¹⁰ foi desenvolvido e aplicado às áreas de inclusão social e pensões, dentre outros. No campo dos serviços sociais e de saúde de interesse geral, a União Europeia tem desenvolvido um enfoque mais sistemático para auxiliar os países membros a manter altos padrões de qualidade e acesso universal a esses serviços paralelo a sua modernização.

A seguridade social, aqui compreendida como um dos componentes da proteção social, e nos termos do Conselho Diretivo 79/7/EEC de 19 de dezembro de 1978, é responsável por oferecer proteção através da progressiva implementação do princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres. A seguridade social se destina, mais especificamente, à população trabalhadora cuja atividade é interrompida por motivo de doença, acidente ou desemprego involuntário e para pessoas a busca de emprego, e para aposentados ou trabalhadores inválidos e autônomos. As principais intervenções da União

¹⁰ Visto com mais detalhes no item seguinte.

Européia nessa esfera estão relacionadas à livre movimentação dos trabalhadores e à igualdade entre homens e mulheres. A função e o potencial escopo da seguridade aparecem na União Européia através do Artigo 34 do Capítulo sobre Direitos Fundamentais da União Européia.

A União reconhece que todos residentes ou aqueles que se mudam legalmente de um país membro ao outro tem o direito de elegibilidade aos benefícios de seguridade social e às vantagens em acordo com a lei da Comunidade e as leis e práticas nacionais, principalmente como forma de combate a exclusão social e pobreza. Entretanto, a extensão como a União procurará alcançar seus objetivos permanece limitada por fatores indicados na provisão adicional inserida pelo Tratado de Nice (2001), Artigo 137(4), que diz que

[...] As provisões adotadas não deverão afetar o direito dos países membros de definir os princípios fundamentais de seus sistemas de seguridade social e não devem afetar significativamente seu equilíbrio financeiro.

No que se refere especificamente à ligação da seguridade social e o mercado de trabalho, o seguro-desemprego destaca-se por estar intimamente correlacionado ao grau de seguridade de renda e à flexibilidade do mercado de trabalho. No caso de perda de trabalho, é a elegibilidade e generosidade do sistema de seguridade social que determina o pagamento de benefícios, enquanto a regra de busca ativa por emprego tem se tornado cada vez mais comum nos países da Europa como forma de tentar aumentar o afluxo da condição de desemprego e diminuir o peso sobre os gastos com a seguridade e proteção social.

1.4) A evolução da legislação trabalhista

Diante das mudanças sociais e econômicas na Europa, a delineação de políticas de legislação trabalhista¹¹ sempre teve importância central na conformação daquelas. O

¹¹ Legislação trabalhista entendida aqui como aquela preocupada com a proteção aos trabalhadores contra a operação das forças de mercado.

compromisso dos Estados Membros com a coordenação política, social e econômica no continente deu destaque às reformas legislativas trabalhistas realizadas nos âmbitos nacionais e evidenciaram algumas semelhanças em sua *evolução*, devido principalmente às diretrizes supranacionais no âmbito macroeconômico e de políticas de emprego. Como destaca Sciarra (2005) em relatório preparado para a Comissão Europeia, a evolução da legislação trabalhista europeia tem sido um dos principais temas para a coordenação de estratégias desde o Tratado de Maastricht (1992) e para uma maior integração europeia.

Em março de 2002, o *Método Aberto de Coordenação (MAC)* foi criado pelo Conselho Europeu reunido em Lisboa, e tornou-se aplicável às políticas de responsabilidade dos Estados-Membros. Foi criado conjuntamente pelos Estados com o objetivo comum de elaborar políticas sólidas de proteção e inclusão social. Nos últimos anos, a União Europeia tem procurado incentivar a coordenação e a aprendizagem mútua nos domínios da modernização e melhoria das respectivas políticas. O método permitiu à Comissão, aos Estados-Membros e a outros intervenientes um intercâmbio construtivo sobre objetivos políticos comuns, boas práticas e sólida governança. Este método incentivou os governos a intensificarem os respectivos esforços de combate à pobreza e à exclusão social e promoveu o intercâmbio político sobre a forma de garantirem, no futuro, pensões de reforma adequadas e sustentáveis (COMISSÃO EUROPEIA, 2005).

Ocorre que, para implementar o Método Aberto de Coordenação das políticas sociais e de emprego, os Estados Membros não tiveram que abrir mão de suas próprias iniciativas legais. Os governos continuaram a seguir prioridades nacionais em suas agendas políticas internas. Comprova-se isso pela forma diferenciada de implementação das Diretrizes Europeias pelos Estados Membros. De acordo com o relatório apresentado por Sciarra (2005), entre 1992-2003, houve bastante *diversidade* entre os Estados Membros no que diz respeito às *estratégias de implementação das diretrizes europeias*.

Após a inserção no Tratado de Amsterdam (1997), as estratégias de emprego tornaram-se intrinsecamente ligadas a amplas políticas econômicas, ao mesmo tempo que objetivando o alto índice de emprego. Uma das inovações do Conselho de Lisboa¹²,

¹² A agenda de Lisboa estipulou três objetivos principais: pleno emprego, qualidade e produtividade no trabalho e coesão e inclusão social. Para alcançarem tais objetivos, os Países Membros devem atuar de forma equilibrada e envolvendo todos os parceiros relevantes (SCIARRA, 2005).

portanto, foi criar uma coordenação dos processos existentes entre políticas econômicas e de emprego, enfatizando a necessidade de caminharem paralelamente na integração europeia. Essa coordenação, entretanto, trouxe diversidades em âmbito nacional ao invés de uniformidade e foram essas diversidades na conformação com as diretrizes do Conselho que trouxeram a originalidade e força ao Método Aberto de Coordenação. Destaque-se a Estratégia Europeia de Emprego de 2003, que contribuiu de forma evidente para um grande número de reformas legislativas trabalhistas no âmbito nacional e nos possibilita visualizar a estrutura sob a qual a legislação nacional deve operar. Sob o título de ‘diretrizes específicas’, no entanto, muitas vezes encontram-se amplas e pouco específicas definições de medidas (SCIARRA, 2005).

Quando pensamos em políticas de emprego, podemos observar que essas normalmente enfatizam os desafios do mercado de trabalho, tais como as necessidades que as medidas dessa área têm em se tornarem eficientes sem se perderem do seu objetivo primário. Atualmente na Europa, Sciarra (2005) afirma que nada indica que sob a aplicação de políticas de emprego, as leis nacionais trabalhistas tenham propiciado um cenário incontrolado de desregulação do mercado de trabalho. Pelo contrário, como visto acima, as diferentes reações nacionais as diretrizes do Conselho determinaram as forças e bases do Método de Aberto de Coordenação.

Mesmo tendo havido diversidade entre os Estados quanto à implementação das diretrizes europeias, observamos que, uma vez combinadas com escolhas legislativas nacionais autônomas, elas permitiram com que emergissem certos *padrões de evolução em amplas áreas* da legislação trabalhista, principalmente para satisfazer necessidades primárias de excluídos e construir para eles um novo patamar de direitos. Sciarra (2005) argumenta que há uma única ‘língua’ a ser preservada nos desenvolvimentos nacionais, mais ampla que a das políticas de emprego. Uma forte evidência disso é o fortalecimento dos direitos fundamentais em alguns sistemas legislativos nacionais, tanto por causa da influência supranacional quanto por reformas constitucionais. A expansão daqueles direitos fundamentais no âmbito dos países membros constitui-se o maior e mais significativo sinal de evolução. É interessante notar que as tradições constitucionais permanecem sólidas nos sistemas nacionais legais, pois fica claro a existência de um benefício mútuo entre as políticas nacionais e supranacionais de conformação legislativa para a expansão dos

direitos fundamentais. Ademais, notam-se soluções muito criativas e inovadoras nos sistemas legais com fortes tradições constitucionais.

Outras importantes inovações ocorreram em consequência do Método Aberto de Coordenação. Seu regime legislativo destacou a necessidade das administrações do âmbito nacional se adaptarem a novos mecanismos de conformação e estipularem novos e especializados órgãos dentro do governo, o que torna a comparatibilidade entre os países mais difícil.

Observa-se também que no período analisado de 1992-2003, muitas mudanças governamentais e de coalizões políticas ocorreram nos países membros. Isso sem dúvida influenciou também a maneira autônoma e singular de resposta de cada país às diretrizes de emprego supranacionais. Assim, diferentes formas de interpretação da legislação trabalhista emergiram consoantes com enfoques mais dogmáticos de solucionamento de problemas contingenciais em adaptar a legislação existente, ou em conformação com estilos nacionais legislativos claramente diferentes.

Foram bastante exploradas as principais áreas das legislações trabalhistas influenciadas pelas reformas, fazendo com que inovativas mudanças e soluções surgissem. Destaque-se, por exemplo, a emergência dos empregos agenciados na Europa. O que torna a discussão do trabalho agenciado tão delicada é o fato dele trazer desafios aos legisladores nacionais e por tratar de por a prova a autonomia da legislação trabalhista em relação a legislação comercial¹³.

Enquanto em alguns países o emprego agenciado tem expandido através da garantia de princípios e direitos igualitários (Holanda, por exemplo), em outros ele introduziu baixos padrões como forma de propiciar a flexibilidade e elevar as oportunidades de emprego. O trabalho agenciado, em específico, surgiu como produto de uma economia menos estável e de demandas variáveis de mercado que frequentemente expõe as empresas a um imprevisto planejamento de produção e de mudanças nas necessidades de habilidades. As agências de emprego emergiram para responder à maior flexibilidade expressa pelos empregadores. A expansão de contratos não-padrões de empregos tem evidenciado aspectos da legislação

¹³ Legislação comercial aqui entendida como o escopo da estrutura sobre o qual as forças de mercados operam efetivamente.

trabalhista diretamente relacionados com o *welfare* dos trabalhadores. O trabalho agenciado, por exemplo, tem colocado a prova os legisladores nacionais, forçando-os a analisar se os princípios legislativos trabalhistas não foram sujeitos a desintegração. A resposta veio sob forma de reportar o assunto com medidas específicas, envolvendo a agência, os empregadores e o usuário. Neste campo, destaca-se o caso da Holanda que, como será visto adiante, implementou um amplo número de medidas legais em favor dos trabalhadores agenciados ao mesmo tempo que aboliu o sistema de licenças para funcionamento das agências a partir de 1999.

Assim, as reformas legislativas adotadas nos diferentes países da Europa indicam que a evolução da legislação trabalhista tem ocorrido em áreas semelhantes e alcançadas de forma a atingirem objetivos semelhantes. Muitas vezes essas reformas ocorreram através de intervenções específicas ao invés de reformas gerais. Destacam-se as intervenções feitas para elevar a flexibilidade no mercado de trabalho através de trabalho por período parcial e com contratos por período determinado. A grande diversidade de soluções adotadas pelos países membros nessa área sugere muitas vezes que o princípio não-discriminatório não se torna suficiente para introduzir padrões comparáveis de proteção social. Em vários países ainda há uma clara necessidade de especificação do trabalho por período parcial de tempo, por exemplo, a despeito da emergência de legislação nessa área ter inicialmente aparecido na década de 1980. A tendência em prover os trabalhadores temporários agenciados com melhores garantias tornou-se então presente em vários países, embora ainda haja algumas dificuldades.

Fica claro, portanto, a diferença entre os enfoques legislativos e as soluções adotadas com relação a esse tipo de trabalho, explicado em grande parte pelo fenômeno social por trás deste tipo de contrato refletindo diferentes tradições. A legislação nacional nesses campos está caracterizada pelas muitas mudanças ocorridas, particularmente a implementação de cláusulas diretivas¹⁴ sob as quais um amplo espaço é deixado para medidas nacionais de realização da flexibilidade. O desafio para a teoria e prática da legislação trabalhista torna-se, ademais, evitar a interrupção de uma tradição de proteção social e iniciar novas políticas de emancipação para novas categorias de trabalhadores não-

¹⁴ Como a Diretriz de Conselho 99/70/EC de 28 de Junho de 1999 para Trabalho por Período Determinado; e a Diretriz de Conselho 97/81/EC de 15 de Dezembro de 1998 para Trabalho por Período Parcial de Tempo.

protegidos, como os por período parcial e os com contrato de duração determinada (SCIARRA, 2005).

Ambos esses tipos de trabalho são abordados por diretrizes européias, mas a transposição destas para os âmbitos nacionais deu margem a adaptações nos sistemas legais, o que iniciou a comparatibilidade dos padrões nacionais e supranacionais. O fortalecimento de direitos de igualdade de tratamento, no entanto, deu impulso a evolução de legislações trabalhistas nacionais. Em alguns casos, entretanto, ainda se observa a dificuldade de ligação com as funções de políticas de emprego, uma vez que esses tipos de trabalho têm sido repetitivamente tratado pelas instituições européias como medidas de combate ao desemprego. A pergunta e a preocupação que permanecem é como avaliar o *trade-off* entre níveis de proteção e promoção do emprego. A grande diversidade de resposta dos Países Membros demonstra que o princípio não-discriminatório por si só muitas vezes não basta para introduzir padrões comparativos de proteção. A legislação nacional no campo do trabalho por período parcial e dos contratos com duração determinada são caracterizados pela variedade de implementação das diretrizes, no qual amplo espaço ainda é deixado para as medidas nacionais implementarem medidas de flexibilidade. Há entretanto, como argumenta Sciarra (2005), como intervir no âmbito supranacional e especificar como os princípios não-discriminatórios deveriam expandir os efeitos benéficos desses tipos de trabalho.

Uma grande mudança observada na última década na legislação trabalhista diz respeito às relações entre as leis e os acordos coletivos na Europa. Um novo equilíbrio tem sido estabelecido entre os acordos coletivos em diferentes âmbitos, o que tem reerguido os debates nacionais em torno do tema. O que se percebe é a existência de uma tensão entre regulações legislativas e contratuais, relacionadas por sua vez à natureza dos direitos a serem protegidos. Tem ocorrido uma evidente tentativa em alguns países em expandir a cobertura dos acordos coletivos com o objetivo de incluir novas categorias de trabalhadores, o que pode ser interpretado como uma tendência positiva e inovadora.

As tentativas de regular a estrutura de barganha coletiva podem ser consideradas evasivas, entretanto, de acordo com as tradições nacionais. O que se observa é que, sob o contexto de restrições econômicas, as mudanças legislativas ocorrem e os acordos coletivos

se posicionam no centro de uma difícil reorganização de prioridades. Ao invés de se oferecerem melhoras nas condições de trabalho, eles têm que de ajustar com provisões legislativas relacionadas a deterioração e *trade-offs*. Tem havido a tendência de reconhecimento de um escopo mais amplo para os acordos coletivos no que se trata a assuntos previamente designados pela lei.

O impacto da legislação trabalhista européia pode ser medido de diversas formas. Sciarra (2005) chama atenção para o principal resultado, qual seja, o efeito sobre a cultura legal. Os tribunais nacionais têm sido receptivos quanto à compreensão de como a legislação da União Européia penetra nas suas ordens legislativas. Os juízes têm expandido o horizonte de forma progressiva para incluir as fontes européias entre aqueles a serem fortalecidos, assim como introduzido elementos de mudança e adaptação, confirmando a importância e força das instituições jurídicas no processo de integração via legislação. O que mais se evidencia ao se realizar um estudo comparativo de certas áreas da legislação trabalhista é que sua evolução se baseia principalmente nos legisladores, tanto no âmbito nacional quanto supranacional. Isso não impede, no entanto, que as leis européias sejam usadas estrategicamente como justificativa de intervenção legal que não encontre aceitação ampla e irrestrita no âmbito nacional.

Seu impacto ocorre também sobre a implementação de instituições. Em vários países evidencia-se que a conformação com as políticas de emprego resultou na criação de órgãos especializados dentro das administrações nacionais, facilitando o processo de aprendizado e colocando ênfase nos mecanismos de conformação e comparatividade entre as respostas nacionais.

Por fim, as reformas legislativas adotadas em diferentes países revelam que a evolução da legislação trabalhista tem sido realizada em áreas semelhantes e alcançadas com objetivos semelhantes, fazendo emergir, algumas vezes, mais intervenções graduais do que reformas gerais. Mais adiante serão vistos os casos específicos da evolução da legislação trabalhista na Holanda e na Dinamarca, exemplos de países que implementaram flexibilidade no mercado de trabalho concomitante com a evolução da seguridade social.

1.5) O atual cenário do mercado de trabalho europeu

No ano 2000, a taxa de emprego na União Europeia (UE) era demasiado baixa e caracterizava-se por uma insuficiente participação das mulheres e dos idosos. Além disso, o setor dos serviços encontrava-se pouco desenvolvido e os indivíduos com poucas qualificações tinham menores possibilidades de continuar a receber formação ao longo das suas vidas de trabalho. Naquele mesmo ano, no Conselho Europeu extraordinário de Lisboa, foi definida uma estratégia para a UE, elegendo o emprego, as reformas econômicas e a coesão social como focos primordiais. O Conselho estipulou metas de longo-prazo para 2010: a taxa de emprego total deverá ser de 70% para população trabalhadora entre 15-64 anos de idade e 60% para as mulheres dessa mesma faixa etária. Um ano mais tarde, o Conselho Europeu de Estocolmo estipulou metas de médio-prazo para a taxa de emprego a ser alcançada em 2005: 67% para a taxa total de emprego e 57% para as mulheres. Este Conselho também estipulou a taxa de emprego de longo-prazo para os trabalhadores entre 55 -64 anos de idade para 2010: 50%.

Em 2006, sob contexto de retomada do crescimento econômico após anos de baixo desempenho das economias nacionais, os mercados de trabalho da UE registraram uma vigorosa retomada. Após aumentos modestos nos anos anteriores, o crescimento do emprego na UE-27 recuperou-se significativamente em 2006, com uma taxa de 1,6%, o que constitui o valor mais expressivo desde 2000. Destaque para o crescimento da taxa de emprego da Dinamarca e da Holanda, que foram superiores a média da UE-27 naquele ano (Ver Tabela 1.5.1).

Tabela 1.5.1. TAXA DE CRESCIMENTO DO EMPREGO (1995 – 2006)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
U.E.(27)	:	0.5	0.6	1.3	0.8	1.8	0.9	-0.3	0.4	0.8	1.0	1.6
U.E.(25)	:	0.6	1.0	1.5	1.1	1.7	1.1	0.4	0.4	0.8	1.0	1.6
U.E.(15)	0.8	0.6	1.0	1.7	1.8	2.2	1.4	0.6	0.5	0.9	0.9	1.4
Dinamarca	0.9	1.0	1.2	1.5	1.0	0.4	0.8	-0.1	-1.3	0.0	0.7	2.0
Holanda	1.7	2.2	3.1	2.6	2.6	2.2	2.1	0.5	-0.5	-0.9	0.2	1.8

(:) Não disponível

Fonte: Eurostat

Também em 2006, os progressos gerais no cumprimento da meta do Conselho Europeu de Lisboa foram os mais significativos desde 2000. As taxas de emprego total, das mulheres e dos trabalhadores mais velhos atingiram, em 2006, os 64,4%, 57,1% e 43,5%, respectivamente. A Dinamarca (77,4%) e a Holanda (74,3%) foram dois dos quatro países europeus a conseguirem superar a meta da taxa de emprego total para 2010, da mesma forma que a cumpriram para a taxa de emprego feminina: Dinamarca (73,4%) e Holanda (67,7%). Mesmo com estes avanços, no entanto, a UE reconhece que a concretização das metas de emprego global e dos trabalhadores mais velhos para todos os países nos próximos quatro anos figura-se um desafio cada vez mais complicado, ainda que o objetivo para a taxa de emprego das mulheres pareça agora estar ao alcance.

Tabela 1.5.2. TAXAS DE EMPREGO (1995 – 2006)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
U.E.(27)	:	:	60.7	61.2	61.8	62.2	62.5	62.3	62.5	62.9	63.4	64.4
U.E.(25)	:	:	60.6	61.2	61.9	62.4	62.8	62.8	62.9	63.3	63.9	64.7
U.E. (15)	60.1	60.3	60.7	61.4	62.5	63.4	64.0	64.2	64.3	64.7	65.3	66.0
Área do Euro (13 países)	58.1	58.2	58.6	59.3	60.6	61.7	62.2	62.4	62.6	63.0	63.7	64.6
Dinamarca	73.4	73.8	74.9	75.1	76.0	76.3	76.2	75.9	75.1	75.7	75.9	77.4
Holanda	64.7	66.3	68.5	70.2	71.7	72.9	74.1	74.4	73.6	73.1	73.2	74.3

(:) Não disponível

Fonte: Eurostat

Ainda naquele ano, pela primeira vez em pelo menos uma década, o emprego cresceu em toda a UE, com os 27 Estados-Membros registrando aumentos (Ver Tabela 1.5.2). Destaque para vários dos novos Estados-Membros, tais como a Estônia, Letônia, Polónia, Bulgária e a Eslováquia, e na Irlanda, Luxemburgo e Espanha. Mesmo os Estados-Membros que não haviam registrado aumentos do emprego no ano anterior (Alemanha, a Hungria, Holanda e Portugal), conheceram uma expansão significativa em 2006.

Registrou-se um aumento líquido de mais de 4 milhões de pessoas empregadas na UE-27 em 2006, com maior contribuição para este crescimento dada pelo aumento do emprego feminino do que o dos homens. Os trabalhadores concentrados na faixa etária

entre 25-54 anos representavam quase dois terços do aumento, cabendo aos trabalhadores mais velhos um pouco menos de um terço. Essa expansão generalizada do emprego, no entanto, ocorreu com persistentes e acentuadas variações entre os países: com taxas de emprego de 55% na Polônia e mais de 77% na Dinamarca. Ao mesmo tempo, as taxas de emprego das mulheres continuam a ser substancialmente inferiores às dos homens na maioria dos países, o mesmo ocorrendo com variações expressivas nos níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos entre os países.

Outro importante desafio para a UE constitui o aumento da participação na atividade econômica das pessoas mais velhas e o adiamento da sua saída do mercado de trabalho. Atualmente, na UE, mais de metade dos indivíduos na faixa etária 55-64 está em situação de inatividade, essencialmente por motivos de reforma, mas também devido a problemas de saúde ou responsabilidades familiares, ou ainda por acreditarem que não há trabalho disponível. Mesmo assim, dados recentes indicam que os esforços dos Estados-Membros para aplicar medidas em apoio do envelhecimento ativo começam a produzir resultados, uma vez que a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos aumentou mais de 7 pontos percentuais desde 2000, caracterizando-se como um dos componentes mais dinâmicos do mercado de trabalho da UE nos últimos anos.

Grande parte desse crescimento da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos pode também ser explicado pelo aumento da atividade das mulheres mais velhas, devido, por seu turno, ao reforço da participação das mulheres em geral na atividade econômica, como visto acima. Por outro lado, a subida das taxas relativas aos homens explica-se por sua saída mais tardia do mercado de trabalho, o que se deve principalmente a fatores como as reformas dos sistemas de pensões e proteção social e a outras medidas recentes associadas à promoção do envelhecimento ativo.

Observe-se que o recente aumento do emprego dos trabalhadores entre 55-64 anos não foi acompanhado de um agravamento significativo da precariedade dos seus postos de trabalho, nem está essencialmente relacionado com uma prevalência acrescida do trabalho em tempo parcial ou por conta própria. Ademais, constata-se que grande parte do crescimento do emprego deu-se em setores altamente especializados e intensivos em

conhecimento, operando-se uma transição de profissões mais manuais para outras de caráter não manual.

Entretanto, a participação dos mais velhos no mercado de trabalho na Europa continua a ser baixa em comparações internacionais e a taxa de emprego na faixa etária 55-64 ainda está 6,5 pontos percentuais aquém da meta de 50%, fixada em Estocolmo para 2010. As políticas atuais para favorecer o envelhecimento ativo diferem consoante os Estados-Membros¹⁵. Alguns grupos de Estados-Membros, em especial os países nórdicos, instituíram uma abordagem mais integrada do envelhecimento ativo e, quando comparados com outros, têm sido relativamente mais bem sucedidos em inserir e reter os trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

Quando analisada pela perspectiva do desemprego, o mercado de trabalho europeu tem apresentado queda na sua taxa desde meados da década passada. Para a antiga UE dos 15 Estados-Membros, a taxa passou de 10% em 1995 para o equivalente a 7,7% em 2006. Para a UE dos 27, a taxa chegou passou de 8,1% em 2006 para 7,0% em maio de 2007. Destaque mais uma vez para a Dinamarca e para a Holanda, que apresentaram respectivamente uma queda de 2,8 e 2,7 pontos percentuais em suas taxas de desemprego entre 1995-2006. Em maio de 2007, as taxas de desemprego desses dois países eram as mais baixas de toda a UE-27, sendo 3,2% na Holanda e 3,3% na Dinamarca, de acordo com dados do Eurostat (Tabela 1.5.3).

¹⁵ De acordo com a Comissão Europeia, entre as características dos sistemas que se revelam mais eficazes nesta área, citam-se bons níveis de saúde geral das pessoas mais velhas e idades de reforma razoavelmente elevadas; medidas ativas do mercado de trabalho bem concebidas e participação em ações de aprendizagem ao longo da vida; flexibilidade de horários e organização do trabalho; e menor pressão financeira para que os trabalhadores mais velhos abandonem o mercado de trabalho, quer em termos dos incentivos pecuniários oferecidos em caso de reforma, quer de iniciativas para que os empregadores prefiram contratar jovens.

Tabela 1.5.3. TAXAS DE DESEMPREGO (1995 – 2006)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
U.E.(27)	:	:	:	:	:	8.6	8.5	8.9	8.9	9.0	8.9	8.1
U.E.(25)	:	:	:	9.3	9.1	8.6	8.4	8.7	9.0	9.0	8.9	8.2
U.E.(15)	10.0	10.1	9.8	9.3	8.5	7.7	7.2	7.6	7.9	8.0	8.1	7.7
Área do Euro (13 países)	10.5	10.7	10.6	10.0	9.1	8.2	7.8	8.2	8.7	8.8	8.9	8.3
Dinamarca	6.7	6.3	5.2	4.9	5.2	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9
Holanda	6.6	6.0	4.9	3.8	3.2	2.8	2.2	2.8	3.7	4.6	4.7	3.9

(:) Não disponível

Fonte: Eurostat

Neste sentido, o desemprego juvenil e as dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho continuam a ser desafios fundamentais para muitos Estados-Membros da UE. Embora os indícios apontem para algumas melhorias recentes na queda do desemprego, a redução do desemprego juvenil fica ainda aquém do desejado. Em 2006, essa atingiu 17,4% (muito acima da média global), e, portanto, continua elevada na UE, não tendo mostrado avanços relativamente à correspondente taxa do grupo etário 25-54. As maiores dificuldades entre os jovens continua a ser operar uma transição fácil e rápida entre ensino e trabalho. Uma proporção modesta, mas significativa, permanece presa numa rede de empregos temporários, muitas vezes mal remunerados, de onde é difícil sair. Em risco estão também os jovens que atravessam longos períodos de tempo fora do emprego, do ensino ou da formação.

No que diz respeito ao emprego flexível europeu, medi-lo e identificá-lo não é tarefa simples e em muitos casos seu aspecto quantitativo varia dependendo do estudo analisado. Consideramos neste trabalho como emprego flexível aqueles com contrato de duração determinada, emprego por período parcial, o emprego temporário, emprego por chamada, contratado via agências de serviço etc.

A proporção de empregados trabalhando com contratos com prazo determinado com relação ao total de empregos foi de cerca de 10% em 2000 para a UE15¹⁶. Já a proporção

¹⁶ Dentre esses 10%, cerca de 42% dos empregados possuíam contratos com duração de menos de um ano. Apenas 12% possuía contrato com duração maior de quatro anos. A duração dos contratos por prazo determinado varia significativamente de país para país dentro da União Europeia. Estas estatísticas, no entanto, não fazem distinção entre emprego temporário e aqueles com duração determinada, de forma que se torna complicado tirar maiores conclusões do contexto (EUROFOUND, 2003).

dos trabalhadores por tempo parcial sobre o total dos trabalhadores representava, em 2000, cerca de 17,5% (era 15% em 1995). O principal fenômeno relacionado ao trabalho por tempo parcial é a proporção muito mais elevada de mulheres com esse tipo de contrato do que os homens (32% das mulheres e 7% dos homens possuem esse tipo de contrato de trabalho). A principal razão de escolha por esse tipo de contrato de trabalho é, na maioria das vezes, por vontade de não se trabalhar por tempo integral, seguido da incapacidade de se encontrar trabalho por período integral e do fato da pessoa estar participando de algum treinamento paralelamente.

O aumento da taxa de emprego na União Européia ao longo dos últimos anos foi acompanhado pelo aumento do emprego parcial e dos empregos com contratos temporários. Na UE-15, em 2006, a parcela de emprego por período parcial no total de empregos foi de aproximadamente 20,5%, sendo 7,9% para os homens e 33,1% para as mulheres. Na UE-27 a parcela de trabalhadores por período parcial foi de 18% em 2006, acima da proporção de aproximadamente 16% de 1997. Destaque para o crescimento da parcela de emprego por período parcial sobre o total de empregos na Holanda, a maior economia *part-time* do mundo, que de 37,4% em 1995 passou para 46,2% em 2006.

Já a parcela de empregados com contrato temporário de trabalho na EU-25 foi de 14,2% em 2006, sendo 13,7% para os homens e 14,9% para as mulheres. Em termos etários, os jovens entre 15 e 24 anos são mais prováveis de ter um contrato temporário de trabalho, sendo que em 2006, 40,1% deles os tinham, comparado com 11,4% daqueles entre 25 e 54 anos de idade.

1.6) O equilíbrio entre flexibilidade e seguridade nas relações de emprego

É irrefutável o fato de que, como recorda Cabezón (2001), a desregulação muitas vezes seja tratada como meio de geração de empregos no contexto atual dos trabalhadores inseridos em um ambiente de menor sindicalização, mudanças na proteção social, menos acordos coletivos, redução de direitos básicos etc. Matthys (s/d) destaca que infelizmente

vários países da Europa adotam a concepção de que a regulação causa rigidezes¹⁷ ao mercado e que, portanto, a flexibilidade seria a consequência da falta de regulação. Para eles, não se leva em consideração a imperfeição do mercado no direcionamento da desregulação para alcançar a flexibilidade das normas e regulações do trabalho.

A resposta a este tipo de enfoque vem sendo atual e constante discussão do tema em torno da combinação de flexibilidade e seguridade e da exploração de todos os potenciais oferecidos pelos diferentes tipos de flexibilidade no atual complexo do mercado de trabalho. O desafio, de acordo com Cabezón (2001), recai em demonstrar que tanto os níveis de emprego e de flexibilidade no mercado de trabalho podem ser elevados sem abandonar os aspectos fundamentais de solidariedade e de direitos básicos sobre o qual a sociedade europeia está construída.

De maneira semelhante, Esping-Andersen e Regini (2000) observam que o elevado nível de desemprego atual na Europa frequentemente leva o debate sobre o assunto para a questão a respeito de qual deve ser o melhor equilíbrio entre garantias sociais e flexibilização do trabalho. O tema, de acordo com os autores e seguindo a visão defendida neste trabalho, não deve ser direcionado ao dualismo entre total desregulação do mercado de trabalho ou total regulação para o alcance do objetivo proposto, qual seja, a criação de empregos. Provavelmente uma interessante maneira de focar a discussão seja exatamente aquela adotada por Esping-Andersen e Regini (2000), ou seja, discorrer sobre a melhor maneira de recombina os existentes elementos regulatórios com o intuito de ajudar no objetivo desejado.

Em 1997, a Comissão Europeia lançou o Livro Verde para uma Parceria para uma Nova Organização do Trabalho (*“Green Paper on a Partnership for a New Organization of Work”*) destacando, como princípio, de que as rigidezes podem ter efeitos positivos de longo prazo ao criar eficiências dinâmicas através da estimulação de inovações técnicas e organizacionais baseadas na confiança. O enfoque é para o fato de que uma nova organização do trabalho poderia ter efeitos e benefícios potenciais para todos. A discussão ocorre basicamente em torno do tempo de trabalho, por isso duas questões emergem no

¹⁷ Para esses países, como elementos de rigidezes do modelo social europeu são considerados: a barganha coletiva centralizada, as altas taxas de sindicalização, as contribuições e cargas fiscais sobre o emprego, a proteção legislativa ao trabalho e benefícios desemprego.

Livro: uma primeira relacionada á flexibilização do tempo de trabalho e outra envolvendo a relação entre o tempo de trabalho e a criação de empregos. O Livro Verde constata que

[...] O ponto principal é que os parceiros sociais e os *policy-makers* precisam encontrar um equilíbrio entre flexibilidade e seguridade. A reorganização do trabalho freqüentemente causa incertezas. Os trabalhadores precisam, acima de tudo, de serem assegurados de que depois que todas as mudanças sejam instauradas eles ainda terão um emprego e que este emprego será por um tempo razoável. Ao mesmo tempo, uma vez que as alterações são feitas, a nova organização do trabalho pode oferecer aos trabalhadores crescente seguridade através de maior envolvimento em seus trabalhos, mais satisfações e a possibilidade de desenvolvimento de capacidades e empregabilidade de longo-prazo. Esta seguridade para os trabalhadores também pode prover os empregadores com crescente seguridade na forma de uma força de trabalho mais estável, versátil e contida. (COMISSÃO EUROPÉIA – “*Livro Verde para uma Parceria para uma Nova Organização do Trabalho*”. 1997).

Antes de discutir melhor o tema flexibilização do mercado de trabalho e sua relação com a seguridade social nos casos da Holanda e da Dinamarca, é importante destacar que a flexibilidade e a seguridade caracterizam-se por tipologias diversificadas e que remontam à explicação de suas fontes. Vejamos quais são suas origens e sua tipologia, para em seguir compreender a estratégia da “flexiguridade”.

1.6.1) Definição dos componentes da flexiguridade: a flexibilidade e seguridade

Em relatório do EUROFOUND - “*Flexibility and Social Protection*” - Vielle e Walthery (2003, p. 7) observam que o termo *flexibilidade*

[...] tem gradualmente se estabelecido nos últimos vinte anos como uma maneira de se referir a um conjunto heterogêneo de práticas que relacionam ambas as formas de organização de trabalho, como as emergentes formas contratuais, estabelecendo a relação empregado /empregador.

É baseado nessa maneira de definir o termo que Regini (2000a) afirma que a flexibilização parece ter se tornado a palavra de ordem para tudo que os empregadores acham desejável e para toda receita formulada por *policy makers* no combate ao desemprego e perda de competitividade. Mesmo assim, como argumenta o autor, é importante destacar que o sistema manufatureiro pós-fordista e a organização dos serviços de fato exigem uma maior flexibilidade de trabalho que a tradicional indústria manufatureira.

As novas formas de organização do trabalho tiveram impacto no antigo modelo fordista. O capitalismo do pós Segunda Guerra Mundial estabelecia que a força de trabalho deveria se ajustar a um sistema de tempo formal e hierarquizado. Novas formas de relacionamento com o tempo vêm surgindo na forma como o trabalho é organizado no emprego e na vida dos trabalhadores. As mudanças nas regras que se formam ao redor da organização do trabalho têm erodido o relacionamento entre trabalhador-empregador (SUPLOT, 2001).

Se pensarmos em relação às fontes da flexibilidade, poderemos perceber três que são comumente relatadas (EUROFOUND, 2003: 10; REGINI, 2000a):

a) A política dos empregadores: inserida no contexto de estratégias para redução da força de trabalho ou através de políticas desenhadas para conciliar da melhor maneira possível o ritmo de produção com a demanda. Portanto, estratégias formuladas para melhor adaptação ao ambiente competitivo moderno e que permitem aos empregadores reduzir ou eliminar os custos associados à contratação/demissão e alcançar flexibilidade no uso da força de trabalho.

b) A política dos governos: no contexto de combate ao desemprego, várias políticas governamentais fazem uso de formas atípicas de emprego com o intuito de criar emprego público e facilitar a integração no mercado de trabalho daqueles anteriormente não-inseridos. São políticas geralmente focadas nos grupos mais vulneráveis, como jovens, desempregados por longo período e mulheres menos capacitadas.

c) A preferência dos próprios empregados: esta fonte, no entanto, deve ser examinada com cuidado. O desenvolvimento de formas autônomas de organização do trabalho parece levar a um aumento da demanda por uma sincronização entre o estilo de

vida privado e o estilo de trabalho. Entretanto, pouco é conhecido sobre até que ponto essa autonomia afeta um número considerável de trabalhadores. Mesmo no caso da maior demanda por parte dos serviços por período parcial advir das mulheres com a explicativa de desejarem conciliar os cuidados dos filhos com uma vida ativa de trabalho, não se pode dizer que isso seja uma preferência delas. Na verdade, as formas flexíveis de trabalho parecem ter sido desenvolvidas mais com o intuito da criação de novos empregos do que com o objetivo de conciliar a vida privada com o trabalho. A comprovação disso está no fato de que trabalhos com contrato temporário ou por período parcial podem variar em termos de horas de trabalho mais frequentemente do que serviço em período integral.

A diversidade de classificações e/ou tipos de flexibilidade identificada é função de diferentes enfoques adotados. Estes, por sua vez, dependem do foco nas condições de trabalho, as estratégias adotadas pelas companhias ou a caracterização do contrato de emprego. Para Regini (2000a), compreende-se o termo por quatro principais tipologias:

i) *Flexibilidade numérica*: refere-se à facilidade de contratação e demissão no número de empregados para atender as flutuações na demanda ou inovações tecnológicas.

ii) *Flexibilidade funcional*: refere-se à facilidade com que as tarefas realizadas pelos empregados podem ser readaptadas em função de mudanças na demanda. Essa flexibilidade envolve a habilidade do empregado e a capacidade do empregador de realocar e reorganizar sua força de trabalho para adaptá-la a novas tecnologias e novas formas de utilizar o recurso humano por meio da rotação de trabalho, mobilidade interna etc.

iii) *Flexibilidade salarial*: refere-se à extensão com que a administração é livre para alterar salários e o sistema de salário em resposta a alterações no mercado de trabalho ou condições de competitividade. Este tipo de flexibilidade afeta a extensão com que os diferenciais de salários são determinados unilateralmente por empregadores ou através de regulação institucional.

iv) *Flexibilidade temporal*: refere-se à possibilidade de ajustar a quantidade de horas de trabalho utilizada de acordo com variações cíclicas ou sazonais na demanda através da alteração do número de horas por dia, semana ou ano ao invés de variar o número de pessoas empregadas. Exemplos: ajustes através de trabalho por turno, horas extras, trabalho por período parcial flexível etc.

De acordo com Regini (2000a), parece haver uma contradição entre os quatro tipos de flexibilidade no trabalho, de forma que ao se perseguir um tipo automaticamente torna-se impossível atingir os outros. Além disso, flexibilidade e desregulação por si só estão longe de representarem receitas com efeitos únicos na performance do mercado de trabalho.

Matthys (s/d) engloba a tipologia enumerada acima no grupo de flexibilidade pelo lado da demanda, ou seja, com ênfase na importância da firma flexível. Por outro lado, a flexibilidade do lado da oferta é mencionada pela autora como aquela que põe ênfase nas políticas familiares, ou seja, o crescimento de formas atípicas de emprego que representam um crescimento na oportunidade de emprego para grupos anteriormente discriminados, como mulheres com obrigações domésticas e jovens que não se desligaram do ambiente educacional.

A tipologia referente à flexibilidade que será principalmente considerada neste trabalho é aquela desenvolvida pelos estudiosos holandeses Wilthagen e Tros (2003), uma vez que se destaca o fato de ter sido na Holanda onde o termo “flexigurança” desenvolveu-se inicialmente a partir da reforma das leis de trabalho de 1999. A tipologia adotada pelos autores se assemelha um pouco àquela estipulada por Regini (2000a), como visto acima:

a) ***Flexibilidade externa numérica:*** referente à facilidade/dificuldade de demissão e admissão do empregado e pela extensão pelo qual contratos de emprego com período determinado podem ser usados;

b) ***Flexibilidade interna numérica:*** dificuldade/facilidade de mudança na quantidade de trabalho utilizada em uma empresa sem precisar recorrer a contratações ou separações (ex. através da mudança do período de trabalho, utilização de trabalho por período parcial de tempo ou hora-extra etc.)

c) ***Flexibilidade funcional:*** dificuldade/facilidade de alteração na organização de trabalho ou habilidade dos trabalhadores e empresas de se adaptarem a novos desafios (multi-tarefas; rotação de trabalho etc.)

d) ***Flexibilidade salarial:*** o grau de resposta dos custos salariais às condições econômicas.

Por outro lado, quando a dimensão a ser analisada é a da seguridade, quatro elementos podem ser observados:

a) ***Seguridade de trabalho***: expectativa relacionada à durabilidade de serviço de um trabalho em específico.

b) ***Seguridade de emprego***: a expectativa referente à permanência em um emprego (não necessariamente com o mesmo empregador).

c) ***Seguridade de renda***: o grau de proteção de renda no caso de interrupção de um trabalho remunerado.

d) ***Seguridade de combinação***: a habilidade/inabilidade de se combinar um trabalho remunerado com outra atividade privada ou social.

Será observado neste trabalho que os modelos bem-sucedidos de “flexigurança” holandês e dinamarquês refletem de forma diferenciada as variadas combinações entre um determinado tipo de flexibilidade com um determinado tipo de seguridade.

1.6.2) A flexigurança como estratégia política

Wilthagen e Rogowski (2002) destacam que o termo “flexigurança” define, acima de tudo, uma estratégia política que busca, concomitante e deliberadamente, melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho, as organização e relações de trabalho de um lado e, a seguridade de emprego e renda, especialmente para grupos mais fracos de trabalhadores dentro e fora do mercado de outro.

A Comissão Europeia (2007) observa de forma clara que a “flexigurança” é uma combinação de flexibilidade e seguridade nos arranjos do trabalho e que surgiu como resposta e estratégia às necessidades atuais dos mercados de trabalho europeu. Dentre outros desafios privados e corporativos, destaca-se o fato da necessidade de reforçar os modelos sociais da União Europeia, comprometidos com a proteção social. Desde 1993 essa preocupação em abordar o *nexus* flexibilidade-seguridade ao mesmo tempo tem perpassado pelo discurso político da União Europeia, iniciando-se no Livro Branco sobre o

Crescimento, Competitividade e Emprego (1993) e sendo aprofundado no Livro Verde sobre Parceria para uma Nova Organização do Trabalho (1997).

Assim, entender a “flexigurança” como uma estratégia política europeia significa ter em mente, dentre outros aspectos, o processo histórico de busca das instituições europeias por uma coordenação de políticas em favor deste *nexus* entre flexibilidade-segurança que, muitas vezes, podem ser analisadas por seus múltiplos tipos de *trade-offs* (envolvendo trabalhadores individuais, seus grupos, setores da economia, sistema de governança nacional etc.), dependendo do nível em que ele ocorre. De acordo com Wirth, as conferências europeias de Essen (1994), Florença (1996), Amsterdam (1997), Luxemburgo (1997) e Lisboa (2000) já abordavam a necessidade de um novo equilíbrio entre os componentes da “flexigurança” como um aspecto central da Estratégia Europeia de Emprego e um desafio enorme para o modelo social europeu.

A “flexigurança”, portanto, tem se explicitada por uma tentativa de unir as necessidades fundamentais de proteção social, coesão social e solidariedade aos trabalhadores, que precisam de segurança suficiente na vida e em suas carreiras para enfrentarem as mudanças e desafios no emprego. É uma forma de oferecer proteção contra más condições de trabalho, oportunidades de capacitação e de mobilização de um emprego ao outro. Paralelamente, é uma estratégia para manutenção e melhoria da competitividade, ao mesmo tempo em que reforça o modelo social.

Trata de atrair pessoas a bons empregos e desenvolver seus talentos no mercado de trabalho. Dessa forma, os países membros têm reconhecido cada vez mais a importante necessidade de desenvolver iniciativas políticas para ajudar as pessoas a permanecerem no mercado de trabalho enquanto garantem a competitividade de suas empresas, garantindo, simultaneamente, coesão social no mercado de trabalho para os empregados.

O termo, portanto, não deve ser simploriamente interpretado como sendo sinônimo apenas de flexibilidade, ou seja, liberdade de demissão pelos empregadores e pouca segurança aos trabalhadores com contratos de trabalho abertos. Na “flexigurança”, importa reconhecer que flexibilidade e segurança não se opõem. Seu conceito rompe com esta antinomia. Os empregadores podem estar interessados em ter relações de trabalho estáveis e seguras e trabalhadores motivados, e os trabalhadores podem estar também

interessados na flexibilidade dos horários, da organização do trabalho e das condições salariais. Novos tipos de mercado de trabalho podem, assim, gerar uma nova interação entre flexibilidade e segurança. Tradicionalmente os empregadores anseiam por um mercado de trabalho mais flexível, o que tem sido considerado incompatível com as aspirações de segurança de emprego dos trabalhadores e de elevados níveis de subsídios de desemprego e de doença.

Os casos da Holanda e da Dinamarca, como serão visto a partir do próximo capítulo, são exemplos da prática bem adotada do termo.

1.6.3) Os desafios da flexigurança na Europa

A existência de altas taxas de desemprego de longo-prazo na maioria da Europa tem levado a divisão do tempo de trabalho como um possível instrumento de solução do problema. De acordo com Compton (1997:11), o tema sobre redução do tempo de trabalho foi considerado dentro da Comissão Europeia como parte do delineamento do Livro Branco para o Conselho Europeu de Bruxelas em 1993. Mesmo assim, não parece ter havido um movimento em conjunto por parte dos países membros de forma homogênea, a não ser pela Comissão Europeia. Parece ter faltado, de acordo com o autor, uma boa razão de porque a União Europeia precisasse estar envolvida de forma conjunta e homogênea. Especialmente se considerarmos as diferenças entre os países membros referentes às leis de emprego, que, por sua vez, tornam difícil fazer com que uma política de redução do tempo de trabalho seja uma medida de política de combate ao desemprego extensiva à toda área de maneira eficiente.

Lodovici (2000: 31) com isso observa que o *trade-off* entre emprego e regulação do mercado de trabalho intensificou-se nos últimos anos devido à maior necessidade de ajustes nos sistemas regulatórios. A comparação entre sistemas de regulação dos países, no entanto, necessita considerar diferentes combinações de proteção ao emprego, provisão de bem-estar e barganha salarial, a cobertura dos benefícios, práticas correntes e a presença de medidas que facilitam os ajustes.

Uma reestruturação suave do mercado de trabalho com um mínimo de perdas de recursos humanos não ocorre, no entanto, apenas através da “flexigurança”. Ela é uma das condições, mas, juntamente, são também importantes e necessários um contexto macroeconômico e taxas de crescimento favoráveis, assim como a consideração do modelo de bem-estar social nacional.

Riscos e problemas também são apresentados pela “flexigurança”. Trata-se de um caro sistema que requer a expansão de gastos públicos por parte dos países. De forma geral, a complexidade de seus custos são tais que demandam uma parceria muito grande entre *stakeholders* no mercado de trabalho nacional. As políticas ativas de mercado de trabalho são bastante demandantes de funcionários e administração, o que acarreta no aumento do emprego do setor público. A introdução de uma proteção ao emprego menos severa pode vir a enfrentar resistência política, uma vez que privilégios podem ser extraídos de empregos permanentes. Obviamente, essas condições não são ocorrentes em todos os países.

Os casos mais bem-sucedidos no estabelecimento do equilíbrio entre proteção e flexibilidade, de acordo com Sarfati (2003a), parecem ser encontradas nas estratégias dos países baseadas no diálogo social e na negociação. Esses são os casos da Holanda e da Dinamarca, que veremos a partir do capítulo seguinte.

CAPÍTULO 2

HOLANDA

2.1) Introdução

A Holanda está localizada no centro-norte da Europa entre a Alemanha e a Bélgica. Seu sistema político é monárquico constitucional e o idioma oficial é o holandês. O país é pequeno, com uma área geográfica de aproximadamente 43 mil km². No fim de 2006, a população total era de cerca de 16,3 milhões de habitantes (quase 20% é imigrante), o que torna o país um dos mais populosos da Europa (482 habitantes por km²). A expectativa de vida da população ao nascer é de 78,9 anos, sendo que para os homens é 76,4 e para as mulheres, 81,6 anos. A estrutura demográfica demonstra que o país tem a segunda população de jovens mais numerosa na Europa: cerca de 18% da população tem entre 0 e 14 anos de idade. O país é um importante centro econômico e distribuidor na Europa. A principal atividade econômica nacional é o processamento de comida, química, refinamento de petróleo, maquinaria elétrica e eletrônica. O setor de serviço, no entanto, é o maior representante da economia (50%). Seu setor agrícola também é bastante dinâmico. No início de 2007, o crescimento econômico do Produto Nacional Bruto foi de 4,1% e o PNB per capita no valor de US\$38.500.

É bastante reconhecido entre a literatura acadêmica européia que a Holanda, entre 1982 e 2000, experimentou uma enorme recuperação econômica - usualmente denominada “milagre holandês” - responsável pela queda do desemprego de 12% no início da década de 1980 para cerca de 6% em 1990 e 3% em 2000 (BECKER, 2000; VISSER, 2002).

O significativo aumento na força de trabalho, principalmente devido à participação feminina no mercado de trabalho holandês (fenômeno característico de vários países europeus naquela época), também contribuiu para um aumento maior na oferta de trabalho do que em sua demanda.¹⁸ Quanto ao sistema de seguridade social, foi grande a pressão que

¹⁸ Entre 1970 e 1977 a força de trabalho feminina cresceu 125% diante de um crescimento de 20% da força de trabalho masculina. Isso significa que a participação feminina no mercado de trabalho holandês cresceu de

o aumento no desemprego exerceu sobre a manutenção da viabilidade financeira do sistema. O impacto destes crescentes gastos coletivos foi a elevação dos déficits orçamentários e a irreversível insustentabilidade financeira que o sistema esteve prestes a enfrentar¹⁹.

Visser (2002) observa que a rápida difusão do emprego por tempo parcial²⁰ na Holanda - conhecida atualmente como a primeira economia *part-time*²¹ do mundo - foi em sua maior parte resultado de um processo espontâneo direcionado pela tardia entrada da mulher no mercado de trabalho. Para aquele autor, essa entrada condicionou e delineou as políticas do governo, sindicatos e firmas, em vez de ter sido delineado por eles. A opção pelo emprego por período parcial foi reforçada pela adversidade do mercado de trabalho dos anos 1980, descoberta pela política governamental e então adotada, após certa hesitação, pelos sindicatos e feministas. Assim, a demanda por flexibilidade e emprego por período parcial emergiram no país como consequência não-intencional da campanha por redução das horas de trabalho na década de 1980. De acordo com Visser (2000), o que diferencia o emprego por tempo parcial na Holanda do resto dos países na Europa é que naquele o trabalho por tempo parcial é, na maior parte das vezes, voluntário.

Na década de 1990, o emprego continuou a se elevar e o desemprego a cair. O elevado aumento do nível de emprego, portanto, é creditado à crescente participação feminina no mercado de trabalho através de emprego por período parcial. Entretanto, para Becker (2000), o desenvolvimento do trabalho por período parcial na Holanda não pode ser explicado apenas às mulheres. A participação dos homens neste tipo de trabalho é um dos

29% para 54%. É sabido que a maior parte desse aumento na participação feminina ocorreu em empregos com período parcial de trabalho (*part-time work*) (VAN OORSCHOT, 2002).

¹⁹ O número de desempregados na Holanda que demandavam benefícios da proteção social dobrou de 1970 a 1978 e depois novamente dobrou entre 1978 e 1982. Ao mesmo tempo, o número de beneficiários pelo seguro social cresceu 100.000 naquele primeiro intervalo de tempo e mais de 250.000 entre 1978 e 1982.

²⁰ Visser (2000) destaca que os empregos por período parcial holandês na maioria das vezes têm uma duração de horas semanais muito curta (entre 0-11 horas por semana); está localizada nos setores de alimento, limpeza e varejo; é mais freqüente entre os jovens, mulheres (re)entrando no mercado de trabalho sem educação formal e estudantes.

²¹ A rigor, Visser (2000), Hartog (1999) e Van Oorschot (2002) não consideram o trabalho por período parcial na Holanda como uma forma de trabalho flexível ou atípica, justamente por causa da forma como esse tipo de contrato de trabalho é difundido no país, pela proteção contra demissão injusta a que têm direito (da mesma forma que trabalhadores por tempo integral) e pelo direito de recebimento de uma salário mínimo desde 1993. Outros autores, no entanto, como Becker (2000) e o próprio relatório do Eurofound (2003) consideram-no uma forma atípica de trabalho baseado no tempo de trabalho inferior.

mais elevados da Europa, sendo que cerca de 16% dos que trabalham possuem emprego em período parcial.

O que torna o processo de decisão política holandesa tão distinto dos outros países da Europa é o papel formal das instituições pela coordenação política (KOK, 2000; SARFATI, 2003a). A Holanda foi tão bem-sucedida na sua reforma sócio-econômica dos anos 1980 e de adaptação do sistema de *welfare state* devido, em grande parte, à coordenação política de suas instituições. Os parceiros sociais e o governo frequentemente envolvem-se em negociações e consultas regulares e institucionalizadas para discutirem os temas relevantes para o crescimento econômico, o emprego e a proteção social. O redesenho do sistema de seguridade social e dos ajustes macro-econômicos foi enormemente facilitado pelo diálogo entre os sindicatos, organizações dos empregadores e o governo. Com isso, o país tornou-se o pioneiro no equilíbrio e promoção da reestruturação da seguridade social e da flexibilidade no mercado de trabalho. Tanto o governo quanto os parceiros sociais estão convencidos de que os potenciais efeitos positivos do trabalho flexível e do emprego por período parcial apenas podem ser alcançados na prática se as condições legais referentes às leis trabalhistas, seguridade social, sistema de licenças, tratamento igual de trabalhadores *part-time* e flexíveis etc. são garantidas (VAN OORSCHOT, 2002: 26).

Isso não significa, no entanto, que tenham deixado de existir desafios com relação àquele sistema no país e no mercado de trabalho.

A Holanda, juntamente com a Dinamarca, são os casos mais bem-sucedidos no cenário europeu de desenvolvimento da flexibilidade juntamente com seguridade, por isso destacam-se como exemplos. Observe-se que na Holanda, a flexibilidade do mercado de trabalho caracteriza-se pela flexibilidade interna numérica, ou seja, relacionada à flexibilidade nos tipos de contratos (REMERY *et al.*, 2002). Por outro lado, a flexibilidade dinamarquesa, como será visto adiante, está caracterizada pela facilidade e pouca restrição de demissão e admissão do trabalhador no mercado de trabalho, ou seja, pela flexibilidade externa numérica.

Neste capítulo será analisado como a coordenação política se instituiu no modelo holandês denominado *Polder Model*, bem como sua constituição no país, a importância da

institucionalização dos parceiros sociais nas decisões trabalhistas e de seguridade social dos trabalhadores, a singularidade da estrutura do mercado de trabalho holandês e os desafios da evolução do sistema de proteção social, assim como sob que contexto e forma o sistema de flexibilidade e seguridade (“flexiguridade” ou “flexigurança”) emergiu no país.

Será visto como a dificuldade, no âmbito holandês, é bem menor que em vários outros países em fazer com que o processo decisório seja aceito por todos os parceiros sociais. A existência de um formato de elaboração de políticas é amplamente caracterizado no país pela busca de um consenso. Por sua vez, esse esforço pela harmonização de interesses e/ou estabelecimentos de objetivos comuns é feito sob contexto de um intenso estado de barganha e negociação no qual operam os parceiros políticos envolvidos, quais sejam, no caso holandês, o governo, associações de empregadores e sindicatos.

Por fim, o capítulo está dividido em duas grandes partes. A primeira trata especificamente do mercado de trabalho, suas estruturas e características, regulação, legislação e as principais mudanças ocorridas no cenário após a Lei de Flexibilidade e Seguridade de 1999. A segunda parte trata do sistema de seguridade social holandês, especificamente os sistemas de seguro desemprego, pensão por idade e de seguro por doença, e como estes estão articulados diante do mercado de trabalho, bem como as mudanças recentes nos critérios de elegibilidade, cobertura e duração dos benefícios etc.. Deixa-se claro que os dois sub-tópicos do capítulo não devem ser compreendidos de forma separadas e independentes entre si, uma vez que estão estreitamente inter-relacionadas para compreensão do tema da “flexiguridade” na Holanda. Optou-se apenas por tratá-los de forma separada para mais clara exposição e compreensão do tema. Destaque-se também que o objetivo do capítulo não é esgotar todos os detalhes relacionados ao mercado de trabalho e sistema de seguridade trabalhista holandês, e sim enfatizar os principais pontos que lançam luz para a singularidade da Holanda na Europa.

2.2) O mercado de trabalho e a Flex Wet

A seguir, serão vistos a forma como o mercado de trabalho holandês se conforma, suas especificidades e a importância das alterações criadas pela lei Flex Wet de 1999.

2.2.1) A conformação do modelo de consulta (Polder Model)

Ao fim da Segunda Guerra Mundial surgiram as origens do modelo holandês de seguridade social, trabalho e emprego que futuramente ficaria mais conhecido como “*Polder Model*”²². A necessidade de reconstrução nacional era tão intensa que as associações de empregadores, sindicatos e o governo decidiram atuar em cooperação para restaurar a economia nacional. Era estabelecido então a organização privada das associação de empregadores e sindicatos denominada Fundação do Trabalho (*Stichting van de Arbeid - STAR*), até hoje grande responsável pelo processo decisório de negociação salarial no país. Naquele momento, ficava acordado que os salários seriam mantidos em baixos níveis e que seria criado um sistema de seguridade social com alto grau de proteção.

Nos anos 1960, o sistema começou a se enfraquecer à medida em que os trabalhadores reivindicavam maiores salários em compasso com o crescimento da economia. O sistema nacional de consulta, coordenação e orquestração permaneceu, mas passou à responsabilidade dos parceiros sociais a determinação dos níveis salariais em âmbito corporativo através de acordos de barganha coletivos.

A partir dessa década, o custo do alto nível de seguridade social passou a crescer gradualmente e nos anos 1970 seria criado um sistema de compensação inflacionário como princípio geral dos acordos de barganha coletivos. Com a crise do petróleo naquela década, esses fatores criaram altas taxas de desemprego e os anos 1980 começaram com o desemprego no topo da agenda política.

Até a década de 1980, a Holanda era visto com um país relativamente inflexível em seu mercado de trabalho, caracterizado particularmente por severa proteção contra demissão e uma política passiva de seguridade social (WILTHAGEN e TROS, 2003). Em 1982, as organizações dos sindicatos e dos empregadores assinaram o *Acordo de Wassenaar* com o apoio do governo. Este representou o início de uma nova era de relações de trabalho no país. Os sindicatos barganharam sua capacidade de determinação salarial em troca do fim do veto das organizações dos empregadores contra a rodada de redução na

²² Nome dado em referência ao constante desafio e luta holandesa contra o nível da água.

jornada de trabalho. O objetivo do Acordo foi desenvolver políticas para trazer as elevadas taxas de desemprego para baixo²³.

O Acordo de Wassenaar de 1982, além de um marco nas relações de trabalho, tornou-se também vital para as legislações de trabalho. O acordo foi firmado depois que os líderes do mais importante sindicato nacional (FNV) e da associação de empregadores (VNO) chegaram a um acordo no que se referia ao fim do sistema automático de compensação inflacionária dos salários. De acordo com Remery *et al.* (2002) e Hartog (1999), os principais termos concluídos no acordo relacionavam-se, portanto, ao aumento moderado dos salários, maior espaço para surgimento de empregos por período parcial para possibilitar maior redistribuição do emprego entre empregados e desempregados e maior flexibilidade no mercado de trabalho.

No acordo, foi decidido que uma das principais frentes contra o desemprego seria a redução do período de trabalho. Mais especificamente, o Acordo fez frente a três principais pontos:

a) a redução do período de horas trabalhadas para 38 horas semanais em diversas formas;

b) o governo começou a promover o trabalho por período parcial de tempo com ênfase no emprego das mulheres;

c) os empregadores começaram a disseminar a flexibilidade externa, caracterizada pela introdução de mais contratos de trabalho por período determinado e ao contratar mais trabalhadores temporários através de agências de trabalho temporários. Com o contexto nacional de desemprego, a experiência demonstrou que os desempregados normalmente encontravam empregos mais facilmente pelas agências temporárias de emprego do que pelos escritórios públicos de emprego e que trabalhadores temporários eram com frequência contratados sob base permanente após término de seus contratos temporários. Os trabalhadores por chamada também tornaram-se mais comuns.

²³ Van Oorschot (2002) chama atenção para o fato de que não foi o Acordo em si que possibilitou diretamente a queda no desemprego holandês. Ele preparou o terreno para que, com a recuperação econômica a partir de 1985, os acordos entre os parceiros sociais impulsionasse a possibilidade de criação de empregos.

Estava criado o germe da implementação da flexibilidade do mercado de trabalho holandês. Um importante aspecto a ser observado, no entanto, é que a redução do período de trabalho não ocorreu para todos, mas de diferente forma a ser decidido em âmbito corporativo. De acordo com Becker (2000), o que ocorreu na Holanda desde então foi uma redistribuição ampla do emprego por período integral para o emprego por período parcial. Isso caracterizou o país com um mercado de trabalho flexível no que diz respeito à flexibilidade por período de trabalho, e não a uma flexibilidade externa numérica (de facilidade de admissão e demissão) como é o caso dinamarquês que será visto no próximo capítulo.

Além da maior flexibilidade desenvolvida no Acordo de Wassenaar, os parceiros sociais passaram a evitar a intervenção governamental no estabelecimento de negociações salariais através de medidas governamentais regulatórias. Foi dessa forma que os parceiros sociais (sindicatos e empregadores), ao organizarem os assuntos relacionados ao trabalho, estabeleceram o que ficaria explicitamente conhecido na década de 1990 como o modelo de consulta holandês.

Assim, o *polder model* é responsável direto pela definição da política de mercado de trabalho holandês. Sua principal característica, como mencionado, é que está organizado e institucionalizado por órgãos bi e tripartites²⁴ formados pelas associações de empregadores, sindicatos e pelo governo. Essa institucionalização permite com que o modelo de consenso entre os parceiros sociais se estruture em forma de consulta às determinações governamentais das regras do mercado de trabalho. Será examinado com mais detalhes no próximo item qual a institucionalização e papel dos parceiros sociais nesse modelo de consulta.

2.2.2) Os parceiros sociais, suas funções e institucionalização

É bastante reconhecido na literatura acadêmica o fato da cultura holandesa de formação de consenso entre o governo e os parceiros sociais ter constituído a principal

²⁴ Visto mais detalhadamente à frente.

força para a miraculosa recuperação econômica e do emprego a partir do início dos anos 1980. Esse consenso está baseado na estrutura institucional desenhada para a preparação política sócio-econômica que funciona como um intermediário de confiança entre a *performance* micro e macro da economia (DEN BUTTER e MOSCH, 2001). Ademais, destaque-se os fatores de ordem política, cultural e histórica que predeterminam-se como elementos contribuintes ao consenso entre os atores sociais.

A discussão política e social sobre a ordem sócio-econômica holandesa concentra-se no papel das instituições sobre o mercado de trabalho. Assim como no debate internacional, o papel do governo sobre o mercado do trabalho permeia o centro dessa discussão. Outros personagens principais de efeito daquele mercado são as organizações intermediárias, estabelecidas voluntariamente e que atuam sobre interesses mútuos de seus membros.

Desde o fim da segunda guerra mundial, como visto no item anterior, essas organizações intermediárias, representadas por conselhos de trabalho, associação de empregadores, e os sindicatos mantêm laços de cooperação entre si. Seu principal objetivo é a luta contra o desemprego e o debate constante sobre as mudanças na indústria e nos interesses dos empregadores e empregados. As principais instituições de coordenação política dos parceiros sociais e do governo que institucionalizaram e evidenciaram o modelo de consulta (*polder model*) holandês principalmente a partir da década de 1990 compreendem:

- a **Fundação pelo Trabalho** (*STAR - Stichting van de Arbeid*), estabelecida em 1945, é plataforma formal e bipartite onde os empregados e empregadores se encontram, sobre uma base estrutural. A principal organização de representação dos empregadores é a Confederação das Indústrias Holandesas (VNO – NCW). Já os principais representantes dos sindicatos são a Federação Nacional dos Sindicatos (FNV) e a Confederação Nacional dos Sindicatos Cristãos da Holanda (CNV). A Fundação foi inicialmente conformada, entre outras funções, para negociação salarial. Mais tarde essa negociação deixaria de ser realizada em âmbito nacional, mas a consulta nacional, coordenação e implementação de acordos continuou a ser função da Fundação. Atualmente é função da STAR centrar as discussões relativas ao trabalho no que dizem respeito a moderação salarial, seguridade social e pensões, educação e treinamento e emprego por período parcial ou flexível. Seu

objetivo é estimular negociações entre empregadores e trabalhadores e suas organizações, informar e aconselhar essas organizações e associações. Uma reunião com o governo é realizada duas vezes por ano quando temas centrais são discutidos.

- o **Escritório de Planejamento Central** (*The CPB Netherlands Bureau for Policy Analysis*), que faz parte do Ministério de Relações Econômicas, realiza tarefa de auditor nacional (previsão econômica, avaliação de efeitos de medidas políticas e pesquisa econômica) de forma independente do governo, e;

- o **Conselho Econômico e Social** (*SER – Social Economische Raad*) que, embora seja uma instituição pública, é de caráter tripartite e conforma-se pelos sindicatos, associações de empregadores e membros independentes da sociedade apontados pelo governo que não são obrigados a prestar contas a este (como professores acadêmicos da área de economia, finanças, direito ou ciências sociais e membros do Banco Central Holandês e do Escritório Central de Planejamento - CPB), onde as maiores discussões políticas são realizadas. Foi estabelecido por lei em 1950 e é o maior consultor econômico e social do governo e responsável direto pela conformação da confiança entre os *policy makers*, parceiros sociais, governo, banco central, CPB e cientistas. Seus três principais objetivos são o crescimento econômico com equilíbrio, elevada taxa de participação no trabalho e uma justa distribuição de renda.

Na década de 1950, cabia ao Conselho Econômico Social (SER) em sua instituição as mais importantes tarefas de consulta de assuntos sócio-econômicos que mais tarde, na década de 1980, seriam atribuídas principalmente à Fundação do Trabalho. Após a criação do Acordo de Wassenaar (1982), a Fundação do Trabalho (STAR), além de organizar centralmente o diálogo social holandês para reconstrução nacional, tornou-se reconhecida por se tornar o principal órgão de consulta de assuntos sócio-econômicos. Desde então, uma ligação forte foi estabelecida entre os dois órgãos e atualmente o secretariado da Fundação é estabelecido dentro do escritório do Conselho. A Fundação do Trabalho continua sendo a mais forte plataforma de diálogo social holandês, de onde as associações de empregadores e sindicatos se apóiam nos princípios gerais para conformarem os acordos.

Na Holanda, o governo nacional é o responsável pela determinação do sistema legislativo nacional de seguridade e proteção trabalhista. Às organizações dos sindicatos, à associação dos empregadores e às outras instituições intermediárias cabem exclusivamente um caráter consultivo na estruturação dessa legislação nacional. Entretanto, quando as consultas ao SER alcançam unanimidade de aceitação das propostas governamentais, há maior probabilidade dessas propostas serem adotadas. E essa unanimidade de consenso no SER ocorre em mais de 80% dos casos de consulta (SCHILS, 2007).

No passado, os parceiros sociais detinham um fundamental papel na administração da seguridade social na Holanda. A partir da reforma da administração da seguridade social de 1992, no entanto, quando vários relatórios de ineficiência dos escritórios do trabalho surgiram, um elevado influxo de seguros por invalidez passou a ocorrer e crescentes dúvidas relativas a representatividade dos sindicatos emergiram, o papel destes foi expressivamente reduzido, seguindo a tendência europeia (SCHILS, 2007).

Por outro lado, as leis nacionais deixam espaço para legislações setoriais estabelecidas através de acordos coletivos de trabalho. Assim, é função dos sindicatos, além daquela de consulta na política do mercado do trabalho nacional, o alcance de acordos coletivos de trabalho através da barganha coletiva, o que cria um papel fundamental para os sindicatos na provisão da legislação trabalhista. A importância desses acordos ocorre pois estão caracterizados como a principal forma de desvio da legislação nacional no que diz respeito à demissão. Em 2005, existiam cerca de 740 acordos coletivos no país²⁵.

Os acordos coletivos de trabalho são regulados pela Lei de Acordos Coletivos de Trabalho de 1927 (*Wet CAO*) e podem ser alcançados por uma ou mais organização de empregadores e sindicatos. Esses acordos são válidos, uma vez assinados pelos empregadores, para todos os empregados, sejam estes afiliados a sindicatos ou não. Ademais, os parceiros de negociação podem requisitar ao Ministério das Relações Sociais a extensão desses acordos a todos os trabalhadores do setor em questão, inclusive aqueles que trabalham para empregadores não associados a qualquer organização. Assim, mesmo a afiliação sindical holandesa seja de cerca de 25%, os acordos coletivos possuíam uma cobertura de cerca de 85% dos trabalhadores. Para um acordo coletivo entrar em vigor, de

²⁵ 23% dos quais eram setoriais, sendo o restante (77%) de caráter corporativo.

acordo com a Lei de Definição Salarial de 1970, basta ser notificado pelo Ministério das Relações Sociais (SCHILS, 2007).

No que se refere à estrutura desse sistema de barganha coletiva na Holanda, em 2002 as principais leis sobre as relações industriais no país tinham em média 75 anos de idade e nunca foram questionadas em seu cerne. O que vem crescendo no país ao longo dos anos, no entanto, é a pressão pela descentralização em diversos acordos coletivos setoriais. Em 1999, por exemplo, o acordo coletivo do setor bancário foi substituído por acordos corporativos. Mesmo assim, continua a haver uma relativa importância dos acordos setoriais do país.

É importante observar, no entanto, que tem havido um crescente consenso em relação à necessidade de restrição do papel do governo na regulação do mercado de trabalho. Por mais que o *polder model* holandês se destaque por sua estrutura consultiva bem-sucedida, há uma evidente apreciação divergente à forma como esse modelo distribui os papéis entre os parceiros sociais. Não há, por outro lado, como observa Schils (2007), uma clara distinção dessa corrente entre qual deve ser a distribuição das responsabilidades entre os parceiros sociais uma vez que ocorra a menor participação do governo no mercado de trabalho.

Nos últimos anos, vários debates foram estabelecidos entre os parceiros sociais (sindicatos e empregadores) e o governo, mas nenhum acordo jamais foi estabelecido com relação à completa remodelação do sistema de proteção trabalhista holandês. Os empregadores argumentam que os ainda existentes altos custos de demissão tem um impacto negativo na economia porque a mão-de-obra corporativa não consegue se adaptar rapidamente às dinâmicas circunstâncias de mercado. Dessa forma, os partidos de direita e liberais tentam constantemente relaxar ou reduzir a proteção trabalhista. Já os sindicatos e os partidos de esquerda, por outro lado, argumentam que o sistema de justificativa e notificação de demissão e um razoável sistema de pagamento de indenização ao trabalhador é amplamente necessário para protegê-los contra demissões injustas. Ademais, argumentam que a intervenção pública estatal se faz necessária para proteger os grupos de trabalhadores mais fracos.

Por fim, fica evidenciado portanto o importante papel dos parceiros sociais e governo no que tange a determinação da legislação trabalhista nacional e setorial. Schils (2007) observa que no que se refere à implementação da proteção trabalhista, seguro desemprego e política ativa de mercado de trabalho outras instituições envolvem-se diretamente. São os principais parceiros da proteção trabalhista os empregadores, o tribunal civil e o Centro de Trabalho e Renda. Quanto ao seguro desemprego, seus principais parceiros são o Centro de Trabalho e Renda, a Agência de Seguridade Social e os municípios, o Conselho de Trabalho e Renda com caráter consultivo e a Inspeção por Trabalho e Renda com papel de monitoramento. E, finalmente, cabe aos envolvidos nos seguros desemprego e às companhias privadas de reintegração, a responsabilidade pelas políticas ativas do mercado de trabalho.

Serão vistos nos itens a seguir a forma de participação de alguns desses órgãos na legislação trabalhista nacional, na seguridade trabalhista e na implementação das políticas ativas de trabalho.

2.2.3) A evolução do sistema legislativo trabalhista e a Flex Wet

Com as incertezas econômicas da década de 1980, as empresas holandesas começaram a utilizar formas de trabalho mais flexíveis. Foi nessa década que as diferentes formas de trabalho flexíveis começaram a se tornar mais comum no país. O Acordo de Wassenaar (1982), como visto anteriormente, foi o primeiro grande marco na introdução da flexibilidade no mercado de trabalho através da redução das horas trabalhadas.

Os contratos de trabalho por tempo determinado foram um dos primeiros tipos de relação de trabalho flexível que emergiram com destaque na Holanda nos anos 1980. A renovação dos contratos de trabalho por período determinado, no entanto, eram restritas por estatutos, pois uma vez concluída a primeira renovação, as relações de trabalho tornavam-se sujeitas às severas legislações estatutárias de demissão. Isso significava que a demissão de um trabalhador por período determinado somente poderia ocorrer com notificação e permissão governamental antecipada, como será visto adiante.

Essas condições fizeram com que muitos empregadores começassem a trabalhar com diversas outras formas de relações de trabalho flexível, como por exemplo trabalhadores contratados através de agências de emprego e trabalhadores com contratos por chamada. Essas novas formas de relação de trabalho flexíveis foram aceitas sob as condições de que as longas relações trabalhistas garantidas pelos empregadores fossem asseguradas com seguridade dos contratos de trabalho. Aos poucos, os sindicatos passaram a aceitar a crescente necessidade de flexibilidade nos contratos de trabalho desde que associadas com a ampla proteção contra demissão. O não cumprimento dessas condições poderia ocorrer apenas através de acordos de barganha coletivos respaldados pelo Código Civil (*Burgerlijk Wetboek*).

Foi sob este contexto que os anos 1990 presenciaram a conformação de diversos acordos de barganha coletivos que estipulavam que a renovação de contratos por período determinado de trabalho poderiam ocorrer sem a notificação de demissão caso o segundo ou terceiro contrato fosse desfeito dentro do prazo legalmente acordado entre empregadores e trabalhadores. O uso de contrato de trabalho agenciado também tornou-se mais aceito pelos sindicatos uma vez que os próprios trabalhadores consideravam esse tipo de relação de trabalho uma etapa para o estabelecimento de contratos permanentes de trabalho com o empregador.

Quando, em 1995, o Ministério de Relações Sociais e Econômicas holandês produziu um documento de discussão, chamado “*Flexibilidade e Seguridade*”, sobre o papel do governo nos assuntos de emprego dentro no novo contexto global, houve desacordo entre os parceiros sociais com relação às propostas para modificação da proteção contra demissão usufruída pelos trabalhadores, dentre outros desacordos. A Fundação pelo Trabalho foi então consultada na esperança de administrar um debate detalhado entre os parceiros sociais. Em 1996, a Fundação alcançou um acordo sobre a regulação da posição legal dos trabalhadores temporários de agências e publicou um memorando, amplamente aceito pelo governo e um dos principais marcos sobre o tema no país. Praticamente todas as propostas do memorando foram acatadas pelo governo, o que permitiu com que o Parlamento, em novembro de 1997, aprovasse as propostas da lei sobre flexibilidade e seguridade.

A produção daquele documento se deu sob uma forte pressão sobre a legislação de demissão holandesa que vinha emergindo desde a década de 1980. Naquela década havia altas taxas de desemprego e a legislação trabalhista era considerada uma das grandes responsáveis pelo quadro, uma vez que era vista como uma das mais rígidas da Europa.

A lei sobre demissão determinava então que quase todas demissões deveriam ser aprovadas anteriormente pelo Centro de Trabalho e Renda (*Centrum voor Werk en Inkomen* - *CWI*)²⁶, tanto no âmbito administrativo quando governamental local. Esse sistema foi criado no pós-guerra com a idéia de estáveis relações de emprego e as baixas taxas de rotatividade eram a base da estabilidade da economia nacional. A Lei Extraordinária das Relações de Trabalho de 1946 (artigo 6) determinava que toda e qualquer demissão ocorrida sem consentimento primário do Centro de Trabalho e Renda era nula e dava direito ao empregado a permanecer empregado (com direito a continuidade do pagamento do seu salário). Ademais, seriam consideradas ilegais as demissões ocorridas e justificadas sob (a) tratamento desigual baseado na religião, convicção política, orientação sexual, raça, sexo, nacionalidade ou estado civil; (b) alegação de gravidez ou casamento; (c) demissão durante licença maternidade ou de paternidade. Ademais, o término de contratos de trabalho eram também proibidos se baseados (d) na associação do empregado em atividades sindicais; (e) na candidatura para eleições ou para associação em órgãos representativos de trabalhadores ou (f) sob a alegação de transferência de trabalho.

Uma forma alternativa do empregador rescindir o contrato unilateralmente era recorrendo ao tribunal regional de emprego com a comprovação de que a razão para demissão era considerada séria, com o qual o trabalhador tinha direito a receber uma compensação financeira (Artigo 7: 685 do Código Civil). Outra forma seria se o empregador comprovasse uma alteração nas relações e circunstâncias de trabalho. De qualquer forma, esse procedimento judicial permitia aos empregadores maiores possibilidades de término de um contrato, uma vez que esse procedimento levava bem menos tempo e era bastante informal, tendo se transformado em uma alternativa significativa para os empregadores rescindirem unilateralmente os contrato de emprego. Caso o empregado desacordasse com os argumentos para sua demissão ou com o fato de

²⁶ Este possui escritórios regionais. É um órgão de administração independente, mas que trabalha sob atribuição do Ministério das Relações Sociais e Econômicas.

ele ser demitido sem pagamento de seus direitos, ele poderia recorrer ao tribunal local sob alegação de “demissão não fundamentada”.

Mesmo com essas alternativas, a legislação de demissão holandesa sempre foi criticada pelos empregadores como opaca, demorada e confusa. Com a hesitação governamental em reformar a lei, o empresariado encontrou brechas no sistema que criaram mudanças radicais, notavelmente pelo aumento dos contratos flexíveis de trabalho – como contratos por chamada, contratos por período determinado, através da contratação de trabalhadores por agências de emprego, contratos por *free-lance* e contratos com trabalhadores semi-autônomos.

Sob o auge do debate sobre a reforma da lei de demissão e sob o governo da coalizão sócio-democrata de esquerda e liberais de centro e direita, foi lançada a proposta de se discutir a lei e os contratos flexíveis em troca da moderação no aumento salarial. Os sindicatos holandeses se predispuseram a aceitar a proposta de renunciar aos pedidos de aumentos salariais se a lei de demissão fosse mantida. E também aceitaram a mudar seu posicionamento de resistência contra os contratos flexíveis desde que a lei de demissão também protegesse os trabalhadores atípicos com mais direitos e seguridade de emprego. A associação dos empresários, em resposta, aceitaram manter a lei de demissão desde que os sindicatos aceitassem os contratos flexíveis de trabalho. Os sindicatos, em retorno, decidiram aceitar os termos desde que os empresários estendessem os direitos da lei de demissão e seguridade de emprego aos trabalhadores atípicos. Por fim, os empresários fecharam o acordo aceitando a reiteração dos sindicatos.

Sendo assim, em 1996 foi endossado o acordo entre os parceiros sociais no tocante à flexibilidade e seguridade, resumizando o acordo na palavra “flexiguridade”. Em maio de 1998, o Parlamento implementou a Lei de Alocação dos Trabalhadores por Intermediários e em janeiro de 1999, a **Lei de Flexibilidade e Seguridade** (*Wet Flexibiliteit en Zekerheid*), mais conhecida como Flex Wet, entrou em vigor. Importante destacar, nesse ponto, a relevância da situação econômica sob o contexto de implementação, aceitação e efeitos da lei. Naquele ano, três elementos principais ilustravam a situação econômica: uma dinâmica positiva, prospecções promissoras paralela à criação da agenda política e a ocorrência da flexibilidade em diversas formas. Entre 1997 e 1999 o mercado de trabalho holandês

creveu a taxas de 3% ao ano, tendo surgido um grande número de novas vagas no mercado e grande rotação da mão-de-obra. Ademais, o mercado de trabalho beneficiava de um quadro tradicional de cooperação e consenso entre os parceiros sociais e o governo que possibilitou aumento da aceitação das novas políticas. O desempenho econômico também facilitou a integração positiva da lei no mercado.

A Flex Wet fez várias alterações no Código Civil e tornou-se um marco na legislação trabalhista nacional, pois basicamente estabeleceu um novo equilíbrio e promoveu flexibilidade no mercado de trabalho combinado com maior seguridade para trabalhadores flexíveis, redistribuindo os custos e riscos entre os empregadores, agências de trabalho temporário e empregados (HOUWING, VERHULP e VISSER, 2007). Vale destacar que essa junção de flexibilidade e seguridade no mercado de trabalho foi concebida não apenas como dois elementos que simplesmente atuam em conjunto, mas como uma relação estabelecida através de um longo processo social, legal e de decisão política que se tornou gradualmente equilibrada e inter-relacionada (WILTHAGEN, 1998, 2002 e 2003).

De forma geral, a lei inseriu medidas de encurtamento no período de notificação de demissão, facilitou o acesso a benefícios pelos desempregados no caso de demissões sob razões econômicas, e possibilitou a “não-objeção” da demissão por parte do Conselho Regional caso o trabalhador aceite sua demissão e solicite benefícios por desemprego.

Atualmente na Holanda, existem duas vias para rompimento do contrato permanente de trabalho. Essas duas vias são responsáveis pelas regras de cumprimento da proteção ao emprego. Tanto o empregador quanto o trabalhador podem dar início ao término do contrato regular de emprego. A única obrigação de todos os trabalhadores portadores de contrato permanente de trabalho que desejem pedir demissão é que eles precisam cumprir um período de aviso prévio a partir do pedido de demissão de no mínimo um mês conforme o artigo 672.3 do Código Civil. Esse período pode ser maior desde que acordado por contrato coletivo ou individual de trabalho. Se o empregador, após averiguar o pedido de demissão do empregado, considerar seu pedido de demissão sem qualquer fundamento, tem o direito de entrar com um processo contra o trabalhador pedindo uma taxa de compensação. Por fim, o empregado que decide pedir término de contratação

unilateralmente e sem acordo com o empregador, corre o risco de não se tornar elegível ao seguro desemprego. Portanto, na maioria dos casos, o pedido de demissão é feito em acordo com o empregador (SCHILS, 2007).

No que cabe ao empregador, esse também tem a obrigação de cumprir um período de aviso prévio mínimo caso tome a iniciativa do término do contrato regular. Esse período de aviso prévio depende da duração do contrato acordado e pode variar de um mês (para contratos com menos de cinco anos cumpridos) a cinco anos (para contratos com menos de 15 anos). Da mesma forma que no caso do pedido de demissão pelo empregado, esse período de aviso prévio pode ser diferente caso tenha sido estipulado um acordo coletivo.

No caso dos contratos permanentes de trabalho serem rompidos inicialmente pelo empregador, esse tem a obrigação de prover um relatório explicativo da razão da demissão para o Centro de Trabalho e Renda, caso ele deseje seguir essa via. É responsabilidade desse órgão público averiguar se o pedido é justificado ou não. Inicialmente o conselho irá perguntar ao trabalhador se esse deseja se posicionar diante da iniciativa de demissão do empregador. Aquele tem direito de se opor oficialmente à demissão, com o qual lhe garante o direito ao seguro desemprego. Caso o pedido de demissão seja aceito pelo centro, o trabalhador tem direito de recorrer da decisão, mas caberá ao empregador ainda cumprir o período de aviso prévio acordado em contrato coletivo. Se o pedido de demissão for negado, o empregador poderá novamente entrar na justiça se desejar ou se utilizar de uma segunda alternativa para dissolver o contrato. Por fim, se o trabalhador concordar em assinar um documento de não-objeção à sua demissão, todo o procedimento é encurtado significativamente em dias. Em 2005, 7% das demissões solicitadas ao Centro foram negadas.

Schils (2007) observa que a maioria dos contratos permanentes de trabalho na Holanda (cerca de 80%) termina de forma acordada por ambas as partes envolvidas no que se refere aos termos de pagamento, a data final do contrato entre outros, como por exemplo, ajuda do empregador para o trabalhador encontrar outro emprego. Esse término do contrato

é frequentemente ratificado pelo Conselho Regional de Trabalho²⁷, o que garante que o trabalhador tenha acesso ao seguro desemprego.

Ainda conforme Schils (2007), dados do Conselho Regional de Trabalho e Renda de 2005 informam que a maioria dos casos de término de contratos permanentes de trabalho foram solucionados na justiça em um prazo inferior a seis semanas. Em casos de demissões por razões não-econômicas (como por exemplo, invalidez) o período de análise do caso costuma ser maior.

A legislação trabalhista holandesa determina que se caracterizam como justas demissões todas aquelas que se baseiam no mau comportamento do trabalhador, ausência de adaptabilidade ou razões econômicas individuais ou coletivas (ausência de perfil do trabalhador ao emprego ou reorganização interna). Nesses casos, o empregador que tiver a iniciativa da demissão deve apresentar ao centro um relatório sobre a situação financeira da empresa e alternativas à demissão. Por lei, são consideradas demissões injustificadas, injustas ou proibidas todas que se caracterizem por casos de discriminação por: gravidez, doença ou invalidez, sexo, raça, filiação a partidos ou sindicatos.

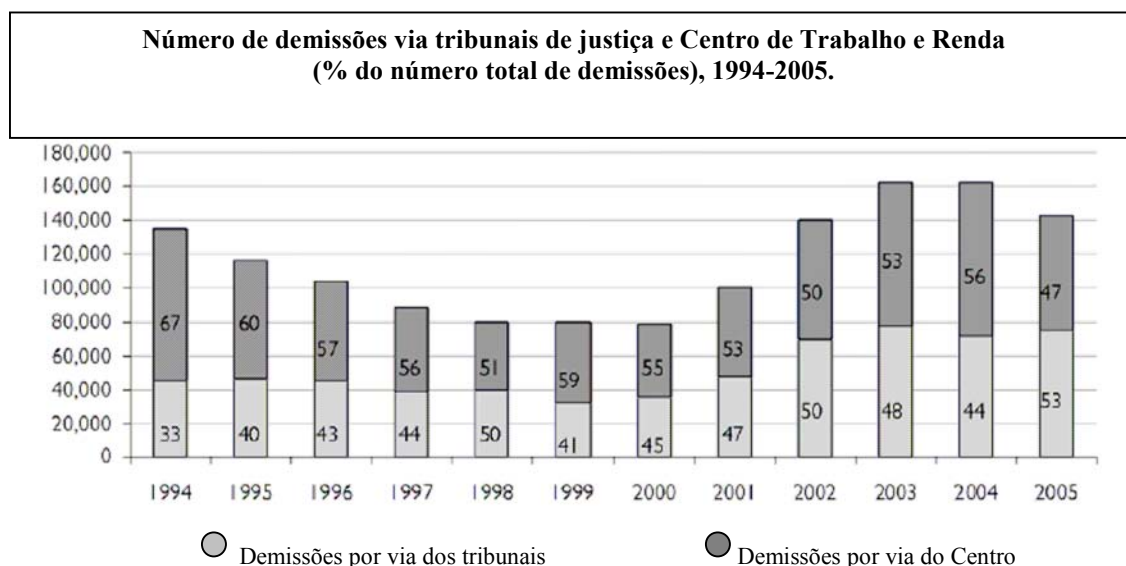
Uma segunda alternativa para o empregador dar fim ao contrato permanente de trabalho, ao invés de recorrer ao Centro de Trabalho, é arquivar um pedido ao tribunal de justiça de dissolução do contrato de trabalho, que se certificará de que as regulações nacionais, setoriais e individuais sejam aplicadas nos casos de demissões. Na maioria desses casos uma indenização por demissão acaba sendo paga pelo empregador ao trabalhador, principalmente aos trabalhadores mais velhos. Quando a iniciativa de demissão é do trabalhador, essas indenizações costumam ser menores. Embora essa via de término de contratação seja mais custosa aos empregadores (indenização e custos jurídicos), ela é mais rápida e administrativamente mais fácil, o que faz com que o empregador não precise apresentar longos relatórios detalhados para justificativa da demissão e a média de tempo de solucionamento da questão costuma ser bem mais rápida.

Dessa forma, as estatísticas mostram que essa via judicial dá resultados mais positivos para os empregadores do que por via do Centro de Trabalho. Em 1998, apenas

²⁷ A função do Conselho é de caráter consultivo com relação a substituição dos trabalhadores na firma, às necessidades da empresa e dos trabalhadores envolvidos.

3,5% dos casos de demissão via tribunais foram recusados contra 7% via Centro de Trabalho (ZEVENBERGEN e OELEN, 2000 apud SCHILS, 2007).

Gráfico 2.2.3.1. Número de demissões via tribunais e Centro de Trabalho e Renda



Fonte: Ministério dos Assuntos Sociais apud Schils (2007), p.25

Por fim, quando demissões coletivas de trabalhadores ocorrem por razões econômicas (como por exemplo, falência, compra por outra empresa, redução da empresa ou etc.), cabe ao empregador notificar o Centro de Trabalho e Renda, o Conselho de Trabalho e iniciar as negociações com os sindicatos referentes. A via dos tribunais não ocorre em casos de demissões coletivas. Em demissões coletivas, os sindicatos tem a importância de acordar com as condições, benefícios etc. das demissões que serão reportadas ao plano social. Este é um acordo coletivo obrigatório ao empregador negociado pelos sindicatos que serve como uma provisão mínima para os trabalhadores em caso de demissão coletiva.

2.2.4) As mudanças legislativas nos contratos flexíveis

Os tipos mais comuns de trabalhos flexíveis na Holanda são aqueles trabalhadores com contratos por chamada (cerca de 1/3 dos trabalhos flexíveis em 2001), os trabalhadores agenciados (1/3) e os trabalhadores com contrato com período determinado ou temporário (1/4). Esses tipos flexíveis estão distribuídos desigualmente pelos setores da economia e concentram-se principalmente no setor hoteleiro, comércio e setores de catering, onde as horas de trabalho não se resumem a 8/9 horas diárias em escritórios. Vale destacar que os contratos por período parcial na Holanda não são considerados, por muitos autores, como um tipo de trabalho flexível dada a sua típica e comum presença no mercado de trabalho holandês.

Vejamos separadamente a regulação desses tipos de trabalhos flexíveis. Na Holanda, os *contratos de trabalho por períodos determinados* sempre foram livremente rescindidos em seu primeiro contrato por qualquer razão ou por qualquer duração. Como visto anteriormente, até 1999, o segundo contrato consecutivo não poderia ser concluído sem consentimento prévio do Centro de Emprego, o que levava os empresários a considerarem a legislação muito restritiva. Para evitar essas restrições, os empresários encontraram duas alternativas: (a) os empresários esperavam por 31 dias após assinar o segundo contrato por período determinado, pois com esse intervalo de tempo não estava caracterizado dois contratos consecutivos. Nesse período de tempo o empregador “escondia” o trabalhador através de agências de trabalho temporários; (b) ou o empregador tentava contornar o Código Civil fazendo uso da regra geral do acordo coletivo. Devido aos altos níveis de desemprego da década de 1980, os sindicatos frequentemente aceitavam exceções à lei através de acordos coletivos no âmbito corporativo, sob a estipulação de que a obrigação de notificar a demissão era aplicável apenas após o trabalhador ter trabalhado por um período de dois anos para o mesmo empregador. Essa segunda alternativa tornou-se a mais comum entre os empregadores como forma de término de contrato.

A forma como a Lei Flex Wet de 1999 lida com os contratos flexíveis é o que mais chama atenção. A lei basicamente expandiu as possibilidades de rescindi-los. Após 1999, o governo holandês introduziu um novo sistema de contratação por período determinado.

Houve um relaxamento com relação a possibilidade de repetição de contratos por período determinado de forma consecutiva. Anteriormente, como visto acima, esses tipos de contratos não poderiam ser renovados pela segunda vez sem se tornarem obrigatoriamente contratos por tempo indeterminado. Sob a nova lei tornou-se possível finalizar três contratos consecutivos sem notificação destes desde que não totalizassem mais que 3 anos de duração contratual. Somente a partir do quarto contrato ou com mais de 36 meses de trabalho para o mesmo contratante que ele se tornaria automaticamente caracterizado por período indeterminado (ou com relação permanente), o que daria ao trabalhador o amparo da lei de demissão. Essa mudança se transformou em uma importante forma de desregulação e tornou o contrato por período de trabalho determinado mais atraente para os empregadores. No entanto, para tornar essas possibilidades menos abusivas, foram criados três princípios, que ademais se ajustam à Diretriz européia relacionada aos contratos por período determinado de tempo:

- os contratos assinados de forma seguida dentro de um período de três meses serão considerados consecutivos.

- para contratos por período determinado consecutivos entre o mesmo empregador e o mesmo empregado, não se torna mais relevante a natureza do trabalho, ou seja, se o trabalho executado nos diferentes contratos podem ser idênticos ou não.

- contratos por período de tempo determinado nos quais o empregado trabalhe para dois empregadores consecutivos considerados sucessores entre si também serão considerados consecutivos. Da mesma forma, se o trabalhador trabalhou sob as mesmas condições consecutivas de contrato através de uma agência temporária de trabalho, a regra se aplica. O quarto contrato torna-se o decisivo: o empregador torna-se um empregador com um contrato por período indeterminado.

Atualmente na Holanda, o Artigo 7: 668a do Código Civil corresponde à Diretriz Européia 1999/70/EC que regula o uso de contrato por período determinado. Além desse artigo, há também a Lei sobre Conselho de Trabalho (WOR - *Wet op de Ondernemingsraden*) de 1971, que provém sobre a igualdade de contratos permanentes e por período determinado no que se refere à implementação de um órgão de representatividade dos trabalhadores.

Para melhor se ajustar à Diretriz Européia 1999/70/EC, o Parlamento holandês teve que aprovar duas leis. A Lei relativa aos Contratos por Período Determinado de 22 de novembro de 2000 emendou dois novos artigos ao Código Civil. O artigo 7:649 dispõe que o empregador não pode fazer distinção entre os empregados por período determinado e indeterminado no que refere às condições de trabalho, a menos que essa distinção seja objetivamente justificada em contrato e de comum acordo entre as partes envolvidas. Além disso, o artigo 7: 657 do Código Civil obrigou o empregador a informar claramente e a tempo ao trabalhador por período determinado a existência de qualquer vaga disponível que ofereça um contrato de trabalho por período indeterminado na empresa. A segunda lei criada foi a “Lei de Implementação” (*Uitvoeringswet*) de novembro de 2002 (CARUSO e SCIARRA, 2007).

Mesmo com a Lei sobre Flexibilidade e Seguridade, a obrigação de obter consentimento prévio para demissão no escritório regional de emprego manteve-se na legislação trabalhista holandesa. Apenas o procedimento acelerou-se um pouco no caso de demissões em larga escala por razões de ordem econômica. Além disso, a longa lista de causas e situações de proibição de demissão não foi diminuída, mas as exceções foram de certa forma acrescidas.

Outra mudança causada pela Flex Wet impacta os *trabalhos agenciados*. As agências de trabalho passaram a não mais precisar de licença para sua operação. Antes de 1998, essas agências eram obrigadas a obter licenças governamentais para atuarem. Após a lei ser implementada em 1999, diminuíram bastante as restrições para contratação de trabalhadores agenciados.

O status legal dos trabalhadores agenciados foi melhorado de forma que seus direitos passaram a ser garantidos por acordos coletivos entre as associações dos empregadores e os sindicatos. A principal provisão dos acordos coletivos do setor das agências de trabalho foi a alta flexibilidade criada por um sistema de fases que gradualmente garante mais direitos para os trabalhadores temporários dependendo do período de tempo de trabalho nas agências.

As novas leis de flexibilidade, por outro lado, sem dúvida reforçaram os direitos contratuais dos trabalhadores em situações flexíveis. Além disso, foram introduzidos várias

suposições legais, como por exemplo, a que definia a existência de um contrato de trabalho baseado no número de horas efetivamente trabalhadas. Respalado pelo Código Civil, artigo 7:610a, foi-se determinado que, uma vez que a pessoa tenha realizado trabalho pago para outra pessoa de forma regular por mais de três meses consecutivos com pelos menos 20 horas semanais, então um contrato de trabalho deveria ser estipulado, com direito a proteção legal cabível, ao menos que se provasse o contrário.

Outra determinação foi que, baseado no Código Civil (artigo 7:610b), em casos em que o período de trabalho realizado não tenha sido concordado entre as partes envolvidas, e uma vez que o contrato de trabalho tenha durado por pelo menos três meses, a média de horas trabalhadas por mês deveria ser calculada com base na média de período trabalhado dos últimos três meses, ao menos que o empregador comprovasse que a realização do trabalho tenha sido de forma irregular.

Com a análise dos impactos da Lei da Flexibilidade e Seguridade se tornando mais evidentes a partir de 2002, pode-se observar de maneira geral que os empregadores passaram a adotar mais as diversas possibilidades de criarem vários contratos por tempo determinado consecutivos. Por outro lado, vagas e pouco claras relações de trabalho desapareceram no mercado de trabalho nacional como resultado da implementação das novas obrigações estipuladas pela lei no tocante a seguridade contratual.

No que diz respeito ao *trabalho por período parcial*, este é considerado bastante normal na Holanda²⁸. Isso não significa, no entanto, que não haja problemas nesse tipo de contrato de trabalho. Os trabalhadores por período parcial, por exemplo, não são aceitos em todos os setores da economia, especialmente no setor de serviços terceirizados. Não é aceito e difundido também em altos escalões de empresas e muitas mulheres (maiores responsáveis por esse tipo de contrato de trabalho na Holanda) têm dificuldades de alcançar posições mais elevadas na empresa com esse tipo de contrato.

Por outro lado, se comparados aos trabalhadores por período integral, os de período parcial são respaldados legalmente da mesma forma no que diz respeito a quantidade de horas trabalhadas, uma vez que o Código Civil holandês assim o definiu em 1996.

²⁸ Sua definição não é a mesma adotada pela Diretriz Européia 97/81/EC.

A implementação da Diretriz Européia 97/81/EC referente a estrutura de acordo do trabalho por período parcial ocorreu de maneira tranqüila no país. Na Holanda as regulações do trabalho por período parcial advém de várias fontes. São elas:

- A Lei de Discriminação por Período de Trabalho (*Wet verbod van onderscheid naar arbeidsduur, WOA*);

- A Lei das Horas de Trabalho, implementada em 1996, que oferece mais flexibilidade para empregadores e empregados chegarem a um acordo sobre as horas de trabalho;

- A Lei de Ajuste das Horas de Trabalho (*Wet aanpassing arbeidsduur, WAA*) entrou em vigor em 01 de julho de 2000 com o propósito de melhorar as possibilidades de se combinar o trabalho com suas horas e outras responsabilidades cotidianas da vida do trabalhador.

Na Holanda, através da Lei de Discriminação por Período de Trabalho, o artigo 7:648 (parágrafo 1) do Código Civil determina-se o princípio de não-discriminação. Isso significa que a demissão por parte do empregador de um trabalhador de período parcial deve ser invalidado se contrário ao princípio de não-discriminação. Já o artigo 3º da Lei de Ajuste das Horas de Trabalho de 2000 determina que um empregador não pode terminar uma relação de trabalho com o trabalhador caso este tenha solicitado uma mudança nas horas de trabalho, judicial ou extra-judicialmente. Caso o trabalhador requeira uma mudança nas horas de trabalho, o empregador é obrigado a atender ao pedido, ao menos que importantes interesses relacionados a corporação oponha-se a isso. Ademais, todo empregador é obrigado a oferecer informações sobre trabalhos disponíveis por período parcial ou integral.

Os *contratos por chamada*, nos quais o horário e o total de horas trabalhados não são acordados previamente entre as partes envolvidas, também são muito comum na Holanda. Sua natureza, portanto, varia demasiadamente dependendo das horas e período estipulado de trabalho. Até a Flex Wet de 1999, dois tipos de contratos por chamada existiam na Holanda: a) “contrato de zero horas” no qual um trabalho não é garantido mas a relação é acertada entre as partes para o caso de haver trabalho. Esse tipo de trabalho era costumeiramente utilizada de forma abusiva pelos empregadores; e b) o “contrato

mínimo/máximo”, no qual um número mínimo de horas de trabalho era acordado. Após a lei, as relações contratuais beneficiaram os trabalhadores por chamada basicamente por causa de duas medidas, já mencionadas acima, inseridas no Código Civil (artigo 7:610b):

a) quando um trabalhador trabalha para um mesmo empregador por não menos do que 20 horas mensais, é determinado que o trabalhador tenha um contrato de trabalho;

b) a média de horas acordada no contrato de trabalho é determinada com base na média de horas trabalhada por mês nos últimos três meses.

Ademais, todo empregador passou a ser obrigado a pagar o mínimo de três horas diárias ao trabalhador por chamada se a chamada não for regular e o total trabalhado seja menor do que 15 horas semanais. Por fim, os trabalhadores por chamada passaram a ser protegidos pela lei de demissão, juntamente com os trabalhadores temporários, como qualquer outro trabalhador com contrato de emprego permanente.

Com a lei de 1999, o Código Civil formalizou o reconhecimento das agências de contratação de trabalhadores por *contratos temporários de trabalho* como empregadores legalizados. Com isso, as agências de trabalho temporário passaram a operar sob duas principais restrições: trabalhadores temporários não têm a permissão de atuarem em greves e reivindicarem por salários junto com trabalhadores com contratos permanentes. A questão salarial pode ser discutida apenas por acordo coletivo.

2.2.5) A regulação da jornada de trabalho

Não há, na Holanda, uma definição oficial da jornada de trabalho para os trabalhadores em período integral nem em período parcial. Isso ocorre pois no país o período padrão de jornada de horas trabalhadas é acordado pelos parceiros sociais e não pelo governo (TIJDENS, 2000).

Entre 1950 e 2001, de acordo com Fouarge e Baaijens (2004), a jornada média anual de horas trabalhadas – incluindo trabalho por período integral, parcial e flexíveis, mas sem horas-extras – diminuiu 39%. Essa queda pode ser principalmente explicada pela redução da semana de trabalho de período integral e pelo rápido crescimento de empregos por

período parcial, especialmente entre as mulheres²⁹. Embora a semana de trabalho tenha se tornado menor e mais diversa, nem todos os pedidos referentes ao tamanho da semana de trabalho são atendidos.

A legislação oficial holandesa referente ao período de trabalho inclui várias leis. O número máximo de horas é regulada pela Lei sobre o Tempo de Trabalho (ATW) de 1996. Devido a crescente demanda por flexibilidade no número de horas trabalhadas por parte dos empregadores e trabalhadores, houve uma completa revisão da Lei de Horas de Trabalho de 1918. A nova legislação de 1996 teve como princípio a defesa da segurança, saúde e bem-estar dos empregados no trabalho e a promoção da reconciliação do trabalho e a vida familiar ou outras responsabilidades fora do ambiente de trabalho. Aplica-se a qualquer trabalhador que trabalhe sob algum tipo de autoridade e determina que um dia de trabalho tenha no máximo 9 horas e uma semana tenha no máximo 45 horas.

Essa lei de 1996 estendeu as possibilidades de se flexibilizar as grades de horário anuais, formando assim o contexto no qual empresas podem evitar o desemprego sazonal ou o uso de trabalho temporário, através de novas organizações da grade horária dos trabalhadores durante o ano ou a semana.

A Lei de Ajuste das Horas de Trabalho de 2000, oferece ao empregado o direito legal de mudar suas horas da jornada semanal de trabalho. A menos que a redução ou elevação das horas trabalhadas levem a sérios problemas de organização corporativa, o empregador deve acatar ao pedido do trabalhador. Em estudo realizado por Fouarge e Baaijens (2004), no entanto, demonstrou-se que uma pequena parte dos empregados holandeses não satisfeitos com a duração da jornada de horas trabalhadas por semana obtém êxito em ajustá-la.

O número de horas da jornada acordado é regulado por acordos coletivos e varia conforme o acordo. Em vários setores da economia, a jornada de trabalho acordada tem diminuído desde o início da década de 1990.

De acordo com o Escritório Central de Estatística (*Central Bureau van Statistic – CBS*), a média de horas contratuais trabalhadas em 1995 era 32,1 horas por semana; 2000,

²⁹ A maioria dos homens ainda trabalham em período integral na Holanda, como será visto adiante.

30,7 horas por semana e em 2002, 30,2 horas semanais. Ainda de acordo com o Escritório, as jornadas irregulares de trabalho são comuns na Holanda. Em 2002, 55% da força de trabalho holandesa trabalhava durante o período da noite, madrugada ou fim de semana. Em 2000, esse número era de 57%.

Em 2006, de um universo total de 7,1 milhões de trabalhadores empregados no país, cerca de 2,5 milhões de pessoas trabalhavam entre 12 e 34 horas semanais, número que se elevou bastante ao longo da última década. O total de trabalhadores trabalhando mais que 35 horas semanais era de 4,5 milhões, tendo se elevado em comparação ao período de 2001 a 2005.

Em 2006, dados do CBS também apontaram que quatro em cinco trabalhadores estavam satisfeitos com a jornada semanal de trabalho. Os trabalhadores de período integral são normalmente os mais satisfeitos com suas horas de trabalho se comparados aos de período parcial. Estes, de maneira geral, gostariam de trabalhar mais, especialmente os mais jovens (e com exceção daqueles com mais de 50 anos de idade). Em 2005, cerca de 6 milhões de holandeses tinham um trabalho com uma jornada de mais de 12 horas semanais³⁰. Oitenta e dois por cento desses estavam satisfeitos com a jornada de horas trabalhadas por semana e cerca de 10% disse que gostaria de trabalhar menos ou parar. Cerca de 8% dos trabalhadores disse que gostaria de trabalhar mais horas semanais. Dezesesseis por cento dos trabalhadores por período parcial demonstraram querer trabalhar mais horas semanais. A maioria desses trabalhava menos de 20 horas semanais.

2.2.6) O atual mercado de trabalho holandês

Após um período de forte crescimento econômico no fim da década de 1990, quando o Produto Nacional Bruto (PNB) cresceu a uma média anual de 3,7% entre 1996-2000, a Holanda enfrentou uma queda no crescimento econômico, chegando a possuir uma taxa anual média de crescimento de 0,5% entre 2001-2005. Tal desempenho foi

³⁰ Aqueles trabalhadores com jornada de trabalho inferior a 12 horas semanais são considerados os *trabalhadores por curto período*, diferentes daqueles denominados por período parcial, que trabalham entre 12 e 34 horas semanais. A maioria dos trabalhadores por curto período são jovens estudantes entre 15-19 anos de idade.

acompanhado por um declínio na taxa de participação líquida no mercado de trabalho equivalente a um ponto percentual entre 2003-2005 e uma elevação quase igual no desemprego.

Com a melhora na economia a partir de 2006, com crescimento econômico aproximado de 3% em 2006 e 3,5% em 2007, houve queda na taxa de desemprego de 6,4% em 2005 para cerca de 5,5% em 2006. Atualmente o mercado de trabalho holandês, como destaca Schils (2007), caracteriza-se como relativamente flexível e com boa performance, ou seja, com altos níveis de emprego, seguridade e qualidade de emprego. Suas taxas de emprego estão entre as mais altas da Europa, devido em grande parte às políticas de emprego adotadas nas últimas décadas. Em maio de 2007, sua taxa de desemprego era a mais baixa da Europa dos 27 membros.

Em junho de 2007, a Holanda possuía um total de 16.372.715 habitantes. No fim de 2006, havia cerca de 10,9 milhões de pessoas com idade entre 15 e 65 anos para trabalhar. Destes, apenas 7.486.000 estava ativamente inserida no mercado de trabalho, do qual 7.074.000 estava empregada e 413 mil desempregada.

O atual salário mínimo oficial holandês³¹ é equivalente a €1.301,00, sendo o sexto maior na Europa dos 27. No fim de 2005, 4% dos jovens trabalhadores holandeses recebiam o equivalente a um salário mínimo. Observe-se que o salário mínimo está muito abaixo do salário médio recebido pelos empregados, uma vez que este chega a ser entre duas e três vezes maior. No fim de 2005, o salário médio de um empregado com contrato permanente de trabalho era €2.900,00 por mês.

Em maio de 2007, a taxa de desemprego da Holanda foi a mais baixa da Europa dos 27. Enquanto nesta a taxa equivalia a 7%, na Holanda foi de 3,2%, seguida da Dinamarca com 3,3%, conforme dados do Eurostat. Se examinada por faixa etária, a taxa de desemprego dos jovens entre 15 e 24 anos naquele mês foi de 5,7%, bastante inferior se comparada a taxa de 15,9% na Europa dos 27. Nos últimos anos, de acordo com dados

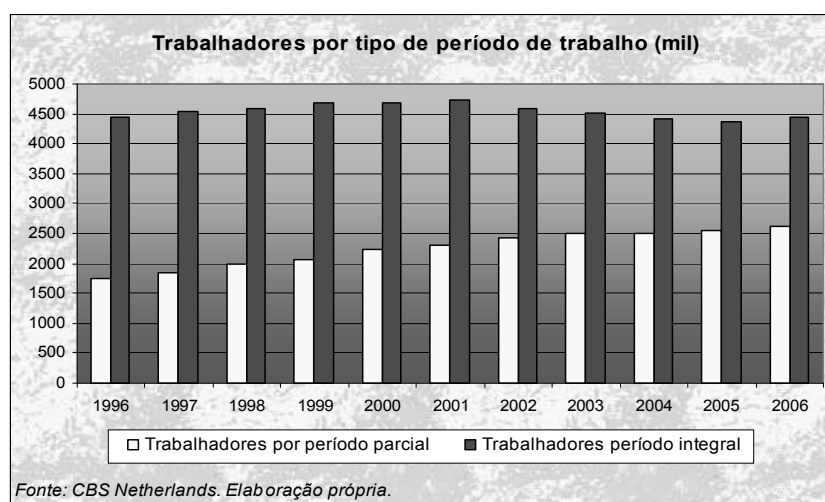
³¹ Em 01 de janeiro de 2007, conforme a CBS Netherlands. Esse salário mínimo aplica-se aos trabalhadores por período integral com mais de 23 anos de idade e varia de acordo com a idade. O salário mínimo juvenil aplica-se aos trabalhadores com menos de 23 anos. Os trabalhadores por período parcial recebem parte desse salário em proporção às horas trabalhadas.

nacionais da CBS Netherlands, a taxa de desemprego tem oscilado acompanhando o movimento do crescimento econômico nacional.

Em 2006, após anos de declínio, a força de trabalho total empregada (trabalhadores por período integral e parcial, empregados ou autônomos) cresceu em 155 mil novos trabalhadores para atingir o total de cerca de 7,1 milhões de trabalhadores no país, crescimento da ordem de 3% em relação a 2005.

Inicialmente, no que se refere ao *trabalho por período de tempo*, ao fim de 2006, pela primeira vez desde 2001, o número de trabalhadores por período integral (mais de 35 horas semanais de trabalho) se elevou. O número de trabalhadores por período integral cresceu 4% no ano de 2006, atingindo o total de 4,5 milhões de trabalhadores, valor semelhante ao de 1996. Três quartos do valor total de trabalhadores por período integral na Holanda é representado por homens. (Gráfico 2.2.6.1).

Gráfico 2.2.6.1 – Trabalhadores por tipo de período de trabalho (1996-2006)



Com relação ao número de trabalhadores por período parcial (entre 12 e 34 horas de trabalho semanais), esse cresceu de forma mais consistente ao longo da década, mesmo no período de queda do emprego entre 2002-2006, e em 2006 chegou a 2,6 milhões de trabalhadores (Gráfico 2.2.6.1). Contrário à distribuição do número de trabalhadores por período integral, entre o total de trabalhadores parciais existentes na Holanda, cerca de 78%

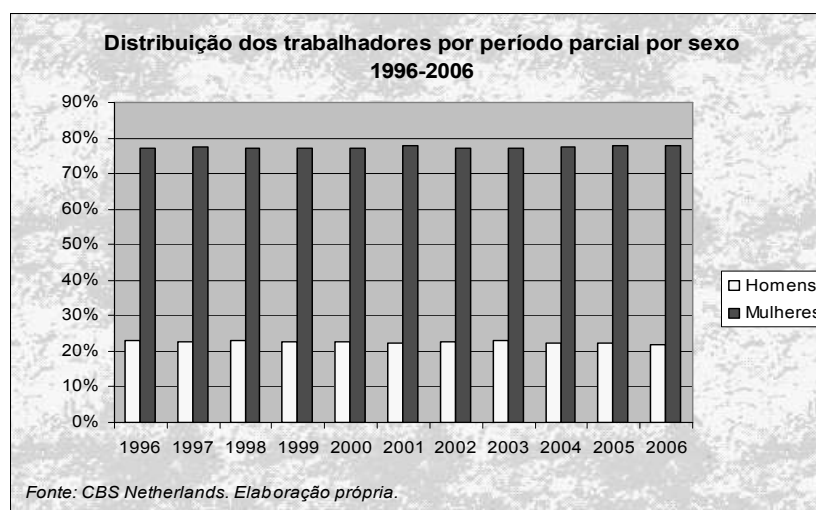
são mulheres e 22% homens (Tabela 2.2.6.1 e Gráfico 2.2.6.2). Na última década essa distribuição permaneceu constante, embora o número absoluto de mulheres e homens com trabalho por período parcial tenha subido. Entre 1996 e 2006, o crescimento no número de trabalhadores por período parcial na Holanda foi de 50,7%, enquanto o de trabalhadores por período integral continuou praticamente o mesmo.

Tabela 2.2.6.1 - Força de trabalho holandesa por tipo de trabalho (1996-2006)

Força de trabalho holandesa por tipo de trabalho - 1996 a 2006						
Anos	Trabalhadores por período integral (mil)	Trabalhadores período parcial				
		Total (mil)	Homens (mil)	% dos trab. parciais	Mulheres (mil)	% dos trab. parciais
1996	4443	1741	401	23,0%	1340	77,0%
1997	4540	1843	418	22,7%	1426	77,4%
1998	4599	1988	457	23,0%	1531	77,0%
1999	4695	2073	471	22,7%	1602	77,3%
2000	4694	2223	506	22,8%	1717	77,2%
2001	4727	2294	508	22,1%	1786	77,9%
2002	4597	2438	556	22,8%	1882	77,2%
2003	4507	2494	574	23,0%	1921	77,0%
2004	4424	2495	558	22,4%	1936	77,6%
2005	4359	2560	568	22,2%	1991	77,8%
2006	4450	2624	578	22,0%	2045	77,9%

Fonte: CBS Netherlands

Gráfico 2.2.6.2 - Distribuição dos trabalhadores por período parcial por sexo (1996-2006)



A elevação do número de trabalhadores por período parcial naquele período se deu maior parte devido ao crescimento de mulheres com esse tipo de contrato, embora o crescimento masculino também tenha sido representativo. Entre 1996 e 2006, esse número passou de cerca de 1,3 milhões para 2,0 milhões, equivalente a um crescimento de 52%, enquanto o crescimento no número de homens trabalhando por período parcial foi 401 mil para 578 mil, ou seja, um crescimento de 44%.

Se considerados os *trabalhadores por tipo de contrato de trabalho*, dentre o total de trabalhadores por período integral, cerca de 80% possui contrato permanente de trabalho e 20% possui contrato flexível.

De acordo com Van Oorschot (2002), ao contrário de outros países europeus, os contratos de trabalho flexíveis e por período parcial são vistos como elementos positivos na economia holandesa, uma vez que permitem uma flexível e competitiva produção de bens e serviços ao país. Ao longo dos anos 1980 e 1990, como visto anteriormente, várias medidas foram criadas e adotadas na Holanda para permitir maior flexibilização nos contratos de trabalho e gradualmente os trabalhadores flexíveis foram se tornando um fenômeno comum e aceitável no país. De acordo com as instituições governamentais holandesas, são considerados trabalhos flexíveis aqueles contratos com duração determinada – menos que um ano de duração – e/ou contratos sem um número pré-determinado de horas de trabalho. Sob esta definição trabalham os empregados com contratos de curto-prazo, contratos por chamada, trabalhadores substitutos e trabalhadores temporários.

Entre 1996 e 2006, o número total de contratos permanentes de trabalho na Holanda se elevou de 4,9 milhões para 5,6 milhões, um crescimento de 14,6%. Já o número de trabalhadores com contratos flexíveis de trabalho se elevou em 3,5%, passando de 545 mil em 1996 para 564 mil em 2006. Um terço desses trabalhadores flexíveis consistia de trabalhadores com contrato temporário (Tabela 2.2.6.2 e Gráfico 2.2.6.3).

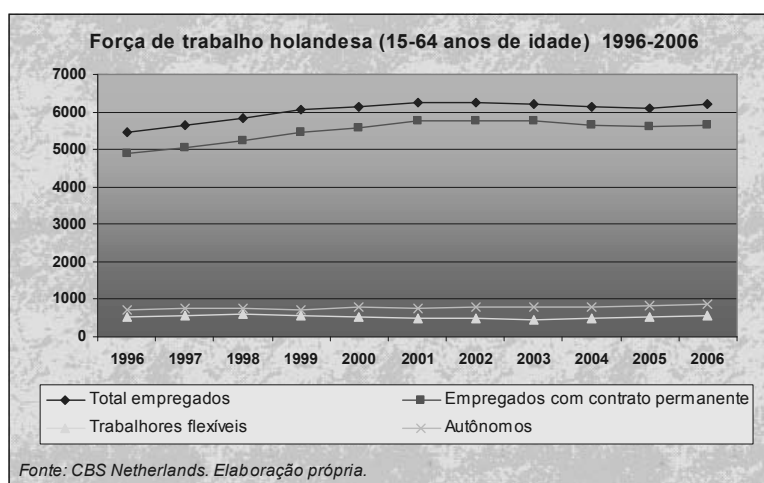
Tabela 2.2.6.2 – Força de trabalho holandesa, por tipo de contrato e horas trabalhadas (1996-2006)

Força de trabalho holandesa e Horas Trabalhadas (15 a 64 anos de idade) - 1996 a 2006													
Posição no mercado do trabalho (mil)											Horas Trabalhadas		
Anos	Total de empregados (- autônomos)	Empregados com contrato permanente de trabalho	%	Empregados com contratos flexíveis					Trabalhadores Autônomos	Total (empregados + autônomos)	12 - 19 horas por semana	20 - 34 horas por semana	>= 35 horas por semana
				Total	%	Trabalhador temporário	Trab. por chamada/ substitutos	Outros					
1996	5456	4911	90,0%	545	10,0%	191	165	190	728	6184	418	1323	4443
1997	5628	5055	89,8%	573	10,2%	214	164	195	755	6383	450	1393	4540
1998	5850	5244	89,6%	606	10,4%	225	188	195	737	6587	525	1463	4599
1999	6042	5464	90,4%	578	9,6%	222	153	203	726	6768	545	1528	4695
2000	6116	5584	91,3%	532	8,7%	195	117	221	801	6917	578	1645	4694
2001	6256	5753	92,0%	503	8,0%	187	115	202	765	7021	603	1691	4727
2002	6256	5774	92,3%	482	7,7%	178	100	206	779	7035	638	1800	4597
2003	6213	5754	92,6%	459	7,4%	147	102	210	788	7001	636	1858	4507
2004	6116	5646	92,3%	471	7,7%	155	99	217	802	6918	642	1853	4424
2005	6103	5590	91,6%	513	8,4%	170	117	226	816	6919	662	1898	4359
2006	6195	5631	90,9%	564	9,1%	201	117	246	879	7074	674	1950	4450

Fonte: CBS Netherlands

Fonte: CBS Netherlands

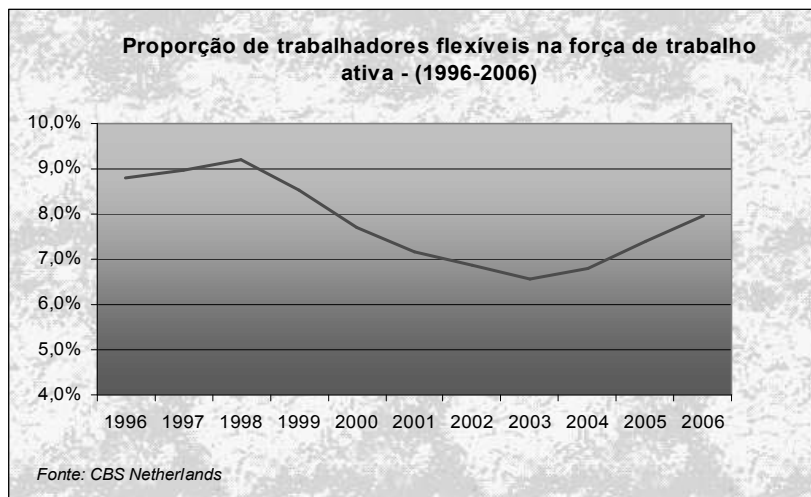
Gráfico 2.2.6.3 – Evolução do número de trabalhadores por tipo de contrato (1996-2006) (mil)



Entre 1992 e 1998, a proporção de trabalhadores flexíveis aumentou consideravelmente. Em 1998, o número de pessoas trabalhando sob contrato flexível atingiu a marca histórica de 600 mil trabalhadores. Com a legislação introduzida em 1999 dando cobertura à situação legal dos trabalhadores flexíveis e com o encolhimento do mercado de trabalho, surgiram maiores possibilidades de negociações para melhores termos de contrato, como por exemplo, os permanentes. Ademais, entre 1999 e 2003, a economia holandesa passou por um período de aumento consistente na sua taxa de crescimento e, como consequência, os empregadores contrataram mais trabalhadores sob contrato

permanente. Assim, naquele anos, houve uma queda acentuada no número de trabalhadores por contratos flexíveis (Tabela 2.2.6.2). Sua elevação passou a ocorrer apenas a partir de 2006, chegando a 9,1% da força de trabalho ativa na Holanda (Tabela 2.2.6.2 e Gráfico 2.2.6.4).

Gráfico 2.2.6.4 – Proporção dos trabalhadores flexíveis na força de trabalho ativa (1996-2006)



De acordo com dados da CBS Netherlands, a média etária dos trabalhadores com contrato flexível de trabalho é de 31 anos de idade, enquanto a média daqueles com contrato permanente é 9 anos maior. Quanto a distribuição dos trabalhadores flexíveis por sexo, 49% deles eram mulheres em 2006. Observa-se que, embora a participação das mulheres no mercado de trabalho tenha aumentado entre 1996-2006, a distribuição das mulheres entre o total dos trabalhadores flexíveis sofreu queda, uma vez que flutuou entre 54% no início e 49% no fim do período. Especificamente entre os trabalhadores por chamada e os substitutos, a taxa de representação das mulheres era de 65%, empregadas principalmente nos setores de hotelaria, restaurantes, saúde e bem-estar. No mesmo ano, do total de trabalhadores com contratos permanentes, 44% era mulher. Essa distribuição por sexo dos contratos permanente de trabalho, ao contrário daquela por contratos flexíveis, assinala que entre 1996-2006 as mulheres elevaram sua representatividade (Tabela 2.2.6.3).

Tabela 2.2.6.3 – Empregados por tipos de contratos, por sexo (1996-2006)

Posição no mercado de trabalho por sexo

Anos	Total de Empregados			Empregados com contrato permanente de trabalho			Trabalhadores flexíveis			Autônomos		
	Total	Homens (%)	Mulheres (%)	Total	Homens (%)	Mulheres (%)	Total	Homens (%)	Mulheres (%)	Total	Homens (%)	Mulheres (%)
1996	5456	61,7%	38,4%	4911	63,4%	36,6%	545	45,9%	54,1%	728	69,6%	30,4%
1997	5628	60,7%	39,3%	5055	62,5%	37,5%	573	44,9%	55,1%	755	69,1%	30,9%
1998	5850	60,3%	39,7%	5244	62,1%	37,9%	606	44,4%	55,6%	737	69,3%	30,7%
1999	6042	59,8%	40,2%	5464	61,3%	38,7%	578	45,2%	54,8%	726	67,9%	32,1%
2000	6116	59,2%	40,9%	5584	60,2%	39,8%	532	48,7%	51,3%	801	67,9%	32,1%
2001	6256	58,6%	41,5%	5753	59,4%	40,6%	503	49,1%	50,9%	765	68,2%	31,8%
2002	6256	57,8%	42,2%	5774	58,5%	41,5%	482	49,6%	50,4%	779	69,6%	30,4%
2003	6213	57,2%	42,8%	5754	57,5%	42,5%	459	52,7%	47,3%	788	69,3%	30,7%
2004	6116	56,6%	43,4%	5646	57,0%	43,0%	471	52,0%	48,0%	802	69,2%	30,8%
2005	6103	55,9%	44,1%	5590	56,3%	43,7%	513	51,1%	48,9%	816	70,0%	30,0%
2006	6195	55,4%	44,6%	5631	55,9%	44,1%	564	50,2%	49,8%	879	69,1%	30,9%

Fonte: CBS Netherlands

O que mais chama atenção na Holanda é o número de trabalhadores (empregados e autônomos) que trabalham por período parcial se comparado a outros países europeus. Em 1996, cerca de 28,3% dos trabalhadores trabalhavam em período parcial, ou seja, entre 12 e 34 horas por semana, enquanto 71,8% trabalhava por período integral (mais de 35 horas por semana). Em 2006, essa distribuição dos trabalhadores por período de trabalho indicou um aumento na participação daqueles com trabalho por período parcial, chegando a 37,1%, equivalente a 2,6 milhões de trabalhadores e os de período integral, 62,9%, equivalente a 4,4 milhões de trabalhadores (Tabela 2.2.6.4).

As mulheres representam a maior parte dos trabalhadores holandeses que trabalham em período parcial. Em 1996, 77% dos trabalhadores por período parcial eram mulheres, distribuição que se manteve constante até 2006. Ademais, destaca-se o fato de que 67% das cerca de 3 milhões de mulheres que trabalham na Holanda, trabalham em período parcial de tempo, ou seja, são 2 milhões de mulheres trabalhando entre 12 e 34 horas por semana. Isso torna a Holanda o país com maior participação de mulheres trabalhando por período parcial na Europa.

Tabela 2.2.6.3 – Força de trabalho empregada por período de trabalho, por sexo (1996-2006)

Força de trabalho empregada por tipo de período de trabalho, por sexo (1996-2006)

Sexo	Trabalhadores por tipo de período de trabalho (x1000) e sua distribuição por sexo							
	Anos	Total trabalhadores	Período parcial (12-34 horas semanais)	Distribuição trab período parcial/total trabalhadores	Distribuição por sexo dentre os trabalhadores período parcial	Período integral (>= 35 horas semanais)	Distribuição trab período integral/total trabalhadores	Distribuição por sexo dentre os trabalhadores período integral
Homens e Mulheres	1996	6184	1741	28,2%	-	4443	71,8%	-
	1997	6383	1843	28,9%	-	4540	71,1%	-
	1998	6587	1988	30,2%	-	4599	69,8%	-
	1999	6768	2073	30,6%	-	4695	69,4%	-
	2000	6917	2223	32,1%	-	4694	67,9%	-
	2001	7021	2294	32,7%	-	4727	67,3%	-
	2002	7035	2438	34,7%	-	4597	65,3%	-
	2003	7001	2494	35,6%	-	4507	64,4%	-
	2004	6919	2495	36,1%	-	4424	63,9%	-
	2005	6919	2560	37,0%	-	4359	63,0%	-
	2006	7074	2624	37,1%	-	4450	62,9%	-
Homens	1996	3870	401	10,4%	23,0%	3469	89,6%	78,1%
	1997	3939	418	10,6%	22,7%	3521	89,4%	77,6%
	1998	4037	457	11,3%	23,0%	3580	88,7%	77,8%
	1999	4105	471	11,5%	22,7%	3634	88,5%	77,4%
	2000	4161	506	12,2%	22,8%	3655	87,8%	77,9%
	2001	4185	508	12,1%	22,1%	3677	87,9%	77,8%
	2002	4157	556	13,4%	22,8%	3601	86,6%	78,3%
	2003	4096	574	14,0%	23,0%	3522	86,0%	78,1%
	2004	4019	558	13,9%	22,4%	3461	86,1%	78,2%
	2005	3981	568	14,3%	22,2%	3413	85,7%	78,3%
	2006	4039	578	14,3%	22,0%	3461	85,7%	77,8%
Mulheres	1996	2314	1340	57,9%	77,0%	974	42,1%	21,9%
	1997	2445	1426	58,3%	77,4%	1019	41,7%	22,4%
	1998	2550	1531	60,0%	77,0%	1019	40,0%	22,2%
	1999	2663	1602	60,2%	77,3%	1061	39,8%	22,6%
	2000	2756	1717	62,3%	77,2%	1039	37,7%	22,1%
	2001	2837	1786	63,0%	77,9%	1051	37,0%	22,2%
	2002	2877	1882	65,4%	77,2%	995	34,6%	21,6%
	2003	2906	1921	66,1%	77,0%	985	33,9%	21,9%
	2004	2899	1936	66,8%	77,6%	963	33,2%	21,8%
	2005	2937	1991	67,8%	77,8%	946	32,2%	21,7%
	2006	3033	2045	67,4%	77,9%	988	32,6%	22,2%

Fonte: CBS Netherlands. Elaboração própria.

Quanto à distribuição etária dos trabalhadores holandeses, em 2004, a maior parte dos empregados possuíam entre 35-44 anos (28,2%) e a menor parte tinha entre 55-64 anos de idade (9,7%). Observe-se que em 1996, a faixa etária entre 25-34 anos de idade equivalia a 33,1% da força de trabalho empregada no país, enquanto em 2004, essa participação diminuiu para 26,5%, ficando atrás da faixa etária entre 35-44 anos de idade, com 28,2% (Tabela 2.2.6.5). Observe-se também que em 1996, 5,1% da força de trabalho ativa estava concentrada na faixa etária entre 55-64 anos de idade e, em 2004, essa participação elevou-se para 9,8%. A principal razão é o fenômeno do envelhecimento demográfico nacional refletindo-se no mercado de trabalho, ou seja, há mais pessoas acima dessa idade permanecendo ou inserindo-se no mercado de trabalho. Dados da CBS Netherlands revelam que em 2005 cerca de um quarto da população ativa holandesa

possuía mais que 50 anos de idade. Ao longo da última década, o número de trabalhadores acima dessa idade elevou-se em 60%, atingindo 1,6 milhões em 2005.

Tabela 2.2.6.5 – Distribuição da força de trabalho ativa por faixa etária – (1996-2004)

<i>Distribuição da força de trabalho ativa por faixa etária - (1996-2004)</i>							
Anos	Total empregados (mil)	% cada faixa sobre total empregados					
		15-24 anos	25-34 anos	35-44 anos	45-54 anos	55-64 anos	Total
1996	5456	13,6%	33,1%	27,3%	20,9%	5,1%	100%
1997	5629	13,7%	32,6%	27,2%	21,2%	5,3%	100%
1998	5850	12,9%	32,3%	27,3%	21,8%	5,7%	100%
1999	6042	13,4%	31,1%	27,3%	22,1%	6,2%	100%
2000	6116	13,2%	30,1%	27,9%	22,1%	6,7%	100%
2001	6257	13,3%	28,8%	28,1%	22,6%	7,3%	100%
2002	6256	13,0%	27,6%	28,1%	22,9%	8,3%	100%
2003	6214	12,6%	27,0%	28,2%	23,1%	9,0%	100%
2004	6117	12,0%	26,5%	28,2%	23,5%	9,7%	100%

Fonte: CBS Netherlands. Elaboração própria.

Com relação à distribuição etária da força de trabalho empregada por tipo de contrato, essa ocorre de forma diversificada. Em 2004, um quarto dos trabalhadores entre 15 e 24 anos de idade possuía contrato flexível de trabalho (Tabela 2.2.6.6). O número de flexíveis nessa faixa etária é quatro vezes a média de trabalhadores flexíveis em outras faixas etária. Isso ocorre, parcialmente, porque muitos jovens holandeses trabalham concomitantemente aos estudos. Estudantes normalmente trabalham por período parcial de tempo ou trabalham com contrato flexível. Outra razão é que para muitos nessa faixa etária, trata-se do primeiro emprego no mercado de trabalho e, muitas vezes, aceitam trabalhar sob contratos temporários.

Por outro lado, em 2004, a faixa etária com menor participação de trabalhadores flexíveis no seu total de trabalhadores foi aquela entre 45-54, no qual apenas 4,1% dos trabalhadores com contrato flexível.

Destaque-se que em todas as faixas etárias de trabalhadores, entre 1996 e 2004 diminuiu a participação daqueles com contratos flexíveis de trabalho, tendo se elevado a participação dos contratos permanentes de trabalho. O número de pessoas trabalhando pelo menos 12 horas semanais elevou-se de 1 milhão em 1996 para 1,6 milhões em 2005.

O aumento da força de trabalho ativa da faixa etária de pessoas com mais de 50 anos entre 1996 e 2004 ocorreu principalmente com o emprego destes em trabalhos com menos de 12 horas semanais. O número de trabalhadores com mais de 50 anos nesses tipos de trabalhos cresceu de 3% para 3,6%. A maior parte desses trabalhadores são mulheres.

Por fim, a força de trabalho entre 15 e 64 anos de idade empregada no país elevou-se de 7,2 milhões para cerca de 7,5 milhões entre 2000 e 2006, de acordo com a CBS Netherlands. Dentre esses, o número de trabalhadores empregados no mesmo período praticamente manteve-se constante em cerca de 7 milhões, enquanto o número de desempregados subiu de 252 mil para 413 mil, elevando, portanto, a taxa de desemprego de 3,5% em 1996 para 5,5% em 2006. Destaque-se, no entanto, que se comparado à taxa de desemprego de 6,5% em 2005, essa taxa de desemprego caiu um ponto percentual, quadro semelhante ao de outros países europeus no mesmo período. Em maio de 2007, a taxa já alcançava o valor de 4,7%.

A taxa de desemprego feminina é maior que a masculina na Holanda, assim como na maioria dos outros países europeus. Em 2006, essa taxa foi de 6,8% para as mulheres e 4,5% para os homens. Em maio de 2007, a taxa de desemprego feminina diminuiu para 5,8%. No que se refere a sua distribuição por faixa etária, em 2006, a maior taxa de desemprego concentrou-se naqueles entre 15-24 anos de idade, atingindo 10,7%. A faixa etária com menor taxa de desemprego em 2006 foi aquela de 24-35 anos de idade (Tabela 2.2.6.7).

Tabela 2.2.6.6 – Trabalhadores por tipo de contrato, por faixa etária (1996-2004)

Mão-de-obra empregada por tipo de contrato, por faixa etária (1996-2006) - mil

Faixa etária	Anos	Total empregados	Trabalhadores com contrato permanente	%	Trabalhadores flexíveis	%
15-24 anos	1996	744	546	73,4%	198	26,6%
	1997	772	555	71,9%	217	28,1%
	1998	754	527	69,9%	227	30,1%
	1999	807	585	72,5%	222	27,5%
	2000	806	606	75,2%	201	24,9%
	2001	830	634	76,4%	196	23,6%
	2002	816	622	76,2%	194	23,8%
	2003	786	596	75,8%	190	24,2%
25-34 anos	2004	736	550	74,7%	186	25,3%
	1996	1806	1642	90,9%	165	9,1%
	1997	1834	1672	91,2%	163	8,9%
	1998	1891	1724	91,2%	167	8,8%
	1999	1879	1732	92,2%	146	7,8%
	2000	1843	1715	93,1%	128	6,9%
	2001	1799	1681	93,4%	118	6,6%
	2002	1728	1621	93,8%	107	6,2%
35-44 anos	2003	1680	1589	94,6%	92	5,5%
	2004	1624	1513	93,2%	111	6,8%
	1996	1487	1385	93,1%	103	6,9%
	1997	1531	1427	93,2%	103	6,7%
	1998	1596	1478	92,6%	119	7,5%
	1999	1648	1533	93,0%	115	7,0%
	2000	1706	1604	94,0%	102	6,0%
	2001	1759	1670	94,9%	89	5,1%
45-54 anos	2002	1759	1672	95,1%	87	4,9%
	2003	1752	1667	95,1%	85	4,9%
	2004	1724	1639	95,1%	85	4,9%
	1996	1143	1078	94,3%	66	5,8%
	1997	1193	1118	93,7%	75	6,3%
	1998	1278	1203	94,1%	76	5,9%
	1999	1336	1261	94,4%	75	5,6%
	2000	1351	1276	94,4%	75	5,6%
55-64 anos	2001	1415	1343	94,9%	72	5,1%
	2002	1431	1365	95,4%	66	4,6%
	2003	1435	1371	95,5%	63	4,4%
	2004	1438	1380	96,0%	59	4,1%
	1996	276	261	94,6%	15	5,4%
	1997	299	284	95,0%	15	5,0%
	1998	331	313	94,6%	18	5,4%
	1999	372	352	94,6%	21	5,6%
	2000	410	384	93,7%	26	6,3%
	2001	454	425	93,6%	29	6,4%
	2002	522	494	94,6%	28	5,4%
	2003	561	532	94,8%	29	5,2%
	2004	595	565	95,0%	30	5%

Fonte: CBS Netherlands. Elaboração própria.

Tabela 2.2.6.7 – Taxa de desemprego anual, por faixa etária (2001-2007)

Taxa de desemprego anual, por faixa etária (2001-2007)

Anos	Taxa de desemprego					
	15-24 anos	25-34 anos	35-44 anos	45-54 anos	55-65 anos	Total (15-65 anos)
2001	7,4	2,8	3,1	2,9	2,2	3,5
2002	8,6	3,8	3,6	3,3	2,8	4,1
2003	10,6	5,3	5	4,1	3,7	5,4
2004	13,5	6	5,8	5	4,9	6,5
2005 *	13,1	5,8	5,9	5,1	5,8	6,5
2006 *	10,7	4,7	4,9	4,7	5,5	5,5
Maio/Julho 2007*	11,2	3,3	3,6	3,8	5,5	4,7

Fonte: CBS Netherlands. Elaboração própria.

2.3) O sistema de seguridade social

Compreender a “flexigurança” do mercado de trabalho holandês e sua singularidade requer a compreensão não apenas do mercado de trabalho, mas também de seu outro braço, qual seja, o sistema de seguridade social nacional e a forma como ele está associado e vinculado àquele mercado pelos trabalhadores. Assim, serão tratados adiante e mais detalhadamente o sistema de pensão por idade, o seguro desemprego e o seguro por doença, pois são a forma como a seguridade social mais se vincula ao mercado de trabalho, seja direta ou indiretamente. Antes de analisá-los, serão vistos as características gerais que conformam a proteção social holandesa, um pouco de sua história, as transformações ao longo de parte dela e seu escopo.

2.3.1) A conformação e principais características da proteção social

O sistema de proteção social é bem desenvolvido na Holanda. Compreende, assim como em outros países, o apoio às pessoas incapazes de gerarem renda por si próprias devido à doenças, incapacidade duradoura de trabalhar, desemprego ou aposentadoria.

Em termos de caracterização do modelo de bem-estar social de acordo com a tipologia de Esping-Andersen (1991), o caso holandês é híbrido, possuindo características sócio-democráticas, corporativistas e até mesmo liberais. Seu sistema de bem-estar social possui características sócio-democráticas no que diz respeito aos benefícios universais, financiados parcialmente através de impostos e com altos níveis de prevenção contra pobreza para toda população. Ao mesmo tempo, possui características corporativistas quando nota-se que alguns seguros sociais estão ligados à critérios de benefícios relacionados ao tipo ou duração do trabalho.

Historicamente, o sistema holandês de bem-estar social surgiu no início do século XX com a primeira lei tendo sido criada para criação de benefícios aos acidentados no trabalho (1901). Desde aquele ano até a Segunda Guerra Mundial, o sistema de seguros aos empregados expandiu-se basicamente através de provisões corporativistas cobrindo os riscos de acidentes no trabalho, invalidez (inclusive pensão por idade) e doença

(MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES SOCIAIS E DO TRABALHO, s/d). Após a Segunda Guerra Mundial, o sistema cresceu com base em características mais universais e generosas de seguridade, caracterizando-se então como um dos mais desenvolvidos sistemas do mundo.

De acordo com Van Oorschot (1998), o sistema de proteção social holandês expandiu enormemente a partir do fim da década de 1940 ao longo de três décadas, passando a adquirir um perfil menos individual e corporativista e mais extensivo do que aquele que o havia caracterizado desde sua formação no fim do século XIX até o fim da Segunda Guerra Mundial. Formou-se um novo ideal de proteção social um pouco mais universalista, igualitário e organizado pelo Estado - e não mais aquele antigo ideal de seguridade apenas para os contribuintes do mercado de trabalho formal e assalariado. Essa nova ideologia deu início à conformação da nova estrutura holandesa do sistema de seguridade.

Nas décadas de 1950/1960, sua estrutura iniciou a composição de seus três pilares básicos. O auge do sistema de proteção social concentrou-se entre as décadas de 1960 e 1980. Já na década de 1970, esses pilares estariam consistentemente formados, divididos e denominados: seguros sociais, seguros aos trabalhadores e assistência social para todos cidadãos.

O primeiro pilar, público e caracterizado pelos seguros sociais, cobre todos os cidadãos elegíveis a pensão por idade (AOW) ou pensão para sobreviventes; pensão às crianças (AKW) e benefícios por invalidez para jovens (Wajong). Esses seguros são compulsórios e não baseados em testes de elegibilidade (*means-tested*). As contribuições são baseadas na renda, enquanto os seguros são estipulados a uma taxa única ao nível de subsistência. Esse pilar é administrado pelo Banco de Seguro Social.

O segundo pilar, também público, é o dos seguros aos trabalhadores e cobre riscos de desemprego (WW), invalidez de longo-prazo (WAO, WIA) e seguros por doença (ZW). É compulsório para empregados e autônomos e não é baseado em testes de elegibilidade (*means-tested*). As contribuições são feitas com base nos salários e os benefícios são calculados de acordo com estes.

Destaque-se aqui, que o sistema de *seguridade social*, voltado aos trabalhadores, é apenas, portanto, um dos pilares da proteção social, este mais amplo, pois abrange seguros de caráter geral e social, não apenas relacionado ao mercado de trabalho³². Essa seguridade social, por ser um dos pilares da proteção social, visa contribuir para a garantia de uma renda mínima para todos aqueles que não mais conseguem se sustentar independentemente através do trabalho. Seu princípio geral é que, todos aqueles atingidos pelo desemprego, invalidez ou doença devem ser capazes de exercer seus direitos políticos e civis em posição de igualdade com os demais. O dinheiro necessário para tal é normalmente provido pela população trabalhadora com base na idéia de solidariedade e divisão dos riscos sociais. Entretanto, ao longo dos anos, algumas mudanças radicais foram feitas e atualmente, por exemplo, o primeiro ano de benefício oferecido aos trabalhadores afastados por doença é pago pelo empregador, como será visto adiante.

O terceiro pilar é o da assistência social, público e disponível e acessível a todos os cidadãos. Seu objetivo é garantir um nível de renda básico quando os demais seguros não se aplicarem. É não-compulsório, pago a partir de impostos, exige testes de elegibilidade e o valor do seguro é ajustado anualmente de acordo com as mudanças nos salários e nos preços. As autoridades locais são responsáveis pelos benefícios de assistência social.

O sistema de proteção social holandês evoluiu ao longo dos anos sob influência das estruturas sociais, desenvolvimento demográfico, mudanças tecnológicas e tendências internacionais. Sua evolução, portanto, foi direcionada por várias forças, dentre as quais se destacam novas circunstâncias, novas formas de compreender o impacto das instituições sobre a sociedade, mudanças nas preferências sociais no que diz respeito a *trade-offs*, e a habilidade do governo de implementar reformas sob influência do processo demográfico (DE MOOIJ, 2006).

Assim, a partir do fim da década de 1970 e início da de 1980, o sistema passou a sofrer permanentes alterações e reconstruções na sua estrutura e nos pilares como reação às

³² **ABW**: National Assistance Act. **AKW**: General Child Benefits Act. **ANW**: General Surviving Relatives Act. **AOW**: General Old Age Pensions Act. **AWBZ**: Exceptional Medical Expenses Act. **IOAW**: Act on Income Provisions for Older, Partially Disabled Unemployed Persons. **IOAZ**: Act on Income Provisions for Older, Partially Disabled Formerly Self-employed Persons. **TW**: Supplementary Benefits Act. **Wajong**: Disablement Assistance Act for Handicapped Young Persons. **WAO**: Disablement Insurance Act. **WIA**: Work and Income According to Labour Capacity Act. **WW**: Unemployment Benefits Act. **Wzt**: Health Care Allowances Act. **Zvw**: Health Insurance Act. **ZW**: Sickness Benefits Act.

recessões e alterações na economia nacional³³. Entre as transformações na proteção social encontram-se, por exemplo, mudanças no acesso aos sistemas de benefícios e pensões; os seguros passaram a se tornar menos solidários, guiados pela lógica privada da administração; restringiu-se o foco de atuação da assistência social e etc. (VAN OORSCHOT, 1998 e 2002).

Na década de 1980, o desemprego holandês atingiu níveis em torno dos 10% até a quase completa recuperação da economia em meados de 1990. O significativo aumento na força de trabalho, principalmente devido à participação feminina no mercado de trabalho holandês (fenômeno característico de vários países europeus naquela época), também contribuiu para um aumento maior na oferta de trabalho do que em sua demanda³⁴. Assim, o sistema de seguridade social sofreu grande pressão, pois o aumento no desemprego exercia grande necessidade da manutenção da viabilidade financeira do sistema. O impacto destes crescentes gastos coletivos foi a elevação dos déficits orçamentários e a irreversível insustentabilidade financeira que o sistema de seguridade social esteve prestes a enfrentar³⁵.

O governo deu início então a uma ação para tentar conter o volume e duração dos gastos com os benefícios do sistema de seguridade e de proteção, mantendo assim sua viabilidade financeira por meio de uma estratégia denominada “política de preço”. A ineficiência dessa política exigiu uma nova estratégia, denominada de “política de volume”, objetivando reduzir a acessibilidade aos pilares da proteção social e com isso ganhar controle sobre o influxo de beneficiários.

De acordo com alguns autores³⁶, países pequenos e corporativistas como a Holanda apresentam grande capacidade de ajustar seu mercado de trabalho às tendências internacionais através de alterações no sistema de bem-estar social, ou seja, realizando uma “compensação doméstica”. Um dos marcantes resultados da inconclusa reconstrução da proteção social no país foi a adoção de um perfil mais individualizado e menos solidário do

³³ Tópico explorado em maiores detalhes no próximo item.

³⁴ Entre 1970 e 1977 a força de trabalho feminina cresceu 125% diante de um crescimento de 20% da força de trabalho masculina. Isso significa que a participação feminina no mercado de trabalho holandês cresceu de 29% para 54%. É sabido que a maior parte desse aumento na participação feminina ocorreu em empregos de período de trabalho por período parcial (VAN OORSCHOT, 2002).

³⁵ O número de desempregados que demandavam benefícios dobrou de 1970 a 1978 e depois novamente dobrou entre 1978 e 1982. Ao mesmo tempo, o número de beneficiários pelo seguro social cresceu 100.000 naquele primeiro intervalo de tempo e mais de 250.000 entre 1978 e 1982.

³⁶ Dentre eles: KATZENSTEIN, P.J. **Small States in World Market: Industrial Policy in Europe**. Ithaca: Cornell University Press, pp. 268, 1985.

sistema. Um novo conceito de proteção social foi surgindo à medida que sua histórica característica solidarista e anônima foi desaparecendo, ao mesmo tempo que a responsabilidade pelo funcionamento de todo o sistema passou a ser mais redistribuído entre estado e parceiros sociais. Mesmo com os cortes no nível e duração de vários benefícios, o sistema permaneceu oferecendo uma substancial cobertura aos riscos sociais.

O início da década de 1990, portanto, representou o começo da tendência à diminuição da intervenção do Estado no sistema de proteção social, restringindo sua atuação apenas para garantir a renda mínima. Coube aos indivíduos e grupos sociais passar a se organizar para administrar a proteção em um nível mais individual ou semi-coletivo. É dessa maneira, como esclarece Van Oorshot (2002), que a reconstrução do sistema de seguridade social holandês foi, em primeira instância, guiado por razões econômicas e, em menor grau, por argumentos sócio-culturais.

A Holanda caracteriza-se por ser um país onde sua estratégia de interação política partidária foi extremamente bem sucedida ao longo do fim do século XX. De acordo com Green-Pedersen (2000), a partir das eleições de 1986, o consenso partidário holandês com relação às necessárias reformas sociais passou a tornar-se ainda mais evidente. Desde então os principais partidos passaram a posicionar-se de maneira muito semelhante quanto à política sócio-econômica.

Em 2004, o sistema de proteção social holandês ofertou cerca de 4.150 milhões de benefícios entre seguros e pensões. Para um país com população de cerca de 16 milhões de pessoas, isso significa um percentual de 25% da população que recebe algum tipo proteção social. Naquele mesmo ano, o sistema previdenciário correspondia sozinho por cerca de 58% de todos os seguros e pensões ofertados no sistema de proteção social, dando cobertura a cerca de 2,4 milhões aposentados na Holanda.

De acordo com Van Oorschot (2002), as reformas implementadas a partir dos anos 1990 tornaram o sistema menos universal e mais norteado por noções de responsabilidade individual, condicionantes, mínima proteção e sob a lógica crescente dos seguros privados de mercado. Isso pois sua reconstrução tem sido feita em primeira instância com argumentos econômicos e, em menor escala, baseada em argumentos culturais.

Com a recuperação econômica cíclica após 2006, mudanças estruturais tornaram-se um grande objetivo na Holanda, com reformas sendo amplamente buscadas, principalmente

para gerar mais empregos, elevar a participação e gerar maior responsabilidade pessoal e menos regras³⁷. Desde 2003, as sucessivas reformas realizadas pelos governos corresponderam a definidos objetivos com relação à proteção social, quais sejam: promover, por um lado, coesão social, igualdade entre homens e mulheres e as mesmas oportunidades para todos através de políticas de inclusão social e um sistema de proteção social adequado, acessível, financeiramente sustentável, adaptável e eficiente; e, por outro lado, promover uma interação efetiva e mútua entre os objetivos de Lisboa (de maior crescimento econômico, mais e melhores empregos e maior coesão social) e a estratégia de desenvolvimento sustentável da União Européia.

Atualmente, a proteção social na Holanda é organizada conjuntamente pelo Ministério das Relações Sociais e do Trabalho (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*) e pelo Ministério da Saúde, Bem-Estar e Esporte (*Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*). Distinção seja feita novamente entre, por um lado, os seguros nacionais que cobrem toda a população e os trabalhadores assegurados, e, por outro, os que cobrem apenas os trabalhadores. O sub-sistema de seguros gerais oferece auxílio a: pensão por idade; apoio aos sobreviventes; assistência médica; seguro para custos médicos excepcionais e a pensão por criança. Já o sub-sistema de seguro aos trabalhadores abrange: o seguro por doença; seguro por invalidez e o seguro desemprego, além do auxílio maternidade. Ambos os sub-sistemas são administrados pelo Ministério das Relações Sociais e do Trabalho. Cabe ao Ministério da Saúde, Bem-Estar e Esporte administrar os seguros privados corporativos de saúde, de assistência médica e benefícios em gênero à maternidade.

³⁷ *Mais emprego* por razões sociais, ou seja, por ser a melhor forma de diminuir o número de acesso a benefícios sociais, por razões de desenvolvimento do indivíduo, por motivos econômicos de manter o maior número de pessoas trabalhando por mais tempo e ao mesmo tempo garantir o financiamento de provisões e os custos do envelhecimento, e preservar a rede social de segurança. *Maior responsabilidade* individual por parte dos que estão fora do mercado de trabalho remunerado para que sejam capazes de adquirir as competências necessárias para reingresso no mercado de trabalho. E, por fim, *menos regras* para mudar o papel do governo nacional e prover maiores responsabilidades e poderes aos governos locais e regionais, permitindo-os definir e realizar seus serviços mais próximos as necessidades locais.

2.3.2) As características gerais das reformas no sistema de proteção e de seguridade social

Muitas reformas realizadas desde o fim da década passada no sistema de proteção social holandês têm ocorrido principalmente nos critérios de elegibilidade e administração institucional dos sistemas de pensão por idade e dos seguros desemprego e por doença. Isso, pois, por um lado, o governo têm visado principalmente o enfrentamento do problema do envelhecimento demográfico holandês e as reformas implementadas estão diretamente vinculadas às medidas de elevação da participação dos idosos no mercado de trabalho. Por outro, as reformas têm procurado criar maior eficiência na administração dos seguros.

Uma solução encontrada com relação ao *sistema de pensão por idade (AOW - Algemene Ouderdomswet)* tem sido sua crescente reestruturação nas condições de elegibilidade, duração e valores, principalmente em consequência às pressões das organizações de empregadores e trabalhadores (KAPTEYN e VOS, 1999; VAN VELZEN, 1997). Na Holanda, o sistema de pensão por idade é responsável por prover os cidadãos com mais de 65 anos com uma pensão e é conformado por três pilares. Os principais pilares do sistema de pensão por idade são o primeiro e o segundo pilares (as pensões públicas e as pensões ocupacionais semi-compulsórias e suplementares) e, por isso, vêm sofrendo as maiores mudanças, impactando indiretamente no terceiro e menor pilar (aposentadorias privadas e individuais).

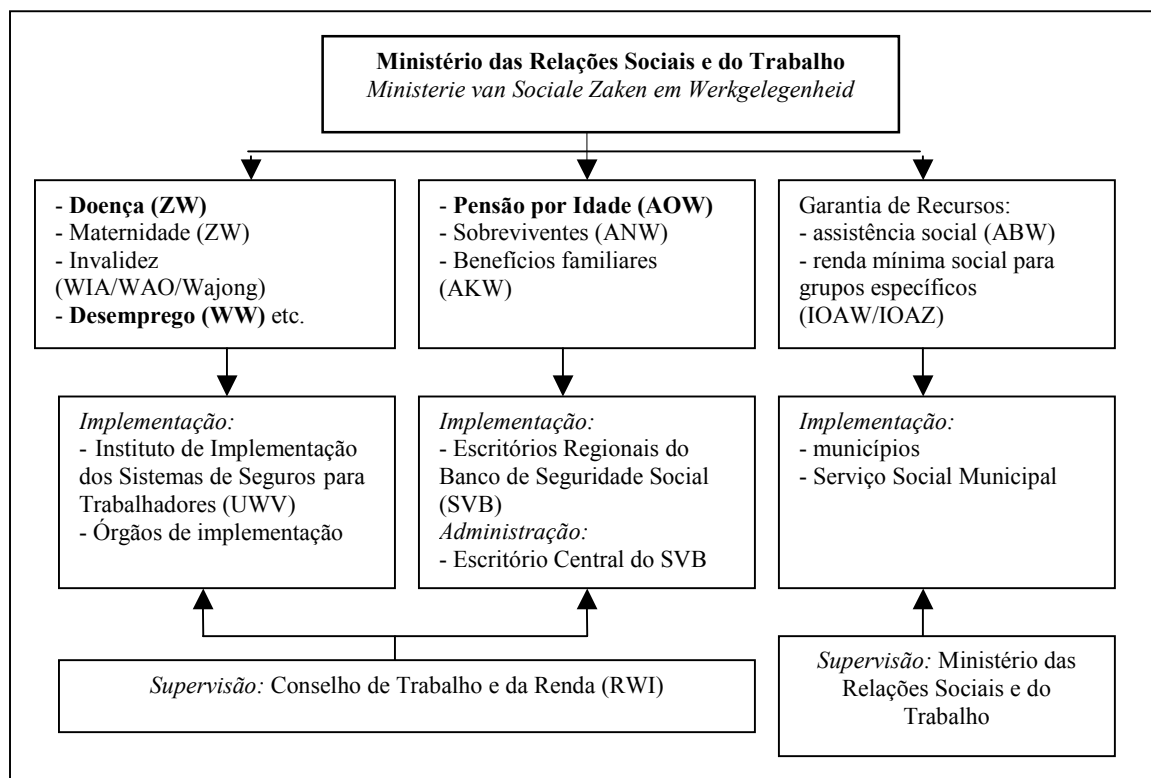
As evoluções demográficas e a estrita disciplina orçamentária imposta pela União Monetária Européia podem vir a influenciar negativa e profundamente as características solidárias dos seguros nacionais, especialmente o primeiro pilar da pensão por idade. Como contrapartida a um sistema de pensão público mais austero no futuro, haverá a necessidade de melhorias no segundo pilar (semi-compulsório e suplementar aos trabalhadores), que embora também tenha algumas características solidaristas importantes (como a transferência de contribuições para os aposentados), deverá adquirir um perfil crescentemente capitalizado através de fundos. Atualmente mais de 90% dos trabalhadores holandeses participa nesse sistema de capitalização previdenciária e serão, portanto, cobertos no futuro pelas pensões ocupacionais complementares. No futuro, no entanto, nem mesmo esse segundo pilar estará livre de pressões financeiras, uma vez que o equilíbrio

entre os aposentados e os contribuintes será desfeito. A menos que o fundo de pensão ocupacional tenha maior sucesso no mercado de ações, isso significará um aumento no volume de contribuições aos contribuintes ativos.

O que se observa, de maneira geral, é que o sistema de pensões por idade (AOW) na Holanda vêm crescentemente se mercantilizando e que o debate público a respeito vem mobilizando tanto os parceiros sociais quanto a proporção da população diretamente atingida pelas reformas, qual seja, os idosos (desvinculados ao mercado de trabalho). Embora, de acordo com De Gier (2003), as tendências indiquem que o sistema continue a constituir-se em pilares múltiplos, a conformação entre os pilares vem ganhando peso diferenciado.

Já as reformas na área da *seguridade social*, voltada exclusivamente para os trabalhadores, evidenciaram mudanças profundas a partir de 01 de janeiro de 2002. Com a lei SUWI, algumas reformas fundamentais foram feitas na administração e implementação do sistema de seguros sociais para os trabalhadores e jovens deficientes. As funções dos Escritórios Regionais de Emprego (Uvi's) foram substituídas pelos Escritórios do Conselho Regional de Trabalho e Renda (RWI) em relação à supervisão de seguros como o do desemprego e por doença, entre outros. Esses escritórios passaram a assumir a responsabilidade de municipalidades e órgãos de implementação. Aos poucos, no entanto, esses órgãos também foram sendo transferidos aos poucos a uma organização central, o Instituto de Implementação dos Sistemas de Seguros para Trabalhadores (UWV). Para supervisionar e garantir participação suficiente de trabalhadores, empregadores e municipalidades, o Conselho de Trabalho e da Renda (RWI) foi criado, responsável também por subsidiar empresas que estimulam a reintegração de desempregados e beneficiários de seguridade social. Atualmente, a organização institucional e administrativa da proteção social ocorre da forma como o Esquema 2.3.2.1 apresenta abaixo:

Esquema 2.3.2.1: Organização da proteção social holandesa através do Ministério de Relações Sociais e do Trabalho



Fonte: Adaptado de MISSOC – Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States “Organization of Social Protection: Charts and descriptions: Netherlands” 2006.

O atual Instituto de Implementação dos Sistemas de Seguros para Trabalhadores (UWV) consiste de 31 escritórios regionais e cerca de 20.000 empregados. Com a lei SUWI e do UWI em 2002, o processo de queda na importância do papel dos parceiros sociais na administração do sistema de proteção social evidenciou-se mais ainda³⁸. Juntamente com a privatização da reintegração das atividades dos beneficiários, o papel dos parceiros sociais na proteção social tornou-se meramente consultiva através do SER, STAR e RWI. A

³⁸ Em 1993, quando cresceram abruptamente os custos com seguridade social na Holanda, as críticas ao sistema elevaram-se, inclusive com relação à eficiência de sua administração pelos parceiros sociais, que foram acusados de baixa eficiência administrativa evidenciada pelo alto influxo de segurados por desemprego e por invalidez. A administração pelos parceiros sociais foi então substituída por cinco escritórios administrativos e regionais de emprego (Uvi's). Aos parceiros sociais coube a administração dos fundos de seguridade social através do Instituto Nacional de Seguridade Social (*Lisv, Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen*).

barganha coletiva e estabelecimento de acordos coletivos tornaram-se suas principais atividades. Por fim, outro resultado da lei SUWI foi a implementação das leis de seguridade social com menos influência governamental e mais do mercado, através de um *mix* proposto entre instituições públicas e privadas na implementação daquela. O julgamento dos pedidos de seguros sociais e a provisão dos benefícios ficou sob responsabilidade de órgãos públicos, enquanto a política ativa de mercado de trabalho passou a ser responsabilidade do setor privado (SCHILS, 2007).

Atualmente, a legislação nacional da seguridade social na Holanda, como observa Schils (2007), é determinada pelo governo nacional. As organizações intermediárias, como os sindicatos, por exemplo, possuem poder consultivo com respeito a essa legislação, mas por outro lado, seus conselhos não são obrigatoriamente acatados. Mesmo assim, as leis nacionais ainda reservam espaço para a legislação através de acordos coletivos de trabalho e é aqui que os sindicatos ainda exercem forte influência. A administração da seguridade social é também função das instituições públicas atualmente, contrário do que ocorria no passado, quando os sindicatos exerciam maior controle administrativo.

As maiores preocupações atuais do governo da Holanda com relação ao sistema de seguridade social estão diretamente relacionados ao envelhecimento demográfico, como visto acima, e ao desequilíbrio entre a relação da população ativa sobre a inativa. Por essa razão, a política governamental tem focado no estímulo ao emprego. Medidas específicas têm sido implementadas para retornar os desempregados de longa-duração ao mercado de trabalho, como, por exemplo, através da redução dos custos trabalhistas ao nível do salário mínimo estatutário. Outra medida tem sido a criação de empregos no setor público, assim como em relação à educação da mão-de-obra.

Para elevar a participação dos idosos no mercado de trabalho, iniciativas têm sido tomadas para reduzir e prevenir o fluxo de saída do mercado de trabalho, como a criação da lei que proíbe discriminação etária no recrutamento de pessoal. Ademais, o governo holandês tem investigado uma forma de tornar menos atrativo financeiramente para os trabalhadores mais velhos pararem de trabalhar.

Por fim, o governo holandês tem se esforçado para implementar medidas de ativação da seguridade social com apoio aqueles que tentam voltar ao trabalho. O objetivo

do governo é propiciar um alargamento da mão-de-obra empregada e reduzir a demanda por seguridade social. Medidas têm sido implementadas principalmente nas áreas de seguros por doença, desemprego e invalidez. Outras medidas têm sido tomadas para aumentar o interesse financeiro de empregadores e estabelecer instituições de seguridade social. A partir de janeiro de 1998, por exemplo, os desempregados passaram a receber pagamentos extras pelas 26 semanas após a demissão pelos empregadores e antes de receberem o seguro desemprego (anteriormente recebiam por 13 semanas). A intenção é estimular os empregadores a reduzir o desemprego nessas 26 semanas. Outras medidas foram também implementadas com relação aos seguros por doença e por invalidez para estimular a reintegração dos trabalhadores ao mercado de trabalho (MISSOC, 2006).

2.3.3) A pensão por idade, o seguro por doença e o seguro desemprego

A seguir, veremos como o sistema de pensão por idade, o seguro-desemprego e o seguro de saúde atualmente se conformaram e se caracterizam em consequência das reformas, vistas aqui em maiores detalhes, que sofreram ao longo das últimas décadas, evidenciando ao mesmo tempo a maneira como estão interligados e afetam o mercado de trabalho.

Sistema de pensão por idade

Em dezembro de 1997, o Governo e os parceiros sociais assinaram um acordo de modernização do sistema de pensão estatal por idade holandês (AOW - *Algemene Ouderdomswet*). Esse acordo centrou-se nos pontos:

- 1) As alterações nas contribuições e nos custos do sistema não deveriam resultar em aumentos nos custos trabalhistas;
- 2) Empregadores e sindicatos comprometeram-se em se esforçar para possibilitar melhor cobertura para casais e solteiros(as);

3) O Governo comprometeu-se em não anunciar mudanças na política fiscal que afetassem o sistema de pensões e nem a intervir nas pensões ocupacionais, a menos que os parceiros sociais não garantissem um desenvolvimento moderado dos custos de pensão, e;

4) Maior esforço por parte de sindicatos e empregadores para oferecer pensões para aqueles trabalhadores não cobertos pelo sistema (em 1997, cerca de 9% da população ativa).

Em 01 de janeiro de 1998, o governo estipulou um teto (de 18,25% da renda dedutível) para as contribuições ao sistema de pensão estatal por idade (AOW) como forma de prevenir seu aumento em consequência do envelhecimento da população. Caso, no futuro, os gastos com o sistema AOW superassem o volume da receita com as contribuições, a diferença seria financiada através de receitas gerais de impostos. A criação do Fundo de Acumulação em 1998 pelo governo foi outra reforma criada para cobrir o aumento dos custos com o AOW.

Além dessas medidas, outras alterações ocorridas em 1998 impactaram o sistema de pensões ocupacionais na Holanda. Em junho de 1998, deu-se início à participação de representantes dos aposentados no conselho de administração dos fundos de pensões, que até então era representado apenas por empregadores e trabalhadores. A partir da rodada de acordos coletivos de meados daquele ano, a substituição do sistema de aposentadoria prévia (crescentemente custoso) por um sistema mais flexível passou a ganhar impulso (e vem se intensificando até recentemente). A partir de 01 de janeiro de 1999 os trabalhadores passaram a ter mais liberdade para escolher a forma como construir suas pensões.

Dentre outras alterações, a idade mínima para elegibilidade da pensão ocupacional integral foi modificada de 65 para 60 anos de idade e o valor máximo da pensão passou de 70 para 100% do salário final do trabalhador. Essa tendência por maior flexibilidade no sistema de pensão ocupacional pode ser entendida em parte como reflexo da maior flexibilidade existente no mercado de trabalho holandês. É por esse motivo que os parceiros sociais passaram a reconhecer maior correlação entre os custos de pensões e os custos salariais (KAAR, 1998 e 1998b).

O ano de 2001 apresentou várias propostas com relação ao sistema de pensão complementar³⁹. Ambas as organizações dos empregadores e dos trabalhadores tradicionalmente relacionam-se com o tema sob a perspectiva de sua importância quanto ao emprego, portanto, são consideradas sob seu domínio. O debate baseou-se intensamente entre quais os limites da intervenção do Governo e a divisão de responsabilidades entre este e os parceiros sociais.

Nas negociações coletivas de 2003, as pensões ocupacionais novamente foram um tema bastante presente. Em meio à rodada, alguns setores da economia (como os setores industriais e de serviços financeiros) paralisaram as negociações argumentando desejarem reformas profundas no sistema, uma vez que as reservas de capital vêm se reduzindo e o aumento no número de pensionistas vem exaurindo as finanças dos fundos. Em 2003, entre o total de 284 fundos de pensões existentes no país, mais de 60% deles tinham poucos recursos financeiros em caixa. Algumas das medidas tomadas pelos fundos foram o acréscimo das contribuições (em 80% deles) e congelamento dos benefícios (em 70% dos fundos). Os parceiros sociais, como a Federação Holandesa dos Sindicatos (*Federatie Nederlandse Vakbeweging, FNV*), manifestaram-se a favor de uma moderação nos salários para resolver o problema em vez de um aumento nas contribuições. O fato é que a racionalização atual do sistema de pensões na Holanda parece inevitável diante dos seus desafios referentes ao envelhecimento da população, crescente declínio nas reservas dos fundos de pensões, maior rigorosidade na administração do sistema etc. As rodadas de negociações cada vez mais centram-se no debate do tema e os parceiros sociais vêm se preocupando de forma acentuada com os problemas relacionados a ele (GRÜNELL, 2003).

Os últimos governos vêm modificando o sistema de financiamento da pensão pública por idade de forma a retirar o fardo do financiamento do sistema dos idosos e transmiti-lo a grupos etários mais jovens e no mercado de trabalho, aumentando os prêmios contributivos. Outra alteração foi a criação de um fundo de acumulação para lidar com o temporário aumento de dispêndios com o AOW. De acordo com Bovenberg e Meijdam

³⁹ O sistema de pensão complementar encobre aqueles beneficiários com mais de 65 anos que recebem pensão e são casados com alguém com menos de 65 anos de idade. O valor do benefício depende da quantia e do tipo de renda ganha pelo parceiro(a), da diferença de idade entre os parceiros e do período pelo qual o parceiro(a) contribuiu ao sistema. A partir de 01 de janeiro de 2015, está previsto o fim desse tipo de pensão complementar para aqueles pensionistas casados com alguém que tem menos que 65 anos de idade.

(1999), essa medida segue as diretrizes do Pacto de Estabilidade e Crescimento da Unidade Monetária Européia como forma de reduzir os déficits fiscais do país. No fim de 1998, o fundo possuía um valor de cerca de € 2,108 bilhões.

Atualmente, o sistema de pensão por idade holandês está dividido em três pilares básicos, de forma semelhante a vários outros países da Europa.

O *primeiro pilar* conforma a pensão pública (estatal) e obrigatória. O AOW (*Algemene Ouderdomswet*) foi criado em 1956 para prover uma renda de aposentadoria básica para todos os residentes acima de 65 anos de idade, pensão esta fornecida como percentagens do salário mínimo e indexada aos salários contratuais. Em sua concepção inicial, também se caracterizou por ser um sistema desenhado para a situação em que a renda do homem era o principal sustento da família e, portanto, maior beneficiário da pensão. O sistema caracterizou-se por se estruturar com um formato *pay-as-you-go* e os empregadores não contribuía. O valor do benefício de aposentadoria tampouco dependia de prêmios pagos pelos trabalhadores ao longo de sua vida profissional e não se realizava por testes de meio (ANDERSON, 2002; BOVENBERG e MEIJIDAM, 1999).

Em 1985, o sistema adaptou-se à igualdade das mulheres no acesso aos benefícios e permitiu também que o direito de individualizasse, com cada parceiro recebendo 50% do nível do salário mínimo⁴⁰. Em 1987, ajustou-se para tornar elegíveis as pessoas não casadas, mas que viviam em situação de coabitação. Logo no ano seguinte, testes de elegibilidade (*means tests*) foram introduzidos para avaliar casos de pensionistas com parceiros(as) com menos de 65 anos (VAN OORSCHOT, 1998; GREEN-PEDERSEN, 2000).

Atualmente, o AOW é financiado por contribuições que incidem sobre os salários de todos os que trabalham até a idade de aposentadoria (65 anos) - 17% da renda em 2001 - e está indexada ao salário mínimo. O formato do seu financiamento é pelo sistema *pay-as-you-go*, o que significa que os trabalhadores que contribuem hoje para o AOW pagam os benefícios dos pensionistas atuais. O Banco de Seguridade Social (SVB - *Sociale Verzekeringsbank*), órgão público sob responsabilidade do Ministério de Relações Sociais e de Trabalho, administra o sistema AOW. Em 1998, os gastos do governo com esse pilar

⁴⁰ Anteriormente a 1985, se as mulheres atingissem 65 anos antes do seu parceiro, não eram elegíveis a nenhum benefício.

totalizaram cerca de 4,8% do PIB e possibilitou benefícios a 2,2 milhões de pensionistas (13% do total da população holandesa) (ANDERSON, 2002). Atualmente, existe mais de 2 milhões de pensionistas do AOW, número que deve dobrar nas próximas décadas em decorrência do envelhecimento demográfico.

O direito à elegibilidade não requer que a pessoa já esteja aposentada do mercado de trabalho⁴¹. O valor da pensão recebida após os 65 anos de idade por todos aqueles que se elegeram ao sistema está desvinculado ao valor do renda por ele recebido durante seus anos de trabalho, ou seja, trata-se de um sistema que premia através de uma fórmula pré-ajustada (*defined benefit scheme*). Por outro lado, o valor do benefício depende de quantos anos de contribuição ao AOW houveram por parte do pensionista, além da sua condição doméstica (solteiro, casado com filhos ou pai solteiro). O período máximo de contribuição é de 50 anos, ou seja, dos 15 aos 65 anos de idade do trabalhador, sob o qual dá direito ao pensionista se aposentar com o valor integral do benefício. Nas últimas duas décadas, o valor das pensões públicas diminuiu consideravelmente quando comparados ao nível de vida padrão. Isso devido ao congelamento do salário mínimo nominal nos anos 1980 para incentivar a moderação salarial e reduzir gastos públicos com benefícios sociais, e, devido também ao fato dos salários contratuais serem defasados quando comparados aos salários atuais (BOVENBERG e MEIJDAM, 1999).

No início de 2008, os valores dos benefícios integrais pagos mensalmente aos segurados que contribuíram por 50 anos (dos 15 aos 65 anos de idade) eram:

Tabela 2.3.3.1: Valores dos benefícios do sistema AOW em Janeiro de 2008

Pensão integral máxima paga a:	Bruto por mês
Solteiros(as)	€ 984,86
Pais solteiros com filhos com menos de 18 anos de idade	€ 1.222,72
Pessoas casadas ou que coabitam	€ 673,84

Fonte: SBV - *Sociale Verzekeringsbank Vor Het Leven* (www.svb.nl)

Para muitas pessoas que se aposentam, o AOW não se torna suficiente para prover uma renda semelhante a que a pessoa costumava ter antes de se aposentar. Por isso, várias pessoas na Holanda lançam mão de uma pensão complementar. Além das pensões por

⁴¹ Dessa forma, tanto donas-de-casa como trabalhadores ligados de forma parcial ao mercado de trabalho formal são elegíveis, mesmo não tendo contribuído durante a vida para o sistema de pensão público.

idade básicas financiadas pelo poder público acima citadas, existem dois outros pilares dentro do sistema de pensão.

O *segundo pilar*, é ocupacional e semi-mandatário. É reconhecido como um braço do AOW e caracteriza-se por englobar benefícios suplementares, isto é, são pensões ocupacionais complementares administradas por parceiros sociais e reguladas institucionalmente pelo Estado através da Lei das Pensões e Fundos (*Pensioen en Sparfonds Wet, PSW*), e devem formar um fundo de pensão legalmente desvinculado da empresa. O segundo pilar da previdência surgiu em 1949 através da Lei de Pensões Ocupacionais (BPF) e quando requeridas pelas organizações de empregadores e sindicatos torna compulsória a oferta por parte das firmas.

A importância do sistema de pensão ocupacional holandês reflete a forte tradição corporativista do país. Atualmente mais de 90% dos trabalhadores holandeses são cobertos por esse tipo de pensão complementar através de suas empresas. Essas pensões atualmente constituem parte dos termos de emprego negociados nos contratos de trabalho e são, portanto, providos pelos empregadores, que, por sua vez, têm que cumprir certos requerimentos legislativos definidos nos contratos coletivos de trabalho. Desde meados do século XX, os fundos de pensões se expandiram entre os setores industriais na Holanda. Atualmente existem no país cerca de 1000 fundos de pensões ocupacionais no país. De maneira geral, os benefícios desse segundo pilar são baseados no nível salarial durante a vida de trabalho do empregado (ANDERSON, 2002; BOVENBERG e MEIJDAM, 1999; DE GIER, 2003).

Nas últimas duas décadas, a importância relativa das pensões ocupacionais vêm se destacando em comparação ao primeiro pilar, em parte devido ao fato das pensões públicas serem defasadas com relação ao crescimento salarial. O sistema suplementar é capaz de suprir o *gap* deixado pela pensão pública básica ao possibilitar a manutenção dos benefícios coletivos em 70% do salário final (BOVENBERG e MEIJDAM, 1999). Ainda de acordo com Nelissen (1999), no longo prazo o segundo pilar do sistema substituirá o primeiro pilar público.

Assim como o pilar público do sistema de pensões por idade, o segundo pilar vem sofrendo constantes pressões demográficas e reformas, que têm se concentrado em redução de custos. Consequentemente, muita discussão política quanto ao assunto vêm ocorrendo

entre os parceiros sociais e o governo.⁴² Ao mesmo tempo, o governo ainda oferece um apoio fiscal e suporte legal a esse segundo pilar do sistema de pensões (ANDERSON, 2002; DE GIER, 2003).

Por fim, o último e *terceiro pilar* do sistema de pensões por idade é privado e formado pelas aposentadorias individuais administradas por seguradoras privadas e compreende um sistema de pensão voluntário que não se relaciona ao trabalho e às relações entre empregados e empregadores (TER RELE E HABETS, 2002).

Os holandeses que não moram no país, mas trabalham nele e pagam impostos à receita nacional, também são elegíveis ao sistema. O período máximo de contribuição de uma pessoa ao sistema é 50 anos, de seus 15 aos 65 anos de idade, a partir do qual tem o direito de receber a pensão. Cada ano de contribuição dá direito ao beneficiário receber 2% do valor integral da pensão no futuro, independentemente de sua nacionalidade ou renda. As pensões recebidas pelos beneficiários são ajustadas anualmente com base nos índices de preços.

Além dos três pilares do sistema de pensão, na Holanda um grande debate público vêm sendo realizado em torno da viabilidade financeira do sistema de aposentadoria prévia. Denominado VUT (*Vervroegde Uittreding*), o sistema de aposentadoria prévia holandês foi criado na década de 1980, através de um acordo coletivo entre parceiros sociais, com o intuito de estimular a saída dos idosos do mercado de trabalho e possibilitar a queda da taxa de desemprego entre os mais jovens. O sistema geralmente oferece um benefício aos trabalhadores entre 60 e 65 anos com 10 anos de vínculo com a firma ou empresa (e que devem obrigatoriamente se desprender do mercado de trabalho ao receber o benefício) equivalente a 80% da renda prévia. É um sistema financiado através do formato *pay-as-you-go* (KAPTEYN e VOS, 1999).

De acordo com Kapteyn e Vos (1999), na Holanda existem três grandes incentivos para a aposentadoria precoce, de forma que é muito comum as pessoas se aposentarem tão logo se tornem elegíveis ao seguro desemprego, seguro por invalidez ou ao sistema de aposentadoria precoce. No país, após os 60 anos de idade, os níveis dos benefícios por

⁴² Para maior detalhes sobre a reforma nesse pilar suplementar das pensões por idade, ver o tema em: Anderson (2002), Conselho Econômico e Social (SER) e European Industrial Relations Observatory On-line (www.eiro.eirofound.ie).

desemprego e por invalidez (concedidos após os 65 anos) não dependem da idade de aposentadoria. Ao se tornar inválido ou desempregado, o trabalhador pode manter seu nível de benefício até os 65 anos, após o qual a seguridade social torna-se independente do seu histórico trabalhista. A escolha entre as três opções se dá por suas atratividades financeiras. A dramática queda do volume de idosos na força de trabalho pode provavelmente ser explicada pela introdução e benevolência desses incentivos de aposentadoria ao longo das últimas três décadas. Desde meados da década de 1990, no entanto, tanto o governo quanto os parceiros sociais vem crescentemente concordando quanto ao fato de que esse sistema de aposentadoria prévia tem custos elevados.

Seguro por doença

Diferentemente do sistema de pensão por idade, na Europa os seguros por doença vêm sofrendo menores alterações nos últimos anos e em alguns países de forma menos pronunciada do que em outros. Na Holanda, entretanto, tanto o sistema de pensão por idade quanto o de seguro por doença tem passado por profundas reformas ao longo da última década. Este último, de forma talvez mais intensa do que aquele por estar mais diretamente relacionado ao mercado de trabalho e a seus trabalhadores. Isso é importante de ser observado, uma vez o atual mercado de trabalho vem se flexibilizando de forma crescente com o objetivo de paralelamente ajustar um melhor sistema de proteção social.

O sistema público de proteção aos trabalhadores afastados por motivo de doença na Holanda é um dos mais generosos na Europa. Como característica de seu modelo continental e tradicionalmente corporativista, os acordos coletivos e o processo de barganha entre os parceiros sociais são responsáveis pela estipulação dos benefícios que compensam a perda da renda do trabalho por motivos de doença. No país, a intervenção da administração pública do seguro social ocorre apenas nos últimos estágios do período em que o seguro por doença é assegurado (BERGENDORFF, 2003).

Até a revisão do seguro por doença em 1994, os benefícios por doença na Holanda foram, em seu auge, publicamente administrados e pagos aos trabalhadores doentes com um valor de 80% da renda perdida por um período máximo de um ano (52 semanas), após o

qual, se a pessoa continuasse doente, deveria ser transferida e assegurada pelo seguro por invalidez. Em alguns casos, através de acordos coletivos, os benefícios poderiam se elevar a 100% do salário durante a licença desde que às custas do empregador. Além disso, até 1994, os trabalhadores doentes recebiam seus benefícios em dinheiro através do fundo coletivo de doença por período integral, financiado pelas contribuições tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores. A organização dos critérios de elegibilidade, a administração e o controle do seguro era realizado pelos parceiros sociais e suas Associações Industriais (ANDERSON, 2002; HARTOG, 1999).

De acordo com Van Oorschot (1998), até 1994 havia pouco esforço por parte das firmas e trabalhadores para evitar que as licenças por motivo de saúde ocorressem.

Com a Lei de Redução da Ausência por Doença de 1994, os empregadores foram obrigados a pagar pelo menos 70% do salário do trabalhador que se ausentasse por motivo de doença durante as primeiras seis semanas de ausência, passando o seguro com isso a ter menor peso sobre o fundo nacional de doença ao se tornar mais privatizado. Em uma tentativa de reduzir as faltas por motivo de doença, as empresas foram obrigadas a desenvolver e implementar uma política de prevenção e controle das faltas. A elas foi dada a opção, se desejassem, de comprar seguros no mercado privado. (ANDERSON, 2002; VAN OORSCHOT, 1998).

As reformas posteriores implementadas no sistema de seguro por doença holandês - após descontentamento evidenciado pelos sindicatos em meados da década com a revisão do sistema tornando-o mais privatizado - deixaram de focar o corte nos benefícios e passaram a se preocupar mais com as mudanças na estrutura organizacional de implementação dos benefícios. Seguindo uma tendência nacional de descorporatização do sistema de seguridade social no país, os Conselhos de Seguro Industrial e o Conselho Social Tripartite dos parceiros sociais foram extintos e substituídos por uma agência supervisionária independente.

Os efeitos da privatização significaram uma queda de 345.000 beneficiários financiados pelo Estado em 1993 para 175.000 em 1994, de forma que o governo, deu continuidade, em 1996, à privatização do seguro, com os empregadores passando a se responsabilizar de forma integral pelos benefícios. O período em que os empregadores

deveriam arcar com o seguro por doença passou a ser um ano (medida conhecida como Lei WULBZ). O resultado dessas medidas foi a redução no número de benefícios pagos.

Anderson (2002) observa que as reformas no seguro por doença (e nos benefícios por invalidez) foram motivadas também pelo reconhecimento do fato de que, devido à rigidez da lei de demissão na Holanda, empregadores e sindicatos utilizavam-se do sistema de seguros por doença e por invalidez como instrumento para afastamento precoce do trabalhador do mercado de trabalho. Por outro lado, para Van Oorschot (1998), as conseqüências da reformas não foram totalmente positivas, principalmente no que diz respeito às chances de reintegração ao mercado de trabalho para aqueles com sérios problemas de saúde. Tornou-se mais difícil para essas pessoas conseguirem seus empregos de volta devido ao fato dos empregadores terem se tornado mais exigentes quanto ao estado de saúde do trabalhador, assim como cresceram as chances de demissão das pessoas com sérios problemas de saúde.

Hartog (1999) chama atenção para o fato de que a privatização do seguro por doença na Holanda não foi uma política disruptiva repentina. Esteve durante anos na agenda dos acordos coletivos, políticas que se preocupavam com o nível de licenças por doença no mercado de trabalho. De acordo com o autor, as reformas implementadas ao longo da década passada parecem ter alterado as políticas dos empregadores e das associações de seguro. Atualmente, existe intensa monitoração do estado de saúde dos beneficiários e políticas ativas para possibilitar sua volta ao mercado de trabalho.

Atualmente, o seguro por doença no país cobre todos os trabalhadores assalariados ou autônomos do mercado de trabalho. A última grande reforma feita no sistema de seguro foi posta em prática em 01 de janeiro de 2004 através da Lei de Pagamento Salarial Estendido durante o afastamento por doença. Com base na lei, a duração do período de recebimento do benefício por doença foi estendido de um para dois anos. Os empregadores são obrigados a continuarem a pagar o salário dos trabalhadores afastados - no mínimo 70% do salário máximo recebido – pelos primeiros dois anos de afastamento. O objetivo é forçar a volta dos os ausentes por doença ao trabalho (os empregadores recebem estímulo extra por incentivarem os trabalhadores a retornar ao trabalho) e forçar a queda no número de pessoas demandando o benefício por invalidez.

Seguro Desemprego

O atual sistema de legislação do seguro desemprego holandês (WW - *WerkloosheidWet*) foi inicialmente estabelecido em 1949. Essa lei oferecia seguro desemprego no valor de 70% do salário anteriormente recebido pelo trabalhador, dependendo de sua história empregatícia.

Em 1987, o sistema WW sofreu sua primeira grande reforma na lei de 1949. Foi então substituído por uma nova lei cuja principal característica foi introduzir a necessidade de requerimentos mais severos baseados na história de emprego do trabalhador para sua elegibilidade e duração de recebimento do seguro. As novas regras de elegibilidade definiram que o requerimento mínimo de elegibilidade seria que o trabalhador tivesse trabalhado pelo menos 26 semanas (ao invés de 130 dias) nas últimas 52 semanas e que o benefício recebido, calculado com base no salário, teria duração de apenas meio ano, a princípio. Após meio ano de recebimento do seguro calculado com base no salário, o desempregado receberia um benefício *means-tested* estipulado com base em um valor pré-definido de 70% do salário mínimo por um ano. Caso após o término do período desse um ano o desempregado continuasse nesta situação, poderia requerer o recebimento de um benefício também *means-tested* de assistência social. Eventualmente, portanto, como destaca Van Oorschot (2002), todos desempregados de longo prazo se tornavam segurados da assistência social.

Quando em 1995 o quadro de desemprego nacional se agravou, a elegibilidade ao seguro-desemprego tornou-se mais severa novamente. A elegibilidade passou a exigir que o desempregado tivesse trabalhado 26 semanas nas últimas 39 ao invés de 52 semanas, além da durabilidade do seguro ter passado a depender do fato do desempregado ter trabalhado pelo menos quatro anos em cinco anteriormente ao desemprego. Isso significa que os direitos à proteção ao desemprego passou a priorizar e a se limitar mais aos trabalhadores com ligações trabalhistas mais regulares e de longa duração. Os outros grupos passaram a sofrer maiores dificuldades de elegibilidade ao seguro com base no salário, especialmente aqueles trabalhadores mais jovens, com contratos flexíveis de trabalho e pessoas sob constantes circunstâncias de desemprego (VAN OORSCHOT, 2002).

Desde seu estabelecimento em 1949, portanto, o seguro desemprego passou por várias reformas. As mudanças mais recentes e significativas retomam a 2002, como observa Schils (2007) na Tabela 2.3.3.2 abaixo:

Tabela 2.3.3.2: Mudanças recentes no sistema holandês de seguro desemprego, 2002-2006

Ano	Medida
2006	Abolição dos seguros desemprego <i>flat-rate</i> de curto prazo. Trabalhadores não são elegíveis a benefícios desemprego calculados com base na renda anteriormente recebiam benefícios de curto-prazo baseado no salário mínimo.
2006	Redução dos benefícios calculados com base na renda de um máximo de cinco anos para um máximo de 38 meses. Ademais, a taxa de substituição durante os dois primeiros meses elevou-se de 70% para 75%.
2006	Abolição do ' <i>verwijtbaarheidstoets</i> '. Anteriormente, um trabalhador que perdia seu emprego tinha que provar que não era o culpado pelo desemprego para se tornar elegível ao seguro.
2006	Maior rigidez nas condições de elegibilidade: 26 semanas de trabalho nas anteriores 36 ao invés das anteriores 39 semanas de trabalho.
2005	Emprego probatório paralelo ao recebimento do seguro desemprego. Trabalhadores desempregados por pelo menos seis meses podem começar a trabalhar sob período probatório por três meses sem perder o direito de recebimento do benefício.
2005	Histórico empregatício instituído em 1998 determina a duração do seguro desemprego. Anteriormente, o histórico empregatício se referia apenas aos últimos 5 anos.
2005	Lei WALVIS, nova legislação sobre a redução da administração da contribuição aos seguros sociais e simplificação das leis de seguridade social.
2004	Obrigatoriedade de busca por emprego para aqueles com mais de 57,5 anos. Anteriormente eles eram isentos da busca ativa por emprego.
2004	Lei de Trabalho e Assistência Social (WWB): os municípios são integralmente responsabilizados pela administração da assistência social.
2003	Abolição dos benefícios <i>follow-up</i> . Quando a duração dos benefícios baseados na renda se expirava, os trabalhadores eram elegíveis a benefícios <i>follow-up</i> de dois anos equivalentes a 70% do salário mínimo.
2003	Lei de Financiamento da Seguridade Social (WFSV), com mudanças na forma de coleta de contribuição para a seguridade social.
2002	Lei SUWI. Mudança na administração da seguridade social, incluindo, entre outros, a criação do Instituto de Implementação dos Sistemas de Seguros para Trabalhadores (UWI).

Fonte: Schils (2007), p. 35.

Na Holanda, as condições de elegibilidade, o nível dos benefícios, a duração do seguro desemprego e as contribuições ao sistema são determinados por legislação nacional. Da mesma forma que a proteção trabalhista, os parceiros sociais também são consultados com relação a políticas de trabalho e renda relacionados à proteção social através do Conselho Social e Econômico (SER), juntamente com o Conselho de Trabalho e da Renda (RWI) instaurado em 2002 e que representa os municípios, os empregadores e

trabalhadores; e o Instituto de Implementação dos Sistemas de Seguros para os Trabalhadores (UWI).

A elegibilidade ao seguro depende se o trabalhador não culpado de sua própria demissão⁴³, quando ele desiste sem aparente razão ou quando ele não se esforçou ao máximo para manter o emprego. Os testes aplicados para descobrir se o trabalhador teve culpa foram se tornando menos rígidos ao longo dos anos.

Outro critério de elegibilidade ao seguro é o histórico empregatício do trabalhador, o que permite caracterizar parcialmente o seguro como corporativista. Mesmo assim, os benefícios são relativamente generosos. Para os trabalhadores que cumpram o critério de elegibilidade de terem trabalhado 4 anos nos últimos 5 anteriores ao desemprego, os benefícios calculados com base na renda são pagos por um período mais longo de tempo, que pode variar de 3 a 38 meses, dependendo do caso. Para cada ano de experiência de trabalho, um mês de seguro é recebido. O desempregado recebe 75% de sua renda prévia nos dois primeiros meses (como subsídio para encorajá-lo a buscar emprego e sair do sistema) e 70% do terceiro mês em diante. Em dezembro de 2003, o governo aboliu os benefícios *follow-up* que eram pagos adicionalmente por dois anos no valor de 70% do salário mínimo com a intenção de encorajar a saída da condição de desemprego.

Caso esse critério anual não se aplique ao trabalhador, ele pode tentar apelar para outro critério histórico baseado no fato de ter sido empregado em um total de 26 semanas nas últimas 36 anteriores ao desemprego. Essa condição tornou-se mais rígida em março de 2006 para tentar reduzir o influxo no sistema de seguro desemprego, uma vez que anteriormente o critério semanal eram 26 semanas trabalhadas nas últimas 39. Aplicando-se esses critérios semanais de elegibilidade, o desempregado tem o direito de receber um seguro desemprego básico e de curto-prazo por um período máximo de 3 meses, sob o qual o benefício é calculado com base na renda recebida anteriormente (75% da renda nos dois primeiros meses e 70% no terceiro)⁴⁴. Antes de 2006, o seguro desemprego de curto prazo era de seis meses. Com o novo sistema, valores mais elevados do benefício têm sido

⁴³ Como, por exemplo, por má conduta no serviço, roubo, violência, recusa ao trabalho etc.

⁴⁴ Existe, no entanto, um teto estipulado por lei de no máximo €168 por dia ou €2365 por mês. Para os trabalhadores cujo seguro desemprego está abaixo do valor do salário mínimo, aquele é nivelado até o valor do mínimo.

ofertados por um período mais curto, o que, espera-se, deverá aumentar a mobilidade para dentro e fora do desemprego. Caso esse critério semanal não seja atingido, o desempregado não recebe o seguro e resta-lhe apenas requerer benefícios de assistência social (SCHILS, 2007).

Em 2004, de acordo com Schils (2007), cerca de 70 e 80% dos desempregados holandeses recebiam seguros desemprego calculados com base na sua renda prévia. Cerca de um 1/5 dos desempregados não conseguiam atingir o critério de elegibilidade de anos de trabalho (4 em 5) e apenas recebiam o seguro de curto-prazo. É importante observar que para continuar a ter direito de receber o seguro, o desempregado tem que buscar ativamente por emprego e provar suas ações. Observe-se que políticas ativas de emprego têm crescido de forma consistente na Holanda desde a década de 1990 como forma de elevar a “empregabilidade” das pessoas. O governo tem abandonado políticas passivas e elevado os gastos sociais em políticas ativas (coletados via impostos) para reintegrar os desempregados no mercado de trabalho, em consonância a uma tendência europeia de política contra o influxo ao desemprego. Entretanto, para Schils (2007), os objetivos reais nacionais dessas políticas ativas ainda são vagamente determinados na Holanda.

As pessoas que contribuem para o seguro desemprego consistem de trabalhadores com menos de 64 anos de idade em empregos remunerados (excluindo os autônomos e *free-lancers*) e pessoas sem emprego sob condição de afastados por invalidez, doença ou desemprego. Todos esses são segurados obrigatoriamente contra o desemprego. As pessoas podem também ser voluntariamente seguradas (autônomos e *free-lancers*), determinando o valor máximo de seus seguros e as contribuições a serem pagas. Schils (2007) observa que em 1998, cerca de 6,4 milhões de pessoas eram asseguradas contra o desemprego, enquanto em 2004 esse número foi de 2,9 milhões. Dentre uma população em idade ativa de 10,6 milhões de pessoas, cerca de 60% eram assegurados, o que correspondia a cerca de 92% da população economicamente ativa em 2004.

Existem basicamente dois tipos de contribuições ao fundo de seguro desemprego. No primeiro tipo de contribuição, o empregador paga ao fundo o referente a 3,45% dos salários e o trabalhador (via empregador), 5,2%. No segundo tipo de contribuição, apenas o empregador paga a contribuição ao fundo. Essas contribuições geralmente são usadas para

pagar o primeiro meio ano de benefício desemprego ao desempregado. O valor da contribuição depende do risco de desemprego do trabalhador no setor no qual trabalha e podem variar de 0,50 a 12% do salário.

A partir do início de 2006, devido a Lei de Financiamento da Seguridade Social, as contribuições do seguro desemprego passaram a ser pagos pelos empregadores (tanto em seu nome quanto em nome dos trabalhadores). Anteriormente eram coletados pelo UWV, mas passou a ser responsabilidade do escritório fiscal para facilitar o trabalho para os empregadores com respeito ao pagamento das contribuições sociais e impostos. Para os trabalhadores, no entanto, o UWV continua a ser a principal instituição do sistema de seguro desemprego, pois as contribuições voluntárias pagas ao sistema ainda são recolhidas pela instituição.

Entre 2003 e 2005 as contas do fundo do sistema de seguro desemprego fecharam em superávit, um resultado da atuação do UWI nos últimos anos. Como consequência, o UWI aconselhou recentemente ao Ministério das Relações Sociais a reduzir as contribuições ao seguro desemprego. No passado, o governo era bastante relutante a tomar essa decisão por causa, parcialmente, das incertezas futuras com relação ao risco de desemprego e, parcialmente, porque os fundos tinham impacto positivo no déficit público, algo vantajoso sob as condições da União Monetária Européia.

Por fim, os acordos coletivos também são responsáveis por proverem seguro desemprego complementar no âmbito setorial e corporativo. A elegibilidade a esses seguros complementares é possibilitada apenas àqueles trabalhadores que contribuem ao sistema nacional de seguro desemprego. Na maioria dos acordos coletivos, os benefícios complementares são oferecidos a trabalhadores portadores de deficiência, trabalhadores mais velhos ou trabalhadores com alta-rotatividade.

2.3.4) A seguridade para os trabalhadores flexíveis

O sistema de seguridade holandês tem como princípio cobrir todos trabalhadores capazes de cumprir com seus critérios de elegibilidade, independente do tipo de contrato de

trabalho estipulado com o empregador. Como observa Schils (2007), as condições para elegibilidade são relativamente fáceis de serem cumpridas, embora recentemente estas tenham se restringido para a maioria dos benefícios sociais. A característica corporativista do sistema correlaciona-se fortemente ao histórico empregatício para recebimento de benefícios do seguro desemprego e fortemente correlacionada a proteção empregatícia para os trabalhadores com longa duração de serviço. Ademais, nos últimos anos, fortes elementos liberais tomaram conta do sistema de bem-estar holandês, no qual maior liberdade de escolha foi dada aos seguros de doença e na reintegração ao mercado de trabalho, onde os clientes agora podem optar por companhias de reintegração.

É inegável, no entanto, que as mudanças desenvolvidas nos últimos anos no sistema tornaram-no crescentemente seletivo e individualista em suas características, contrário ao caráter solidarista e coletivo de suas origens. A consequência disso é que a seguridade social declinou.

Essa redução da seguridade social, no entanto, não afeta a todos com a mesma intensidade. Aqueles trabalhadores com relações trabalhistas mais frágeis ou sem elo com o mercado de trabalho são os mais atingidos pela perda de proteção social. Isso inclui, de acordo com Caruso e Sciarra (2007), os trabalhadores com contratos flexíveis, os jovens, autônomos, trabalhadores com alta rotatividade e os beneficiários de seguros com poucas chances de retornar ao mercado de trabalho, tais como pensionistas, trabalhadores com invalidez, desempregados de longo prazo e pais de família solteiros.

O resultado das reformas na proteção social, no entanto, é reconhecido pelo governo, que vem se esforçando através de políticas sócio-econômicas para reintegrar essas pessoas ao mercado de trabalho com mais empregos. Para o governo, é inegável que a proteção de seus cidadãos é melhor garantida quando inseridos no mercado de trabalho.

Há, por outro lado, provisões legislativas que garantem a igualdade de tratamento, embora sejam claramente direcionadas aos direitos trabalhistas daqueles inseridos no mercado de trabalho. O Código Civil, artigo 7: 649, por exemplo, proíbe que o empregador faça qualquer distinção entre os empregados com contratos de natureza temporária e empregados com contratos indeterminados, a menos que haja uma justificativa objetiva. Esse artigo, no entanto, não se refere à trabalhadores agenciados temporários. Ao mesmo

tempo, os direitos trabalhistas criados a partir a lei de Flexibilidade e Seguridade de 1999 visam tornar os vínculos trabalhistas mais firmes para garantirem, ao mesmo tempo, uma proteção social mais generosa.

O que se observa, portanto, na Holanda, é que a seguridade aos trabalhadores flexíveis sempre ocorreu de forma mais intensa com relação ao emprego do que com relação ao elo social. A Lei de Flexibilidade e Seguridade de 1999 claramente beneficia o fortalecimento dos elos de seguridade de emprego, sendo que a seguridade social quase não se destaca. Pode-se compreender, portanto, que o esforço maior do governo e parceiros sociais é tentar manter os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho através de um contrato de trabalho que lhe permita o direito à independência financeira e segurança de emprego. Tem-se avançado muito pouco em prol da igualdade de direitos de seguridade social aos trabalhadores flexíveis (inclusive aos autônomos), uma vez que a elegibilidade aos benefícios está altamente condicionada ao histórico empregatício.

2.4) Considerações sobre a Holanda

Na Holanda, o sistema geral de proteção social é financiado por vias fiscais, sendo que a seguridade social é financiada por contribuições pagas pelos empregadores e empregados. A reforma realizada na década de 1990 mudou parcialmente o pagamento das contribuições à seguridade social dos empregadores para os empregados. Atualmente, os empregadores holandeses são responsáveis pelo sistema de seguro por doença e integralmente pelo sistema de benefícios por invalidez. No país, há um sistema de seguridade social para todos, no qual no topo está situado um sistema separado para empregados (HANSEN, 2002).

A respeito do mercado de trabalho, Remery, van Doorne-Huiskes e Schippers (2002) destacam que sua flexibilidade foi conduzida sem gerar perdedores reais no processo. No entanto, isso não significa para os autores que não haja perdas, estas representadas pela menor renda recebida pelos trabalhadores flexíveis em comparação aos

com contrato permanente (embora a diferença pareça estar diminuindo com o tempo) ou inexistência de compensação financeira aos trabalhadores flexíveis no caso da perda do emprego. O governo e os parceiros sociais vêm crescentemente se esforçando para mitigar as consequências negativas dos contratos flexíveis de trabalho. Ademais, é importante destacar que, para os autores, o equilíbrio propiciado na flexibilidade do mercado de trabalho foi altamente impulsionado pelo contínuo crescimento econômico da economia e eliminação das deficiências no mercado de trabalho. Becker (2000) também destaca a importância do contexto econômico para a compreensão do fato de o país não ter precisado realizar cortes radicais em seu generoso sistema de *welfare* para possibilitar o aumento no emprego.

É inegável, portanto, que a proteção social a que os trabalhadores flexíveis têm direito não é a mesma que usufruem os trabalhadores com contrato indeterminado e por período integral. Contrário até mesmo a situação dos trabalhadores por período parcial na Holanda, a proteção social dos trabalhadores flexíveis é mais problemática. O consenso é que os problemas de seguridade social relacionados aos trabalhadores com contratos flexíveis estão estritamente ligados aos sistemas de seguro desemprego e por doença. Isso porque o sistema nacional de seguros não possui critérios relacionados ao trabalho para sua elegibilidade, como nível e duração dos benefícios. Atualmente, cerca de um terço dos trabalhadores com contratos flexíveis de trabalho não são (suficientemente) cobertos por benefícios por doença ou por desemprego. Ademais, eles ainda correm o risco de serem utilizados pelos empregadores como forma de evitarem custos e rigidezes relacionadas ao sistema de seguridade social e legislação trabalhista (VAN OORSCHOT, 2002).

Entretanto, o caso holandês continua a ser um paradigma na condução das políticas de seguridade e flexibilidade. A Holanda é especialmente reconhecida por sua Lei Flex Wet de 1999, combinando flexibilidade e seguridade no mercado de trabalho. A lei foi introduzida para oferecer aos empregadores maior flexibilidade da força de trabalho, ao mesmo tempo que deu aos trabalhadores flexíveis maior seguridade de emprego e renda. As relações entre os trabalhadores flexíveis e seus direitos trabalhistas melhoraram de maneira sensível nos últimos anos com a melhora na regulação dos contratos flexíveis, procedimentos de demissão e períodos de experiência no trabalho, salários mínimos, pagamento de salários etc. É desta forma que a *Flex Wet* de 1999 combinou medidas que

incrementaram a flexibilidade no trabalho com medidas que elevaram a segurança de emprego dos trabalhadores (VAN OORSCHOT, 2002).

O governo, no entanto, é ciente dos problemas que ainda cercam as relações de segurança social para os empregados com contratos flexíveis (embora se limite a reduzir o assunto ao acesso aos benefícios por doença e desemprego), por isso está freqüentemente em processo de negociação com os parceiros sociais para modificar esse quadro (que muitas vezes também concordam com o ponto de vista do governo e se limitam à discussão do tema).

CAPÍTULO 3

DINAMARCA

O objetivo do capítulo é apresentar como a forma característica e única do modelo dinamarquês de cooperação tripartite entre sindicatos, empregados e governo configura o regime de relação industrial e, principalmente, estrutura o mercado de trabalho nacional. Este, por sua vez, conforma uma das bases do chamado Triângulo Dourado juntamente com as políticas ativas de emprego e um sistema de seguridade social universalista, caracterizando o mercado de trabalho dinamarquês como de baixa proteção de emprego e, ao mesmo tempo, alta proteção social aos desempregados (baixa marginalização) se comparado aos padrões europeus. Essas são uma das características básicas do sistema de “flexigurança” da Dinamarca, que, em conformidade com as estratégias européias de emprego o país, tem sido visto como um dos mais inovativos e exemplares da Europa por combinar uma economia dinâmica, alto emprego e seguridade social.

O capítulo apresenta essa singular conformação, regulação e características do mercado de trabalho, do sistema de proteção ao emprego e das políticas ativas com o intuito de compreensão da evolução da legislação trabalhista nacional e, principalmente, o modelo de “flexigurança” nacional.

3.1) Introdução

A Dinamarca é membro da União Européia (embora não adote o Euro como moeda oficial) e está localizada no norte da Europa, entre o Mar Nórdico e o Báltico, por isso é considerado um país nórdico. Faz fronteira com o norte da Alemanha e está posicionada sobre a península da Jutlândia. Seu idioma nacional é o dinamarquês e seu sistema político é monárquico constitucional. O país tem uma área geográfica de apenas 43 mil km², constituído de 426 ilhas, dentre as quais 76 são habitadas. O último censo demográfico, realizado em janeiro de 2006, indicou uma população nacional de 5.427.459 habitantes, dentre os quais 2,9 milhões são economicamente ativos. No país, 8% da população são

imigrantes. As últimas três décadas do século 20 demonstraram uma mudança nas características demográficas nacionais com queda na taxa de fecundidade. A expectativa de vida, por outro lado, se elevou e atingiu 75,6 anos para os homens e 80,2 para as mulheres em 2006. O envelhecimento demográfico nacional tem ocorrido como em vários outros países da Europa sendo que, em 2004, 18,9% dos habitantes tinham menos que 15 anos de idade e cerca de 15% mais de 65 anos. Aproximadamente 1,8% das pessoas tem mais que 80 anos de idade, dentre os quais há duas vezes mais mulheres que homens. No que se refere à algumas características econômicas, em 2005 o Produto Nacional Bruto per capita era de U\$47.867,00, o que coloca o país entre os cinco europeus com maior PNB per capita. Em março de 2006, o crescimento econômico foi de cerca de 4,8%. O principal setor econômico é a indústria pesqueira. O comércio exterior na economia é bastante representativo. Representa 2/3 do PNB e envolve grandes exportações de produtos industriais (principalmente maquinaria industrial e instrumentos) e agrícolas (produtos químicos e agrícolas industrialmente processados). Cerca de 30% dos produtos consumidos internamente são importados, além do país importar em grande escala matéria-prima e semi-manufaturados, incluindo energia, maquinaria etc.

Desde 1994, a Dinamarca tem experimentado um período bem-sucedido em seu mercado de trabalho. O país está entre os países europeus com maiores taxas de emprego e menores taxas de desemprego. Os empregados dinamarqueses estão na vanguarda internacional quando o assunto é proteção social, assim como quando se trata de satisfação de trabalho. A combinação quase perfeita entre ajustes macroeconômicos, reformas no mercado de trabalho, alto grau de flexibilidade e uma força de trabalho altamente qualificada, bem como a cooperação tripartite baseado no consenso social e político caracteriza o modelo dinamarquês de mercado de trabalho. Por essas razões e pela conformação do que se denomina do “Triângulo Dourado” dinamarquês, o país tem sido centro das atenções européias, tendo até mesmo sido apresentado como modelo de atuação do mercado de trabalho para a França.

O sistema de “flexigurança” dinamarquês deve, portanto, ser compreendido sob a luz do chamado ‘Triângulo Dourado’ e suas três principais bases⁴⁵. A primeira é alto grau de flexibilidade no mercado de trabalho, no qual os empregadores contratam e demitem trabalhadores facilmente durante períodos de recessão e recuperação econômica. Desta conforma-se a segunda base, que é a seguridade social para os desempregados, uma vez que se tornar desempregado na Dinamarca não é um grande desastre. Os trabalhadores que perdem seus empregos recebem benefícios desemprego ou assistência social de forma bastante generosa. A última e terceira base atua sobre esses desempregados através de políticas ativas de emprego (educação, direcionamento e novo emprego).

O sucesso do modelo dinamarquês, no entanto, está em ter encontrado o perfeito equilíbrio entre essas bases. Os benefícios sociais não devem ser altos o bastante para não desestimular a busca por emprego, repor o salário e distorcer a base do triângulo; e as políticas ativas de emprego não devem se tornar muito frouxas, caso contrário poucos desempregados se tornarão disponibilizados por mercado de trabalho. Esse modelo de flexigurança funciona como um tipo de contrato não-escrito – ou compromisso histórico – entre o estado, os empregadores e os assalariados. Sem o consentimento de cada um desses, ela não existiria.

3.2) O mercado de trabalho

Observa-se aqui como o mercado de trabalho dinamarquês é regulado, as particularidades do seu sistema e a importância do modelo com o objetivo de apresentar as características da “flexigurança” do mercado de trabalho.

⁴⁵ O termo “*Triângulo Dourado*” foi criado pelo Ministério do Trabalho dinamarquês em 1999. Já o termo “flexigurança”, embora apenas recentemente tenha sido associado ao sistema de emprego nacional, possui características básicas históricas.

3.2.1) A regulação do mercado de trabalho

A proteção do emprego, os salários e as condições de trabalho não são legislados através de leis na Dinamarca. A forma como o mercado de trabalho é organizado na Dinamarca é amplamente aceita politicamente, embora constantes ajustes sejam frequentemente discutidos. O governo, as partes envolvidas nesse mercado e até grande parte da oposição reconhecem as vantagens desse sistema. É sua estrutura histórica combinada com a ampla aceitação política que cria legitimidade para que o sistema funcione a despeito das oposições das regras liberais para demissão de um lado e uma forte rede de seguridade social de outro.

De maneira semelhante ao modelo holandês, na Dinamarca o mercado de trabalho é amplamente regulado por acordos entre parceiros sociais (mais que no caso dos vários outros países europeus) através principalmente de *acordos coletivos*. A relação entre empregadores e empregados no país quase não é regulada por estatutos ou regulações européias, mas sim pela Lei dos Empregados de 30 de Agosto de 1971 e pelo Acordo Geral de 31 de Outubro de 1973, com emendas estabelecidas entre a Confederação Dinamarquesa dos Empregadores (DA) e a Federação Dinamarquesa dos Sindicatos (LO). Essas leis e acordos são responsáveis por prover proteção ao empregado no emprego e condições de trabalho. Elas cobrem áreas como estipulação de feriados, idade máxima de aposentadoria, aviso prévio e direitos de maternidade e paternidade.

Em 1987, os parceiros sociais emitiram uma declaração conjunta determinando que eles passariam a levar em consideração a performance macroeconômica como um todo e, conseqüentemente, a negociar os aumentos salariais abaixo do quadro de inflação salarial internacional para propiciar mais competitividade a indústria do país. Desde então, essa declaração determinou a fundação para as negociações gerais de salário, caracterizando a Dinamarca como uma economia de negociações. Ao longo dos anos, as negociações salariais passaram a se descentralizar para o âmbito das firmas e em 2000 apenas cerca de 15% dos acordos tiveram acordos centralizados (em 1989, eram 34%). Atualmente, os aumentos salariais internacionais exercem uma grande influência nos aumentos salariais dinamarqueses.

Na Dinamarca, o mercado de trabalho está estruturado com base em: acordos coletivos, cooperação tripartite e alta taxa de sindicalização entre os empregados. De acordo com o Ministério do Trabalho (2004) podem-se esses três importantes elementos constituintes do modelo de mercado de trabalho dinamarquês da seguinte forma:

- 1) *Cooperação tripartite*: caracterizado como uma divisão do trabalho entre sindicatos, organizações de empregadores e o Estado. Os parceiros sociais são amplamente capazes e responsabilizados pela regulação das condições de pagamento e trabalho, de forma que o Estado intervém de maneira muito esporádica, apenas em casos de extrema necessidade. De acordo com o governo, a idéia é que os parceiros sociais estão na melhor posição de adaptarem acordos rapidamente ao setor individual ou empresas individuais. As políticas do mercado de trabalho dinamarquês atualmente também são amplamente realizadas em cooperação entre o governo e os parceiros sociais. Estes são consultados para temas que se relacionem à seguridade social do mercado de trabalho, como seguro desemprego, segurança e saúde no trabalho, reposição de empregados etc.
- 2) *Sindicalização*: na Dinamarca mais de 80% dos empregados são filiados a sindicatos e representados por eles. Para o país, a forte sindicalização é fator elementar e importante pré-requisito para o bom funcionamento do sistema de barganha coletiva. A alta sindicalização é explicada em grande parte pelo fato dos sindicatos serem responsáveis pela administração dos fundos de desemprego (MAILAND e ANDERSEN, 2001). Os sindicatos estão unidos em sindicatos nacionais que, dessa forma, são afiliados a organizações centrais. Atualmente vem ocorrendo no país um processo de concentração dos sindicatos representantes tanto dos empregados quanto das organizações dos empregadores em maiores e mais poderosas organizações ou cartéis de menor número.
- 3) *Acordos coletivos*: No país há uma longa tradição de regulação das condições de pagamento e de trabalho através de acordos coletivos realizados entre os

parceiros sociais⁴⁶. Cerca de 90% de todos os empregados do país são cobertos por acordos coletivos (no setor público chega a quase 100% dos empregados). A Dinamarca se destaca, de acordo com Madsen (2002), por uma enorme concentração dos trabalhos em firmas de pequeno e médio porte, sendo que, desta forma, torna-se mais fácil realizar acordos coletivos e garantir a seguridade destes trabalhadores. São os parceiros sociais que decidem a forma como os acordos coletivos serão interpretados. No país a barganha coletiva é realizada tanto no âmbito central, quando relaciona temas relacionados à taxa de pagamentos e temas de maneira geral, quanto no âmbito descentralizado (âmbito da empresa), quando relacionado a temas mais específicos como bônus em geral e problemas relacionados à empresa. De acordo com a Confederação dos Empregadores da Dinamarca - DA, o sistema de barganha coletiva existe no país há mais de um século⁴⁷ e sempre se mostrou amplamente capaz de se adaptar às sucessivas mudanças na sociedade dinamarquesa.

Na Dinamarca, as principais formas de intervenção estatal no mercado de trabalho são as *políticas ativas de mercado de trabalho*⁴⁸, os serviços públicos e a maximização do emprego, uma vez que, como será visto adiante em maiores detalhes, a determinação salarial e a regulação das condições de trabalho são determinadas pela barganha coletiva centralizada entre sindicatos e organizações de empregadores (LODOVICI, 2000).

Em 1993-1994, o mercado de trabalho na Dinamarca passou por uma bem-sucedida reforma caracterizada pelo princípio de descentralização da criação e implementação das políticas de emprego ao âmbito das autoridades locais e pelo princípio da ativação (que significa que o indivíduo desempregado pode vir a perder seu benefício social ou seguro-

⁴⁶ Além de definir as condições salariais e de trabalho, os acordos coletivos regulam as horas trabalhadas, demissão, pagamento de seguro por doença, seguro maternidade, direitos a treinamento, contribuição ao sistema de pensão e etc.

⁴⁷ Desde 1899, quando um acordo básico entre as duas principais organizações, a Confederação dos Empregadores e a Confederação dos Sindicatos (LO), foi assinado e permanece substancialmente inalterado até hoje em dia.

⁴⁸ Maiores detalhes abaixo, no item 3.4, sobre o modelo de *flexigurança* dinamarquês.

desemprego caso venha a recusar um número determinado de ofertas de serviço ou trabalho)⁴⁹.

Para Madsen (1999 e 2002), a ligação entre seguridade social (administrada na Dinamarca pelas autoridades locais) e o sistema do mercado de trabalho operado pelo estado continua a ser uma permanente área de conflito. Atualmente, o número de desempregados não assegurados pelo benefício da seguridade social vem diminuindo e cada vez mais vem se tornado visível o número de pessoas sem seguro desemprego com problemas de saúde ou social, o que vem causando pressões ao sistema de seguridade social.

De acordo com o autor, foram alguns dos elementos específicos do próprio mercado de trabalho da Dinamarca que também contribuíram para o sucesso da década de 1990, como: a descentralização da política de mercado de trabalho criada pela reforma e mais adaptada às necessidades locais; a introdução do conceito de plano ativo individual, que significa maior flexibilidade e enfoque individualizado para ativação e treinamento dos desempregados; e o conceito de rotação de emprego e sistemas de licença melhorando a capacidade da força de trabalho em geral. Finalmente, para Madsen, o sistema de emprego dinamarquês combina uma relação bastante flexível com poucas restrições e um ótimo sistema de seguro desemprego. Isso devido à capacidade de se estipular instituições no país que facilmente negociam soluções envolvendo os parceiros sociais e a flexibilidade no âmbito individual na rotação entre serviços e firmas.

Madsen (2005) observa, por outro lado, que a queda no desemprego dinamarquês entre 1994 e 2002, contrário ao que se pensa, não deve ser creditado apenas às mudanças na política de mercado de trabalho que ocorreram a partir de 1994, mas sim à análise dos ajustes macroeconômicos realizados⁵⁰. Ademais, é importante destacar que as combinações regulatórias da Dinamarca são diferentes se comparadas, por exemplo, àquelas da Holanda, de maneira que o país apresenta um *mix* institucional próprio que propiciou o crescimento do emprego no país de forma diferente, como argumenta Lodovici (2000).

⁴⁹ Para maiores detalhes sobre a reforma do mercado de trabalho na Dinamarca em 1993-1994 e sobre as políticas sociais e do mercado de trabalho no país, ver Mailand e Andersen (2001).

⁵⁰ Dentre os quais se destacam o temporário afrouxamento da política fiscal e as reformas fiscais realizadas para elevar a demanda e o crescimento econômico no país. Essas medidas governamentais contribuíram para a melhora da economia e conseqüente criação de empregos e queda da taxa de desemprego.

Assim, uma análise feita dos resultados positivos causados pela reforma de 1993-1994 possibilita observar que as mudanças no mercado de trabalho dinamarquês contribuíram de forma a melhorar a funcionalidade deste mercado. A ausência de pressões salariais e menores restrições na oferta trabalho desde 1994, a despeito da queda do desemprego e forte crescimento no emprego, indicam que o mercado de trabalho melhorou. Desde 1993, tem diminuído o número de adultos desempregados e aqueles que recebem transferência de renda (como o seguro desemprego, seguro por doença, pensão por invalidez e pensão por aposentadoria voluntária).

3.2.2) A evolução do sistema legislativo trabalhista

Diferentemente de vários outros países europeus, as leis nacionais dinamarquesas, como visto rapidamente acima, sempre exerceram papel secundário no campo da regulação do mercado de trabalho nacional⁵¹. São os parceiros sociais que basicamente estipulam regulação da maioria das relações entre empregadores e empregados normalmente através de acordos coletivos⁵². Uma das vantagens desses acordos é que eles podem ser ajustados melhor e mais rapidamente de acordo com as especificidades dos diferentes setores e companhias. Ademais, os parceiros sociais estão mais predispostos a aceitar as regras que eles mesmos ajudaram a conformar. É comum eles tomarem parte na regulação de assuntos que não cabem aos acordos coletivos, e sim a leis, tais como o ambiente de trabalho e sistema de seguridade desemprego, assim como são regularmente consultados sobre esboços de legislação no mercado de trabalho (BRUUN e MALMBERG, 2005).

Com esse tipo de conformação regulatória, o principal tópico de discussão na evolução da legislação trabalhista dinamarquesa desde 1992 tem sido como integrar a legislação trabalhista européia no modelo nacional, de acordo com Sciarra (2005). A implementação das diretrizes européias normalmente ocorre através de suas transposições à

⁵¹ A legislação existente no país regula os direitos a férias, saúde e segurança, igualdade de tratamento entre os sexos e de pagamento.

⁵² Na Dinamarca estima-se que em 2005 cerca de 80% dos trabalhadores eram cobertos por acordos coletivos, enquanto que no início de 2007, já era mais de 90%. Essa porcentagem se estende a 100% dos trabalhadores públicos.

legislação nacional. Na Dinamarca, o governo ainda adota a idéia de que a regulação das condições de trabalho é basicamente um assunto de responsabilidade dos parceiros sociais. Assim, o procedimento de transposição das diretrizes de emprego europeia demonstra que a cooperação tripartite no campo da legislação trabalhista ainda é uma realidade no país. O processo ocorre com os parceiros sociais inicialmente concluindo os acordos coletivos necessários para a implementação das diretrizes nos respectivos setores.

A visão de implementação das diretrizes apenas por via de acordos coletivos parece vir se exaurindo, contudo. Várias técnicas têm sido usadas para desenhar os estatutos necessários e garantir que cada empregado tenha os direitos das diretrizes assegurados. Vários modelos, portanto, têm sido implementados para esse tipo de legislação suplementar. Esses estatutos, entretanto, normalmente se aplicam apenas aos locais de trabalho não cobertos por acordos coletivos. Dessa forma, Sciarra (2005) observa que o número de estatutos de legislação trabalhista tem se elevado de forma evidente no país. Ademais, os direitos humanos individuais têm se tornado mais importante e, em 1997, a Convenção Europeia sobre Direitos Humanos foi incorporada na legislação dinamarquesa.

A maneira como a Dinamarca implementa as diretrizes de legislação trabalhista europeias através dos acordos coletivos demonstra como o *tripartismo* no mercado de trabalho geralmente funciona bem e como os legisladores geralmente aceitam o fato de que são os parceiros sociais quem devem lidar em primeira instância com os princípios que norteiam os empregados e empregadores⁵³.

Isso faz com que as regras que lidam com disputas legais no campo da legislação trabalhista sejam bastante complexas. Elas costumam ser manejadas por vários órgãos. As disputas envolvendo acordos coletivos são geralmente tratadas dentro do chamado ‘sistema industrial’, ou seja, tanto pelo Tribunal do Trabalho ou pelos tribunais especiais de arbitragem industrial. Ambas as decisões desses dois tipos de órgãos são finais e não podem sofrer apelação. Os tribunais de arbitragem industrial foram estabelecidos com o intuito de contribuir com a resolução de atritos entre empregadores e empregados. Na Dinamarca, não

⁵³ No que diz respeito aos acordos coletivos, a última década testemunhou uma grande descentralização da sua implementação, ao mesmo tempo que seu conteúdo têm se alterado.

é mais comum o parlamento (*Folketinget*) intervir legislativamente na decisão de disputas trabalhistas como fazia na década de 1970 e 1980.

Bruun e Malmberg (2005) destacam que a constituição dinamarquesa também tem tradicionalmente um pequeno impacto na legislação trabalhista. É extremamente raro e difícil para a legislação do mercado trabalhista ser caracterizada como inconstitucional ou a constituição ser evocada com o propósito de interpretar alguma legislação do mercado de trabalho. Na última década nenhuma reforma constitucional de relevância para a legislação trabalhista foi implementada.

A Dinamarca não há também nenhuma legislação geral sobre a proteção ao emprego. Tradicionalmente, as partes envolvidas podem finalizar uma relação empregatícia estando sujeitas apenas a um período prévio de notificação. Ao longo dos anos, no entanto, tem havido um número considerável de restrições aos empregadores para finalizarem um contrato definido (BRUUN e MALMBERG, 2005).

Dada a ausência de regulação da proteção ao emprego, na Dinamarca também não há uma regulação geral sobre o trabalho com período de duração determinado. Os acordos coletivos normalmente consideram os contratos de emprego como de duração indefinida, o que não impede, por sua vez, que as partes finalizem um contrato de emprego com período determinado. Os acordos coletivos não possuem nenhuma restrição real aos empregadores empregarem um trabalhador por um período determinado e específico.

Em 2003, a Lei sobre o Emprego por Período Determinado implementou a Diretriz Européia de Trabalho por Período Determinado na Dinamarca. Antecipadamente a isso, vários acordos coletivos já haviam implementado a diretriz. Para a implementação da Diretriz Européia sobre o Trabalho por Período Parcial, uma combinação de legislação e acordos coletivos foram usados. Juntamente com essa, a Lei sobre Horas de Trabalho, a Lei sobre Período sobre o Trabalho por Período Parcial, a Lei sobre Trabalho Temporário e a Lei de Discriminação são as principais legislações responsáveis pela transposição das diretrizes européias para o âmbito legislativo do mercado de trabalho dinamarquês, elevando seu escopo. Esse aumento no número de legislações tem aumentado a importância dos tribunais nacionais e diminuído, ao longo dos anos, o controle exercido dos parceiros sociais sobre a interpretação e resolução de disputas.

De forma geral, observa-se que, contrariamente ao que ocorre na Holanda, na Dinamarca não há um debate político sobre um enfoque mais flexível do mercado de trabalho, explicado em parte pela ausência de regulação específica para a proteção do emprego e pelo eficiente sistema tripartite que envolve os parceiros sociais e o governo, como destacam Bruun e Malmberg (2005).

De acordo com esses autores, a evolução legislativa trabalhista na Dinamarca pode ser sumarizada em alguns importantes tópicos:

- a) A legislação trabalhista individual tem se tornado mais importante ao longo da última década como resultado parcialmente da influência da União Européia e o desenvolvimento nas leis nacionais.
- b) Notáveis esforços têm sido feitos no país para combinar flexibilidade e seguridade e, simultaneamente, elevar a inserção dos desempregados nacionais no mercado de trabalho por via das políticas de emprego (ativas do mercado de trabalho).
- c) A legislação por via de acordos coletivos tem presenciado uma crise regulatória nos últimos anos devido em grande parte pela forma adotada no país de diferentes e complicadas técnicas de transposição das diretrizes básicas na legislação do mercado de trabalho. Isso resultou numa forma ainda não descoberta de lidar com os interesses individuais e coletivos no mercado de trabalho.

3.2.3) Os principais ajustes nas políticas de mercado de trabalho

A política de mercado de trabalho e a política social⁵⁴ na Dinamarca são dois domínios separados. Os desempregados assegurados pelo seguro desemprego são de responsabilidade do Ministério do Trabalho e pertencem ao domínio da política de mercado de trabalho. Os desempregados não assegurados são responsabilidade do Ministério de Relações Sociais e pertencem à política social. A maioria da força de trabalho é assegurada

⁵⁴ Vista em maiores detalhes adiante.

para receber o seguro desemprego por serem membros dos fundos de seguros desemprego. Uma vez desempregados, a política de mercado de trabalho atuará para reativar essas pessoas ao mercado de trabalho (MAILAND e ANDERSEN, 2001).

Até o fim de 2006, o sistema de política de mercado dinamarquês era organizado tanto no âmbito central, quanto regional e municipal. O nível regional é organizado por 14 regiões e o local por 271 municípios. Embora haja descentralização, as atividades regionais e locais são reguladas por leis e regulações determinadas no âmbito central, no que diz respeito, por exemplo, a padrões das escolas primárias, obrigações dos desempregados quando beneficiários do seguro desemprego etc. Atualmente, o equilíbrio entre a alocação das responsabilidades entre os níveis administrativos tem sido o tema central de negociação entre o governo e as organizações regionais e locais.

A política de mercado de trabalho e o Serviço de Emprego Público (*Arbejdsformidlingen*) são de responsabilidade do governo central (Ministério do Trabalho), mas implementados por órgãos especiais (Conselhos Regionais de Mercado de Trabalho e os Escritórios de Trabalho), que pertencem ao governo central. Os Conselhos Regionais de Mercado de Trabalho (*Regionale Arbejdsmarkedsråd*) são órgãos tripartites com representantes tanto dos sindicatos quanto das organizações dos empregadores, do governo regional e local. Sendo assim, os parceiros sociais estão envolvidos de forma intensa no gerenciamento da política de mercado de trabalho através da participação consultiva nesses órgãos. Esses conselhos são responsáveis pela administração das iniciativas de políticas de mercado de trabalho regionais dentro da estrutura estipulada pelo nível central. Assim, os conselhos são importantes parceiros, como destaca Madsen (2007), no desenvolvimento de empregos locais.

No âmbito nacional, o Conselho Nacional de Mercado de Trabalho foi criado com uma composição semelhante e atua com uma função consultiva ao Ministério do Trabalho no que se refere a assuntos como planejamento de iniciativas de mercado de trabalho e estipulação da estrutura das medidas no âmbito regional.

Embora a evolução da regulação trabalhista do mercado de trabalho ocorra basicamente através de acordos coletivos, como visto mais acima, as políticas de emprego do mercado de trabalho, por outro lado, passaram por reformas juntamente com uma rápida

e freqüente ativação da legislação existente, principalmente no que se refere às políticas ativas e ao tripé da seguridade social do Triângulo Dourado.

Entre 1979 e 1993, o tripé do modelo dinamarquês referente às políticas ativas direcionadas ao desemprego de longa duração era representado por um programa que combinava a oferta de empregos, treinamento e apoio ao desempregado para iniciar algum negócio próprio. Por demonstrar poucos resultados na inserção dos desempregados no mercado de trabalho, entre 1990 e 1993 elevaram-se as pressões para criação de novas medidas para quebrar o ciclo do desemprego de longa duração.

Em 1993, um dos instrumentos pensados para retomar a recuperação econômica foi a adoção de uma política de mercado de trabalho mais eficiente, com ênfase no treinamento ativo do mercado de trabalho (HOLM, 2001). Naquele ano, sob o governo Social Democrata, a Lei de Ativação foi criada com o principal objetivo de reforçar essas políticas ativas do mercado de trabalho e possibilitar com que os desempregados e grupos vulneráveis se tornem menos passivos. Esforços também foram implementados no sentido de evitar a excessiva saída do mercado de trabalho. Nesse sentido, o sistema de aposentadoria prévio tornou-se mais rígido, com menos vantagens sendo concedidas aqueles que se retiram do mercado de trabalho com as idades entre 60 e 61 anos.

A reforma no mercado de trabalho realizada a partir de janeiro de 1994 criou basicamente uma distinção entre os tipos de desempregados no país. Suas principais características foram:

a) Introdução do sistema de benefício de dois períodos, com uma parte inicial de políticas passivas por quatro anos, durante o qual o desempregado de longa duração recebe benefícios (e está elegível a doze meses de ativação) e um subsequente período de quatro anos de políticas ativas.

b) Mudança na assistência aos desempregados de longa-duração de um sistema baseado em regras para um sistema na avaliação das necessidades⁵⁵ dos indivíduos (planos de ação individuais). A duração total do recebimento dos benefícios, encurtou-se de sete para quatro anos. Por fim, a possibilidade de reinserção nas políticas passivas para recebimento de seguro-desemprego após término da inserção nas políticas ativas por parte

⁵⁵ Basicamente de novas qualificações profissionais.

do desempregado foi extinta. Essa alteração pôs muito mais ênfase no conteúdo e qualidade nas medidas ativas de mercado de trabalho.

c) A descentralização das políticas de implementação para conselhos de mercado de trabalho tripartites capacitados para desenharem programas para necessidades locais.

d) A abolição da ligação entre a participação em medidas de mercado de trabalho e o sistema de benefício-desemprego, com o resultado de que os empregos com subsídios salariais não mais prolongariam o período durante o qual o desempregado fica elegível a benefícios desemprego.

e) O incentivo através do pagamento de licenças educacionais, sabáticas e para o cuidado de crianças, de forma a permitir a rotatividade ao empregado (e desempregado) a pedirem licença enquanto recebem o pagamento de um benefício pago pelo estado e calculado como parte do benefício desemprego.

Em 1996, os requerimentos empregatícios necessários para elegibilidade ao seguro-desemprego estenderam-se de 6 para 12 meses. A participação em políticas ativas de emprego tornou-se obrigatória após 2 anos de recebimento do seguro-desemprego. Naquele ano, foram realizadas políticas de emprego especialmente voltadas aos jovens. Aqueles com menos de 25 anos de idade sem prévia educação ou treinamento passaram a receber benefício desemprego por 6 meses seguido de um treinamento. As restrições no direito de abstenção desses treinamentos aumentaram e o sistema de licença sabática foi abolido.

Em 1999, o período total de recebimento do benefício desemprego diminuiu para 4 anos. A participação em políticas ativas de emprego tornou-se obrigatória após um menor período de recebimento do seguro-desemprego, apenas 12 meses. As regras de disponibilização do trabalhador desempregado ao mercado de trabalho tornaram-se mais rígidas. As medidas especiais voltadas aos jovens com menos de 25 anos são estendidas a todos acima dessa idade. Em relação aos beneficiários do seguro, as medidas se fortaleceram e houve uma reforma do pagamento do sistema de aposentadoria prévia.

Em 2000, o sistema de licença de treinamento foi abolido e substituído por uma lei sobre o treinamento vocacional de adultos. Em 2001, o sistema de pensão prévia foi reformado e elevado os esforços para criação de empregos subsidiados para pessoas com

baixa qualificação e para criação de empregos flexibilizados em período integral e parcial. Em 2002, ocorreram mais políticas com foco direto no desemprego e uma busca mais ativa por emprego.

Entre 1994 e 2001, o principal efeito das reformas na política de mercado de trabalho dinamarquesa foi a redução no período máximo de recebimento do benefício pelo desempregado (o período passivo)⁵⁶. Em 1994, esse período de política passiva era de 4 anos, tendo sido reduzido em 2000 para cerca de um ano tanto para desempregados adultos quanto para os jovens, seguindo as diretrizes européias de emprego. Além disso, com as reformas os desempregados passaram a ser divididos em três tipos principais dentro das políticas ativas: aqueles que precisariam apenas de assistência na busca por trabalho; aqueles que precisariam de novas qualificações e aqueles que tinham algum outro tipo de problema que não apenas o desemprego, como algum tipo de abuso, problema social e etc.

Por trás dessas reformas, um conjunto de novas leis e mudanças administrativas foram adotadas. Uma das leis do mercado de trabalho mais importante foi aquela referente à abolição da possibilidade de renovação dos benefícios desemprego após a participação em políticas ativas por parte do trabalhador. Com essa mudança, os desempregados passaram a realizar mais pressão para obtenção de uma assistência qualificada para obtenção de um emprego após a extinção do período legal de elegibilidade, principalmente através dos escritórios de emprego (HOLM, 2001).

Em 2003, com a mudança da liderança política nacional, o governo liberal-conservador introduziu uma nova grande reforma no mercado de trabalho centrado nas políticas ativas. Os programas de políticas ativas foram reduzidos de 32 para três principais focados no treinamento, educação e direcionamento; introdução prática nas companhias, e; subsídios salariais, sendo que a maior prioridade foi dada ao direcionamento nos três primeiros meses do desempregado a cada três meses, elevando-se a demanda por um posicionamento ativo por parte deste. Ademais, todo o sistema de política ativa de mercado de trabalho e seus benefícios foram modernizados eletronicamente e outros parceiros sociais (como empresas privadas, organizações e etc.) tornaram-se mais ativos na

⁵⁶ Como resultado em parte por causa dessas reformas e em parte por razão da recuperação econômica, entre 1994 e 1995 o número de desempregados matriculados nas políticas ativas declinou de forma evidente (HOLM, 2001).

implementação de políticas ativas em todos seus estágios. Também como parte da reforma, foram reduzidos os benefícios oferecidos a alguns grupos (companheiros oficialmente casados e imigrantes recém-chegados), ainda sim tendo deixado a vasta maioria dos beneficiados pelo seguro desemprego sem ter sido afetada.

Outra importante reforma no mercado de trabalho criada pelo governo liberal-conservador foi a introdução de uma lei que pode vir a substituir os acordos coletivos referente ao trabalho por período parcial. Trata-se de uma importante mudança no modelo de mercado de trabalho dinamarquês, pois tradicionalmente, como destaca relatório do *International Reform Monitor* (2003) e como foi visto acima, o mercado de trabalho no país é organizado pelo diálogo social entre as organizações de empregadores e sindicatos, com a menor intervenção estatal possível (apenas em casos de disputas entre o capital e o trabalho).

Com a nova lei, o governo pretende melhorar as condições para as famílias e filhos, argumentando que a campanha por melhores salários e condições de trabalho veio perdendo seu foco em alguns pontos. A nova lei passou a dar condições aos assalariados de negociarem com os empregadores no que diz respeito a negociação do período parcial de trabalho sem qualquer limite direto ou indireto por parte dos acordos coletivos. Anteriormente, qualquer tipo de negociação entre as partes no que diz respeito ao trabalho por período parcial era feita sob supervisão de acordos de barganha coletivos. Por essa razão, a reforma enfrentou uma onda de críticas. Primeiramente, foi interpretada como uma consequência da mudança da liderança partidária nacional, uma vez que o Partido Social Democrata anterior sempre prezou pelo diálogo social. Especialistas argumentam que a reforma estipulou uma profunda mudança na altamente regulada estrutura do mercado de trabalho e que isso pode criar futuras brechas em outras áreas estruturais das relações de mercado de trabalho na Dinamarca.

3.2.4) O milagre do emprego e o atual mercado de trabalho dinamarquês

De forma parecida à Holanda, a Dinamarca presenciou um enorme declínio na sua taxa de desemprego na última década e meia. Essa experiência extremamente bem-sucedida de seu mercado de trabalho na década de 1990 chamou a atenção internacional para o país. Foi criada uma combinação única entre crescimento econômico estável e bem-estar social, mesmo quando os liberais evidenciavam a falência do modelo escandinavo, para eles incapaz de fazer frente a demanda por flexibilidade, crescente mudanças estruturais tecnológicas e intensa competição internacional (MADSEN, 2005).

Junto com o desempenho econômico que o país teve, as políticas e as mudanças nas regulações do mercado de trabalho vieram acompanhadas de resultados positivos. Desde meados da década de 1990, a taxa de desemprego aberto⁵⁷ tem diminuído constantemente no país, assim como um aumento no número de empregos. Note-se que, ao mesmo tempo, a população economicamente ativa do país tem se mantido praticamente constante desde o fim da década de 1980 (Tabela 3.2.4.1 e Gráfico 3.2.4.1). A redução no número de desempregados entre 1993 e 2002 em mais de 200.000 pessoas reflete o aumento do emprego de 141.000 pessoas no setor privado do mercado de trabalho, enquanto o setor público empregou cerca de 68.000 pessoas a mais no período. Ademais, as principais medidas realizadas no mercado de trabalho contra o desemprego concentraram-se nos jovens com menos de 25 anos de idade. A taxa de emprego, com isso, ao fim da década de 1990 retornou ao seu valor de meados da década de 1970 (Gráfico 3.2.4.2). Em 2002, se comparado aos países da OCDE⁵⁸, a Dinamarca tinha a terceira maior taxa de emprego (76,2%), atrás apenas da Noruega e da Suíça. Em 2006, o país já contava com a maior taxa de emprego da União Européia, 77,4%, sendo a taxa de emprego feminina também a mais alta, 73,4%.

⁵⁷ Madsen (2005) chama atenção para o fato de que a taxa de desemprego (aberta) dinamarquesa subestima o volume real da reserva de mão-de-obra no mercado de trabalho, uma vez que aqueles participantes de políticas ativas de mercado de trabalho, de sistemas de benefícios e pensões e do Sistema de Aposentadoria Prévia não são incluídos nessa estatística. Entre 1994 e 2002, o número de desempregados brutos (que inclui todo tipo de mão-de-obra em reserva no mercado de trabalho) caiu de 600.000 para 434.000, resultado principalmente da queda do desemprego aberto. Por outro lado, o autor reconhece que o desemprego estrutural no país de fato declinou no período assinalado.

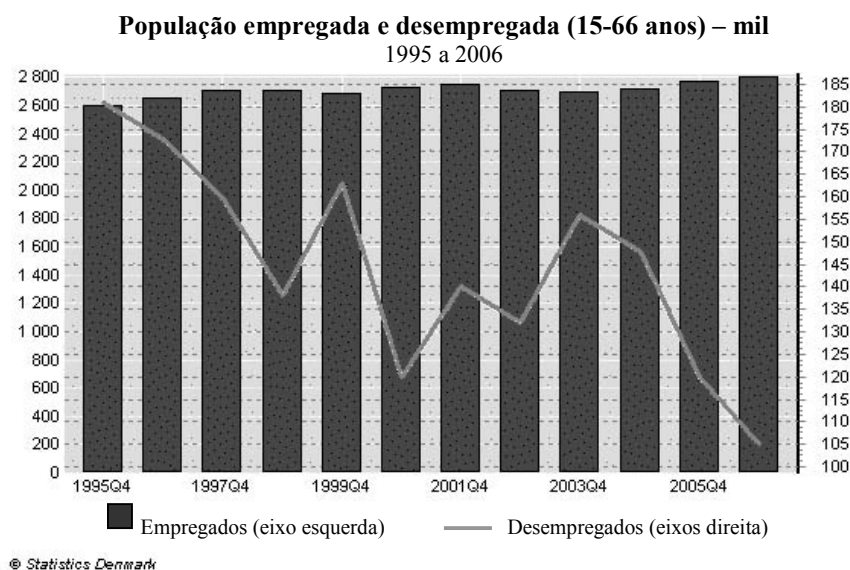
⁵⁸ OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Tabela 3.2.4.1: A população dinamarquesa e o mercado de trabalho

	<i>Unidade</i>	1985	1990	1995	2000	2005
Total população	<i>1000</i>	5.111	5.135	5.216	5.330	5.411
População Economicamente Ativa	<i>pessoas</i>	2.729	2.794	2.796	2.786	2.749
Homens		1.476	1.488	1.491	1.478	1.449
Mulheres		1.253	1.306	1.305	1.308	1.311
Empregados		2.494	2.560	2.517	2.668	2.625
Homens		1.368	1.357	1.357	1.420	1.383
Mulheres		1.125	1.160	1.160	1.248	1.242
Taxa de emprego	%	79,9	78,9	78,9	77,5	76,3
Homens		85,8	83,1	83,1	81,4	79,4
Mulheres		73,8	74,5	74,5	73,6	73,1
Desempregados (abertos)	<i>1000</i>	252	272	288	150	157
Homens	<i>pessoas</i>	111	124	134	68	73
Mulheres		141	148	154	82	85
Taxa de desemprego	%	9,1	9,7	10,3	5,4	5,7

Fonte: Statistics Denmark (2007) "Denmark in Figures" p.9

Gráfico 3.2.4.1: População empregada e desempregada (16-66 anos), de 1995 a 2005



Outro motivo para o caso dinamarquês ter chamado atenção internacional foi por seu mercado de trabalho ter alcançado tal desempenho sem exercer pressões externas sobre a balança de pagamentos e com um aumento nos superávits do orçamento público. A melhora na situação do emprego também ocorreu sem um aumento significativo na inflação

causado pelos salários. Por fim, não houve grandes alterações sobre a distribuição de renda e salarial no país.

Madsen (1999, 2002 e 2005)⁵⁹ destaca que o desenvolvimento positivo do mercado de trabalho no país desde a década passada não pode ser atribuído exclusivamente ao modelo de “flexigurança” dinamarquês, embora esse tenha tido grande importância. Sem um equilíbrio entre a política macroeconômica adotada e as tendências dos ciclos de negócio internacional, o crescimento do emprego e a queda do desemprego não teriam sido possíveis. A baixa inflação combinada com queda do desemprego foram também resultado de uma nova agenda de barganha coletiva e formação salarial que ajudou ao mercado de trabalho se ajustar às mudanças do alto desemprego para o pleno emprego enquanto mantinha os salários em níveis moderados.

O mercado de trabalho dinamarquês é atualmente caracterizado por uma alta taxa de participação⁶⁰. Uma importante justificativa para isso é o fato de na Dinamarca as mulheres trabalham mais do que em muitos outros países europeus. A taxa de emprego feminina, como mencionado acima, chegou a 73,4% em 2006. A taxa de participação dos trabalhadores mais velhos, entre 55-64 anos, também impressiona por ser a segunda mais alta da União Europeia: 60,7% em 2006. Por outro lado, quase um quarto daqueles com idade entre 16 e 66 anos estão fora do mercado de trabalho. Um grande número desses são aqueles que recebem pensões por aposentadoria prévia, ou pagamento por aposentadoria prévia ou jovens que estudam.

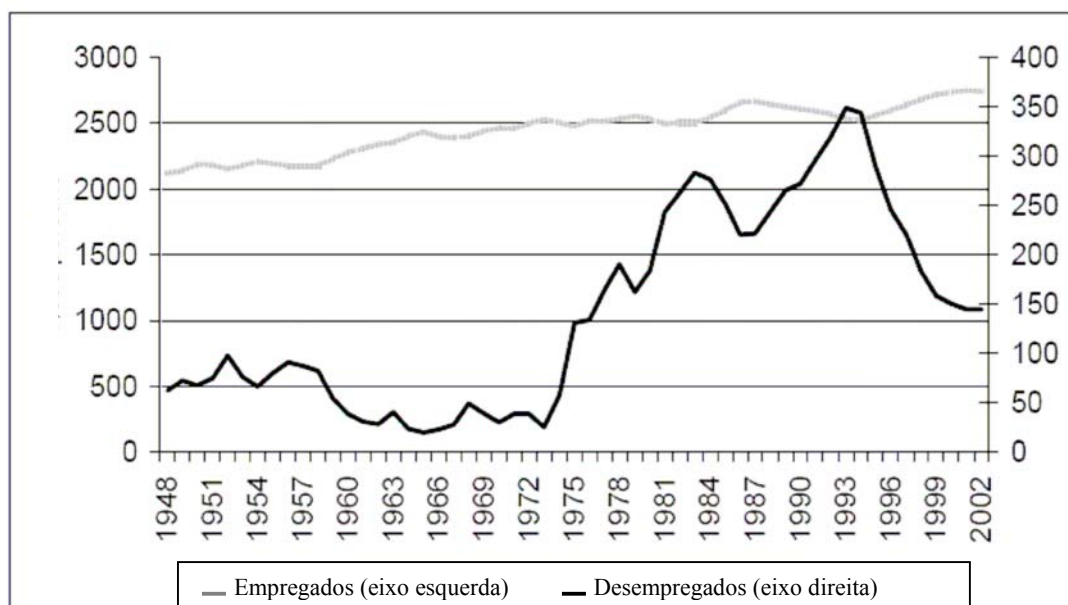
Na Dinamarca, 16% dos homens e 24% das mulheres no mercado de trabalho estão empregados em período parcial de tempo. É uma proporção relativamente alta se comparada a outros países da Europa, com exceção da Holanda.

Atualmente, os homens representam um pouco menos de 50% da população economicamente ativa no país, tendo as mulheres elevado sua participação no mercado de trabalho ao longo dos anos.

⁵⁹ A principal explicação para a recuperação econômica dinamarquesa no período está no crescimento direcionado pela demanda, principalmente exportação e demanda interna, como o consumo privado. As políticas fiscais implementadas pelo governo em 1993, a queda das taxas de juros internacionais, aumento dos preços imobiliários e estímulo da demanda privada também possibilitaram esse aumento na demanda interna.

⁶⁰ Número de pessoas no mercado de trabalho entre 16-66 anos como percentual do total da população do país nessa mesma faixa etária.

Gráfico 3.2.4.2: População empregada e desempregada (15-66 anos), de 1948 a 2002



3.3) O sistema de seguridade social

O sistema de proteção social na Dinamarca oferece cobertura básica e universal para a população. Toda a força de trabalho dinamarquesa é elegível a benefícios relacionados à renda. Os benefícios da seguridade social, no entanto, não se restringem apenas aos empregados, e sim cobrem todos os grupos relevantes, independente de sua ligação com o mercado de trabalho ou não. Os altos níveis de gastos com seguridade social refletem os elevados gastos com o desemprego e benefícios com a família. No país, assim como nos outros países nórdicos, a legislação relacionada ao *welfare* é baseada no princípio do universalismo, conformado pelo alto grau de consenso nacional estabelecido entre partidos políticos e classes sociais.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a legislação social dinamarquesa passou a refletir um constante desenvolvimento do bem-estar social, instaurando inúmeras leis que abrangiam casos especiais. Em 1956, após acordo entre os parceiros sociais do mercado de

trabalho, o sistema de seguro de saúde foi estabelecido. Dentre outros avanços, ainda em 1956 foi introduzida uma nova Lei sobre Pensões Nacionais e Pensões por Invalidez com o princípio que todos teriam o direito a uma pensão independente de renda ou capital, e independente, acima de tudo, do emprego prévio. Todos com mais de 69 anos de idade tornaram-se elegíveis a uma pensão mínima nacional. Em 1964, um Fundo de Pensão Complementar foi criado de forma compulsória para cobrir empregados sob o qual a pensão dependeria das contribuições pagas. Até o presente, o sistema de proteção e seguridade social dinamarquês já passou por várias outras mudanças. Como característica geral, no entanto, continua sendo bastante universal, o que significa que abrange a sociedade de maneira bastante independente de sua relação com o mercado de trabalho.

Inicialmente, é importante notar que uma característica elementar da política de mercado de trabalho e do sistema da seguridade social dinamarquês é o desenvolvimento e estabilidade de dois pilares básicos - um para os empregados e os desempregados; e outro para o grupo de pessoas sem qualquer ligação com o mercado de trabalho (DAMGAARD, 2003 *apud* MADSEN, 2007).

Como destaca Sarfati (2003a), a seguridade a que os assalariados dinamarqueses têm direito resulta não da proteção legislativa contra a demissão, mas sim da disponibilidade de treinamento de alta qualidade e elevada renda de substituição (seguro desemprego) por vários anos. O modelo de proteção social dinamarquês é extremamente generoso com a sociedade como um todo e com aqueles que se encontram desligados ou afastados por tempo determinado do mercado de trabalho. Madsen (2002) observa que, em 2002, a vasta maioria dos desempregados no país beneficiários do sistema de seguro desemprego recebia benefícios calculados à taxa de 90% da renda anterior (com teto de €19.400,00 por ano). O seguro pode ser obtido a partir do primeiro dia de afastamento do mercado de trabalho com prazo máximo de quatro anos de recebimento.

Dessa forma, essa relativa alta flexibilidade é possível porque a maioria das pessoas são seguradas contra desemprego e possuem garantias de um elevado grau de seguridade social. Na Dinamarca há claramente um *trade-off* entre alto nível de flexibilidade numérica e alto nível de seguridade de renda e, crescentemente, de trabalho (WILTHAGEN, 2003). O país encontra-se no topo dos países europeus quando se trata de níveis competitivos de

salários para profissionais e administradores. A mão-de-obra dinamarquesa está entre as mais produtivas do continente e o governo reconhece publicamente a importância do seu elevado nível educacional. Devido ao alto nível educacional e fornecimento de treinamento ocupacional e programas públicos de reintegração, os desempregados são capazes de encontrar rapidamente um novo emprego.

Na Dinamarca, como observa Hansen (2002), a forma geral de financiamento da seguridade social é fiscal. Sendo assim, as contribuições ao sistema de seguridade social são basicamente financiadas pelo governo. Nenhuma contribuição social é financiada diretamente por empregadores. Em 1994, foi introduzida uma contribuição social paga pelos empregados e autônomos como parte de um novo imposto e, em 1999, essa contribuição equivalia a 8% da renda ou salário brutos ganhos. Essa nova forma de contribuição tem financiado parte do seguro desemprego, os benefícios por doença e as atividades de mercado de trabalho. No país, entretanto, continua a existir muito poucas contribuições pagas pelos empregadores, contrário, por exemplo, do que ocorre na Holanda.

Os Ministérios das Relações Sociais, o Ministério do Trabalho e o Ministério do Interior e da Saúde são os principais responsáveis pela administração e provisão do *welfare* dinamarquês. A grande maioria das tarefas de proteção social é implementada por empregados públicos e não por companhias de serviços públicos, organizações sociais voluntárias ou pela família, como é o caso em vários outros países da Europa.

A política social dinamarquesa envolve três tipos de categorias de proteção: funções de cuidados e serviços estendidos, iniciativas de focalização de determinados grupos sociais e a transferência de pagamentos. Nessa última categoria estão as pensões por idade, os benefícios à maternidade e os seguros por doença, entre outros.

É importante observar que as autoridades locais e os condados possuem grande autonomia para administrarem e recolherem impostos e, portanto, são responsáveis também por planejarem um amplo espectro de serviços sociais, dentre eles os cuidados para os idosos e outras facilidades à sociedade. Ademais, são capazes de implementarem sistemas de proteção social como as pensões por idade e os seguros por doença, entre outros, embora o valor dos benefícios seja estipulado por estatuto. Sua capacidade de fixar e recolher

impostos garante maior possibilidade e margem de manobra para ajustar seus serviços sociais às suas condições locais. O intuito por trás dessa autonomia local é prover serviços sociais que estejam o mais próximo possível dos cidadãos (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES SOCIAIS DA DINAMARCA, 2005).

No início de 2006, três importantes relatórios foram produzidos no país pelo governo e parceiros sociais com relação a importantes temas nacionais⁶¹. Um deles foi o sistema de proteção social. Em Junho de 2006, o um acordo tripartite foi assinado referente ao futuro do *welfare* na Dinamarca. Essa reforma incluiu medidas para elevar a participação da força de trabalho e a reforma no sistema de pensão. Adotou também um enfoque amplo em direção a dois grandes desafios futuros pro país: preparar a economia para o envelhecimento demográfico e colher os benefícios da globalização e nova tecnologia.

Será visto abaixo com um pouco mais de detalhes as características do sistema de pensão por idade, seguro desemprego e por doença.

Pensão por idade

Por constituir-se como parte de um sistema de seguridade social que cobre de forma universal todos os grupos relevantes, o sistema básico de pensão é aberto a todos, desde que sejam cumpridos o requerimento de uma idade mínima e certa duração de moradia no país (até estrangeiros podem receber esse benefícios). Já o sistema de pensão complementar, melhor visto abaixo, requer um período de trabalho mínimo e contribuições pagas para tornar a pessoa elegível aos benefícios.

Como observa Natali (2004), o sistema de pensões dinamarquês tem seguido a trajetória dos outros países escandinavos e nórdicos no que diz respeito a introdução de um importante papel atribuídos as pensões financiadas por fundos. Na última década, o sistema de pensões dinamarquês passou por inúmeras reformas resultando num sistema multi-pilar no qual as características sócio-democráticas originais têm se transformado pelos fundos de

⁶¹ Dentre eles, as melhoras no treinamento continuado de adultos, o impacto da globalização econômica na Dinamarca.

pensões. Atualmente, assim como no caso holandês, o sistema de pensões da Dinamarca está estruturado em três pilares.

O *primeiro pilar* é público e obrigatório e consiste de uma pensão universal. Está subdividido em três sub-pilares. No país, os cidadãos residentes são elegíveis a diferentes categorias públicas de pensão por aposentadoria prévia (pensão por invalidez) e, com a idade de 65 anos de idade (antes de 2004 era 67 anos), são elegíveis a uma pensão por idade. Estas são calculadas com base nos anos de residência no país. Seu primeiro sub-pilar, o maior dos três, cobre todos os residentes com mais de 65 anos de idade através de uma renda mínima e é chamado de Pensões Estatais de Aposentadoria (*Folkepensionen* - FP). É um sistema com característica '*flat-rate*' com os benefícios indexados aos salários dos setores privados. O valor do benefício depende do número de anos de residência na Dinamarca (40 anos de residência implica no recebimento de valor integral do benefício). Esses benefícios podem ser complementados por outros de característica '*means-tested*'. Também faz parte desse sub-pilar de pensões públicas uma pensão por invalidez, basicamente financiado por impostos, e o Sistema de Aposentadoria Prévia (*Efterløn*)⁶², financiado por impostos e contribuições, opcional e voltado às pessoas entre 60 e 65 anos de idade que tenham contribuído por pelo menos 25 anos aos fundos de seguro desemprego. O segundo sub-pilar consiste as pensões complementares do mercado de trabalho, sendo os mais importantes dele o Sistema de Renda Complementar (*Arbejdsmarkedets Tillægspension* - ATP) e a Pensão Especial (SP). O ATP foi criado na década de 1960 e é inteiramente financiado por contribuições fixas pagas pelos empregadores (2/3) e pelos empregados (1/3) aos fundos. Seus ativos constituem cerca de 19% do Produto Nacional Bruto (PNB). As contribuições são feitas via 1% do salário bruto. Já o SP foi criado em 1999 e também é totalmente financiado através de contribuições feitas apenas pelos empregados aos fundos. Em 2003, a taxa de compensação das pensões públicas era de cerca de 40% da renda prévia recebida. Em 2000, o gasto total com pensões públicas foi de cerca de 10,5% do PNB e espera-se que alcance no máximo 14,5% em 2030. De maneira geral, os benefícios recebidos através desse segundo sub-pilar dependem do número de anos de participação no mercado de trabalho. O terceiro sub-pilar constitui das pensões pagas aos servidores públicos e é o menor sub-pilar.

⁶² Este tem passado por diversas reformas nos últimos anos.

O *segundo pilar* é ocupacional, privado e obrigatório a todos os trabalhadores afiliados a algum sindicato. Está baseado em acordos coletivos e é conhecido como Pensões do Mercado de Trabalho. Seu financiamento é através de contribuições aos fundos (1/3 das contribuições por parte dos empregados e 2/3 dos empregadores) acordados por acordos coletivos entre os empregadores e trabalhadores. Esse sistema cobre mais do que 80% da população economicamente ativa no país e é administrado pelos parceiros sociais. Uma pequena parte desse segundo pilar, no entanto, é representada por um sistema corporativo individual das empresas. Em 2003, o segundo pilar de pensões dinamarquês possuía uma taxa de compensação de 3,5% da renda prévia, mas tem crescido rapidamente. Em 2050 o governo espera que seja a principal fonte de renda para os pensionistas. Em 2003, seus ativos representavam 65% do PNB.

O *terceiro* e último pilar é o de pensões particulares, individuais e/ou ocupacionais, e voluntário. Esse pilar tem crescido nos últimos anos devido aos incentivos fiscais e pelo fato de que serve como proteção extra através de bancos, companhias de seguros e simples poupança contra aos riscos do envelhecimento. Em 2003, as ações individuais de pensão representaram cerca de 29% do PNB (NATALI, 2004).

A estrutura administrativa do sistema de pensões dinamarquês é bastante diversificada e fragmentada devido ao seu sistema multi-pilar. A administração das pensões públicas é responsável pelos sistemas ‘flat-rate’ e ‘means-tested’, ou seja, são administrados pelas autoridades locais e cabe ao Ministério das Relações Sociais e Direitos Iguais (*Social- og ligestillingsministeriet*) supervisionar a implementação da legislação, embora, não tenha direito de intervir em casos individuais. O segundo sub-pilar das pensões públicas, como o ATP, por exemplo, é administrado por um órgão central (Conselho de Directorado) composto por representantes dos parceiros sociais e está sob o escopo do Ministério do Trabalho (*Beskæftigelsesministeriet*). Já o segundo pilar, aquele do sistema de pensões do mercado de trabalho, é administrado conjuntamente pelos parceiros sociais (como organizações de empregadores e sindicatos).

Desde meados da década de 1995, o sistema de pensões por idade dinamarquês sofreu aproximadamente 5 importantes reformas/alterações, de acordo com o Ministério da Economia.

Em 1995, o sistema de aposentadoria prévia antecipada existente desde 1992 foi abolido. O sistema dava direito aqueles desempregados de longa duração entre 50-59 anos de idade se retirarem do mercado de trabalho de forma precoce.

Em 1998, após uma reforma fiscal no país, uma reforma no sistema de aposentadoria prévia foi aprovada (e posta em prática a partir de 1999), tornando a aposentadoria para aqueles com menos de 62 anos menos atrativa e os anos de contribuição para o sistema se estenderam para 25 anos. Além disso, aqueles que se abstivessem de solicitar a aposentadoria prévia receberiam um prêmio.

Em 1999, foi acordado entre os sindicatos e trabalhadores que as contribuições às pensões do mercado de trabalho (segundo sub-pilar do primeiro pilar) iriam aumentar para 9% do salário bruto dos trabalhadores (*blue collars*) em 2004, o que permitirá maiores taxas de substituição. Como as contribuições são dedutíveis do imposto de renda, no curto prazo a medida propiciará uma menor base de incidência de impostos e, a longo-prazo, elevará a base fiscal.

Em 2000, foi acordado uma reforma que entrou em vigor em 2003, no qual o objetivo foi simplificar o sistema de pensão por invalidez e apoiar uma linha mais ativa. Apenas as pessoas que não podem aceitar um trabalho indicado podem receber a pensão por invalidez.

Em 2002, eliminou-se o efeito redistributivo causado pela Poupança de Pensão Especial, pertencente ao primeiro pilar. Com a criação da Pensão Especial (SP) em 1999, mudanças foram criadas no sistema anteriormente existente. O SP deu continuidade a característica de Poupança de Pensão Temporária, mas criou um importante fator redistributivo. De acordo com o Ministério do Trabalho, o SP tornou-se mais redistributivo por servir mais como um imposto do que como uma pensão. Esse efeito foi removido em 2002. Com a reforma, o caráter redistributivo das pensões continuou a existir apenas nas pensões estatais do primeiro sub-pilar (Folkpensionen - FP). Após 2002, todos que contribuem ao sistema (trabalhadores com renda) são dados a mesma quantia que pagaram de benefício de volta quando atingem a idade de aposentadoria.

Entretanto, o princípio geral da pensão, qual seja o de garantir um padrão básico de sobrevivência na aposentadoria, foi mantido. As críticas em razão da perda da

redistributividade do SP foram intensas, pois foi argumentado que isso afetaria de forma negativa aqueles com menores salários (por exemplo, as mulheres). A reforma foi vista como a abolição de um fator que eliminaria a desigualdade entre os pensionistas no futuro. Outros argumentaram que a reforma foi necessária para o futuro do sistema de pensões no país, uma vez que a redistributividade passaria a ocorrer apenas no sistema de pensão público (primeiro sub-pilar) (INTERNATIONAL REFORM MONITOR, 2003).

Em 2004, dentre o pacote de reformas realizadas no país, a referente ao *welfare* estipulou que a idade mínima de aposentadoria pelo sistema público de pensões seria alterado de 67 para 65 anos para reduzir o impacto do sistema de aposentadoria prévia. A intenção era que mais pessoas permanecessem no mercado de trabalho após terem completado 60 anos.

Seguro Desemprego

O surgimento da seguridade social para os trabalhadores remonta ao período de industrialização na Dinamarca, quando os sindicatos passaram a exercer controle sobre a tradição associativa de apoio aos membros sob a forma de seguros por doença, seguro desemprego e serviço de emprego. Gradualmente o setor público foi tomando parte e apoiando aqueles sistemas. Em 1907, uma lei foi aprovada para oferecer suporte público aos fundos de seguro desemprego estabelecidos pelos sindicatos estatais, estabelecendo a versão dinamarquesa do “sistema *Ghent*”, que permanece até hoje e será visto mais abaixo.

Por volta da Segunda Guerra Mundial, a política de mercado de trabalho no país passou a ser estabelecida em uma área de política separada da social. O foco passou a ser não mais o apoio econômico aos desempregados, mas também a mobilidade de trabalho e formação salarial. Em 1969, o serviço de emprego público tornou-se independente, mais interligado à política econômica e envolto num sistema centralizado com elementos fortemente corporativistas. Naquele mesmo ano o governo tomou a responsabilidade pelo apoio econômico aos desempregados, financiando custos extras com o seguro causados pelo aumento nas taxas de desemprego. Isso significa que os membros dos fundos de

seguro desemprego são obrigados a pagar uma contribuição fixa ao fundo, independente no nível de taxa de desemprego na economia, cabendo ao governo garantir uma cobertura de financiamento público nos casos de elevação da taxa de desemprego. Após a crise econômica da década de 1970 e 1980, alguma convergência passou a existir entre as política de mercado de trabalho e a social, mas ainda existem distinções entre aqueles desempregados membros dos fundos de seguro desemprego e os desempregados não-asssegurados.

Atualmente, como destaca Madsen (2007), o sistema de seguro desemprego é baseado no sistema denominado *Ghent*. Consiste em 31 fundos de seguro desemprego reconhecidos estatalmente. Dez deles operam dentro de setores ocupacionais específicos, o que significa que apenas os trabalhadores desse setores podem se tornar membros. Outros 13 tipos de fundos também atuam em setores específicos do mercado de trabalho, mas incluem também autônomos trabalhando nesses determinados setores. É importante observar que o sistema de seguro desemprego dinamarquês é um dos poucos na Europa que abrange os autônomos. Três fundos são mistos, o que significa que admitem empregados de todos os tipos de setores ocupacionais. Outros quatro tipos de fundos são tanto para pessoas empregadas quanto para autônomos como membros. Quando uma pessoa muda de uma ocupação para outra, seu direito ao fundo de seguro desemprego se altera automaticamente. Os fundos do sistema são associações privadas independente dos empregadores ou dos autônomos, organizados com o objetivo básico de dar apoio quando o desemprego ocorre. Todos os fundos tem seus conselhos eleitos pelos sindicatos de trabalhadores e raramente está sujeita a debate entre os membros.

A maioria dos fundos de seguro desemprego, de acordo com Madsen (2007), está afiliada a algum sindicato. No entanto, o membro de um fundo de seguro desemprego pode não ser afiliado a nenhum sindicato para poder receber o benefício. Mesmo assim, a maioria dos trabalhadores membros de um fundo de seguro desemprego pertence a algum sindicato. O Diretorado do Trabalho, um órgão independente do Ministério do Trabalho, é responsável pela supervisão das atividades desses fundos e pela implementação das leis sobre seguro desemprego. Cabe ao Diretorado também lidar com as queixas dos membros afiliados aos fundos a respeito de suas decisões administrativas.

O seguro desemprego na Dinamarca, diferentemente da maioria dos outros países europeus (Holanda, por exemplo), é um sistema voluntário. Ele é administrado pelos fundos acima mencionados, existindo, como dito, diferença entre os desempregados assegurados e aqueles não-assegurados. Embora os fundos do sistema sejam administrados por associações, eles são amplamente financiados pelo estado.

Aqueles que são membros de algum fundo de seguro desemprego, se tornam desempregados e desejam receber os benefícios, devem se registrar no Serviço de Emprego Público em quatro dias e contatar o Fundo de Seguro Desemprego. Aqueles que se tornam desempregados e não são membros de algum fundo, pode vir a receber benefícios de assistência social. Estes são administrados pelos municípios.

As condições de elegibilidade para o seguro desemprego público na Dinamarca dependem da afiliação voluntária da pessoa a um fundo de seguro desemprego. Para afiliar-se a um fundo, a pessoa precisa cumprir os seguintes critérios:

- a) o membro deve residir e ficar na Dinamarca;
- b) Deve ter entre 18 e 63 anos de idade para se afiliar a um fundo. O limite de 63 anos de idade é devido ao fato de que a pessoa precisa ter se afiliado a pelo menos um ano para ter direito de receber o benefício quando desempregado. Os benefícios são pagos apenas àqueles com menos de 65 anos de idade.
- c) A pessoa precisa ter emprego como empregado ou autônomo ou auxiliar cônjuge em empresa privada de propriedade de algum autônomo;
- d) A pessoa também pode se afiliar se tiver cursado algum curso de treinamento vocacional de pelo menos 18 meses de duração (afiliando-se no máximo após duas semanas do término do curso)

Madsen (2007) observa que tanto os trabalhadores por período integral quanto os por período parcial podem se afiliar a um fundo de seguro desemprego. O seguro desemprego para trabalhadores de período parcial é uma opção para aquelas pessoas que trabalham menos de 30 horas semanais. Tanto a contribuição à afiliação quanto os benefícios recebidos, no entanto, são mais baixos para esse grupo de pessoas (os benefícios

chegam a no máximo $2/3$ daqueles recebidos por trabalhadores de período integral de trabalho).

Uma vez afiliado ao fundo, a pessoa deve contribuir compulsoriamente a ele. Essas são de característica “*flat-rate*”, ou seja, com um valor estipulado e fixo para todos. Além de contribuir ao fundo, a pessoa tem também a obrigação de contribuir ao Sistema de Pensão Complementar do Mercado de Trabalho (sistema ATP), além de uma taxa de administração (bastante variada dependendo do fundo). Por fim e de forma voluntária, pode contribuir ao Sistema Voluntário de Aposentadoria Prévia. Todas essas contribuições são deduzidas fiscalmente.

Para se tornar elegível ao seguro desemprego, o desempregado deve cumprir uma série de critérios: (1) ser afiliado a algum fundo de seguro desemprego há pelo menos um ano, como visto acima; e, (2) para aqueles afiliados e com emprego por período integral, esses devem ter sido empregados por pelo menos 52 semanas nos últimos 3 anos.

Uma vez recebido o seguro, o desempregado deve procurar emprego de forma ativa e está sujeito às regras e regulações do mercado ativo de trabalho. Em princípio, o desempregado há mais de três meses deve aceitar qualquer tipo de emprego oferecido pelo Serviço de Emprego Público que ele seja capaz de operar. O desempregado também perde temporária ou permanentemente o seguro se não participar de cursos de treinamento vocacional.

O benefício recebido é calculado com base na renda anteriormente recebida pelo trabalhador, sendo portanto de caráter individual. O máximo que o benefício atinge é 90% da renda anterior. Em 2006, o valor máximo anual a que o benefício podia chegar era €23.278,00 (€90 por dia, durante 5 dias por semana).

O período máximo de recebimento do benefício foi alterado por várias vezes desde a década de 1990 (HANSEN, 2002). Em 1999 foi reduzido para o atual período de 4 anos, desde que o desempregado siga as instruções de ativamente procurar por emprego e participe de programas ativos do mercado de trabalho. Após 4 anos, o desempregado perde o direito de receber o seguro e se torna um desempregado “não-assegurado”, no qual deve se qualificar por benefícios em dinheiro na assistência social administrado pelos municípios. O direito de receber o seguro também é perdido automaticamente sob a idade

de 65 anos, quando a pessoa deve então se qualificar para a pensão por idade (MADSEN, 2007).

Seguro por doença

A primeira lei estabelecendo seguridade aos doentes e ausentes no trabalho surgiu em 1892. Com o fim da II Guerra Mundial, vários programas sociais foram implementados por diversos partidos políticos no país. Os sociais-democratas destacaram-se ao implementar uma estratégia de *welfare* dando cobertura a todos os aspectos da sociedade. A partir da década de 1950, com a social-democracia no poder, coalizões parlamentares variadas implementaram uma política de *welfare*, dentre o qual estava incluso o sistema de compensação por doença em 1960. Entre 1971 e 1973 a configuração dos pagamentos por doença foi reformada e criou-se uma lei de seguro de saúde, abolindo os fundos contributivos de doença e introduziu o seguro de saúde nacional financiado por impostos. Em 1989, a lei básica dos seguros por doença sofreu emendas que passaram a caracterizar o seguro de acordo com sua conformação atual.

O seguro por doença na Dinamarca, diferentemente dos muitos países da Europa, é extremamente universal e tem como princípio básico a proteção universal para toda população ativa (não-autônoma e/ou autônoma). Segundo o Ministério do Trabalho (2005) e o Ministério das Relações Sociais da Dinamarca (2005), o objetivo do seguro por doença no país é garantir aos trabalhadores ativos um rendimento básico razoável durante o período de doença e ausência do trabalho que seja capaz de compensar pela perda da renda ou salário durante o período de distanciamento. Ademais, o seguro tem o intuito de assegurar que as pessoas retornem rapidamente ao mercado de trabalho com sua capacidade de trabalhar inteiramente recuperada. É, portanto, garantido à pessoas com uma renda provida pelo salário ou advinda de trabalho autônomo ou similar.

A elegibilidade ao seguro é condicionada ao fato da pessoa doente está inserida no mercado de trabalho, e, portanto, satisfazer uma série de requerimentos que comprovem que a pessoa está ligada àquele. Os empregados assalariados podem receber os benefícios em dinheiro das autoridades municipais, se eles: possuem ligação com o mercado de

trabalho nas últimas 13 semanas anteriores ao início da doença (trabalhando 120 horas pelo menos); tivessem sido elegíveis ao seguro desemprego caso não tivessem se tornado incapazes de trabalhar; completaram educação vocacional no último mês de pelo menos 18 meses de duração, ou; são *trainees* em trabalho pago e que faz parte de programas de *trainee* regulado pelo estatuto. Aqueles empregados que não recebem benefícios integrais ao ficarem doentes, podem receber benefícios em dinheiro de seus empregadores durante as primeiras duas semanas caso tenham trabalhado por no mínimo 8 semanas antes de ficarem doentes (pelo menos 74 horas durante esse período); é o chamado “período do empregador”. Na Dinamarca, diferentemente dos outros países, não há período de espera para os trabalhadores assalariados receberem seu benefícios em caso de licença por doença. (ver Quadro 3.3.1 abaixo).

Quadro 3.3.1: Regras para os pagamentos de assistência relacionado à doença na Dinamarca (Dezembro de 2001) – salários ou benefícios por doença

Regras	Dinamarca
Período máximo de recebimento do seguro por doença	52 semanas dentro de 18 meses
Período do empregador?	Sim
Duração do período do empregador	2 semanas
Salários/honorários pagados durante a doença?	Sim
Pagamento de salários/honorários durante a doença baseado em estatuto?	Sim
Pagamento de salários/honorários durante a doença de acordo com acordos?	Sim

Fonte: <http://www.nom-nos.dk/Nosbook/chapter6.pdf>

Os trabalhadores autônomos são elegíveis ao seguro por doença das autoridades locais se eles tiverem, nos últimos 12 meses, trabalhado autonomamente por pelo menos 6 meses, inclusive o último mês anterior à doença. Existe um período de espera de recebimento do seguro para eles de 2 semanas.

O cálculo do seguro por doença aos trabalhadores assalariados é baseado nas horas diárias que o empregado é elegível ao seguro durante a ausência do trabalho por ter ficado doente. Assim, o financiamento do seguro se dá tanto pelo estado, quanto pelos empregadores e pelas autoridades locais. As primeiras duas semanas são financiadas pelo empregador. A partir daí, as autoridades locais assumem a responsabilidade de financiar os benefícios e o Estado cobre integralmente seus custos pelas quatro primeiras semanas. Após a 5^a semana até a 52^a semana de elegibilidade, o Estado reembolsa 50% dos custos municipais com os benefícios e após esse período torna-se responsabilidade integral das autoridades locais arcarem com todos os custos do seguro por doença ao trabalhador.

É de responsabilidade das autoridades locais avaliarem o estado de saúde do trabalhador elegível ao seguro a cada 8 semanas do período em que ele esteja recebendo os benefícios. Dentro de um prazo de 6 meses as autoridades locais são também obrigadas a traçar um plano de atividades com o trabalhador para assegurar sua ligação ao mercado de trabalho.

Em 2002, o valor máximo pago ao trabalhador doente era de DKK 3.016 por semana (DKK 81,51 por hora). Cerca de 90,5% dos gastos com doença na Dinamarca (que incluem dispêndios com seguros a doença e serviços de saúde) são financiados pelo governo (local e/ou nacional), 4,7% pelo empregadores e 4,8% por tarifas e impostos especiais cobradas aos próprios segurados. Quando comparado aos demais países nórdicos, a Dinamarca é o país que em 2001 menos realizou gastos com benefícios relacionados à doença com relação ao seu PIB, cerca de 5,8% (na Suécia essa percentagem chega a 8,8% do PIB e na Noruega a 8,7%).

O pagamento do seguro termina no dia em que o trabalhador ou o autônomo é capaz de retornar ao trabalho em um estado de saúde considerado estável. Devido ao caráter de curto-prazo dos benefícios por saúde, o seguro é automaticamente cortado quando os

benefícios forem pagos por mais que 52 semanas (um ano) nos últimos 18 meses. Pode vir a ser estendido caso o trabalhador comprove determinadas razões.

Na Dinamarca, o número de ausências no trabalho por motivo de doença reduziu levemente na década de 1990. De 2000 para 2001, os dispêndios das autoridades locais com seguros por doença aumentaram, o que se explica tanto pelo aumento no número de beneficiários do seguro, quanto pelo aumento no período médio de provisão do seguro. De 1999 a 2002 os gastos públicos com seguros por doença cresceram 25%. Ademais, os funcionários públicos passaram a ter, em 2000, o direito de serem compensados pelos benefícios do seguro por doença. Em 2002, todos os funcionários do setor público passaram a ser cobertos pelo seguro. Ao mesmo tempo, por possuir um sistema de assistência pública à saúde extremamente generoso, os gastos públicos com serviços médicos, hospitais e cuidados médicos domésticos continuaram a crescer.

Em dezembro de 2003, o governo dinamarquês lançou um novo plano nacional com o intuito de reduzir os níveis de licenças por doença. O principal objetivo do plano, lançado através de 23 iniciativas para reduzir os níveis das licenças, foi modernizar e simplificar o sistema de seguro por saúde. A reação dos parceiros sociais foi positiva no sentido de apoiar uma maior severidade dos procedimentos ao governo local, mas foi negativa ao fato de que os seguros por doença passarão a ser integrados como uma parte compulsória da revisão legal do local de trabalho. Já os sindicatos dos trabalhadores criticaram o fato de que as estatísticas de licença por doença das companhias não estarão publicamente disponíveis, mas acharam positivas as iniciativas do plano, enfatizando a importância do link criado entre licenças e as condições de trabalho (EUROFOUND, 2004).

Conclui-se, portanto, chamando atenção para a generosidade do seguro por doença na Dinamarca. A autonomia das autoridades locais e a ampla cobertura do seguro caracterizam o sistema universal de forma evidente. Os crescentes gastos com cuidados e benefícios com doença e saúde vem preocupando o governo, que através de medidas ativas vem tentando implementar ações que reduzam ou façam diminuir o número de licenças no serviço por razões de doença.

3.4) O Triângulo Dourado da flexigurança

Na Dinamarca, deposita-se nos parceiros sociais um elevado nível de confiança, o que é algo essencial para o planeamento e implementação de um complexo conjunto de políticas de “flexigurança” do mercado de trabalho. Esta funciona em grande parte devido ao acordo estabelecido entre o estado, empregadores e assalariados, sem o qual o modelo não funcionaria.

O amplo conceito de “flexigurança” pode ser visto de forma específica e variante no modelo da Dinamarca, uma vez que no país o padrão liberal de alta mobilidade dos trabalhadores entre as firmas (flexibilidade numérica externa) está altamente combinada com o elevado padrão escandinavo de segurança de renda.

A principal forma de flexibilização do trabalho no país ocorre através da flexibilidade externa numérica. Devido à proteção legislativa ao emprego não-restritiva, a Dinamarca possui uma das maiores mobilidades do seu mercado de trabalho quando comparada aos outros países da Europa⁶³. Sua legislação trabalhista permite empregadores demitirem e contratarem seus empregados com um curto período de aviso prévio. Por outro lado, seu generoso sistema de proteção social (no mercado de trabalho representado pelo seguro-desemprego) e de programas ativos de emprego asseguram aos empregados um alto nível de segurança social (MADSEN, 2002).

A tradição das negociações entre os parceiros sociais tem assegurado a relativa flexibilidade e funcionalidade do mercado de trabalho, beneficiando tanto as firmas quanto os empregados. Madsen (2002) observa que o modelo conhecido como ‘*Triângulo Dourado*’ é o grande responsável pela estruturação do sistema de mercado de trabalho e suas políticas e, conseqüentemente, pelo sucesso que o país tem adquirido no cenário internacional.

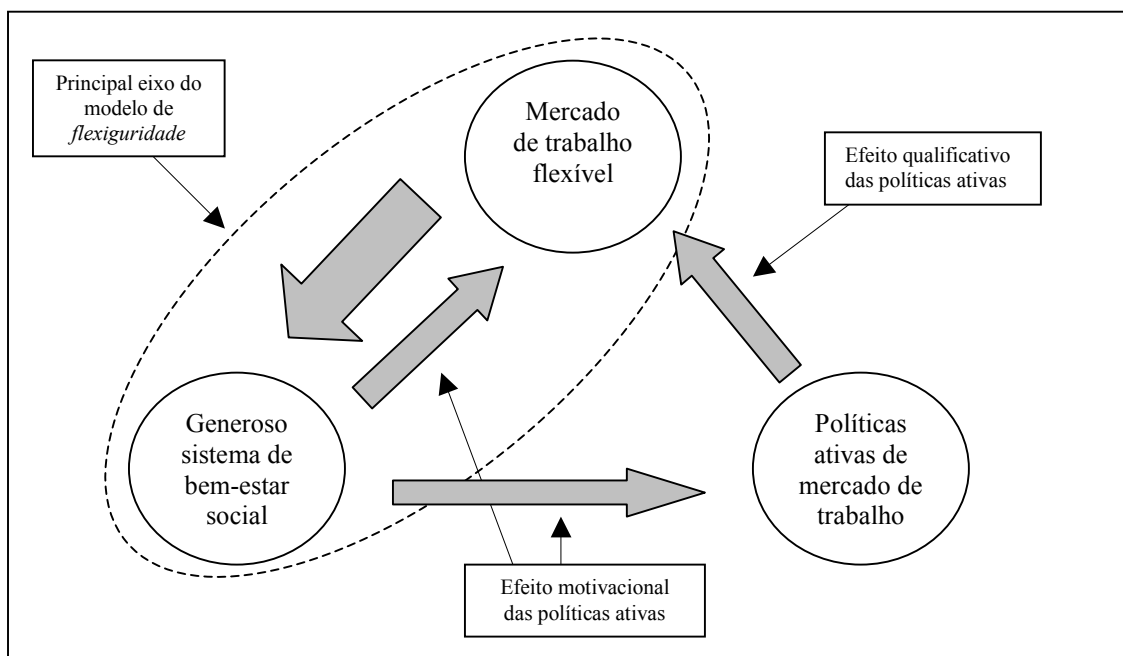
⁶³ Um recente estudo referente a emprego, criação de postos de trabalho etc. descobriu que o nível de mobilidade entre os empregos por parte dos empregados e a criação e destruição de empregos no país é extremamente elevado. Em média, o nível de mobilidade entre empregos na Dinamarca é em torno de 30%, ou seja, todo ano cerca de um terço da força de trabalho muda de emprego. A criação e destruição de empregos no país ocorre em cerca de 12% dos casos ao ano. Ademais, a Dinamarca se destaca dos outros países da Europa por não impor restrições ao trabalho noturno e durante os fins de semana, o que significa que as empresas são permitidas de funcionarem 24 horas por dia, 365 dias ao ano.

É devido a esse modelo que a maioria dos empregados no país não se sentem inseguros no mercado de trabalho. Em pesquisa conduzida em 1996 pela OCDE, há indícios de que os dinamarqueses não vêm reagindo contra o alto grau de flexibilidade. De acordo com Plougmann e Madsen (2002), em 2002, 68% dos empregados dinamarqueses acreditavam ser fácil para eles encontrar outro serviço caso perdessem o emprego atual (na Europa esse valor chegava a 38% dos empregados) e apenas 25% dos empregados pensava ser difícil encontrar um outro emprego que atendesse sua expectativa e preferência.

Além de se destacar por sua flexibilidade na contratação/demissão de empregados, a Dinamarca possui um sistema de seguridade social complementar altamente organizado e generoso, como visto acima, e desenvolvido para proteger a parcela dos empregados atingidos pela alta rotatividade da mão-de-obra. (BREEDGARD et al., 2005). A taxa de transição dos desempregados é alta, o que faz com que a maioria retorne logo ao mercado de trabalho, refletindo seu alto dinamismo. Enquanto na Holanda a preocupação com relação à seguridade concentra-se na seguridade no trabalho (garantindo os mesmos direitos trabalhistas para aqueles com contratos flexíveis se sentirem tão seguros quanto os que possuem contratos permanentes e por tempo integral), na Dinamarca essa proteção concentra-se nos que se situam fora do mercado de trabalho, de forma a oferecer um sistema de compensação de renda bem desenvolvido (independente da renda recebida pelo cônjuge) para os desempregados. Complementando essa proteção, as políticas ativas atuam para que possibilitar que os desempregados retornem qualificados e em curto espaço de tempo para o mercado de trabalho.

Assim, a combinação de uma elevada flexibilidade externa numérica, altos níveis de seguridade de renda e desenvolvidas políticas ativas de reinserção ao mercado de trabalho estruturam os fatores que conformam o sistema de emprego e a versão dinamarquesa do modelo de “flexigurança”. A figura 3.4.1 abaixo, de Madsen (2007, p.15), estabelece as relações que estruturam o conhecido tripé do Triângulo Dourado dinamarquês:

Figura 3.4.1: O Triângulo Dourado do sistema de emprego



Fonte: *Madsen (2007)*

As setas no esquema, de acordo com o autor, simbolizam o fluxo de pessoas entre o mercado de trabalho, o sistema de *welfare* e as políticas ativas de mercado de trabalho. As duas setas ligando o mercado de trabalho flexível e o generoso sistema de proteção social indicam que um grande número de trabalhadores são afetados pelo desemprego anualmente, mas quase todos eles retornam ao mercado de trabalho após um curto período. As políticas ativas são responsáveis por auxiliar aqueles que não conseguem retornar rapidamente ao mercado. É importante observar que essas políticas ativas não são responsáveis por criar mais empregos e sim por possibilitar pré-condições na criação de tais. Isso ocorre, pois contribuem para uma alta oferta de mão-de-obra efetiva ao assegurar que esta esteja ativamente mobilizada em busca de emprego com a qualificação necessária, além de contribuir especificamente para prevenir a marginalização ou desemprego de longa-duração, auxiliando os desempregados a manterem suas qualificações.

O que mais chama atenção ao modelo dinamarquês, portanto, é o fato dele ser bastante híbrido, ou seja, ao mesmo tempo que o país apresenta uma legislação liberal e pouco restritiva que permite aos empregadores demitirem e admitirem facilmente com

curto período de aviso prévio (como no Canadá, Reino Unido, Estados Unidos e Irlanda), seu sistema de seguridade social se assemelha aos dos países nórdicos, oferecendo uma rede altamente segura para seus trabalhadores desempregados.

Para compreender como esse modelo se conformou no país, é necessário observar sua herança histórica, evidenciando uma forma de organização do mercado de trabalho que possui pelo menos 100 anos de tradição.

Madsen (2005) destaca que a alta mobilidade dos trabalhadores conciliada com baixos níveis de seguridade de trabalho emergiu do compromisso entre os parceiros sociais no Compromisso de Setembro de 1899, no qual os sindicatos aceitaram os direitos dos empregadores de demitirem e admitirem livremente. Desde então, uma série de normas e acordos foram sendo criados para impor restrições às práticas dos empregadores com relação às demissões. Uma revisão do Acordo entre os parceiros sociais em 1960 estabeleceu que as demissões não mais deveriam ser arbitrárias e que demissões suspeitas deveriam ser levadas a um tribunal especial. Mesmo com essa revisão, o regime dinamarquês ainda impõe alguma restrição aos empregadores se comparados a alguns outros países, como a Holanda. Seria incorreto, portanto, acreditar que o país possui um livre sistema de demissão, uma vez que possui severas regras de notificação prévia ao trabalhador em caso de demissões coletivas.

De forma semelhante, o generoso sistema de proteção aos desempregados não é recente no país, remetendo-se a 1907 as origens dos fundos dos benefícios-desemprego, quando os sindicatos os fundaram. A última grande reforma do sistema de benefícios-desemprego ocorreu em 1969, a partir de quando o estado tornou-se responsável por financiar os custos extras com os benefícios causados pelo aumento do desemprego. Entre a década de 1960 e 1970, ademais, o nível da taxa de compensação desses benefícios chegou a quase 60%, tendo caído para quase 50% na década de 1990. Em 2004, a taxa de compensação desse benefício atingiu cerca de 70%.

Na década de 1970 e 1980, a Dinamarca era conhecida como um dos países que tinham um dos menores gastos com políticas ativas de mercado, ao mesmo tempo que disponibilizava benefícios-desemprego e de pensão por aposentadoria prévia muito atrativos (HOLM, 2001). As mudanças implementadas no mercado de trabalho

dinamarquês a partir da década de 1990 colocaram a Dinamarca no topo dos países da OCDE que mais realizam gastos com medidas de políticas ativas e passivas em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB), com cerca de 4,6%. Quando se trata apenas de gastos em medidas ativas, a Dinamarca fica atrás apenas da Holanda entre os países que mais gastam como porcentagem do seu PNB, cerca de 1,7%. O principal objetivo dessas políticas é elevar a capacitação profissional dos trabalhadores e facilitar sua adaptação às mudanças econômicas, favorecendo com isso transições individuais e o desenvolvimento de carreiras. Isso é também possibilitado por um eficiente sistema educacional e através de cursos de treinamento vocacionais. Atualmente as políticas dinamarquesas de mercado de trabalho são administradas por uma agência estatal (*Arbejdsmarkedsstyrelsen*) através de 14 conselhos regionais de mercado de trabalho (um para cada província) onde as partes do mercado de trabalho são representadas.

De acordo com um estudo realizado pela Universidade de Copenhague, o sistema de acordo coletivo da Dinamarca contribui em larga escala para o sucesso da “flexigurança” no país. Isso pois, inicialmente, o modelo de funcionamento do mercado de trabalho criou flexibilidade através dos acordos salariais, horas de trabalho e treinamento suplementar. Além disso, criou segurança no que se refere às pensões nos acordos coletivos.

Destaque-se, no entanto, que a “flexigurança” não é apenas um resultado de acordos coletivos de trabalho. O co-financiamento do seguro desemprego e da política ativa de mercado de trabalho também contribuíram ativamente para seu bem-sucedido desenvolvimento. A baixa segurança de trabalho combinada com a alta segurança de renda beneficia grande parte dos trabalhadores⁶⁴.

Para Madsen (2005 e 2007), os elementos por trás do sucesso da “flexigurança” do sistema de emprego dinamarquês não podem ser compreendidos sem a importância de três aspectos:

- i) A expansão econômica pelo qual o país passou nos anos 1990;

64 Isso não significa que o sistema seja perfeito. Ainda há grupos não atingidos pelo modelo, como por exemplo os imigrantes. Por outro lado, uma das desvantagens da alta rotatividade de trabalhadores nas empresas é que estas acabam se sentindo desestimuladas a investirem em treinamento de pessoal. Esse problema é parcialmente resolvido pelo co-financiamento estatal de treinamentos suplementares.

- ii) a ligação de longo-prazo entre os altos níveis de flexibilidade do mercado de trabalho com o generoso sistema de apoio econômico ao desemprego;
- iii) as contribuições das reformas das políticas de mercado de trabalho realizadas a partir de 1994.

Sendo assim, a conformação do Triângulo Dourado deve ser compreendida não como um simples resultado de um plano de medidas e políticas de trabalho, mas sim como o fruto de uma longa trajetória histórica política articulada pelos parceiros sociais no mercado de trabalho e na seguridade social. Como observa Wilthagen (2007), o sistema não teria se desenvolvido, portanto, sem as relações industriais altamente desenvolvidas e o diálogo social. A “flexigurança” no país funciona através de um tipo de contrato não-escrito com o consentimento e compromisso histórico entre o estado, empregadores e assalariados, sem o qual o modelo não existiria. Como um importante elemento da política de mercado de trabalho, portanto, a “flexigurança” na Dinamarca é baseada no consenso em um número de áreas da sociedade, combinando interesses dos parceiros sociais, governo e sociedade.

A alta funcionalidade do modelo na Dinamarca tem como alguns de seus principais desdobramentos o desenvolvimento de uma perspectiva de mercado de trabalho geral bastante satisfatória, com altas taxas de emprego, baixo desemprego e rápida adaptabilidade. Assim, o desemprego mantém-se constantemente baixo em relação a outros países, apesar das mudanças nas tendências de mercado. Acredita-se que na Dinamarca os três principais elementos do modelo de “flexigurança” tem, portanto, um positivo efeito na adaptabilidade e rapidez de ajuste, possibilitando o país a se utilizar melhor das possibilidades de desenvolvimento positivos no mercado de trabalho.

3.5) Considerações sobre a Dinamarca

Pôde-se perceber neste capítulo alguns elementos fundamentais que chamam atenção para o bem-sucedido caso dinamarquês. Se comparado a muitos outros países, os parceiros sociais na Dinamarca alcançaram um alto grau de consenso em áreas críticas. Eles geralmente se comunicam em todos os níveis, centralizada ou descentralizadamente,

inclusive no âmbito corporativo. Cabe a eles atuar sobre questões de políticas de mercado de trabalho, basicamente.

No que se refere ao mercado de trabalho, a taxa de desemprego na Dinamarca é baixa se comparada a outros países da Europa, ao mesmo tempo que sua taxa de emprego mostra-se elevada e seu crescimento econômico acima da média continental. A economia apresenta superávits nas finanças públicas e na balança de pagamentos. O país tem a mais alta taxa de participação do continente (84,2% para os homens e 76,1% para as mulheres em 2005, de acordo com a OECD). Sua preocupação com relação a reinserção dos desempregados no mercado de trabalho é refletida na tradição de políticas ativas de mercado de trabalho baseado em direitos e em deveres. O direito é representado pelo recebimento de seguro desemprego bastante generoso e os deveres pela obrigação de aceitar ofertas de melhoras na qualificação e re-educação vocacional para assegurar que os empregos e os desempregados fiquem rapidamente compatíveis.

O país é caracterizado por apresentar estabilidade e seguridade social, resultando numa coesão social explicada em grande parte por sua herança histórica e seu tamanho; e por um estado de bem-estar com altos benefícios se comparados a outros países, o que oferece, a despeito da baixa proteção de emprego, um sentimento de seguridade social nos padrões escandinavo.

O que é bastante importante para o país é a interação entre os vários sub-modelos. Analisando seu modelo de mercado de trabalho mais detalhadamente, o termo “flexiguidade” explica em grande parte o sucesso do desenvolvimento do mercado de trabalho com a seguridade social.

A combinação única criada entre crescimento econômico estável e bem-estar social desde meados da década de 1990 conformou as bases pro modelo de flexiguidade dinamarquês, mesmo sob a pressão dos liberais de que o clássico modelo escandinavo tivesse se tornado obsoleto e não mais apto a enfrentar as demandas de flexibilidade e mudanças estruturais no progresso tecnológico e de crescente competição internacional.

O termo “flexiguidade” é geralmente utilizado para caracterizar a bem sucedida combinação entre a adaptabilidade às mudanças no cenário internacional e no sistema de bem-estar social, que protege os cidadãos das conseqüências das mudanças estruturais.

Mais especificamente, o sucesso do modelo de “flexigurança” dinamarquês, como destaca um terceiro ponto, que é a característica liberal de seu mercado de trabalho juntamente com a característica escandinava da sua rede de proteção social.

A cada ano na Dinamarca, o número de novos empregos criados se iguala ao número de empregos que desaparecem. Uma razão para isso é a combinação entre um mercado de trabalho altamente flexível, alto grau de seguridade e políticas ativas de mercado. Por isso, o país caracteriza-se por uma fraca proteção de emprego. É muito fácil contratar e demitir empregados. Os períodos de aviso prévio são normalmente muito curtos se comparados a outros países. Embora o mercado de trabalho seja altamente flexível no país, há a constante preocupação com o pagamento de seguro desemprego e com que os desempregados estejam disponíveis ao mercado de trabalho.

As análises feitas por trás do Triângulo Dourado dinamarquês, como observado no capítulo, destaca uma série de elementos por trás de seu sucesso, entre os quais se destacam o papel da expansão macroeconômica dos anos 1990; a ligação de longo-prazo entre uma alta flexibilidade do mercado de trabalho e um generoso sistema de seguridade social apoiando o desemprego, e; as contribuições que as reformas da política de mercado de trabalho desde 1994.

A Dinamarca tem combinado, de maneira bem-sucedida, reformas estruturais no mercado de trabalho juntamente com a manutenção de altos padrões sociais. O principal foco dessas reformas tem sido o emprego, grupos às margens do mercado de trabalho, melhora de qualificações e habilidades vocacionais, políticas ativas ao invés de passivas, a continuidade de uma distribuição social justa e o respeito à “flexigurança”.

O modelo, no entanto, não está isento de dificuldades. É comparativamente caro, principalmente se analisados os dispêndios com bem-estar social e políticas ativas de mercado de trabalho. Entretanto, seus custos não podem ser especificado explicitamente. Entre outras razões, pois os custos com benefícios sociais e políticas ativas de mercado de trabalho podem ser vistos como investimentos na qualificação tanto quanto na educação/pesquisa etc. Portanto, fica difícil medir o real retorno dos custos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os países europeus vêm enfrentando desafios semelhantes nas últimas décadas. Externamente, o cenário econômico internacional tem criado novas demandas sobre as empresas, empregados e mercado de trabalho. Internamente, o envelhecimento demográfico tem colocado constante pressão sobre o sistema de bem-estar social. Ademais, altas taxas de desemprego, altos níveis de gastos sociais e crescente demanda por um mercado de trabalho flexível têm criado um novo ímpeto para a discussão de qual a melhor forma de discutir o modelo de coesão social através das mudanças no mercado de trabalho e na proteção social. Destaque-se que a evolução e reforma do mercado de trabalho deve-se enormemente ao âmago de forças institucionais de cada país e a forma como ele se articula com a proteção. Assim, o mercado de trabalho se tornou um tema centralmente definidor das políticas sócio-econômicas européias, agora sob o ponto de vista e de debate de seu entrelace com a proteção social. Consequentemente, novos debates têm surgido sobre a forma de acompanhamento e estruturação dos modelos sociais a um mercado de trabalho eficiente ao mesmo tempo com a melhor organização institucional possível.

Por mais importante, no entanto, que sejam as atuais mudanças ocorridas no mercado de trabalho e os impactos da sua flexibilidade sobre o sistema de bem-estar social, é fundamental deixar claro que a fidelidade às estruturas dos modelos originais de *welfare state* sempre foi mantida nos países europeus. Note-se que, embora tenha emergido o desafio da capacidade da política social oferecer justiça social e se reconciliar com as mudanças econômicas e do mercado de trabalho; apesar de terem sido abalados os limites do *welfare state* com a integração européia; ou a despeito das pressões criadas sobre as soberanias sociais nacionais na estipulação de políticas sociais, ainda sim, os modelos de proteção social continuaram fortemente estruturados e mantidos em seu desenho a ponto de não modificar o aparato de ajuda e proteção dado aos seus cidadãos. O compromisso com a coesão social e os princípios sociais continuam fortes e norteadores dos modelos nacionais de bem-estar social. Portanto, o que tem ocorrido nada mais são do que mudanças com alto grau de respeito à continuação dos seus modelos desenvolvidos há mais de 100 anos.

Ferrera et al. (2000) defendem até mesmo a idéia de que o *Welfare State* tem se alterado muito pouco nos anos atuais e uma prova disso é o fato de muitos países europeus terem elevado os gastos sociais em relação ao Produto Nacional Bruto na década de 1980 e 1990 e ter havido uma queda pouco significativa no total de transferência de benefícios sociais (menos de 1% do PNB).

Esse argumento evidencia-se também quando analisamos a evolução legislativa trabalhista em âmbito europeu e seus reflexos nos níveis nacionais. As reformas legislativas adotadas nos diferentes países da Europa indicam que a evolução da legislação trabalhista tem ocorrido em áreas semelhantes e alcançadas de forma a atingirem objetivos semelhantes. Ou seja, as semelhanças ocorreram com relação ao *locus* e o objetivo com que a legislação se aplica. Muitas vezes a forma como essas reformas ocorreram foi através de intervenções específicas ao invés de reformas gerais.

Por outro lado, observou-se que a criação do Método Aberto de Coordenação (MAC) das políticas de emprego na União Européia não obrigou aos Estados Membros a abrirem mão de suas próprias iniciativas legais trabalhistas para implementarem as estratégias européias de emprego. Os governos continuaram a seguir prioridades nacionais em suas agendas políticas internas, o que se comprova pela forma diferenciada e diversificada de implementação das estratégias de implementação das diretrizes européias pelos Estados Membros entre 1992-2003. O único padrão de evolução que a forma diversificada de implementação das estratégias evidenciou foi possibilidade de escolhas legislativas nacionais autônomas em algumas áreas para satisfazer necessidades primárias de excluídos e construir para eles um novo patamar de direitos. Possibilitou-se, também, o surgimento de uma única ‘língua’ a ser preservada nos desenvolvimentos nacionais, mais ampla que a das políticas de emprego.

Não se pode negar, no entanto, que com o MAC importantes inovações ocorreram. Seu regime legislativo destacou a necessidade das administrações do âmbito nacional se adaptarem a novos mecanismos de conformação e estipularem novos e especializados órgãos dentro do governo. Além disso, as mudanças de coalizões políticas e governamentais entre 1992-2003 influenciaram a maneira autônoma e singular de resposta de cada país às diretrizes de emprego supranacionais. Assim, diferentes formas de

interpretação da legislação trabalhista emergiram consoantes com enfoques mais dogmáticos de solucionamento de problemas contingenciais em adaptar a legislação existente, ou em conformação com estilos nacionais legislativos claramente diferentes. Foram bastante exploradas as principais áreas das legislações trabalhistas influenciadas pelas reformas na área, fazendo com que inovativas mudanças e soluções surgissem. Destaque-se, por exemplo, a emergência dos empregos agenciados na Europa. O que torna a discussão do trabalho agenciado tão delicada é o fato dele trazer desafios aos legisladores nacionais e por tratar de pôr a prova a autonomia da legislação trabalhista em relação a legislação comercial.

Outra grande mudança observada na última década nessa área legislativa diz respeito às relações entre as leis e os acordos coletivos na Europa, uma vez que um novo equilíbrio tem sido estabelecido entre os acordos coletivos em diferentes âmbitos, o que tem reerguido os debates nacionais em torno do tema. Por fim, Sciarra (2005) chama atenção para o principal resultado para definição de uma legislação trabalhista européia, qual seja, o efeito sobre a cultura legal. Os tribunais nacionais têm sido receptivos quanto à compreensão de como a legislação da União Européia penetra nas suas ordens legislativas.

Além desse aspecto, parece haver no continente um constante consenso de que o papel governamental tem se restringido nas décadas atuais. Entretanto, isso não parece ter se contraposto através de uma clara opção pelas organizações intermediárias, como os sindicatos. O que ocorre é uma atual e evidente indefinição sobre qual a melhor distribuição de responsabilidade entre o governo, parceiros sociais e o mercado na definição de políticas sociais e de mercado de trabalho.

Neste ponto, observamos que aquilo que basicamente diferencia os países membros entre si sob o contexto de intensas mudanças e reformas européias está na forma como cada um encontrou para enfrentar os novos desafios da manutenção de um modelo consistente de coesão social.

É sob esse contexto que se destacam entre os países o caso da Holanda e da Dinamarca, dois exemplos bem-sucedidos de superação dos desafios no mercado de trabalho e de reformas na proteção social. Através desses casos, podemos compreender Wilthagen et al. (2003), quando esses autores esclarecem que a “flexigurança” pode ser

entendida como uma estratégia política que tenta, sincronizada e deliberadamente, melhorar a flexibilidade dos mercados de trabalho, organização do trabalho e suas relações de um lado, juntamente com o aumento da seguridade - de emprego e renda – para grupos de trabalhadores dentro e fora do mercado de trabalho por outro lado. A adoção de modelos de “flexigurança” naqueles dois países destaca-se, assim, como sua principal estratégia política de articulação entre o mercado de trabalho e a seguridade social com o objetivo de suplantar os desafios atuais e manter a coesão social interna sem estabelecer um *trade-off* entre os dois.

A começar pela Holanda, o país já atingiu altas taxas de emprego para homens e mulheres acima dos objetivos de Lisboa. Seu mercado de trabalho é caracterizado por altos níveis de trabalho por período parcial de tempo (44% da força de trabalho em 2003) e a taxa de emprego dos mais idosos ultrapassa a média europeia. Sua taxa de desemprego é uma das mais baixas do continente e os parceiros sociais atuam diretamente na definição das políticas de mercado de trabalho e proteção social através do diálogo social. A singularidade do seu modelo de “flexigurança” está na flexibilidade no mercado de trabalho e a seguridade oferecida aos trabalhadores com contratos flexíveis de trabalho.

No caso da Dinamarca, de forma semelhante a taxa de desemprego é um das mais baixas do continente. O país destaca-se por um dos mais generosos sistemas de seguridade social e por alta flexibilidade de contratação e demissão de trabalhadores no mercado de trabalho, assim como uma política ativa de mercado de trabalho bastante desenvolvida.

A simples transposição da estratégia holandesa e dinamarquesa a outros países, mesmo europeus, não ocorre pelo mero desejo político de copiar suas fórmulas bem-sucedidas. Além de uma base social homogênea existente nos dois países, uma leva de fatores deve ser examinada e através dela compreende-se as dificuldades que podem ocorrer de transplantação da estratégia. Não apenas se destaca apenas a relevância das instituições do mercado de trabalho, das políticas sociais, estruturas de governança e ambiente econômico, mas também as suposições básicas presente em ambos países, quais sejam:

a) sucesso econômico como condição necessária para sustentar os compromissos com a justiça social;

b) compromisso pós-II Guerra com o pleno emprego, segurança ao emprego e benefícios sociais baseados no trabalho sendo dificilmente sustentados sob contexto de rápidas mudanças econômicas atuais;

c) capacidade e habilidade de empregadores e trabalhadores negociarem e se ajustarem às mudanças como elemento essencial de sucesso no novo ambiente econômico; e,

d) ajustes feitos apenas acompanhados de estratégias alternativas para garantir que os trabalhadores não suportem sozinhos os ônus eventuais dos ajustes e sejam capazes de dividir os benefícios.

Portanto, embora seus bem-sucedidos exemplos sirvam como lição e parâmetro, não podem ser simples e automaticamente transferidos para outros países da Europa. Ademais, sua estratégia política deve ser compreendida sob perspectiva cultural e histórica de cada país que a implementa, bem como seu *path dependence*. A estruturação do mercado de trabalho e a cultura social são únicas de cada nação e, embora haja caminhos comuns que poderiam ser seguidos em direção a implantação daquela estratégia (algo que a Comissão Europeia vem desenvolvendo atualmente), não há uma fórmula única e certa a ser seguida. Por fim, destacam-se as relações industriais e o sistema corporativista de barganha coletiva com longa tradição de cooperação, coordenação e confiança mútua entre parceiros sociais e governo nestes países, não facilmente replicáveis aos outros países.

Mesmo examinados separadamente, percebe-se que os dois países apresentam semelhanças importantes no cenário do mercado de trabalho e da seguridade social. Dentro das semelhanças se destaca o fato de que tanto na Dinamarca quanto na Holanda a estratégia de “flexigurança” é resultado, como visto, de um longo processo histórico envolvendo uma série de compromissos entre os parceiros sociais, a evolução do estado de bem-estar e – recentemente – um gradual desenvolvimento de um perfil mais ativo das políticas de mercado de trabalho. Neste ponto destaque-se também que, a forma como esses países reformaram seus mercados de trabalho em direção à flexibilidade está ampla e estritamente relacionado justamente à forma como aquele mercado se estruturava e aos respaldos que o diálogo social lhe ofereceu.

Embora constantemente citados como exemplares casos de “flexigurança”, ainda há desafios para a Holanda e Dinamarca no que se refere principalmente à garantia da seguridade social e de emprego a todos os trabalhadores de forma igualitária, independente do tipo de contrato de trabalho que possuem e da inserção ou não no mercado de trabalho. Ademais, há o fator fiscal e financeiro da manutenção de generosos benefícios sociais (especialmente o do desemprego) para possibilitar maior flexibilidade do mercado de trabalho, como é o caso da Dinamarca.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, K.M. **Welfare State Adjustment in Sweden and the Netherlands**. Faculty of Public Administration and Public Policy, University of Twente, The Netherlands, 2002.

BECKER, U. Welfare State development and employment in the Netherlands in comparative perspective. **Journal of European Social Policy**, 10 (3): pp 219-239. Sage Publications. London, Thousands Oaks, New Delhi, 2000.

BERGENDORFF, S. **Sickness absence in Europe: a comparative study**. Paper for the 4th INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE ON SOCIAL SECURITY. Social security in a long life society. Antwerp, Brussels, 5-7, May 2003.

BOVENBERG, A. L. e MEIJDAM, L. **The Dutch Pension System**. Tilburg University, The Netherlands. Paper prepared for DIA-Project. IN: Vergleich Alternativer Alterssicherungssysteme In Chile, Deutschland, Grossbritannien, Den Niederlanden, Die Schweiz Und Den Usa, 1999.

BREEDGARD, T; LARSEN, F. e MADSEN, P.K. **The flexible Danish labour-market - a review**. CARMA Research Paper 01:2005. Aalborg University, CARMA, 2005.

BRUUN, N. e MALMBERG, J. The Evolution of Labour Law in Denmark, Finland and Sweden (1992-2003). IN: ENGELS, C; ENGELS, L.C. e LEUVEN, K.U. (Orgs.) **The evolution of Labour Law (1992-2003)**. Volume 1: General Report. Luxembourg - Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 2005.

CABEZÓN, J. **Security and Flexibility: a new culture of employability and adaptability**. IN: THE GLOBAL PROGRESS COMMISSION website. The Global Progress texts. 2001. Disponível em: <<http://www.globalprogress.org/ingles/seminarios/cazezon.htm/>> Acesso em Outubro de 2004.

CARUSO, B. e SCIARRA, S. (Eds.) **Flexibility and Security in Temporary Work: A Comparative and European Debate**. Università degli Studi di Catania - Facoltà di Giurisprudenza. WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona". INT – 56/2007, 2007.

COMISSÃO EUROPÉIA. **Livro Verde - Parceria para uma nova organização do trabalho**. Boletim da União Européia. Suplemento 4/97. COM(97) 128. 1997. Disponível

em: <http://europa.eu/documents/comm/green_papers/index_pt.htm#1997> Acesso em: agosto de 2007.

_____. **Jobs, jobs, jobs** – creating more employment in Europe. Wim Kok (Org.). Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. 93p. 2003.

_____. **Comunicação da Comissão.** Trabalhar em conjunto, trabalhar melhor: Um novo enquadramento para o método aberto de coordenação aplicado às políticas de proteção social e inclusão social na União Européia. Bruxelas, 2005. Disponível em <http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/com_2005_706_pt.pdf> Acesso em: novembro de 2007.

_____. **Towards Common Principles of Flexicurity:** More and better jobs through flexibility and security. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. 38 pp., 2007. Disponível em: <<http://ec.europa.eu>> Acesso em: 10 de setembro de 2008.

COMPOSTON, H. The European Union. IN: COMPOSTON, H. (Org.) **The New Politics of Unemployment: radical policy initiatives in Western Europe.** Routledge Press. London, UK, 1997.

DE GIER, E. **The Future of the Dutch pension System.** An essay about the threats and challenges at the onset of the 21st century within the global context. IN: THE 4TH INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE ON SOCIAL SECURITY. Social Security in a Long Life Society. ISSA, Antwerp, Belgium, 2003.

DE MOOIJ, R (org.). **Reinventing the Welfare State.** CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Hague, the Netherlands, 2006.

DEN BUTTER, F.A.G. e MOSCH, R.H.J. **The Dutch miracle: institutions, networks and trust.** Research Memorandum 2001 – 18. ALERT Vrije Universiteit Amsterdam. The Netherlands, 2001.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. IN: **Revista Lua Nova**, n. 24, São Paulo, CEDEC, p.85-115, set. 1991.

_____. e REGINI, M. Introdução. IN: ESPING-ANDERSEN, G. & REGINI, M. (Orgs.) **Why Deregulate Labour Markets?** Oxford: Oxford University Press, 2000.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (EUROFOUND) **Flexibility and Social Protection**. Dublin, Ireland, 2003. Disponível em: <www.eurofound.eu.int> Acesso em: maio de 2005

_____. **News Update – Denmark**. New national action plan to reduce sick leave. 2004. Disponível em: <http://www.eurofound.eu.int/working/2004/01/DK0401NU03.htm> Acesso em: maio de 2005.

FERRERA, M. **The Uncertain Future of the Italian Welfare State**, West European Politics 21,1 : 231-241. 1997.

_____. **The caring dimension of Europe**: how to make it more visible and more vigorous. Paper prepared for the UK Presidency of the EU. Informal Meeting of Heads of State or Government, Hampton Court Palace. Urge Issue Paper no. 1. 2005. Disponível em: <www.eu2005.gov.uk>. Acesso em: novembro de 2007.

_____; HEMERIJCK, A. e RHODES, M. **The Future of Social Europe**: Recasting Work and Welfare in the New Economy. Report for the Portuguese Presidency of the European Union. Oeiras, Celta Editora, 2000.

FOUARGE, D. e BAAIJENS, C. **Changes of working hours and job mobility**: the effect of Dutch legislation. Working paper. Institute for Labour Studies (OSA). Universiteit van Tilburg & Universiteit Utrecht. The Netherlands, 2004.

FREEMAN, R. B. War of the models: which labour market institutions for the 21st century?, Labour Economics, 5, pp.1-24 (1998) apud SCHILS, T. **Distribution of responsibility for social security and labour market policy** - Country report: the Netherlands, AIAS working paper 2007-49, Amsterdam: University of Amsterdam, 2007.

GALLIE, D. e PAUGAM, S. **Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe**. Oxford, Oxford Press, 2000.

GREEN-PEDERSEN, C. **How Politics Still Matters**. Retrenchment of old-age pensions, unemployment benefits, and disability pensions/early retirement benefits in Denmark and in the Netherlands from 1982 to 199. Ph.D. Dissertation in Political Science, University of Aarhus, Denmark, 2000.

GRÜNELL, M. **Deadlock on occupational pensions in company bargaining.** IN: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (EUROFOUND). European Industrial Relations Observatory On-line, EIROOnline. Dublin, Ireland, 2003. Disponível em <www.eiro.eurofound.ie> Acesso em: março de 2005

HANSEN, H. **Elements of Social Security.** The Danish National Institute of Social Research. Copenhagen, Denmark, 2002. Disponível em <www.sfi.dk>. Acesso em: 01 de setembro 2007.

HARTOG, J. **The Netherlands:** So what is so special about the Dutch model? Employment and Training Papers 54. University of Amsterdam – Employment and Training Department, 1999.

HOLM, A. **Danish labour market policy measures** - an evaluation. Peer Review - Effect of Danish Employability Enhancement Programmes, Denmark. Discussion Paper. Department of Sociology, University of Copenhagen, Denmark, 2001.

HOUWING, H.; VERHULP, E. e VISSER, J. The Netherlands. In: CARUSO, B. e SCIARRA, S. (Eds.) **Flexibility and Security in Temporary Work:** A Comparative and European Debate. Università degli Studi di Catania - Facoltà di Giurisprudenza. WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT – 56/2007, 2007.

INTERNATIONAL REFORM MONITOR. **Social Policy, Labor Market Policy and Industrial Relations.** Issue 7. Bertelsmann Foundation Publishers. Gütersloh, 2003. Disponível em: <www.bertelsmann-foundation.de/publications> Acesso em setembro de 2007

JACOBSSON, K. **Employment Policy in Europe: A New System of European Governance?** SCORE (Stockholm Center for Organizational Research) Rapportserie: 11. Stockholm University. Sweden, 1999.

KAAR, R. VAN HET. **Pensions and pension funds become major issue in Dutch industrial relations.** IN: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS - European Industrial Relations Observatory On-line – EIROOnline. Dublin, Ireland, 1998. Disponível em <www.eiro.eurofound.ie> Acesso em: maio de 2006.

KAPTEYN, A. e VOS, K. Social Security and Retirement in the Netherlands. IN: GRUBER, J. e WISE, D.A. (orgs.) **Social Security and Retirement around the World.**

Series: conference Report (National Bureau of Economic Research) The University of Chicago Press, Chicago. 1999.

KELLER, B. Social Partners and Social Partnership at the European Level. IN: KJAERGAARD, C. e WESTPHALEN, S. (Orgs.) **From collective bargaining to social partnerships: new roles of the social partners in Europe**. The Copenhagen Centre, Copenhagen, Denmark, 2001.

KOK, U. Institutions, incentives and social policy in the 'Dutch model'. IN: Paper prepared for the **World Bank-ASEM Project Beyond the East Asian Socio-Economic crisis: Lessons toward the new social policy agenda**, 2000.

LÉONARD, E. Industrial Relations and the Regulation of Employment in Europe. **European Journal of Industrial Relations**. Vol. 7, Number 1: pp 27-47. Sage Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, 2001.

LODOVICI, M.S. The Dynamics of Labour Market Reform in European Countries. IN: ESPING-ANDERSEN, G. e REGINI, M. (orgs.) **Why Deregulate Labour Markets?** Oxford: Oxford University Press, 2000.

MADSEN, P.K. **Denmark: Flexibility, security and labour market success**. Employment and Training Papers No. 53. Organização Internacional do Trabalho (ILO), Geneva, 1999.

_____. The Danish Model of 'Flexicurity' – A paradise with some snakes. Artigo escrito para o SEMINÁRIO DO EUROPEAN FOUNDATION OF IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS '**Interactions between Labour Market and Social Protection**'. Brussels, 2002.

_____. **How can it possibly fly?** The paradox of a dynamic labour market in a scandinavian welfare state. Centre for Labour Market Research (CARMA). Denmark, 2005.

_____. **Distribution of responsibility for social security and labour market policy** – Country report: Denmark. AIAS working paper 2007-51, Amsterdam: University of Amsterdam, 2007.

MAILAND, M. e ANDERSEN, S.K. **Denmark**. Social Partnerships in Europe – the role of employers and trade unions. Report compiled for the Copenhagen Centre. Employment

Relations Research Centre. Department of Sociology. University of Copenhagen. Denmark, 2001.

MANUAL INFORMATION SYSTEM ON SOCIAL PROTECTION IN THE EU MEMBER STATES AND THE EEA (MISSOC). 2006. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2003/it_part3_en.htm> Acesso em: 05 de setembro de 2008.

MATTHYS, E. (s/d) **Flexibility and Security**. IN: Essays. Website: Liberales. Disponível em: <<http://www.liberales.be/en/>> Acesso em: novembro de 2004.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES SOCIAIS DA DINAMARCA. **Social Policy in Denmark**. 2005. Disponível em <www.sm.dk/eng/publications/dsp1dsp240902/3_1.htm>. Acesso em: maio de 2005.

MINISTÉRIO DO TRABALHO DA DINAMARCA. **Sickness Benefits**. 2005. Disponível em <www.bm.dk> Acesso em: maio de 2005.

NATALI, D. **Denmark**: The pension system. Observatoire Social Européen. Research Project “La Methode Ouverte De Coordination (Moc) En Matiere Des Pensions Et De L’integration Europeenne”. Service Public Fédéral Sécurité Sociale, Brussels. 2004.

NELISSEN, J.H.M. A payable alternative for the Dutch Old-Age Pension System. **Journal of Policy Modeling**, 21(2):275-282. Published by Elsevier Science Inc., 1999.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) **Decentralization Employment Policy**: New trends and challenges. OECD Proceedings. The Venice Conference, 1999.

PLOUGMANN, P. e MADSEN, P.K. **Flexibility, Employment Development and Active labour Market Policy in Denmark and Sweden in the 1990’s**. CEPA Working Paper 2002-2004. Center for Economic Policy Analysis. New School University. New York, USA, 2002.

REGINI, M. The Dilemmas of Labour Market Regulation. IN: Esping-Andersen, G. e Regini, M. (Orgs.) **Why Deregulate Labour Markets?** Oxford: Oxford University Press, 2000a.

_____. Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization. **Politics & Society Journal**, Vol. 28, No. 1, pp 5-33. Sage Publications, 2000b.

REMERY, C.; VAN DOORNE-HUISKES, A. e SCHIPPERS, J. Labour market flexibility in the Netherlands: looking for winners and losers. **Work, Employment and Society Journal**. Volume 16(3): pp 477-495. Sage publications. London, Thousand Oaks, CE and New Delhi, 2002.

SARFATI, H. **Interactions between major labour market changes and social protection reform**. DWP 99.02.01. 1999a. Disponível em <<http://www.etuc.org/ETUI/Publications/DWP/sarfati.PDF>> Acesso em: fevereiro de 2005.

_____. **The European job crisis and the role of labour market flexibility and social dialogue**. 1999b. Disponível em: <<http://www.newwork.com/Pages/Contributors/Sarfati/Social%20dialogue.html>> Acesso em: agosto de 2005

_____. Welfare and Labour Market Reforms: A New Framework for Social Dialogue and Collective Bargaining? **European Journal of Industrial Relations**. Vol. 9, Number 3 pp 265-282. Sage Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, 2003a.

_____. **Policy Implications of the Labour Market and Social Protection Nexus**. 2003b. Disponível em: <<http://www.newwork.com/Pages/Contributors/Sarfati/Social%20implications.html>> Acesso em agosto de 2004.

SUPIOT, A. **Beyond Employment**: changes in Work and the Future of Labour Law in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SCIARRA, S. **The evolution of Labour Law (1992-2003)**. Volume 1: General Report. Luxembourg - Office for Official Publications of the European Communities, Belgium, 2005.

SCHILS, T. **Distribution of responsibility for social security and labour market policy** – Country report: the Netherlands, AIAS working paper 2007-49, Amsterdam: University of Amsterdam, 2007.

TER RELE, H. e HABETS, I. **Future of Public Pensions in the Netherlands**. IN: EUROPEAN COMMISSION website. 2002. Disponível em: <http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/nl_en.pdf> Acesso em: abril de 2005.

TIJDENS, K. **Employment Options For The Future: Actual And Preferred Working Hours**. National Working Paper for The Netherlands. AIAS, The Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies. The Netherlands, 2000.

VAN OORSCHOT, W. **The reconstruction of the Dutch social security system 1980-2000: retrenchment and modernization**. Tilburg University, Dept. of Social Security Studies, The Netherlands. 1998.

_____. Flexibility and Security for Workers and Careers in the Netherlands. IN: THE SOCRATES PROGRAMME 2001-2002. **Forging a European Welfare State: a comparison of national agendas**. Trends, Policies and Outcomes. Tilburg University, The Netherlands, 2002.

VAN VELZEN, M. **Debate centers on new policies for older employees** IN: EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (EUROFOUND) website. European Industrial Relations Observatory Online, EIROOnline. Dublin, Ireland. 1997. Disponível em: <www.eiro.eurofound.ie> Acesso em: agosto de 2005.

VIELLE, P.; WALTHERY, P. **Flexibility and Social Protection**. European Foundation For The Improvement Of Living And Working Conditions (Eurofound) Website. 2003. Disponível em: <www.eiro.eurofound.ie> Acesso em: abril de 2005.

VISSER, J. The first part-time economy in the world: a model do be followed? **Journal of European Social Policy**, 12 (1): pp 23-42. Sage Publications. London, Thousands Oaks, New Delhi, 2002.

WESTPHALEN, S. From collective bargaining to social partnerships IN: KJAERGAARD, C. e WESTPHALEN, S. (Orgs.) **From collective bargaining to social partnerships: new roles of the social partners in Europe**. The Copenhagen Centre, Copenhagen, Denmark. (2001)

WILTHAGEN, T. **Flexicurity Practices**. Rapporteur of the European Expert Group on Flexicurity. Brussels, Belgium, 2007.

_____. **Flexicurity: a New Paradigm for Labour Market Policy Reform?** University of Amsterdam. The Netherlands, 1998.

_____. **The Flexibility-Security Nexus:** new approaches to regulating employment and labour markets. Paper for The politics of Employment Relations Conference. Cumberland Lodge, The Great Park. Windsor, UK, 2002.

_____. **Flexibility and Social Protection.** Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam. The Netherlands, 2003.

_____ e ROGOWSKI, R. Legal regulation of transitional labour markets. In SCHMID, G. e GAZIER, B. (Eds.) **The dynamics of full employment:** social integration through transitional labour market. Cheltenham: Edward Elgar, p.233-273, 2002.

_____ e TROS, F. **Dealing with the ‘flexibility-security’ nexus:** Institutions, Strategies and Barriers. Amsterdam’s Institute for Advanced Labour Studies. Amsterdam University. The Netherlands, 2003.

_____, _____ e VAN LIESHOUT, H. **Towards “flexicurity”?: balancing flexibility and security in EU member states.** Flexicurity research paper FXP, 2003- 3. Invited paper prepared for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Berlin, September 2003.