

Estudo comparado dos Sistemas de Proteção Social: Alemanha e França

Ana Carla Magni¹

Cássio da Silva Calvete²

Resumo

O artigo faz uma análise comparativa entre Alemanha e França no que tange ao sistema de proteção social. São destacados os principais aspectos que distinguem e que aproximam os dois sistemas de proteção social e, mais especificamente, referente ao mercado de trabalho. Os instrumentos verificados são a lei de regulamentação da jornada de trabalho e o seguro desemprego.

Palavras-chave: Proteção social – Alemanha; França; Mercado de trabalho.

Introdução

O principal objetivo deste artigo é efetuar uma análise comparativa entre Alemanha e França no que tange ao sistema de proteção social, mais especificamente no aspecto referente ao mercado de trabalho. Para tanto, restringir-se-á a dois instrumentos de proteção social que estão diretamente relacionados com um dos mais graves problemas da atualidade, o desemprego. Os instrumentos verificados são a lei de regulamentação da jornada de trabalho e o seguro desemprego.

A comparação entre estes dois países foi motivada pela observação de que ambos, apesar de terem culturas e histórias bastante distintas, têm sistemas de proteção social com características tão próximas que, independentemente do critério de classificação e do método utilizado pelos principais autores que estudam o tema, possuem sempre o mesmo enquadramento.

Inicialmente, iremos destacar os principais aspectos que se distinguem e que influenciaram a formação dos dois sistemas de proteção. Em um segundo momento, destacaremos os pontos de convergência que influenciaram a similitude da formação dos programas. Após este histórico, faremos uma revisão bibliográfica onde serão resgatadas as classificações

¹ Mestre em Economia Social e do Trabalho do Instituto de Economia da Unicamp.

² Doutorando do Curso de Economia Social e do Trabalho do Instituto de Economia da Unicamp.
Professor licenciado da PUCRS e técnico licenciado do DIEESE.

que colocam sob um mesmo título os dois países. A partir de então, faremos uma descrição da evolução e das mudanças efetuadas nos dois países quanto à jornada de trabalho e o nível de desemprego. Em paralelo será visto como vem evoluindo o pagamento do seguro-desemprego. Como subproduto, mas não menos importante, veremos como é administrado, gerenciado e executado o pagamento do seguro-desemprego em cada país.

Adotamos apenas os itens de proteção social relacionados ao mercado de trabalho porque entendemos que é no mercado de trabalho, intermediado pelas suas institucionalizações, que ainda residem e se desenvolvem os principais conflitos de classe que se refletem na conformação política e social das nações. Portanto, apesar de analisarmos apenas dois itens, estes se revestem de grande significado para explicar a similitude dos programas de proteção social em sociedades com formações culturais e históricas tão distintas.

1 Origem, convergências e divergências na conformação e evolução dos *welfares-states*

O conhecido conceito de Estado de Bem-estar Social tem na sua origem três conceitos históricos distintos, que seriam O Estado-Providência francês, o Estado Social alemão e o Welfare State de origem anglo-saxã. Na França, o Estado-providência surgiu como uma necessidade originada na Revolução Francesa, que destruiu todas as formas de assistência que existiam aos indivíduos. Portanto, o Estado democrático que surgiu posteriormente teve que, de alguma forma, atuar amenizando a situação dos desvalidos. Os primórdios do Estado de Bem-estar Social francês encontram-se já em 1890. Entretanto, a França foi um dos últimos Estados a modernizar o Estado de Proteção Social (1928/30), concebendo uma característica mais moderna, onde a pessoa deixa de receber caridade do Estado e passa a receber benefícios, como direitos do cidadão. O modelo francês teve como principal preocupação a assistência.

As mudanças concebidas em 1945 no sentido da universalização e da simplificação da administração dos programas com a instituição do fundo único foram revistas já em 1946. O Estado-Providência francês continuou se expandido, mas sempre através da incorporação de novas categorias ou novos benefícios a categorias que já usufruíam de algum benefício. A lógica da expansão continuou fragmentada e pontual, como na sua origem (Mérrien, 1994).

Wilenski (apud Draibe, 1988) destaca a França como um país caracterizado pela *democracia corporativa sem plena participação dos trabalhadores* onde os trabalhadores enquanto setor organizado tem pouca participação nas negociações públicas. Enquanto a Alemanha está entre os países caracterizados com *democracia participativa*, na qual a sociedade civil organizada tem forte influência sobre as decisões governamentais.

O Estado Social Alemão, em oposição, foi o precursor do moderno sistema de proteção social, tendo sido montado no início dos anos de 1880. Tem na sua formação um caráter burocrático e paternalista, e teve em Bismarck seu grande fundador. Com o objetivo de ajudar na construção da nação, exigia dos trabalhadores, em troca dos benefícios, a lealdade. O objetivo principal era a legitimação de um Estado não democrático, e utilizou-se da concessão de benefícios por categoria profissional como forma de cooptar seus membros para colaborar no esforço da construção da Nação.

Segundo Mérrien (1994, p. 10), “O Estado Social alemão, contudo, não nasce de uma sociedade burguesa, que alcançou a maturidade, mas de uma sociedade em via de industrialização rápida sob a égide de um estado autoritário, no qual o papel de dirigente é desempenhado pelos ‘junkers’ e não pela burguesia”.

Desta forma, percebemos que as origens dos dois sistemas de proteção social moderno são distintas na motivação e, inclusive, no período histórico; porém, têm como ponto comum na sua origem - bem como no seu desenvolvimento - o privilégio de categorias profissionais. Outro ponto em comum, atualmente, é o percentual do PIB direcionado para a proteção social, conforme se pode ver na tabela abaixo. A proporção de gastos dispendidos pela França e Alemanha apresenta-se muito próxima, também se aproximando da média dos quinze países da Comunidade Européia.

Tabela 1
Despesas com a proteção social (% do PIB)

% PIB	EU-15	Alemanha	França
1990	25,5	25,4	27,9
1993	28,8	28,4	30,7
1996	28,7	30,5	30,8
1999	27,6	29,6	30,3

Fonte: Eurostat (2000).

2 Classificações dos modelos de Welfare State

Segundo Merrién (1994, p. 25) “*é possível distinguir três fases*” do estudo dos determinantes da concepção e do desenvolvimento do Welfare State. Da primeira fase, que data das décadas de 60 e 70, são os estudos precursores do tema, e é neste período que surge o estudo de Titmus (1974), uma das principais referências no assunto. A segunda fase ocorre nos anos 80, onde o principal avanço é na área qualitativa, e tem como um dos destaques o estudo de Peter Flora. Finalmente, a terceira fase ocorre na década de 90, dando ênfase aos estudos comparados, e destaca-se o estudo de Esping-Andersen. Analisar-se-á estes três autores, para ver quais os critérios utilizados por cada um, que fizeram com que a França e a Alemanha sempre fossem enquadrados na mesma tipologia.

Titmus foi um dos primeiros autores a estudar comparativamente os modelos de Welfare State e buscou agregá-los em três grupos com características semelhantes. Os dois critérios utilizados para buscar convergências e divergências foram a contraposição entre Estado e Mercado e a análise da abrangência da população beneficiária. Partindo destas relações, Titmus define três gêneros de Welfare State:

1) Residual – Como o próprio nome indica, seria aquele no qual a intervenção estatal ocorreria de forma pontual, por tempo restrito e atingindo um contingente limitado de pessoas, e apenas de forma emergencial. Nesta sociedade, a assistência e a seguridade ficariam a cargo da família ou do mercado. (ex.: EUA)

2) Meritocrático-Particularista – Neste modelo, o Estado complementaria a assistência social, que deveria ser buscada no mercado. Entretanto, levaria em consideração o mérito e a produtividade, ou seja, o desempenho profissional. Logo, o modelo restringe e vincula os benefícios à ocupação no mercado de trabalho (ex.: França e Alemanha).

3) Institucional Redistributivo – De cunho universalista e com o objetivo de assegurar as condições mínimas de qualidade de vida definidas historicamente. O Estado tem o papel de redistribuir renda, de forma a corrigir as distorções impostas pelo mercado de trabalho (ex.: Países Escandinavos).

Esta classificação perdurou e foi aceita sem maiores contestações por muitos anos, até que suas fragilidades, principalmente em enquadrar países “não tão paradigmáticos”, estimularam novos estudos e novas classificações.

Um dos novos autores foi Peter Flora que, utilizando o modelo de cobertura³ como único critério e utilizando apenas os objetos de pensão e assistência sanitária, criou uma nova classificação.

Esta classificação de Flora tem, em um dos extremos, o tipo Ocupacional Puro, onde a cobertura originou-se apenas para algumas categorias ocupacionais e a expansão continua a ocorrer, estendendo-se por categoria, mantendo uma lógica fragmentada e corporativa. No outro extremo da classificação, está o Universalismo Puro, na qual a cobertura começou atingindo toda a população e, mesmo após momentos de crise ou em momentos de ampliação de direitos, o espírito universalista se manteve. Nas categorias intermediárias, Ocupacional Mista e Universal Mista, estão situados os países conforme a ênfase é dada na assistência universal ou por categoria.

Quadro 1
O modelo de cobertura dos Welfare States Ocidentais

Ocupacional	Puro	França Bélgica Alemanha Áustria
	Misto	Suíça Itália Holanda Irlanda
Universalístico	Puro	Finlândia Dinamarca Noruega Suécia
	Misto	Nova Zelândia Canadá Grã-Bretanha

Nota: Omitimos os EUA e a Austrália, que foram classificados de forma provisória no original.

Fonte: Flora (1986/1987), in Ferreira. Elaboração do autor.

³ O modelo de cobertura leva em consideração quem tem direito ao benefício, quais os critérios utilizados para definir os beneficiários, se os beneficiários são toda a população, alguns, trabalhadores, etc.

Esping-Andersen, em 1990, trabalhou a partir da classificação de Titmus e propôs uma nova classificação, levando em consideração o critério de desmercantilização, com base em regras de aquisição e determinação de prestações para os riscos de ocupação, da enfermidade e da velhice. Assim, construiu uma classificação apoiada em escala de pontuação para os países da OCDE. São três as categorias utilizadas referentes ao grau de desmercantilização: forte, média e fraca. À medida que a pontuação aumenta, a classificação sai de fraca e vai em direção à forte, passando pela média.

Tabela 2
Classificação dos Estados-Providência
em função da escala de desmercantilização em 1980

Estado	Escore DM
Austrália	13,0
Estados Unidos	13,8
Nova Zelândia	17,1
Canadá	22,0
Irlanda	23,3
Reino Unido	23,4
Itália	24,1
Japão	27,1
França	27,5
Alemanha (oeste)	27,7
Finlândia	29,2
Suíça	29,8
Austria	31,1
Bélgica	32,4
Países Baixos	32,4
Dinamarca	38,1
Noruega	38,3
Suécia	39,1

Fonte: Esping-Andersen (1990, tab. 2.2).

O mesmo autor, ao inserir novos critérios de matizes políticas que se juntam ao grau de desmercantilização, conforma outro tipo de classificação. Ele inclui a mobilização da classe operária e sua influência sobre o governo, a influência política do catolicismo e a história política do Estado.

Quadro 2
Classificação dos países segundo os regimes de Estado-Providência

Classificação	Estado
Regime Liberal	Austrália
	Canadá
	Japão
	Suíça
	Estados Unidos
	Grã-Bretanha
Conservador	Áustria
	Bélgica
	França
	Alemanha
	Itália
Social-democrata	Dinamarca
	Finlândia
	Países Baixos
	Noruega
	Suécia

Fonte: Esping-Andersen (1990, tab. 3.3).

Não é objetivo deste estudo entrar em maiores detalhes a respeito de cada classificação, e muito menos determo-nos nas críticas que existem a cada uma delas. O que se pretendeu mostrar é que, para três dos principais autores que estudam o Estado de Bem-Estar Social, e para quatro tipos de classificações distintas, os países Alemanha e França estão sempre enquadrados na mesma tipologia.

3 Jornada de trabalho e nível de desemprego

A luta pela redução da jornada de trabalho existe desde os primórdios do capitalismo. Na primeira Revolução Industrial, esta luta ocorria quase por instinto de sobrevivência. Visava à redução de jornadas de trabalho que alcançavam até 18 horas diárias, causando mortes e mutilações dos trabalhadores que desmaiavam ou dormiam sobre as máquinas. No decorrer do século XIX, as constantes mobilizações dos trabalhadores contra a extenuante jornada de trabalho e sua organização em sindicatos trouxeram vitórias substantivas neste campo. Em 1847 na Inglaterra, e em 1848 na França, foi conquistada a jornada de trabalho de 10 horas diárias. Nos

Estados Unidos, a luta pela redução da jornada de trabalho de 16 para 8 horas diárias ficou marcada no ano de 1886: seis trabalhadores mortos nas manifestações, oito presos a seguir e cinco condenados à forca. Estas mortes marcaram o dia primeiro de maio como o dia do trabalhador em quase todos os países do mundo, e, apesar dos EUA até hoje negar-se a reconhecer a data, o Congresso norte-americano acabou por reduzir a jornada para 8 horas em 1900. Internacionalmente, no séc. XX, através das Convenções de Washington e Genebra, reconheceu-se o direito à jornada de 8 horas e da semana de 48 horas para a indústria e o comércio.

No entanto, o debate sobre o combate ao desemprego segue polarizado entre aqueles que percebem que o combate ao desemprego carece de ações mais voltadas aos aspectos macroeconômicos, quer estruturais ou conjunturais, e os que acreditam que o combate ao desemprego deve restringir-se a ações corretivas junto ao mercado de trabalho. Dentre os que acreditam que a solução do desemprego é a adoção de políticas macroeconômicas que aqueçam a economia através de gasto públicos e/ou políticas monetárias que estimulem os investimentos, podem-se citar os mais tradicionais (Keynes, 1983; Kalecky, 1983) e os contemporâneos pós-keynesianos (Carvalho, 1999; Davidson, 1999). Para os que crêem que o problema se restringe ao âmbito microeconômico, atribuído a desequilíbrios no mercado de trabalho, e, portanto, a solução do desemprego seria a liberalização do mercado através da flexibilização e da desregulamentação,⁴ tem-se o também tradicional Friedman (1984) e, mais recentemente, Sargent (1987) e Camargo (1996). Nesta linha de discussão, encontra-se a redução da jornada de trabalho. Enquanto os primeiros percebem nesta uma alternativa para a diminuição do desemprego, os outros acreditam justamente o oposto, que a completa eliminação de legislações fixando tempo de trabalho, eliminando inflexibilidades do mercado, é que seria positivo para a criação de postos de trabalho.

4 As expressões correntemente utilizadas de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho expressam a reformulação da ordem jurídica que permite maior leque de opções aos empregadores no âmbito do pagamento salarial e da forma de contrato de trabalho. Dentre as mudanças verificadas nos últimos anos, encontram-se a instituição do banco de horas, do contrato temporário, PLR, terceirização e cooperativas de trabalho.

Quadro 3
Jornada – Países selecionados

País	Número de horas semanais
Canadá	30,6
Austrália	33,2
Espanha	34,7
França	35,0
Noruega	35,0
Suécia	36,4
Alemanha	38,3
Grã-Bretanha	40,2
Japão	43,5

Fonte: *The Economist*, Jun. 11, 2000.

Para trazer luz a esta polêmica, utilizar-se-á o exemplo francês. A redução da jornada de trabalho trouxe melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores e conferiu maior produtividade e competitividade à economia. Na França, a redução da jornada de trabalho para 35 horas conseguiu reduzir a taxa de desemprego e melhorar o desempenho econômico. Além das vantagens diretas de diminuição do desemprego e aumento da produtividade e competitividade, não podemos esquecer das vantagens indiretas decorrentes destas: a incorporação de um significativo contingente de trabalhadores pode propiciar aumento da demanda agregada, que proporcionará aumento no produto interno bruto, e também que a diminuição do desemprego propicia diminuição nos gastos públicos, principalmente nos gastos referentes à saúde e seguro-desemprego.

Adotando postura ativa na geração de emprego, o governo francês tomou a iniciativa de reduzir a jornada de trabalho visando à geração de novos postos de trabalho. A lei 98-461, aprovada em 13/06/98, determinou a redução da jornada de trabalho de 39 horas semanais para 35 horas, implantada a partir de 01/01/00 para os trabalhadores de empresas com mais de 20 funcionários e a partir de 01/01/2002 para as demais. O tipo de medida não é novo para o país que, em 1982, também via legislação, reduziu a jornada de trabalho para 39 horas semanais. Ao mesmo tempo, o governo concedeu um abatimento nas contribuições sociais e subsídios às empresas que negociassem a redução do tempo do trabalho e se comprometessem a não

demitir trabalhadores.⁵ As empresas que continuassem a trabalhar em regime de 39 horas, por sua vez, passariam não só a pagar o salário integral pelas 35 horas, mas também remunerar como horas extras (ou seja, com uma bonificação de 25%) as horas excedentes.

A defasagem no tempo da aplicação teve como objetivo conceder tempo para que a redução ocorresse de forma negociada entre empresários, sindicatos de trabalhadores e trabalhadores e, também, para que as empresas se adaptassem. Feita a redução da carga horária, via acordo entre empresários e sindicatos, o governo concede redução dos encargos sociais para os médios e baixos salários. Na prática, a redução da jornada de trabalho nos setores não agrícolas da França comportou-se da seguinte forma: 38,44 horas semanais em 1999; 36,87 em 2000; 36,13 em 2001 e 35,76 horas no primeiro trimestre de 2002 (Ministerie, 2002).

Ao longo de sua história, a França caracterizou-se por ser um país pouco dinâmico no que se refere a sua capacidade de gerar postos de trabalho. Segundo Pisani-Ferry (2001), entre 1900 e 1960 o número de trabalhadores franceses encontrava-se no mesmo patamar. Na década de 60, mesmo com forte crescimento econômico, o crescimento de novos postos de trabalho não conseguiu atingir 1% e, de 1974 até o final dos anos 90, a taxa de crescimento anual situou-se em 0,2%. Porém, quando se analisa os dados de 1997 até 2000, a taxa de geração de novos postos de trabalho foi de 1,8% e, especificamente em 2000, ano em que a lei da redução da jornada de trabalho começa a vigorar, o crescimento foi de 2,4%.

Tabela 3
Indicadores de Emprego

Países	Taxa emprego		Evolução do emprego		
	2000	1999	2000 ⁽¹⁾	1999 ⁽¹⁾	2000/99 (%)
EU-15	63,2	62,3	165,9	163,2	1,7
França	62,0	60,8	23,3	22,8	2,4
Alemanha	65,8	64,8	38,7	38,1	1,6

⁽¹⁾ População empregada (em milhões)

Fonte: Eurostat (2000).

5 O abatimento proposto é proporcional aos assalariados contratados ou mantidos em função da redução da jornada (até 6% da força de trabalho já existente no caso de redução de 10% na jornada, para 35 horas, e 9% para redução de 15%, para 32 horas). O subsídio, oferecido às empresas com menos de 500 empregados, é destinado à contratação de consultoria para negociar e implantar o novo sistema.

É claro que esta boa performance não deveu-se apenas à redução da jornada de trabalho. Outros fatores contribuíram para este desempenho, como a evolução macroeconômica (a Europa como um todo vem apresentando forte recuperação econômica), estímulos ao trabalho de tempo parcial, diminuição das contribuições sociais sobre os trabalhos menos qualificados, etc. Porém, é inegável a importância da redução da jornada de trabalho.

Nos últimos anos, tanto a França quanto a Alemanha registraram importantes diminuições nos números do desemprego. É importante colocar que, neste período, o desemprego diminuiu em todos os Estados-membros da EU, à exceção de Luxemburgo, a qual se manteve estável.

Tabela 4
Taxa de desemprego

Ano	França	Alemanha ⁽¹⁾
1990	8,9	6,2
1991	9,5	6,7
1992	10,4	7,7
1993	11,7	8,8
1994	12,5	8,4
1995	11,8	8,8
1996	12,3	10,5
1997	12,6	11,5
1998	11,8	11,1
1999	11,2	8,6
2000	9,5	7,9
2001	8,7	7,9
2002 ⁽²⁾	9,1	8,1

⁽¹⁾ Até junho de 1995, dados referentes à Alemanha Ocidental.

⁽²⁾ Dados até abril/2002.

Fonte: OCDE.

Na Alemanha não existe uma legislação geral que regule a jornada de trabalho⁶. Entretanto, há uma indicação de duração máxima do período de trabalho diário, no que se refere aos dias úteis, que não pode ser

6 A mais importante provisão legal de máximo de horas de trabalho é o Estatuto de Tempo de Trabalho (Arbeitszeitordnung, ou AZO), que cobre, em princípio, todos os trabalhadores com mais de 18 anos que trabalham na Alemanha, e se aplica a todos os estabelecimentos e entidades administrativas sob a lei privada e pública (com exceções na agricultura, silvicultura, pesca, aviação, etc.). O empregador é obrigado a exibir uma cópia do Estatuto em lugar visível no estabelecimento.

superior a oito horas. Este período de oito horas pode ser excedido para permitir uma distribuição diferente na jornada de trabalho semanal, até um limite máximo diário de dez horas; porém, não pode exceder oito horas, em média, durante um período de referência de seis meses ou de vinte e quatro semanas. Considerando-se o período de um ano, a jornada média de trabalho semanal não pode exceder quarenta e nove horas.

A tradição alemã é de tratar a jornada de trabalho, bem como muitos outros benefícios, em acordos coletivos. A forte representação sindical alemã que se caracteriza por ser pragmática, unificada e centralizada com apenas 16 sindicatos, um para cada ramo de atividade, permitiu que a sociedade conquistasse reduzidas jornadas de trabalho via negociação coletiva em nível nacional realizada pelos sindicatos de cada ramo.

Também não podemos esquecer a forte tradição da co-gestão na economia alemã, cujo princípio data de 1920, mas que tem como grande marco a lei de co-gestão de 1951 nas indústrias mineiras e metalúrgicas. A participação dos trabalhadores nos conselhos de empresa, conselhos de administração e mesmo nas direções das empresas, sem dúvida nenhuma, torna as empresas mais democráticas e mais receptíveis a reduções na jornada de trabalho. Assim, também na Alemanha, a jornada de trabalho vem-se reduzindo sistematicamente nos últimos anos, e em quase todas as áreas dos setores públicos e privados as horas de trabalho já foram reduzidas, por acordo coletivo, para menos de 40 horas semanais. Este movimento tem como carro chefe os metalúrgicos que têm obtido uma gradual e sistemática redução de jornada de trabalho.

4 O seguro-desemprego nos países selecionados: alguns aspectos gerais

Apesar de toda a onda neoliberal que invadiu o mundo na década de 90, com flexibilizações de leis trabalhistas, privatizações, enfraquecimento do movimento sindical e, principalmente, com a hegemonia do egoísmo, do individualismo e do utilitarismo, percebe-se que, ao contrário do que se poderia supor, os gastos com proteção social aumentaram em toda Europa. Como a Tabela 5 pode mostrar, os gastos aumentaram tanto no percentual do PIB quanto em valores constantes. Também é importante destacar que os dois países, objetos do nosso estudo têm gastos em proteção social superiores a média da Comunidade Européia si.

Tabela 5
Gasto com proteção social

Indicadores	EU- 15		França		Alemanha	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Percentual do PIB com gastos proteção social	25,5	27,7	27,9	30,5	25,4	29,3
Gasto em proteção social em PPS ⁽¹⁾ per capita	–	5.532	–	6.418	–	6.459
Gastos em proteção social per capita em preços constantes (index 1990 = 100)	100	122	100	120	100	114

⁽¹⁾ PPS (purchasing power standard) é uma moeda artificial que elimina os efeitos das taxas de câmbio no poder aquisitivo das moedas nacionais.

Fonte: Eurostat – European System of integrated social protection statistics (ESSPROS).

No que diz respeito à evolução das diferentes formas de gastos sociais, pode-se perceber certa estabilidade quanto tratamos da média da Comunidade Européia. A França, por sua vez, não é diferente e manteve praticamente a mesma estrutura de gasto ao longo da década de 90. Entretanto, na Alemanha podem-se verificar alterações significativas e destacam-se a diminuição dos gastos com idosos e o aumento de gastos com desempregados. Apenas um grupo manteve sua participação relativa constante, o de moradia e exclusão social, justamente o grupo que tem a menor receita.

Tabela 6
Percentual do total dos gastos em benefícios sociais por grupos de função

Grupos de função	EU – 15		França		Alemanha	
	1990	1998	1990	1998 (sic)	1990 (sic)	1998
Idosos	46	46	43	44	46	42
Deficientes, doentes e cuidados de saúde	36	35	36	34	38	36
Desempregados	7	7	8	8	6	9
Família e crianças	8	8	9	10	8	10
Exclusão social e moradia	3	4	4	5	3	3

Fonte: Eurostat – European System of integrated social protection statistics (ESSPROS).

No item das origens dos recursos gastos com proteção social é onde se verificam as alterações mais significativas. A Tabela 7 mostra que, para a

média da Comunidade Européia e para os dois países estudados, os movimentos foram bastante parecidos, com grande aumento nas contribuições governamentais e reduções nos outros tipos de contribuições. Na França é onde acontecem as maiores mudanças, com as contribuições governamentais aumentando 70% enquanto as contribuições dos trabalhadores diminuem em 30%.

Tabela 7
Origem dos recursos gastos com proteção social

Receitas	EU – 15		França		Alemanha	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Contribuições gerais do governo	28,8	35,7	17,9	30,4	25,2	32,8
Contribuições sociais dos empregadores	42,5	37,9	51,0	46,5	43,7	36,9
Contribuição dos trabalhadores	24,6	22,7	28,5	20,3	28,4	28,1
Outras receitas	4,1	3,7	3,5	2,8	2,7	2,3

Fonte: Eurostat – European System of integrated social protection statistics (ESSPROS).

Do ponto de vista do trabalhador, o seguro-desemprego funciona como uma fonte de renda adicional no momento em que é demitido. Isto permite ao desempregado obter condições mínimas de sobrevivência em uma situação de perda de rendimentos. O seguro-desemprego é um tipo de benefício oferecido como uma compensação temporária aos reclamantes, por uma situação específica. Como este benefício é baseado em princípios de proteção, o reclamante deve contribuir para um fundo por certo tempo, para ter direito a receber o benefício. Os benefícios são taxáveis em muitos países, e em geral tem duração limitada. Para aqueles trabalhadores que exauriram seus recursos recebidos sob a forma de seguro-desemprego, ou para aqueles que não puderam ser incorporados a este benefício, por não terem feito as contribuições requeridas aos fundos de proteção ou por não satisfazerem quaisquer outras condições, existem outras formas de assistência financeira aos desempregados, a saber:

– **Assistência Desemprego:** pode ser paga àquelas pessoas desempregadas que não estão qualificadas para o seguro-desemprego. Alguns pagamentos podem ser condicionados a registros de emprego e, usualmente, têm uma duração limitada.

– **Assistência Social:** pode ser paga àqueles que não estão qualificados nem para o seguro-desemprego nem para a assistência desemprego. Neste caso, atuam o governo central ou o local como provedores de último recurso, a fim de assegurar um nível mínimo de vida.

Tanto a França quanto a Alemanha possuem programas de seguro-desemprego. No caso da França, os beneficiários precisam contribuir ou pagar sobre os benefícios recebidos. No caso da Alemanha, os benefícios não são taxáveis. Há também assistência desemprego e assistência social nos dois países. No caso da Alemanha, as prestações de seguro-desemprego são administradas pelo mesmo organismo que se encarrega do sistema de colocações. Já na França, a administração das prestações está a cargo de um organismo especializado.

Os quadros a seguir apresentam informações concernentes ao seguro-desemprego e assistência desemprego em cada um dos países selecionados. Para facilitar a comparação entre os patamares dos dois países, os valores estarão expressos em dólares.

Quadro 4
Indicadores de seguro-desemprego

País	Condições prévias de emprego/ tempo de contribuição	Período de espera	Benefício anual mínimo (dólares)	Benefício anual máximo (dólares)
França	4 meses em 8 meses	8 dias	8.214	97.200
Alemanha	12 meses em 3 anos	-	-	30.890

Fonte: OCDE (1999).

A França apresenta o maior extremo máximo de benefício anual de seguro-desemprego (em dólares) de todos os países da OCDE. No caso da Alemanha, é o quarto maior.

Quadro 5
Indicadores de assistência desemprego

País	Condições gerais e/ou de emprego	Rendimentos base	Duração (meses)	Benefício mínimo (dólares)	Benefício máximo (dólares)
França	Esgotados os benefícios de seguro-desemprego e 5 anos nos últimos 10 anos	Fam/Rend.*	Sem limite	-	4.479
Alemanha	Esgotados os benefícios de seguro-desemprego	Fam/Rend. ⁽¹⁾	Sem limite	-	27.286

⁽¹⁾ Análise de rendimentos incluído todo o rendimento familiar.

Fonte: OCDE (1999).

Quadro 6
Regimes de seguro e assistência desemprego

País	Duração do trabalho prévio (em dias)	Duração do Seguro (em dias)	Taxa de pagamento ⁽¹⁾ (% ou em francos por mês)	Imposição	Assistência ao final do direito ao seguro	Duração da assistência	Montante da assistência
França	mín: 122 máx: 821	mín: 122 máx: 1.369 ou 1.825 (idade)	Sobre 75 % (1770F+ 40.4% do sal. de base) taxa degressiva para o período de 6 meses	Sim Redução	Sim, condicionada a registro prévio	Ilimitada	100% (até 2400F)
Alemanha	Depende da idade mín: 365 máx: 1.955	Depende da idade e do registro mín: 156 máx: 832	67% com filhos ou 60 % sem filhos	Não	Sim	Ilimitada	57 % do salário de base, com filhos, ou 53% sem filhos

⁽¹⁾ Expressa, na França, como um percentual dos rendimentos prévios brutos; na Alemanha, como um percentual do rendimento líquido.

Fontes: Unédic (1998); OCDE (1997 e 1998a).

A duração máxima de pagamento do seguro-desemprego pode depender de registro de emprego, como no caso da França, ou também de idade, como é o caso da Alemanha.

O que pode ser verificado em termos de modificações mais globais é uma tendência cada vez mais forte de privilegiar políticas passivas em detrimento de políticas ativas no mercado de trabalho. Alguns teóricos e organismos internacionais (OCDE, 1994; 1996) defendem mudanças restritivas, sob o argumento de que o crescimento das taxas de desemprego (especialmente de longo prazo) em muitos países pressiona no sentido do crescimento de seus gastos sociais, em relação aos que se referem à proteção aos desempregados; consideram, ainda, que a garantia de rendimentos via seguro-desemprego supostamente estaria desalentando o reingresso à vida ativa dos desempregados, estimulando o desemprego de longa duração e dificultando o ajuste do mercado de trabalho. Haveria, então, um desestímulo ao trabalho decorrente de níveis generosos de proteção.

Apontam, assim, no sentido da revisão das políticas, principalmente no que se refere a mudanças na legislação trabalhista (flexibilização do marco regulatório do mercado de trabalho, vinculação da remuneração não só com a produtividade, mas especialmente com a capacitação), na educação (profissionalização para um trabalhador multifuncional e móvel, transferência ao setor privado da responsabilidade pela formação e qualificação, busca da polivalência na capacitação) e na focalização de políticas no mercado de trabalho. Este último ponto tem consequências drásticas sobre a gestão e o formato das políticas de proteção aos desempregados, uma vez que se processam mudanças no sentido de condicionar as prestações por desemprego à busca ativa de um emprego e a participação em atividades de formação e capacitação, incrementando, ao mesmo tempo, a fiscalização da condição do beneficiário.

Para a maior parte dos países da Europa, observa-se nos últimos anos um endurecimento das condições de acesso aos subsídios de proteção ao desemprego. As mudanças de orientação nas políticas têm afetado o montante das prestações, a duração dos pagamentos, os critérios de admissibilidade e as regras de imposições associadas, de forma que, em vários casos, o montante global das prestações pagas aos beneficiários do seguro-desemprego tem diminuído. O sistema de seguro-desemprego tem sido organizado de forma a incentivar os desempregados a inserirem-se novamente (e o mais rápido possível) em um emprego. Acentuadamente, privilegia-se a ajuda ao retorno ao emprego, através de mecanismos como dispositivos de inserção e auxílios personalizados. Esta tendência foi confirmada nos últimos anos, como pode ser visto no Quadro 7:

Quadro 7
Reformas mais recentes no seguro-desemprego

País	Caráter da Reforma	Conteúdo
Alemanha	-	1993: redução das prestações
	-	1996: o salário de referência é calculado sobre os 12 últimos meses e não sobre 6
Áustria	-	1993: redução dos níveis máximos de indenização
	-	1996: reforço das sanções ligadas à obrigação de procura de emprego e alongamento do período de trabalho mínimo para adquirir direitos à indenização
Bélgica	-	1997: restrição das condições de acesso ao seguro e controle mais restrito da procura de emprego
Dinamarca	-	1994: endurecimento do acesso ao Seguro (alongamento do período de trabalho mínimo para adquirir direitos à indenizações, aumento da idade mínima para perceber o seguro)
	-	1996: entre 1-07-96 e 1-12-99 a duração global da indenização passa de 7 a 5 anos, dos quais 2 anos de de benefício em lugar de 4
Espanha	-	1992: redução da taxa e da duração do pagamento e restrição nas condições de acesso
Finlândia	+	1994: a indenização de base não mais submetida a um critério de procura; aumento dos direitos à indenização bruta
	-	1997: alongamento do período de trabalho mínimo para adquirir os direitos à indenização, endurecimento das condições de acesso à assistência aos jovens
França	-	1992 : colocação em prática de benefício único degressivo
	+	1997: reforma do seguro único degressivo, revalorização e alongamento dos patamares
	+	1997: colocação em prática do benefício aos desempregados idosos
	-	2001: endurecimento das condições de acesso ao seguro

Continua...

Quadro 7 - Continuação

País	Caráter da Reforma	Conteúdo
Grécia	+ + +	1989: mudança nas condições de acesso permitindo uma indenização mais longa 1991: extensão dos direitos à assistência 1997: alongamento da duração da indenização para os assalariados idosos demitidos por razão econômica; aumento do montante dos benefícios
Itália	+ + +	1991: abono de instabilidade depois de 1993: alargamento progressivo do regime ordinário e aumento da taxa de pagamento
Holanda	- -	1993: restrição das condições de acesso às prestações 1996: reforço da obrigação de procura de emprego
Portugal	+	1996: aumento dos direitos à assistência
Inglaterra	- -	1996: redução da duração da prestação não fundamentado em um critério de procura (<i>jobseeker allowance</i>), restrição aos jovens 1998: restrição das condições de acesso às prestações pelos jovens (aceitar uma formação...)
Suécia	- +	1993-1995: redução nas taxas de pagamento 1997: aumento das taxas de pagamento
Noruega	- -	1994: reforço da obrigação de procura de emprego 1997: redução da duração do benefício

Fontes: OCDE, Unédic, Mispel politiques (diferentes números).

4.1 Seguro-desemprego na França

Foram várias as reformas no sistema de seguro-desemprego francês, desde o início da década de 80. Mas há pelo menos quatro grandes transformações que devem ser destacadas e que foram processadas com maior ênfase ao longo dos últimos anos:

a) Condicionantes do seguro

Anteriormente, a concessão e o pagamento do seguro-desemprego eram independentes de contribuição mínima. Passa-se para um mecanismo de exigência de alguns meses de contribuição durante os últimos meses anteriores ao desemprego do trabalhador. Também a duração do seguro passou a ser função dos registros profissionais anteriores do desempregado. Este mecanismo tem um impacto considerável no que se refere à desigualdade de direitos à seguridade.

b) Ruptura da relação seguro/solidariedade

Instauração de um regime dual, composto, ao mesmo tempo, de seguro e prestação de solidariedade. Os trabalhadores são divididos em dois grupos, dotados de estatutos diferenciados, embora certamente tal clivagem não seja justificada pela existência de tipos diferentes de desemprego. As condições de acesso ao regime de solidariedade são ainda mais duras e exigentes, em matéria de registros de emprego (cinco anos sobre os últimos dez), do que a modalidade seguro.

c) A regressividade

Introdução da regressividade das prestações, imposta pelo patronato como uma condição para a elevação em seu patamar de contribuição.

d) A transformação das despesas, de passivas para ativas

Impulso cada vez maior à recolocação no mercado de trabalho, principalmente por meio de verbas destinadas à formação dos desempregados.

4.2 Seguro-desemprego na Alemanha

O seguro-desemprego foi introduzido na Alemanha em 1927, relativamente tarde em comparação aos pioneiros programas implementados no século XIX. Em 1952, ampliou-se o sistema de assistência aos trabalhadores desempregados, com orientação vocacional e alocação para inserção no trabalho. As modernas políticas para o mercado de trabalho foram consolidadas nos anos 60, especialmente a partir da Lei do Fomento do Trabalho (LFT). Esta Lei estabeleceu normas para a formação profissional, a

participação dos assalariados nos centros de formação, a proteção contra o desemprego, etc.

A institucionalização do sistema deu-se principalmente a partir de 1952, com a criação do Instituto Federal do Trabalho (Bundesanstalt für Arbeit). Além do gerenciamento do seguro, o instituto administra a intermediação e formação profissional. O gerenciamento é realizado por comissões independentes e tripartites (um terço de representantes de trabalhadores, empregadores e instituições públicas). A capilaridade e descentralização na administração são obtidas por meio de onze escritórios regionais de emprego, 184 escritórios locais e 651 agências distritais (Unedic, 2000). Embora tenha um estatuto autônomo, o Instituto está submetido legalmente a controles do Ministério Federal Social e do Trabalho.

Todos os assalariados (indivíduos empregados, *trainees*), independente de nível salarial, são cobertos pelo programa de seguro-desemprego. As tarefas de aconselhamento vocacional, treinamento,⁷ assistência ao desempregado, serviços médicos e psicológicos, etc., são operacionalizadas pelas agências locais.

O sistema de assistência ao trabalhador desempregado, regulamentado pela LFT, está constituído por dois subsistemas. O primeiro pode ser caracterizado como um seguro-desemprego (*Unemployment Benefit*), uma vez que requer um tempo mínimo de contribuição ao Fundo de Seguridade Social, cuja taxa de substituição — relação entre o montante de benefício e o salário anterior, ambos antes dos impostos — é uma das mais baixas da Europa: 38,3% no primeiro ano, contra uma média de 52,7% na União Européia.

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

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

⁷ Antes de completar um ano, não existe nenhuma programação de entrevistas detalhadas com o desempregado com vistas a oferecer-lhe, ou obrigá-lo a realizar, cursos de formação.

Não há período de espera para os benefícios. A duração dos pagamentos depende da idade e do registro de emprego, de acordo com a Tabela 8:

Tabela 8
Seguro-desemprego na Alemanha

Período de Contribuição (dias)	Período de Emprego (anos)	Duração do pagamento dos benefícios (dias de semana exc. Domingos)				
		Variáveis com a idade				
		Abaixo de 42	Acima de 42	Acima de 44	Acima de 49	Acima de 54
360	3	156	156	156	156	156
480	7	208	208	208	208	208
600	7	260	260	260	260	260
720	7	312	312	312	312	312
840	7		364	364	364	364
960	7		416	416	416	416
1080	7		468	468	468	468
1200	7			520	520	520
1320	7			572	572	572
1440	7				624	624
1560					676	676
1680						728
1800						780
1920						832

Fonte: Unédic (2000).

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

4.2.1 Tipos de proteção ao desemprego, cobertura, financiamento e pagamento

Na Alemanha, há um sistema de seguro-desemprego compulsório. O sistema dá cobertura a todas as pessoas empregadas, incluindo trabalhadores agrícolas e domésticos, aprendizes e *trainees*. Estão excluídos do sistema os trabalhadores casuais, ou de tempo parcial, até 18 horas por semana, e familiares.

Em geral, o financiamento do seguro é coberto de forma tripartite. O trabalhador contribui com 2,15% do seu salário, ou não contribui se o salário for inferior a 10% do teto. No caso do empregador, a contribuição é de 2,15% da folha de pagamento, ou de 3,4% se o trabalhador receber menos do que 10% do teto. O governo entra com subsídio sob a lei de promoção do emprego e para qualquer déficit, além de custos de assistência ao desemprego e das contribuições para o seguro social do desempregado.

As prestações do seguro-desemprego correspondem a 60% da remuneração líquida prévia (ou seja, dos rendimentos brutos auferidos anteriormente, após a dedução dos impostos e das contribuições para a segurança social normalmente pagas por um trabalhador assalariado). Se o trabalhador desempregado tiver filhos, o montante corresponde a 67% da remuneração líquida auferida anteriormente. O período durante o qual é pago o seguro-desemprego depende do período de contribuição e da idade do interessado.

Já a assistência ao desemprego, em caso de necessidade comprovada, é de 57% da remuneração prévia líquida (53% se não tiver filhos), pagáveis aos trabalhadores que não tenham direito a benefícios regulares. Não há limite de duração, mas existem exames anuais de qualificação. É levada em consideração, na avaliação dos rendimentos do interessado, a sua fortuna pessoal (seus ativos), bem como a do companheiro (a), mesmo que não sejam formalmente casados. A assistência no desemprego é paga até aos 65 anos no máximo, e os pedidos devem ser renovados anualmente.

Há na Alemanha, ainda, um auxílio de subsistência concedido durante treinamento vocacional e reabilitação para o trabalho, bem como subsídios de desemprego parcial, que podem ser atribuídos em caso de redução ou de suspensão de atividades, decorrentes de transformações na conjuntura econômica (transformação, reestruturação ou modernização da empresas, dificuldades de aprovisionamento de matérias primas ou energia, intempéries de caráter excepcional, etc.). Para tanto, é condição prévia que o horário de trabalho se reduza para abaixo da duração legal do trabalho, respeitando uma redução temporária inevitável da duração normal do trabalho na proporção de, pelo menos, 10%, que afete pelo menos um terço do pessoal e não ultrapasse a duração do trabalho semanal estabelecida na convenção coletiva. Em caso de redução de atividade, não podem beneficiar-se de subsídios os desempregados sazonais, nem os trabalhadores em greve.

Este subsídio é concedido por hora de desemprego e à mesma taxa do subsídio de desemprego total.

Considerações finais

É possível verificar que, também no campo da proteção ao trabalhador e, mais especificamente, do desempregado, há certa similitude nos programas implementados na França e na Alemanha. Em primeiro lugar, no que se refere ao tipo de auxílio: seguro-desemprego, auxílio-desemprego e subsídio de desemprego parcial são campos comuns aos dois países. Além disso, há tendência de aumento, ao longo da última década, em todos os gastos sociais, e também nos gastos com proteção ao desempregado, mesmo com redução nas taxas de desemprego nos últimos seis anos. Isso se refere, com certeza, à Alemanha. No que diz respeito à França, na comparação da última década, houve uma ligeira queda no esforço de gasto em seguro-desemprego; porém, ao olharmos a evolução das despesas com seguro-desemprego ao longo da segunda metade dos anos 90 em diante, vemos uma significativa elevação nestes gastos.

Da mesma forma, a participação do governo no custeio dos programas de benefícios sociais vem aumentando. Isso vai na contramão do discurso neoliberal tendente à minimização da participação do Estado, o que é ainda reforçado com a iniciativa do governo francês de encaminhamento (e posterior aprovação) da legislação de redução da jornada laboral, cujos impactos positivos que já se fazem presentes e visíveis no mercado de trabalho. Esta é uma diferença importante em relação ao Estado alemão, que privilegia o contrato coletivo em âmbito nacional, por categoria, para regular a jornada de trabalho. No entanto percebe-se que os dois países apesar de trilharem caminhos distintos vêm obtendo resultados similares com redução contínua da jornada de trabalho como forma de combater o desemprego.

Também é importante salientar que na Europa, bem como nos dois países estudados, os programas sociais de benefícios e políticas ativas de combate ao desemprego estão em contínuo processo de mudança nos últimos tempos e provavelmente permanecerão sofrendo novas alterações nos anos que virão.

Bibliografia

AMADEO, Edward; ESTEVÃO, Marcelo. *A teoria econômica do desemprego*. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

AZEREDO, Beatriz. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: ABET, 1998.

BARBOSA, Alexandre; Moreto, Amilton. *Políticas de emprego e proteção social*. São Paulo: ABET, 1998.

CAMARGO, José Márcio. *Flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CARVALHO, Fernando Cardim. Políticas econômicas para economias monetárias. In: PAULA, Luis Fernando et al. (Org.). *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CEPII. *La diversité des marchés du travail en Europe: quelles conséquences pour l'union monétaire?* CEPII, 2001.

DAVIDSON, Paul. Colocando as evidências em ordem: macroeconomia de Keynes versus velho e novo keynesianismo. In: PAULA, Luis Fernando et al. (Org.). *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

DIEESE. *Emprego e desenvolvimento tecnológico: Brasil e contexto internacional*. São Paulo, 1998.

DRAIBE, S.; HENRIQUE. “Welfare State”, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, n. 6, 1988.

EUROSTAT. *The social situation in the European Union*. European Commission. Directorate General for Employment and Social Affairs, 2000.

ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of Welfare capitalism*. New Jersey: Princeton Univ. Press, 1990.

FERRERA, Maurizio. *Modelli di Solidarietà*. Bologna: Il Mulino, 1993.

FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

KALECKI, Michail. *Crescimento e ciclos das economias capitalistas*. São Paulo: HUCITEC, 1983.

KEYNES, John. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MÉRIEN, F. X. *O Estado-Providência*. Tradução não revista Sonia Tomazini. 1994. (Collection Que Sais – JE?). Mimeografado.

MINISTERIE DES AFFAIRES SOCIALES DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITE. Disponível em: <<http://www.travail.gouv.fr>>. ago. de 2002.

OCDE. *Perspectives de l'emploi*. Paris: OCDE, 1991.

_____. *Perspectives de l'emploi*. Paris: OCDE, 1993.

_____. *The OCDE Jobs Study*. Paris: OCDE, 1994. v. I e II.

_____. *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*. Paris, 1994. v. 2: Données et explications. Cap. 8: Le chômage et les prestations sociales.

_____. *Perspectives de l'emploi*. Paris, OCDE, 1996.

_____. *Prestations et salaires: les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE, 2002.

OIT. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2000: la seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación*. Ginebra: OIT, 2000.

OLIVEIRA, Marco Antônio. *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas (SP): UNICAMP. IE, 1998.

PISANI-FERRY. *O emprego na França*. 2001. Disponível em: <<http://www.ambafrance.org.br>>.

POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1999.

THE ECONOMIST, 11 jun. 2000.

SARGENT, Thomas. *Macroeconomic theory*. London: Academic Press, 1987.

TITMUSS, Richard. *Social policy: an introduction*. London: Allen and Unwin, 1974.

UNÉDIC. *Historique du régime d'assurance chômage*. Paris: Unédic, 1986.

_____. *L'Assurance Chômage dans les pays Européens*. Paris: Unédic, 2000.

_____. *Zoom 2001*. Dispositifs européens et internationaux d'assurance chômage. Paris: Unédic, 2001a.

_____. *Convention 2001: effet de l'extension de la filière 1*, Statis, 3º Trimestre 2001.