PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC - SP

Estela Capelas Barbosa

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO: A EXPERIÊNCIA ALEMÃ

Mestrado em Economia Política

SÃO PAULO
2009

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC - SP

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Estela Capelas Barbosa

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO:
A EXPERIÊNCIA ALEMÃ

Mestrado em Economia Política

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do titulo de MESTRE em Economia Política, sob a orientação da Profa. Doutora Rosa Maria Marques.

SÃO PAULO
2009

Banca Examinadora

_____

_____

_____

Aos meus pais, recursos primeiros e últimos.

A Odair Artmann, reiteradamente minha casa.

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura:_____ Data e Local:_____

Agradecimento especial à CAPES pelo apoio financeiro com a manutenção da bolsa de auxílio.

Resumo

O presente trabalho investiga a importância das Políticas Públicas de Emprego como forma de participação estatal na Economia na Alemanha atual. Para isso são apresentadas as teorias econômicas sobre o mercado de trabalho, na tentativa de compreender o posicionamento teórico das mesmas com relação à atividade executada pelo governo daquele país. As próprias Políticas Públicas de Emprego são descritas em detalhe afim de se obter sua lógica adjacente. Devido à percepção de que tais teorias não são suficientes para compreender a lógica dessas atividades, apresentam-se alguns fatores históricos, políticos, sociais, sociológicos e ideológicos que remetem a períodos anteriores à Reunificação. Assim, discute-se a construção do Estado de Bem-Estar Social, no período pós-guerra, e sua relevância na edificação do arcabouço institucional que serve de base para as políticas. Ademais, analisa-se brevemente as influências da formação nacional alemã, bem como da República de Weimar e da ascensão do Nazismo sobre a determinação do comportamento estatal diante das políticas em questão. Por fim, apontam-se alguns desafios suscitados pela União Européia. Conclui-se que as Políticas Públicas de Emprego possuem antes uma função de coesão social na Alemanha, não produzindo necessariamente resultados pareto-eficientes.

Palavras-chave: Política Pública, Emprego, Mercado de Trabalho, Alemanha.

Abstract

The present work aims to investigate the importance of Labour Market Policies as a form of State interference in the Economy in Germany nowadays. For this purpose labour market economic theory is presented, in order to understand their positioning with regard to the actual activity performed by the government of such country. The Labour Market Policies themselves are described in detail to obtain its adjacent logic. Due to the perception that these theories are not sufficient to comprehend the logic of such activities, some historical, political, sociological and ideological factors from periods prior to the Reunification are presented. Therefore, the establishment of the Welfare State, in the post-war period, and its relevance to the edification of the institutional framework that provides the basis for the policies, are discussed. Furthermore, the influences of the German national formation, as well as the Weimar Republic and the emergence of Nazism, are analysed considering its impact over the government's behaviour on the policies matter. At last, some challenges brought about by the European Union are pointed out. The work concludes that the Labour Market Policies have primarily a social cohesion function in Germany, not necessarily producing pareto-efficient results.

Key-words: Public Policy, Employment, Labour Market, Germany.

Sumário

INTRODUÇÃO **13**

CAPÍTULO 1 - MERCADO DE TRABALHO E DESEMPREGO **19**

O mercado de trabalho na teoria clássica **20**

A lei de Say e o equilíbrio no mercado de trabalho 20

O Mercado de Trabalho na teoria marginalista. **23**

Oferta de trabalho 24

Demanda por trabalho 26

Mercado de Trabalho Keynesiano **29**

Crítica aos Clássicos 29

Equilíbrio keynesiano no mercado de trabalho 33

Percepção marxista do mercado de trabalho **35**

Importância das Instituições: a abordagem evolucionista ou neoschumpeteriana **38**

Interpretação do Desemprego **39**

CAPÍTULO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO **46**

Conceituação e Finalidade da Política Pública de Emprego **47**

As Políticas Públicas de Emprego dentro dos Arcabouços Teóricos **50**

O arcabouço Clássico e as falhas de Mercado 50

Políticas Públicas na Teoria Keynesiana 52

A perspectiva Marxista 53

As Instituições e as Políticas Públicas 55

Políticas Públicas de Emprego na Alemanha **56**

1949-1989: O Welfare State 56

1990 – hoje: Da Reunificação à atualidade 67

Políticas de Emprego pós-Reunificação 71

Políticas Passivas 73
Políticas Ativas 81
O Sistema de Educação enquanto Política Pública de Emprego 89

CAPÍTULO 3 – FATORES DETERMINANTES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO NA ALEMANHA 95

A Formação Nacional Alemã 96
Ideologia Nacional e Formação do Estado Nacional Moderno 97
Processo de Formação de Estado Alemão 100
Sentimento Nacional e Coesão Social 105

Dicotomia: entre a Revolução e o Nazismo 109
A República de Weimar 110
Economia 112
Estado Social 115
Ascensão do Nazismo 116
Regulação do Mercado de Trabalho: lições aprendidas? 118

Inserção alemã na União Européia e a Flexibilização do Mercado de Trabalho 119

CONCLUSÃO 122
Referência Bibliográfica 125

Lista de Ilustrações

Gráfico 1 – Equilíbrio no Mercado de Trabalho 22

Gráfico 2 – Curvas de Indiferença e Restrição Orçamentária 25

Gráfico 3 – Oferta Agregada de Trabalho 26

Gráfico 4 – Função Produção 28

Gráfico 5 – Demanda Agregada 28

Gráfico 6 – Desemprego clássico e keynesiano 32

Gráfico 7 – Lucro, Investimento e Desemprego na Europa 42

Gráfico 8 – Curvas Econômicas 1960 – 2003 44

Gráfico 9 – Taxa de Crescimento Real (%) da Economia Alemã (1951-1969) 60

Gráfico 10 – Crescimento Real e Desemprego (%) – 1971 a 1990 66

Gráfico 11 – Evolução do Desemprego entre 1975 e 1995 70

Países Selecionados (em %)

Figura 1 – O sistema de Educação na Alemanha 93

Quadro Resumo 1 – Políticas Públicas de Emprego na Alemanha atual 93

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Desemprego em paises selecionados (%) 41

Tabela 2 – Distribuição e Recebimento do Seguro Desemprego 75

Tabela 3 – Assistência ao Desempregado 76

(em Euros e porcentagem)

Tabela 4- Benefícios Agregados (montante mensal) 77

Tabela 5 – Número de Funcionários Públicos nos países selecionados 107

no inicio do século XX

Tabela 6 – Produção Industrial Alemã entre 1890-1930 112

(1913 = 100)

Tabela 7 – Evolução do Desemprego em países selecionados entre 1919 – 1938 114

(em porcentagem)

Lista de Siglas

ABM – *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* – Medidas de Criação de Emprego

AVAVG - *Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Gesetz* – Lei de Fomento do Trabalho e do Seguro-Desemprego

BA – *Bundesagentur für Arbeit* – Instituto Federal do Trabalho

CEE – Comunidade dos Estados Europeus

EUA – Estados Unidos da América

IAB – *Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforchung* – Instituto de Pesquisa em Mercado de Trabalho e Emprego

IGP – *Institut für Gesundheitsprävention* – Instituto para Prevenção em Saúde

PEA – População Economicamente Ativa

PPE – Política Pública de Emprego

RDA – República Democrática Alemã

RFA – República Federal Alemã

URSS – União das Repúblicas Socialista Soviéticas

Introdução

A participação do Estado na Economia sempre foi objeto de muita discussão, seja na academia, no meio político ou na mídia. O grau de interferência estatal e sua forma foram algumas das muitas questões centrais do debate ao longo dos últimos 300 anos de história econômica. Com posicionamentos distintos, os variados arcabouços teóricos buscaram formular recomendações para a (não) interferência do Estado na Economia, e para justificá-la quando necessária. Ao estudar as Políticas Públicas de Emprego na Alemanha, esta dissertação procura compreender a intervenção governamental em um mercado tão especial quanto o mercado de trabalho. Busca-se, no decorrer do texto, contemplar as teorias que dispõem sobre este mercado, bem como entender o que são e qual a finalidade das Políticas Públicas de Emprego. Contudo, o foco central de defesa é de que, no caso alemão, tais Políticas Públicas possuem motivos não econômicos, como os de natureza social, os quais justificariam sua existência e perpetuação. Almeja-se demonstrar que, enquanto a Alemanha é caracterizada por muitas rupturas ao longo de sua história, suas Políticas Públicas de Emprego fornecem uma estrutura comum e contínua, de onde deriva sua importância para manutenção da coesão social.

Dessa forma, inicia-se o Capítulo 1 descrevendo brevemente a posição das teorias clássica, marginalista, keynesiana, marxista e institucionalista do mercado de trabalho. Esse mercado, objeto de ação das Políticas Públicas de Emprego, seja pelo lado da oferta ou da demanda, é considerado em diversas linhas teóricas como um mercado singular. Em parte, pode-se considerar a força de trabalho um fator de produção, ou ainda uma mercadoria como outra qualquer. No entanto, o aumento e retração do emprego deste fator possui um limitante real, a quantidade de trabalhadores existentes em uma determinada região, a qual não pode ser alterada tão fácil e rapidamente, já que depende da reprodução da massa trabalhadora. Uma vez que o objetivo das Políticas Públicas de Emprego é facilitar o acesso do trabalhador ao mercado de trabalho, ou criar postos de emprego ou ainda assistir o trabalhador em momentos de desemprego, é fundamental explanar acerca deste mercado, inclusive para assimilar os preceitos sob os quais as políticas públicas são elaboradas.

Portanto, o capítulo inicial da dissertação dedica-se à compreensão do posicionamento teórico dos cinco principais arcabouços quanto ao mercado de trabalho: o mercado de trabalho clássico na visão de Say, a percepção marginalista, o modelo keynesiano, a perspectiva marxista e o entendimento institucional. Enquanto os clássicos e marginalistas, partindo do lado da oferta da Economia, não compreendem o desemprego como um problema de difícil solução, os keynesianos, baseados no lado da demanda invertem toda a lógica de funcionamento do equilíbrio dos mercados, transformando a questão do emprego uma de suas preocupações centrais. Assim, de maneira breve, podemos dizer que os clássicos e marginalistas solucionariam o problema do emprego através da flexibilização de preços e salários. Os keynesianos, em seu turno, crêem que é necessário um aumento da demanda agregada para que o aumento do emprego possa ocorrer. Partindo de uma outra lógica, os marxistas compreendem o problema do emprego dentro do conceito de exército industrial de reserva, sustentando, dessa maneira, que o desemprego é inerente ao funcionamento do sistema capitalista. Por fim, os institucionalistas, como o próprio nome aponta, defendem a principalidade das instituições na determinação dos fenômenos econômicos, onde se pode incluir o desemprego. Para esses últimos teóricos, são justamente as instituições que determinam a melhor abordagem e possibilidade de solução dos conflitos de emprego em uma nação, de maneira a não existir uma solução geral e padrão aplicável a qualquer contexto. Todas estas perspectivas teóricas são tratadas com mais profundidade no primeiro capitulo, o qual, contempla, ainda, em sua última seção, algumas peculiaridades da questão do desemprego na Europa.

Diversas singularidades do mercado de trabalho alemão são tratados no Capítulo 2, o qual também apresenta a teoria referente ao objeto central desta dissertação, as Políticas Públicas de Emprego. Inicialmente, define-se políticas sociais, das quais as de emprego são um exemplo. Então busca-se apresentar a percepção das teorias descritas quanto a elas. Em um segundo momento, explora-se mais profundamente sua importância no mercado de trabalho alemão, já que é notório o fato de que desde sua formação no século XIX até décadas recentes, esta nação manteve taxas de desemprego relativamente mais baixas do que as encontradas nos demais países europeus. Excetuados momentos específicos, como a crise entre a primeira e a segunda guerra mundial, e a

recessão na década de 1970, momentos tais em que o desemprego mundial atingiu taxas elevadas, a Alemanha manteve sua taxa de desemprego baixa quando analisada sob uma perspectiva mundial, especialmente no que se refere ao desemprego entre os jovens (RAMOS, 1997).

Os motivos que levaram à Alemanha se estabelecer enquanto nação moderna com a forte participação do Estado na vida social, e depois como um modelo de *Welfare State*, podem ser compreendidos a partir do processo histórico que envolve a nação alemã. Desta maneira, o segundo capítulo da dissertação intenta demonstrar, partindo da definição e finalidade das Políticas Públicas de Emprego, como se estruturou o Estado Social alemão em dois períodos específicos, entre 1949 e 1989, e após 1990. O primeiro período em análise corresponde à edificação do *Welfare State*, cujo tipo de estrutura pode ser singularmente encontrado na Alemanha Ocidental. Tal modelo é considerado por muitos um bom modelo de organização do Estado, no que diz respeito à qualidade de vida e a direitos do cidadão, uma vez que este tipo de organização estatal assume um compromisso formal com seus habitantes quanto à manutenção de certo padrão de vida, de modo que, em momentos de infortúnio, cabe ao Estado oferecer assistência e recursos aos cidadãos, a fim de que estes possam desfrutar do bem-estar socialmente construído (OFFE, 1989).

Outras peculiaridades podem ser observadas na Alemanha entre 1949 e 1989. Após a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha foi dividida e veio a ser Reunificada somente em 1990. A divisão acarretou não somente na existência de dois Estados, mas em sistemas de produção distintos. Na República Federal Alemã (RFA), no lado ocidental, vigorou o capitalismo, e construí-se um Estado de Bem-Estar, como já mencionado anteriormente. Todavia, as condições do mercado de trabalho eram muito particulares. A guerra significou a morte cerca de 7 milhões de alemães (JUDT, 2008), os quais, na sua maioria, eram mão-de-obra nas indústrias em períodos anteriores ao embate entre as nações (SCHREIBER, 2004). As perdas de mão-de-obra na Alemanha foram tão significativas que durante as décadas de 1960 e 1970, o governo da RFA importou trabalhadores, primeiramente da Itália, seguidos pela Espanha, e mais tarde da Turquia (JUDT, Op. Cit). O principal programa de emprego na época consistia em trazer trabalhadores assalariados para território da Alemanha Ocidental para que estes

ocupassem posições nas indústrias, nos trabalhos menos prestigiados como marcenaria e técnico eletricista, além da construção civil, setor que teve grande importância no pós-guerra para a reconstrução de moradias para os habitantes e restabelecimento de patrimônio histórico (DUARTE, 2005).

Do outro lado da fronteira, na República Democrática Alemã (RDA), ou ainda na Alemanha Oriental, vigorou o regime socialista. Isso trouxe implicações para o mercado de trabalho, uma vez que o sistema socialista era operacionalizado por meio de uma economia centralizada, onde funcionava no pleno-emprego: o Estado fazia toda a programação da produção e alocava seus trabalhadores de maneira a inexistir o desemprego.

A questão da Política Pública de Emprego sofreu alterações no contexto nacional, com a Reunificação, uma vez que o governo da República Federal Alemã, que trabalhava dentro de preceitos capitalistas, incorporou os estados administrados pelo governo da República Democrática Alemã, que atuava dentro de preceitos socialistas. Assim, percebe-se que a Reunificação trouxe à Alemanha não somente a possibilidade de restaurar relações rompidas, como também uma nova dinâmica para o mercado de trabalho. Esta nova dinâmica e a mudança da lógica das Políticas Públicas de Emprego são analisadas no período atual, ou seja, de 1990 até hoje, ainda no segundo capítulo.

Em especial a Reunificação da Alemanha, em 1990, trouxe novos desafios aos pensadores de Políticas Públicas de Emprego (PPE) devido ao fato de que as nações reunidas eram fundamentalmente diferentes. Imediatamente após Reunificação, a Alemanha vivenciou um processo migratório interno relevante, em que muitos antigos moradores da Alemanha Oriental passaram a se estabelecer e procurar emprego na Alemanha Ocidental. Segundo o Instituto para Prevenção em Saúde (*Institut für Gesundheitsprävention – IGP*), a migração interna atingiu o saldo negativo[1] de mais de um milhão de pessoas que se transferiram do lado oriental para o lado ocidental entre 1990 e 2003 (IGP, 2008).

[1] Por saldo negativo deve-se entender que já estão descontadas as pessoas que se transfereiram da porção occidental da Alemanha para a região Oriental.

Além disso, ambas Alemanhas encontravam-se em estágios de desenvolvimento industrial distintos, especialmente no que se refere à tecnologia e à produtividade. As taxas de desemprego regionais também divergiam no país na época da Reunificação, sendo que na antiga República Democrática Alemã o desemprego era significativamente maior (IAB, 2007). O maior desemprego dessa região alemã advém, dentre outros motivos da crise do final do Regime Socialista, no bloco soviético. Obviamente, do ponto de vista teórico, era incongruente a existência de desemprego na República Democrática Alemã, pois, como foi mencionado, o pleno emprego consistia em um preceito. Não obstante, as dificuldades de planejamento, a obsolescência do parque industrial da Alemanha Oriental e sua função na divisão internacional dentro do Bloco Soviético contribuíram fundamentalmente para as diferenças existentes.

Finalmente, o terceiro e último capítulo expõe alguns dos possíveis determinantes da escolha alemã de elaborar e executar PPEs, mesmo quando não se pode provar sua eficiência econômica, ou ainda se está comprovada sua ineficiência. Aqui apresenta-se a idéia de manutenção da coesão social e de existência de um sentimento de "ser alemão" para justificar as ações políticas do Estado. O capítulo discute três pontos considerados como fundamentais: a formação do Estado Nacional moderno alemão; a possível dicotomia, com a qual a Alemanha se deparou entre a República de Weimar e o Nazismo; e finalmente a inserção deste país na União Européia. Essas três discussões inserem-se no contexto de compreensão de aspectos que determinam a postura da nação alemã perante as políticas sociais, e particularmente, as Políticas Públicas de Emprego, sendo, portanto, cruciais para elucidação de alguns fenômenos descritos no decorrer dos outros capítulos.

Apesar de se encontrar na fronteira entre a Economia e a Ciência Social, este último capitulo esclarece de maneira *sui generis* a hipótese central desta dissertação, de que o Estado alemão mantém-se mais regulador do mercado de trabalho devido à forma pela qual ele se compreende enquanto Estado e por sua percepção de obrigações para sua população nacional, e não por entender que esta regulação produz melhores resultados microeconômicos, em termos de alocação pareto-eficiente.

Como se verá, o Estado alemão apresentou, já em sua formação como Estado Nacional moderno, com Bismarck, a característica de implementar políticas públicas de

emprego antes de qualquer outro país. Um dos tipos mais tradicionais de PPEs, a assistência financeira ao desempregado, por exemplo, foi instituída já em 1871, pelo próprio Bismarck como um direito assegurado no 'Livro da Lei Social' (*Sozialgesetzbuch*), que hoje é parte das garantias asseguradas constitucionalmente. As Políticas Públicas de Emprego na Alemanha têm, assim, um significado fortemente ligado ao sentimento nacional e à coesão desta sociedade, independentemente de seu resultado em termos de eficiência econômica.

Assim sendo, temos metodologicamente os capítulos organizados: Mercado de Trabalho e Desemprego, abrangendo os arcabouços teóricos clássico e marginalista, keynesiano e marxista; Políticas Públicas de Emprego, definindo o conceito e sua finalidade e explorando-as em dois períodos distintos na Alemanha; e por fim, Fatores Determinantes das Políticas Públicas de Emprego na Alemanha, na busca por identificar as razões fundamentais para o posicionamento do Estado alemão.

Capítulo 1 - Mercado de Trabalho e Desemprego

Quando se pensa em Políticas Públicas de Emprego não se pode deixar de considerar as particularidades de um mercado tão singular quanto o do mercado de trabalho. Na medida em que o Estado ou a instituição governamental, ao formular políticas para o emprego, seja elas do lado da oferta ou da demanda de trabalho, está consciente de sua interferência, deve-se considerar os corpos teóricos que discorrem sobre este mercado especial a fim de compreender o tipo e a magnitude da intervenção estatal.

Dessa forma, os cinco principais arcabouços teóricos sobre o assunto são contemplados neste primeiro capítulo. Primeiramente, apresenta-se a visão clássica, onde são destacados os determinantes da oferta de trabalho, da demanda e dos mecanismos de equilíbrio. Na seção subseqüente, aponta-se a visão marginalista, embora muito próxima e fundamentada na clássica. Na terceira, descreve-se a posição keynesiana, a qual se formulou em diálogo com a posição clássica. Aqui, além das críticas à primeira posição teórica, esboça-se uma tentativa de explicar a posição do mercado de trabalho no equilíbrio macroeconômico. Uma quarta parte do capitulo é dedicada à posição marxista acerca do mercado de trabalho, uma vez que a exploração da mais valia produzida pelo trabalhador está no cerne desta teoria. Como quinta subseção, é apresentada a visão da Nova Economia Institucional, que apesar de não dispor especificamente sobre o mercado de trabalho, traz a luz conceitos relevantes para a análise deste. Finalmente, explana-se sobre o próprio desemprego, o qual estava completamente esquecido pelo desempenho dos "trinta anos gloriosos" e passou a ser considerado um problema de maior magnitude a partir do final da década de 1970, quando a crise se instala na economia capitalista. Nessa parte as posições de cada uma das teorias são retomadas e alguns dados empíricos são apresentados para justificar a importância crescente das Políticas Públicas de Emprego.

Esse primeiro capítulo teórico busca demonstrar as diversas percepções econômicas do mercado de trabalho, a partir das quais se justifica ou não a existência de Políticas Pública de Emprego. Assim, como ocorre nos demais paises, esses arcabouços teóricos despertam discussão e debate na Alemanha. Ainda que a relação entre as teorias

e as políticas especificas daquele pais seja indireta, não é possível compreender o posicionamento do Estado sem a apreensão dessas.

O mercado de trabalho na teoria clássica

A lei de Say e o equilíbrio no mercado de trabalho

Talvez o principio primeiro da economia clássica, não somente no que se refere ao mercado de trabalho, mas também ao mercado de bens e serviços, seja o que ficou conhecido como a lei de Say. Tal "lei" advoga que a oferta cria a sua própria demanda, o que pode ser visto no seguinte trecho do *Tratado de Política Econômica* daquele autor:

> "Vale a pena notar que um produto, tão logo seja criado, nesse mesmo instante gera um mercado para os outros produtos em toda grandeza de seu próprio valor. Quando o produtor dá o toque final a seu produto, ele esta ansioso para vendê-lo imediatamente, para que o valor do produto não pereça em suas mãos. (...) Assim, a mera circunstância da criação de um produto imediatamente abre um mercado para outros produtos." (SAY *apud* MIGLIOLI, 1989, p. 15)

A implicação principal da formulação de Say consiste no fato de que, para ele, e especialmente para os clássicos que a incorporaram[2], a oferta de qualquer produto cria sua própria demanda, de modo que a economia, mesmo quando vista de forma agregada, não apresenta problemas de demanda. Isso porque, no momento da produção, geram-se rendas, tais como salário, juros, lucro e renda da terra que, quando somadas, registram um valor igual ao do valor da produção. Essa assertiva, contemplada por todas as correntes do pensamento econômico, decorre da identidade entre Renda, Produto e Despesa. A partir dessa identidade, Say interpreta que a economia capitalista está sempre em equilíbrio, não se registrando situações de insuficiência de demanda ou de superprodução.

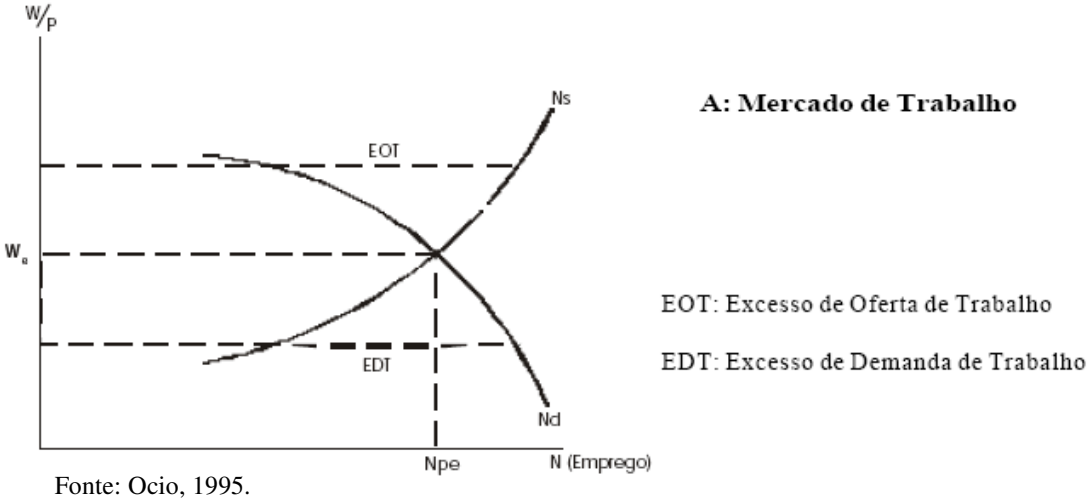
---

[2] Miglioli (1989) aponta em seu livro *Acumulação de Capital e Demanda Efetiva*, que a incorporação da lei de Say, enquanto um princípio categórico não foi assim definido pelo próprio Say, mas sim pelos importantes economistas que os seguiram, em especial David Ricardo (1772-1823) e John Stuart Mill (1806-1873).

Ocorre que, do ponto de vista da Renda, ela se reparte em Consumo e Poupança, não ficando claro, portanto, que a identificação do valor da produção agregada com a renda agregada garanta que tudo que foi produzido seja consumido. De acordo com Miglioli (Op. cit), Say supunha que os trabalhadores não poupavam, o que poderia eventualmente estar de acordo com a situação dos mesmos na época em que ele analisa o processo capitalista. Contudo, necessariamente os capitalistas poupavam e, então, para que a premissa inicial se mantivesse, era necessário que toda a Poupança fosse dirigida ao Investimento, isto é, que sua totalidade financiasse novo investimento, não havendo possibilidade de entesouramento.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, a consideração que a Oferta cria a sua própria Demanda, significa que não existe limite para a demanda potencial por trabalhadores, ou seja, toda a oferta por trabalho pode *a priori* ser atendida, estando a economia sempre em situação de **pleno emprego**. A demanda de trabalho, tal como explicita Keynes (1992) ao tratar dos postulados da teoria clássica referente ao mercado de trabalho vinculada à lei de Say, em seu livro A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, é dada por: salário = produto marginal do trabalho, onde rege a lei dos rendimentos decrescentes. E a oferta de trabalho, por sua vez, pela utilidade do salário, quando se emprega determinado volume de trabalho = a desutilidade marginal desse mesmo volume de emprego. O nível de emprego de equilíbrio, é obtido no ponto em que as curvas de oferta e demanda de trabalho se encontram. A região acima do ponto de equilíbrio delimita a área em que há excesso de oferta de trabalho. Em contrapartida, a região inferior ao ponto de equilíbrio delimita o excesso de demanda por trabalho. Ambos fenômenos são apresentados no Gráfico 1. Nesse gráfico, o eixo horizontal (x) aponta o volume de emprego (N), enquanto o eixo vertical (y) determina do nível real de salário (W/P).

Gráfico 1 – Equilíbrio no Mercado de Trabalho



Fonte: Ocio, 1995.

Tal como explicita o Gráfico 1, os clássicos consideravam que o que importava era o salário real (W/P), isto é, o salário (W) em relação ao nível de preços (P). Em termos práticos, então, o equilíbrio no mercado de trabalho ocorria no momento em que a produtividade marginal do trabalho "interceptasse" a utilidade do salário, sendo que esse ponto era garantido pela perfeita flexibilidade de preços e salários, pela completa flexibilidade da mão-de-obra e por um sistema quase perfeito de informações entre os ofertantes de trabalho e os demandantes de trabalho (OCIO, 1995). Um salário real acima do salário de equilíbrio geraria um excesso de oferta, o que, por sua vez, pressionaria os salários, para que eles diminuíssem. No caso de um salário real abaixo daquele sancionado como o de equilíbrio, o processo caminharia em sentido inverso.

Compreender o estabelecimento do equilíbrio no mercado de trabalho é de fundamental importância no arcabouço teórico clássico, uma vez que é a partir desse equilíbrio que seria estabelecido o equilíbrio geral macroeconômico. Tal modelo de equilíbrio contempla 4 variáveis: o emprego, a renda nominal, o salário nominal e os preços. Este modelo agrega os mercados de bens, de trabalho e monetário, mas sua solução se inicia no mercado de trabalho. Dessa forma, será o nível de emprego que determinará o nível de renda.

Isso justifica a posição clássica quanto ao desemprego, onde somente o **desemprego voluntário**[3] e **friccional**[4] eram admitidos, já que pela lei de Say não pode haver excesso de demanda. A existência de desemprego involuntário resulta do fato de o sistema de informações não ser perfeito, isto é, que o número de postos de trabalho à disposição e a oferta de trabalho existente desconhecem-se, uma em relação a outra, o que, ao longo do tempo, é sanado. Disso se conclui que o desemprego é um fenômeno de curto prazo. Isso corresponde a dizer que, segundo os clássicos, sempre haveria um salário suficiente baixo oferecido pelas empresas para que todos os trabalhadores estivessem empregados. A variável de ajuste seria, então, o salário real, pois o produto marginal do trabalho somente pode ser alterado no longo prazo.

Valeria à pena ainda mencionar que a lei de Say é compatível com a Teoria Quantitativa da Moeda, onde Mv = PY, sendo M a quantidade de moeda, v a sua velocidade, P o nível de Preços e Y a renda. Tal como salienta Miglioli (Op. Cit), nos clássicos, a moeda é apenas um véu, tendo como única função facilitar a troca. É por isso que, havendo poupança, essa não pode ser entesourada, pois não se apresenta como reserva de valor. Além disso, o aumento de sua quantidade não influencia a Renda, o Consumo e Investimento, e sim, o nível de preços, tal como se depreende da expressão da Teoria Quantitativa da Moeda.

O Mercado de Trabalho na teoria marginalista.

A percepção marginalista original do mercado de trabalho data do final do século XIX e possui caráter microeconômico e individualista (OCIO, 1995, p.13). O trabalho é visto como um recurso homogêneo e escasso; sendo simplesmente uma extensão da função de produção. Tanto do lado da oferta como da demanda, a compreensão está de

---

[3] Desemprego voluntário é aquele causado pela negação do trabalhador a se sujeitar a salários reais oferecidos pelos empresários, em decorrência da ação dos sindicatos e mesmo do Estado, ao definir um salário mínimo e referendar pisos para algumas categorias.

[4] Raúl Prebisch, ao resumir a discussão de Keynes com os clássicos na Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda, define desemprego friccional como "a falta de emprego provocada temporariamente pelos ajustes do sistema econômico, devido ao tempo que demora o deslocamento de trabalhadores de uma atividade para outra". (PREBISCH, 1991, p. 27)

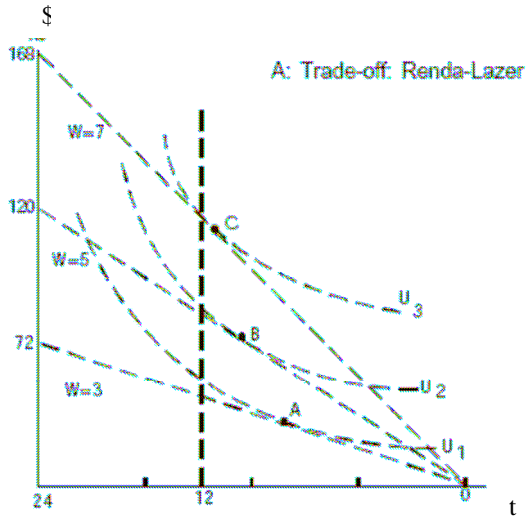
acordo com os postulados do mercado de trabalho da teoria clássica, mas nela é introduzido o conceito de utilidade. Assim, do lado da oferta de trabalho, temos trabalhadores regidos pelo comportamento racional dos agentes econômicos, buscando maximizar suas utilidades individuais pelo princípio da desutilidade marginal do trabalho. Já do lado da demanda por trabalho, temos as firmas que empregam o fator trabalho em sua produção com base na lei dos rendimentos decrescentes e almejando maximizar seus lucros, também de acordo com a racionalidade econômica.

Oferta de trabalho

De acordo com essa teoria, inicialmente considera-se a escolha de cada trabalhador, o qual deve obter seu nível máximo de satisfação, que depende de seu nível de renda e, conseqüentemente, do consumo e de sua disponibilidade de tempo para lazer. Assim, cada trabalhador está exposto a um *trade-off* no qual deve escolher como distribuir seu tempo entre o lazer e o trabalho. O Gráfico 2 demonstra este *trade-off*. Cada curva de indiferença U representa as possíveis combinações de lazer e trabalho que dariam a um trabalhador o mesmo nível de satisfação.

Como se percebe, as curvas são decrescentes devido a crescente desutilidade marginal do trabalho, ou seja, o trabalhador somente estará disposto a abrir mão de horas de lazer caso a remuneração das horas adicionais de trabalho seja crescente. Como em qualquer curva de indiferença da microeconomia, a inclinação no ponto das curvas estabelece a relação de substituição entre os dois bens em questão, nesse caso, o trabalho e o lazer. Dito de outra maneira, a inclinação das curvas de indiferença no mercado de trabalho estabelece o salário-hora requerido pelo trabalhador especifico para trabalhar uma hora adicional. Uma vez que *trade-off* do gráfico 2 é estabelecido entre lazer e trabalho, temos no eixo horizontal do gráfico (x) o número de horas trabalhadas (t), totalizando o montante de 24 horas diárias, e no eixo vertical (y), a remuneração medida em unidades monetárias ($), sendo essa a forma de mensurar a utilidade do trabalho.

Gráfico 2 – Curvas de Indiferença e Restrição Orçamentária



Fonte: Ocio, 1995.

No Gráfico 2, vemos 3 possibilidades de restrições orçamentárias, com salários-hora, w, de 3, 5 e 7 reais respectivamente. Os pontos A, B e C são aqueles que otimizam a utilidade deste trabalhador para cada uma das restrições orçamentárias. Como seria de se esperar, o gráfico demonstra que quanto maior o salário-hora, maior a propensão do trabalhador a trocar tempo de lazer por trabalho, e assim, maior a carga horária laboral que satisfaz o trabalhador.

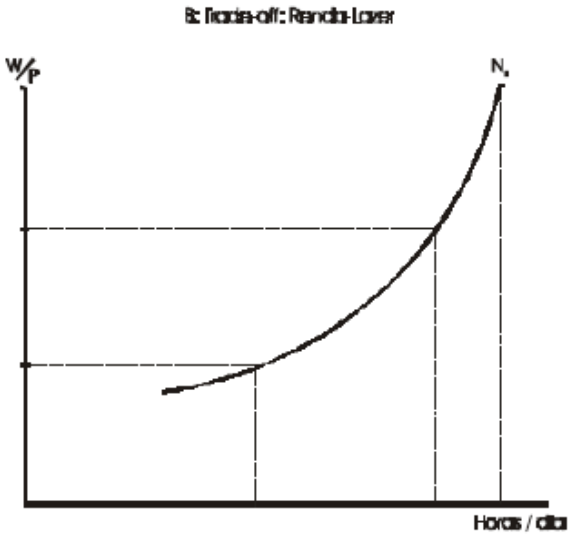
Em termos macroeconômicos, a oferta agregada de trabalho compreende a soma das ofertas individuais de trabalho para cada valor de salário real e que pode ser escrita na forma:

$$Ns = g\,(W/P) \qquad g' > 0$$

O Gráfico 3 demonstra tal função que, devido a desutilidade marginal do trabalho crescente, é positivamente inclinada. É importante notar, entretanto, que a usual

inclinação pode ser invertida para salários muito elevados. Isso decorre do fato de que, nesses casos, o *efeito renda*[5] é maior que o *efeito substituição*[6], característico dos *trade-offs* microeconômicos, o que não pode ser percebido nesse gráfico, cujo eixo horizontal indica a quantidade de horas diárias (horas/dia) a serem trabalhadas e o eixo vertical aponta o nível de salário real (W/P).

Gráfico 3 – Oferta Agregada de Trabalho



Fonte: Ocio, 1995

Demanda por trabalho

Como já foi dito anteriormente, a demanda por trabalho pode ser vista sob a égide da função de produção das firmas. Desta forma, faz-se necessário considerar a base tecnológica do conjunto das empresas da economia, a qual, no curto prazo, é constante, uma vez que não se pode alterar o capital fixo[7] sem a espera da maturação do

[5] O efeito-renda pode ser definido como "a porção de mudança na quantidade demandada que é atribuída a mudança na renda real que resulta da mudança de preço". (BRUDA; WYPLOSZ, 2005, p. 421).
[6] Por efeito-substituição compreende-se "o comportamento da mudança total na quantidade demandada que é atribuível a mudança nos preços relativos". (BRUDA; WYPLOSZ, 2005, p. 421).
[7] Entende-se por capital fixo as plantas das fábricas, bem como máquinas e equipamentos.

investimento que, por sua vez, não ocorre antes do longo prazo. Logo, no curto prazo, somente o fator trabalho pode ser alterado.

A demanda clássica pressupõe ainda rendimentos decrescentes, com os quais as firmas devem maximizar seus lucros em mercados em concorrência perfeita. Em notação matemática, temos a função para demanda:

$$Q = q\ (Nd, K) \qquad\qquad q' > 0 \quad e \quad q'' < 0$$

E a função para o lucro:

$$L = Q - W$$

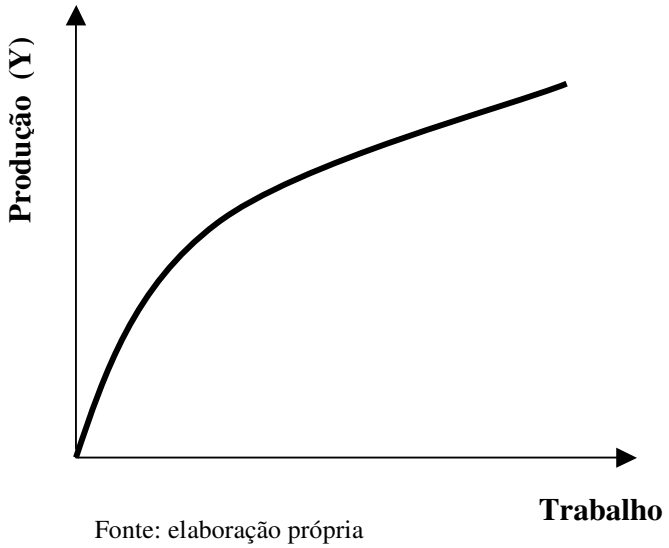
Com Q sendo o produto medido em unidades monetárias e W os salários pagos.

Sabe-se que nos mercados em concorrência perfeita, as firmas maximizam seus lucros quando seu custo marginal é igual a receita marginal, que por sua vez pode se igualar ao preço (CMg = RMg = P). No mercado de trabalho, o custo marginal pode ser compreendido como o quociente entre o salário nominal e o produto marginal do trabalho (CMg = W/PMg). Assim, temos, partindo-se da igualdade com preço, que o produto marginal iguala-se ao salário real (PMg = W/P).

Em termos práticos, estas constatações matemáticas significam que cada empresa emprega a quantidade de trabalhadores até o ponto em que o produto marginal se iguale o salário real[8]. O Gráfico 4 mostra que, para uma única empresa, quando o insumo trabalho aumenta, a função de produção também aumenta, mas a taxas declinantes.

[8] Vale observar que essas assertivas estão em completo acordo com o primeiro postulado da teoria clássica, o que foi detalhado por Keynes na Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Renda, mencionado anteriormente.

Gráfico 4 – Função Produção



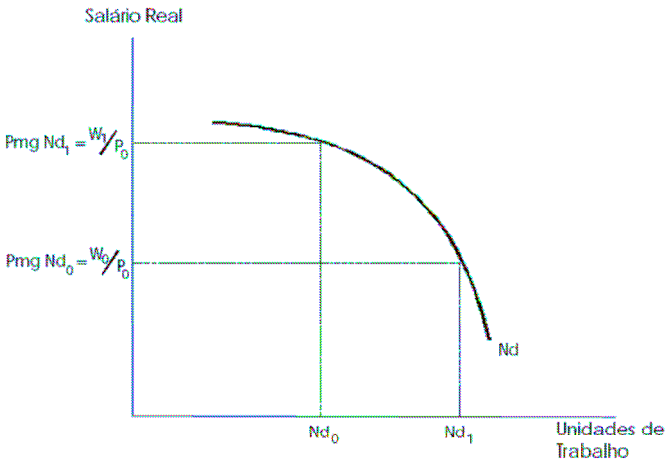
Fonte: elaboração própria

Em termos agregados, temos a função estritamente técnica, já que originada da função produção:

$$Nd = f\ (W/p) \qquad f' > 0$$

Conforme demonstra o Gráfico 5, a função é negativamente inclinada, dada a relação inversa que se estabelece entre a demanda por mão-de-obra e o salário real, uma vez que a função produção segue a lei dos rendimentos decrescentes.

Gráfico 5 – Demanda Agregada



Fonte: Ocio, 1995.

Mercado de Trabalho Keynesiano

Ao deparar-se com a maior crise vivenciada pelo capitalismo até então, John Maynard Keynes concluiu que o modelo clássico era fortemente simplificador, para não dizer equivocado, em especial para o mercado de trabalho. Tal como foi descrito na parte 1 deste capítulo, o entendimento era de que, a partir do pleno emprego dos fatores de produção e seguindo a lei de Say, o nível de emprego de equilíbrio era determinado e todas as demais variáveis dele decorriam.

Foi observando o acentuado crescimento do desemprego mundial, particularmente do mundo desenvolvido, que Keynes tornou a explicação das variações no nível de emprego o propósito primordial de sua teoria (PREBISCH, Op. cit). Em seu livro *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, o economista inglês primeiro descreveu os pressupostos clássicos, para com base em seu questionamento construir um novo modelo teórico, no qual a teoria clássica poderia ser considerada somente como um caso especial.

Crítica aos Clássicos

Fundamentalmente, Keynes inicia sua crítica aos clássicos pela incapacidade desses explicar o que o autor denomina desemprego involuntário. Para o economista inglês, diferentemente do que acreditavam os clássicos, o desemprego é um fenômeno involuntário que decorre da insuficiência da demanda para absorver todos os produtos resultantes do pleno emprego das forças produtivas (Op. cit). Keynes nega claramente a idéia clássica de que o desemprego é fruto de salários reais elevados, afirmando não haver resistência dos trabalhadores à redução desses salários.

> "Uma redução dos salários reais, devida a uma alta nos preços, não acompanhada da elevação de salários nominais, não determina, por via de regra, uma diminuição da oferta de mão-de-obra disponível a base do salário corrente." (KEYNES, 1992, p. 30)

Keynes retorna aos pressupostos da teoria clássica, para a partir dele desconstruir este arcabouço e elaborar seu próprio. Como vimos na primeira seção, a teoria clássica baseia-se em dois fortes pressupostos, na igualdade entre salário e produto marginal, do lado da demanda por trabalho, e na correspondência entre a utilidade do salário para o trabalhador e a desutilidade marginal do trabalho, pelo lado da oferta de trabalho. Nos dois casos, essa "igualdade" corresponde à situação de equilíbrio da demanda e da oferta de trabalho.

Enquanto aceita o primeiro postulado, o que se refere à demanda no mercado de trabalho, Keynes rejeita frontalmente o segundo, aquele que fornece as bases para a compreensão do desemprego enquanto fenômeno voluntário. De fato, tendo em vista a posição em que se encontram os trabalhadores frente às empresas, esses, segundo Keynes, estariam muito mais preocupados com o salário relativo e nominal do que com o real, para com o qual os trabalhadores pouco podem influir (PREBISCH, Op. Cit). Dessa forma, ao refutar que a oferta de trabalho contemple o salário real, Keynes acaba por refutar o conjunto da teoria clássica, pois já sua compreensão sobre o mercado de trabalho não se sustentaria: não seria mais "verdade" que sempre haveria um determinado salário que garantiria emprego a todos os trabalhadores, bem como o pleno emprego não seria mais uma realidade permanente. Quanto ao pleno emprego, em especial, Keynes frisa que, mesmo sendo possível, em tese, que os mecanismos de ajuste do mercado – preços e quantidades – pudessem, no longo prazo, ajustar os desequilíbrios, isso não interessaria pois, "no longo prazo, todos estaremos mortos" (KEYNES, *apud* SCHWARTZ, 1984, p. 47)

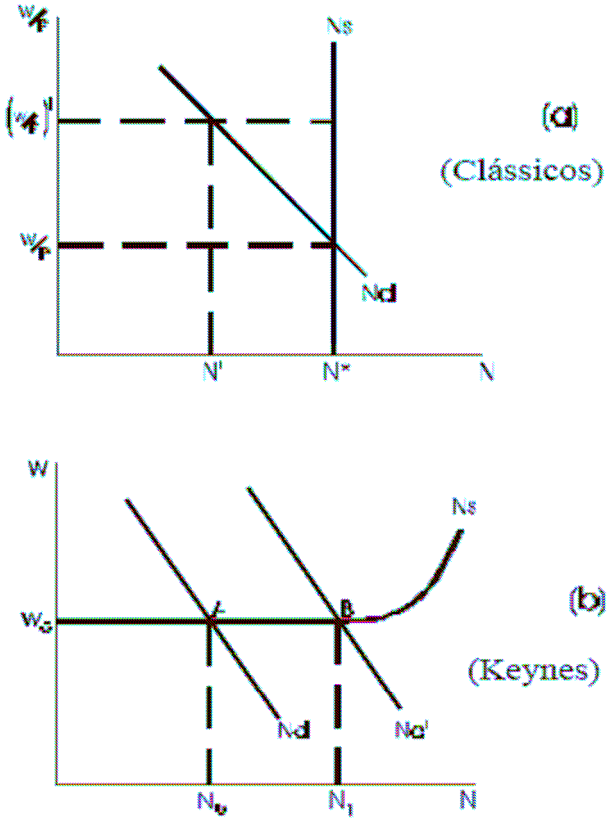
Keynes, ao construir sua teoria, vai lembrar que o objetivo dos empresários é a obtenção de lucro e, a partir daí, vai definir a demanda efetiva como sendo o ponto sob a demanda agregada (que é interceptada pela oferta agregada) onde a expectativa de retorno dos investimentos dos capitalistas é máxima. Da intercessão entre a demanda agregada e a oferta agregada decorreria um determinado nível de Produto / Renda, a que, considerando a relação técnica entre as máquinas e equipamentos e os trabalhadores, isto é, o nível de desenvolvimento tecnológico vigente, resultaria o nível de emprego. Esse, somente por mera coincidência, corresponderia ao pleno emprego. Dessa forma, Keynes

muda o foco da análise da Oferta para a Demanda e, nessa, dá principalidade à expectativa na determinação do nível do Investimento.

Ainda em relação aos clássicos, considerando o princípio da demanda efetiva como o ponto de partida de seu arcabouço teórico, Keynes afirma que a solução clássica para o desemprego, de flexibilizar os salários em caso de desemprego, pode até mesmo agravar a falta de emprego, caso a redução arbitrária dos salários nominais gere uma redução da demanda dos assalariados, cuja propensão a consumir é relativamente alta em comparação às classes mais abastadas, por bens de consumo (KEYNES, Op. Cit).

Abaixo, o Gráfico 6 contrasta a posição clássica e keynesiana quanto à determinação do emprego. Como se percebe, na parte (a) do gráfico temos uma curva de oferta de trabalho horizontal, já que existe a perfeita flexibilidade de salários e preços, de modo que a oferta é definida apenas pela quantidade de trabalhadores. Na parte (b) do gráfico, tem-se a posição keynesiana, onde a oferta de trabalho, em temos nominais, é horizontal até certo ponto, devido a ação de sindicatos, existência de salários mínimos e acordos coletivos de trabalho (OCIO, Op. Cit). Após o ponto N_1, a oferta passa a ser crescente, pois se teria ultrapassado a situação de curto prazo. Assim como antes, nesse gráfico W/P é o nível de salário real, sendo W o nível nominal, e N o nível de emprego.

Gráfico 6 – Desemprego clássico e keynesiano



Fonte: Ocio, 1995.

No gráfico (a), o equilíbrio ocorre no ponto (N^*, W/P), sendo W/P o salário que iguala a produtividade marginal do trabalho. Caso o nível competitivo de emprego fosse N', o salário real correspondente seria (W/P)'. Ainda na parte (b) do gráfico, pode-se concluir por duas situações de demanda de trabalho, uma keynesiana, em que a intersecção ocorre em A, e uma walrasiana[9], cuja intersecção se dá em B. Para a curva keynesiana, o nível de emprego de equilíbrio é N_0. Já para a demanda walrasiana, o equilíbrio determina um nível de emprego N_1. Exatamente a diferença entre estes dois pontos ($N_1 - N_0$) consiste no desemprego involuntário. Nas próprias palavras de Keynes:

[9] Marie-Ésprit-Léon Walras foi um economista francês que ficou conhecido como um dos líderes da Revolução Marginalista e cuja principal contribuição foi a Teoria do Equilíbrio Geral. O equilíbrio walrasiano é aquele já apresentado na visão marginalista.

> "Existem desempregados involuntários quando, no caso de uma ligeira elevação dos preços dos bens de consumo de assalariados relativamente aos salários nominais, tanto a oferta agregada de mão-de-obra disposta a trabalhar pelo salário nominal corrente quanto a procura agregada da mesma ao dito salário são maiores que o volume de emprego existente." (KEYNES, 1992, p.32)

Equilíbrio keynesiano no mercado de trabalho

A admissão do desemprego involuntário como fruto da insuficiência de demanda inverte a causalidade entre a produção e o emprego (DELFAUD, 1978). Para Keynes, a produção no momento atual, que resulta da demanda efetiva, é determinante do emprego, e não o contrário, como visto no equilíbrio clássico. Prebisch, ao comentar Keynes, reforça a diferença entre o equilíbrio keynesiano e o clássico ao descrever a possibilidade de uma série infinita de valores admissíveis por este último:

> "Keynes sustenta, *pelo contrário*, que só há um ponto de equilíbrio, um único nível de emprego em que a demanda e a oferta agregadas coincidem. É *geralmente inferior ao do pleno emprego,* estado ao qual só se chega por acidente ou desígnio. Para além desse ponto de equilíbrio, a demanda se torna menor que a oferta e, em conseqüência, o emprego não pode aumentar." (PREBISCH, 1991, p.32, grifos nossos)

O próprio Keynes, ao resumir seu pensamento, no capítulo 18 de a Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Renda, define quais são suas variáveis independentes e dependentes e o que considera constante. São constantes, já que sua análise refere-se ao curto prazo: a capacidade e quantidade de mão-de-obra, a quantidade e qualidade dos equipamentos, o estado de desenvolvimento técnico, o grau de concorrência, as preferências e hábitos dos consumidores, a desutilidade das diversas intensidades e tipos de trabalho, incluindo a supervisão e organização, e a estrutura social, com seus aspectos de distribuição da renda. Suas variáveis independentes são: propensão marginal a consumir (definida pela propensão psicológica a consumir), escala da eficiência marginal a consumir (função da atitude psicológica relativa à liquidez e da expectativa psicológica

do rendimento futuro dos bens de capital) e taxa de juros. As variáveis dependentes são: o volume de emprego e a renda nacional (KEYNES, 1992).

Keynes, ao examinar os componentes da demanda, demonstra que a propensão marginal a consumir (o quanto do acréscimo de 1 na renda é destinado ao consumo) é uma constante, formada historicamente em cada país, somente passível de alteração no longo prazo e / ou em guerras e revoluções. Segundo ele, a propensão marginal a consumir refletiria a idéia que uma sociedade tem sobre si mesma, formada pelo seu passado e por sua percepção de futuro. Dessa forma, o Consumo não poderia ser o elemento explicativo das variações do nível de emprego (KEYNES, op. cit).

O responsável por isso seria o Investimento, tal como ele anuncia ao apresentar o Princípio da Demanda Efetiva no capítulo 3 da Teoria Geral. O Investimento seria, por sua vez, determinado pela Eficiência Marginal do Capital, definida como uma relação entre o Retorno Esperado do Investimento e o Preço de Oferta desse mesmo Investimento.[10] Keynes ainda irá confrontar a Eficiência Marginal do Capital com a taxa de juros, de modo que o investimento cessaria quando as duas variáveis fossem iguais. Apesar disso, Keynes dá principalidade às expectativas que estão presentes no Retorno Esperado do Investimento na determinação do Investimento.

Considerando que essas expectativas podem se alterar bruscamente, dados os sinais advindos do mercado, fundamentados ou não em fatos reais (Keynes, em seu capítulo 12, sobre *O Estado da Expectativa a Longo Prazo*, mostra como a Bolsa, por exemplo, pode ser um elemento a mais que contribui para o quadro de incerteza sobre o qual é tomada a decisão de investir ou não), haverá situações em que a redução da taxa de juros em nada influirá para que o investimento seja retomado. Daí decorre sua proposição de que o Estado esteja permanentemente monitorando a economia e, por conseqüência, intervindo para que são se criem situações de insuficiência de demanda.

---

[10] O Retorno Esperado do Investimento seria o valor da venda da produção decorrente de um novo investimento, enquanto esse fosse utilizado. Nesse sentido, funda-se em expectativas que, segundo Keynes, satisfaçam o empresário médio para que esse decida a investir. O Preço de Oferta é o preço que o produtor da máquina, por exemplo, deseja para produzir uma unidade a mais dessa máquina.

Percepção marxista do mercado de trabalho

A teoria marxista analisa o mercado de trabalho dentro do escopo da reprodução ampliada do capital. Isto porque, para aumentar tal reprodução e, com isso a acumulação, é preciso acrescer tanto o capital constante quanto o variável. Entende-se por capital constante, o valor correspondente às máquinas e equipamentos utilizados no processo de produção capitalista; e por capital variável, o valor correspondente ao número de trabalhadores empregados. Os capitais constante e variável empregados na produção definiriam uma determinada composição orgânica do capital, tanto maior, quanto maior for o peso da parte constante em relação à parte variável. Apenas a título de esclarecimento, Marx somente trabalha com a categoria de valor quando está analisando o funcionamento do capitalismo em sua apreensão abstrata. Assim que se aproxima do concreto, o valor sofre transformações, de valor em preço de produção e desse para preço de mercado (MARX, 1980).

De qualquer forma, existem dois mecanismos pelo qual é possível aumentar a força de trabalho a fim de se ampliar a acumulação. Primeiramente, pode-se tornar mais intensa a exploração[11] dos trabalhadores já empregados, por meio, por exemplo, do aumento de sua jornada ou do ritmo de trabalho. Além disso, o capital variável pode crescer por meio da ampliação do número de trabalhadores, ou como diria Marx, pelo alargamento do exército industrial ativo (MIGLIOLI, 1989).

Se por um lado, dentro da população economicamente ativa (PEA) há trabalhadores empregados, e que, portanto, integram o exército industrial ativo, existem também aqueles que não possuem emprego, aos quais a classe capitalista recorre somente em momentos de intensa acumulação, isto é, quando ocorre um aumento na demanda por trabalho. Marx irá denominar essa parte da população como exército industrial[12] de reserva.

---

[11] O termo exploração na teoria marxista não corresponde ao mesmo termo correntemente usado na língua portuguesa. A língua inglesa distingue os termos *exploration* de *exploitation*, sendo que o primeiro condiz com a semântica tradicional na língua lusitana, e o segundo o sentido utilizado pelos marxistas.

[12] Na época em que Marx escreveu a indústria abrangia praticamente toda atividade produtiva, isto é, que gerasse mais valia. Assim sendo, para opor o capital produtivo ou capital função ao capital comercial ou

> "É a própria acumulação capitalista que produz constantemente – e produz em razão direta de sua própria energia e amplitude – uma relativamente excessiva população de trabalhadores, isto é, uma população maior do que o necessário para as exigências médias da auto-expansão do capital, e, portanto, uma população excedente." (MARX, 1962, p.630)

A citação levanta dois pontos fundamentais para compreensão da posição marxista quanto ao desemprego e ao mercado de trabalho. Em primeiro lugar, Marx menciona uma **relativa** excessividade de trabalhadores. Isso significa que Marx não exatamente partilhava da visão malthusiana de que o crescimento populacional dificultava a condição de sobrevivência da população, especialmente, a proletária, cujas taxas de reprodução eram maiores[13]. A relatividade da sentença implica o fato de que o sistema capitalista manteria parte da população enquanto exército industrial de reserva, independentemente de seu tamanho. Essa última constatação nos leva ao outro ponto fundamental. Conforme pode se perceber na citação, a manutenção de trabalhadores desempregados é crucial para o funcionamento do sistema de produção, pois sem esses trabalhadores fica estabelecida uma barreira para o capital se expandir, ampliar sua acumulação. Desta forma, a própria acumulação produz certo excedente de mão-de-obra, a fim de não restringir sua continuidade. Por outro lado, a existência de um exército industrial de reserva, também seria um meio de regular o nível salarial médio.

Miglioli aponta alguns meios de como seria criado e perpetuado o exército industrial de reserva. Primeiro: o processo de acumulação tende a concentrar e a centralizar o capital, de forma que uma grande massa de pequenos proprietários com o desenvolvimento do sistema capitalista se vê destituído dos meios de produção. Uma vez que esses fiquem sem seus meios produtivos, resta-lhes somente a opção da venda de sua força de trabalho, de maneira que os mesmos são lançados a massa de trabalhadores[14]. Segundo: Marx defende que existe uma tendência ao aumento da composição orgânica do

---

financeiro (não geradores de excedente), falava de capital industrial. No capitalismo contemporâneo talvez fosse mais apropriado falar de capital produtivo e não de industrial.

[13] Apenas a título de curiosidade, essa percepção não se manteria nos tempos atuais, dada a queda da taxa de fertilidade em todos os segmentos de renda das populações.

[14] Daí não decorre, nem para Miglioli e muito menos para Marx, que as pequenas empresas tendem a desaparecer. Na realidade brasileira, por exemplo, as estatísticas do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE mostram claramente que tanto as taxas de novos registros como a de "mortalidade" (cessação da atividade, de maneira formal ou não), registram também alta taxa de crescimento.

capital, ou seja, da intensificação do capital constante em relação ao capital variável. Tal intensificação não significa somente mais máquinas sendo operada por um mesmo trabalhador, mas também o aprimoramento das técnicas de produção e a substituição da força de trabalho por máquinas, inferindo maior velocidade ao processo técnico do trabalho, em outras palavras, elevando a produtividade. Ainda de acordo com O Capital, a tendência ao aumento da composição orgânica adviria da percepção do capitalista de que é exatamente a intensidade de seu capital fixo que lhe confere lucro, quando da divisão da mais valia entre todos os demais capitalistas, no processo de transformação do valor em preço de produção. Dessa forma, por ser uma percepção comum entre a classe de capitalistas, o sistema tende a se tornar cada vez mais intensivo em capital, o que pode ampliar ainda mais o exército industrial de reserva. A rigor, o único momento em que isso não ocorreu, no plano dos países centrais e em alguns da periferia do sistema capitalista, foi nos trinta anos gloriosos, onde condições específicas atuaram fortemente para que o aumento da produtividade fosse mais do que compensado pelo aumento de novas empresas ou pelo aumento da escala da produção.

Por fim, Miglioli afirma que o próprio sistema de salários cria e perpetua um excedente de trabalhadores, na medida em que o salário corresponde ao preço da mercadoria força de trabalho, mas deve fornecer os meios de subsistência necessários não somente para a manutenção do trabalhador, mas também para sua reprodução (MIGLIOLI, OP. Cit). Diz Marx:

> "A força de trabalho retirada do mercado por causa de desgaste e morte deve ser continuamente substituída por, no mínimo, um igual montante de nova força de trabalho. Daí, a soma de meios de subsistência necessários para a produção de força de trabalho tem de incluir os meios necessários para os substitutos do trabalhador, isto é, seus filhos, a fim de que esta raça peculiar de proprietários de mercadoria possa perpetuar seu aparecimento no mercado." (MARX, 1962, p.172)

Ademais, em momentos de acumulação intensa, ocorre um aumento da demanda pela força de trabalho, o que exerce uma pressão altista sobre os salários. Naturalmente, a classe capitalista resiste a que seu lucro seja reduzido e o salário aumentado, o que mais uma vez justificaria a manutenção do exército industrial de reserva. Resumidamente, Miglioli resume a posição marxista quanto ao desemprego, afirmando que se trata de

"uma exigência do sistema capitalista de produção: a necessidade de preservar um mercado de trabalho abundante, que não oponha limites à acumulação de capital." (MIGLIOLI, 1989, p. 85)

Importância das Instituições: a abordagem evolucionista ou neoschumpeteriana

A abordagem evolucionista ou neoschumpeteriana é a escola de pensamento para a qual as instituições apresentam importância crucial. Essa escola considera que, em uma sociedade, as instituições "são o determinante implícito da performance de longo prazo das economias" (NORTH, 1990, p. 107). Se pensarmos, portanto, sob a ótica do mercado de trabalho, temos que considerar desde estruturas estatais e mercadológicas que determinam ou influenciam as relações entre empregador e trabalhador, como políticas públicas ou projetos privados que reverberem nessa relação.

Derivada do pensamento econômico neoclássico, os evolucionistas mantiveram a referencia microeconômica, a parir da qual desenvolveram sua teoria. Todavia, distanciando-se dos neoclássicos, esses teóricos questionam as premissas de informação completa e racionalidade, as quais são bases para a teoria microeconômica ortodoxa. Ao contrário desses, os evolucionistas afirmam que, com raras exceções, tais premissas não são cumpridas, e que na realidade são as instituições que determinam as limitações que fornecerão as informações para os tomadores de decisão. Para essa linha de pensamento, somente o *framework* institucional adequado poderá levar a um processo de tomada de decisão eficiente.

Justamente essa conclusão é bastante interessante para a análise de Políticas Públicas, uma vez que implica que somente com uma estrutura adequada de organizações pode-se obter decisões de política por parte de seus pensadores que produzam resultados eficientes.[15] Parece claro que as diferentes políticas sociais produzem resultados distintos

[15] A denominação "eficiente", derivada do padrão neoclássico, será melhor explicada na seção posterior. De qualquer forma, determinar a eficiência das Políticas Públicas de Emprego é sempre uma tarefa árdua, já que é impossível separar os efeitos das políticas das próprias dinâmicas do mercado de trabalho.

nas diversas nações em que são aplicadas. Mesmo políticas muito semelhantes, tais como o Seguro Desemprego, que existe em muitos paises do mundo, não são percebidas pela população nacional, ou mesmo pelo Estado, da mesma maneira. Talvez a melhor forma de apreender este fenômeno seja por meio da compreensão da importância das instituições para a teoria e a performance econômica.

Assim, segundo tal abordagem teórica, o que regularia efetivamente a forma de funcionamento do mercado de trabalho seriam as instituições existentes em tal mercado, bem como aquelas da nação que possam ser relevantes. Disso decorre, por exemplo, que para que as políticas públicas de emprego obtenham o resultado almejado é necessário que os elaboradores de política tenham consciência das limitações de suas instituições e levem em conta tanto as idéias relevantes para a sociedade em que estão inseridos, como também possíveis ideologias.

Especificamente no caso alemão, cujas políticas são analisadas adiante, deve-se considerar em especial a importância das ideologias, uma vez que o processo de construção da identidade nacional foi ali muito peculiar. Além disso, recentemente, com a reunificação, foram incorporados ao sistema produtivo capitalista os 5 estados em que, por 40 anos, a ideologia dominante era a socialista.

A importância das instituições para a formulação e análise de Políticas Públicas é inegável, e para o caso alemão, fundamental para seu entendimento. Todavia, não é objetivo dessa dissertação fazer uma análise microeconômica nos moldes das análises evolucionistas[16]. Somente os conceitos derivados dessa escola serão aqui utilizados.

Interpretação do Desemprego

Os corpos teóricos apresentados defendem posicionamentos distintos quanto ao problema do desemprego. Enquanto os clássicos advogam que este problema é um fenômeno voluntário, os keynesianos argumentam que ele é inerente ao capitalismo, pois decorre da variação das expectativas vinculadas ao investimento. Os marxistas, por sua

[16] Para uma análise microeconométrica das Políticas Públicas de Emprego alemãs ver Tobias Hagen (2003)

vez, também defendem que o desemprego é intrínseco ao sistema capitalista, mas como elemento decorrente da própria concorrência estabelecida entre os capitalistas no processo de produção e na transformação do valor em preço de produção, o que conduziria a aumento crescente da composição orgânica do capital. Para os evolucionistas, o desemprego depende diretamente das instituições envolvidas presentes na nação.

Independentemente dos diferentes posicionamentos teóricos, após a depressão da década de 1930 e a II Guerra Mundial (1939 – 1945), o mundo desenvolvido viveu praticamente 30 anos muito próximo a uma situação de pleno emprego (ver tabela 1), de maneira que a questão do desemprego não se colocava como uma possibilidade social relevante, permanecendo alheia aos debates políticos e às reivindicações sindicais.

Nesse período, os Estados europeus iniciaram a construção do que ficou conhecido como *Welfare State*, no qual a proteção social ao cidadão encontrava-se no cerne da preocupação governamental. A partir de políticas keynesianas de demanda e com substancial auxílio americano, a Europa foi reconstruída, os países voltaram a crescer e estabeleceu-se uma determinada relação entre a classe capitalista e a trabalhadora. Aos trinta anos que se sucederam a II Guerra Mundial convencionou-se chamar de Era de Ouro[17] ou Compromisso Keynesiano. Qualquer que seja a denominação atribuída ao período, ele foi marcado pelas altas taxas de lucro e de crescimento, pelo aumento significativo da produtividade e dos salários, e pelo comprometimento dos Estados com o pleno-emprego. As baixas taxas de desemprego que podem ser observadas na tabela abaixo correspondem, com exceção da última faixa (1975 – 1979), ao chamado desemprego friccional, que ocorre por pequenas falhas existentes no mercado de trabalho, de maneira que uma vaga pode ser ofertada num local diferente da residência do trabalhador, levando, assim, algum tempo para que este seja recolocado.

[17] Expressão cunhada por Eric Hobsbawm em seu livro *Era dos Extremos*.

Tabela 1 – Desemprego em paises selecionados (%)18

	Alemanha	França	Reino Unido	Holanda
1960-64	0.5	1.5	1.5	0.5
1965-69	0.8	2.0	1.7	1.1
1970-74	0.9	2.7	2.4	2.0
1975-79	3.1	4.8	4.5	5.6

Fonte: Budesministerium für Arbeit und Soziales, 2006, elaboração própria.

Ao final dos anos 1960, nos Estados Unidos, e na metade dos anos 1970, na Europa, o lucro passou a aumentar a taxas decrescentes, resultado do arrefecimento do crescimento da produtividade e da continuidade dos aumentos salariais. Isso levou à queda do nível do investimento, para o qual contribuíram sobremaneira os choques provocados pelo aumento do preço do petróleo. A isso se seguiu um período denominado de "estagflação", quando preços elevados conviviam com baixa atividade econômica, provocando o endividamento dos Estados via emissão de títulos e a incorporação acelerada de novas tecnologias no interior do processo produtivo, com o firme propósito de reduzir custo. A crise dos anos 1980 foi especialmente marcada pela queda das taxas de lucro, pela desaceleração do crescimento da produtividade e pelo desemprego (ver Gráfico 7). A Alemanha viveu a crise dos anos 1980 com alguns agravantes, devido às pressões que sua população civil passou a exercer quanto a situação da divisão nacional.

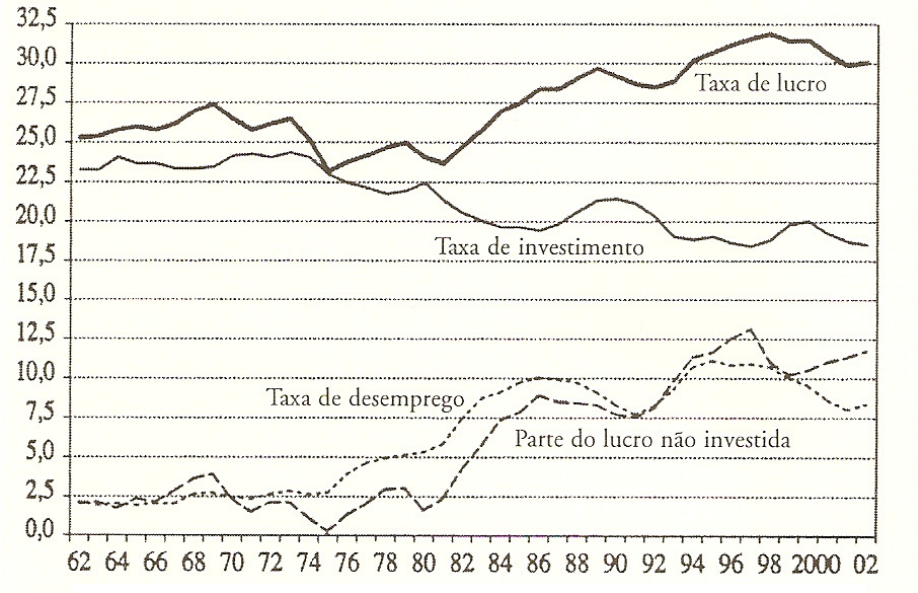
Ainda no que se refere a crise econômica da penúltima década do século XX, sabe-se que a redução do lucro das empresas fez com que a classe capitalista passasse a encarar os salários dos trabalhadores apenas como custos e, para tentar manter sua taxa de lucro e garantir a acumulação, as firmas "passaram a buscar, de todas as formas, redução de custos e aumento da produtividade" (MARQUES, 1997, p.56). Desta forma, novas formas de produção, em geral mais intensivas em capital e que poderiam substituir

[18] Deve-se considerar que até 1993 não existia uma metodologia padrão, estabelecida pela OIT e avalizada pela OCDE, para apuração de medidas do desemprego. Assim sendo, é possível que parte das diferenças nos valores seja explicada pela diferença na metodologia, e não obrigatoriamente por uma taxa de desemprego superior.

parte da mão-de-obra empregada, passaram a ser introduzidas no processo produtivo. Entre as várias inovações adotadas, salienta-se o *just in time*, que permitiu reduzir significativamente o nível dos estoques existentes em toda a linha de produção fordista / taylorista.

Do ponto de vista do Estado, a queda da taxa de lucro das empresas e o aumento do desemprego representaram uma dupla perda. De um lado, o governo reduzia sua capacidade de arrecadar, na medida em que os lucros diminuíam e os salários, em um segundo momento, foram corrigidos abaixo da inflação (MARQUES, Op. Cit). De outro, o dispêndio encontrava-se aumentado, particularmente nos gastos com previdência e seguridade social (HOBSBAWM, 1994).

Gráfico 7 – Lucro, Investimento e Desemprego na Europa



Fonte: Michel Husson, 2003. Extraído de CHESNAIS, 2005.

O Gráfico 7 mostra claramente a oposição das tendências do lucro e do desemprego, nas décadas de 1970 e 1980, ou seja, enquanto a taxa de lucro caia, o desemprego aumentava. No entanto, o gráfico também demonstra a recuperação das taxas de lucro, a despeito do continuo crescimento da taxa de desemprego. Na verdade essa não foi propriamente uma recuperação das taxas de lucro e sim da rentabilidade, no caso das 500 maiores empresas do mundo. Em outras palavras, essa recuperação foi resultado do

mix entre o lucro e a rentabilidade obtida junto ao sistema financeiro de lucros não reinvestidos.

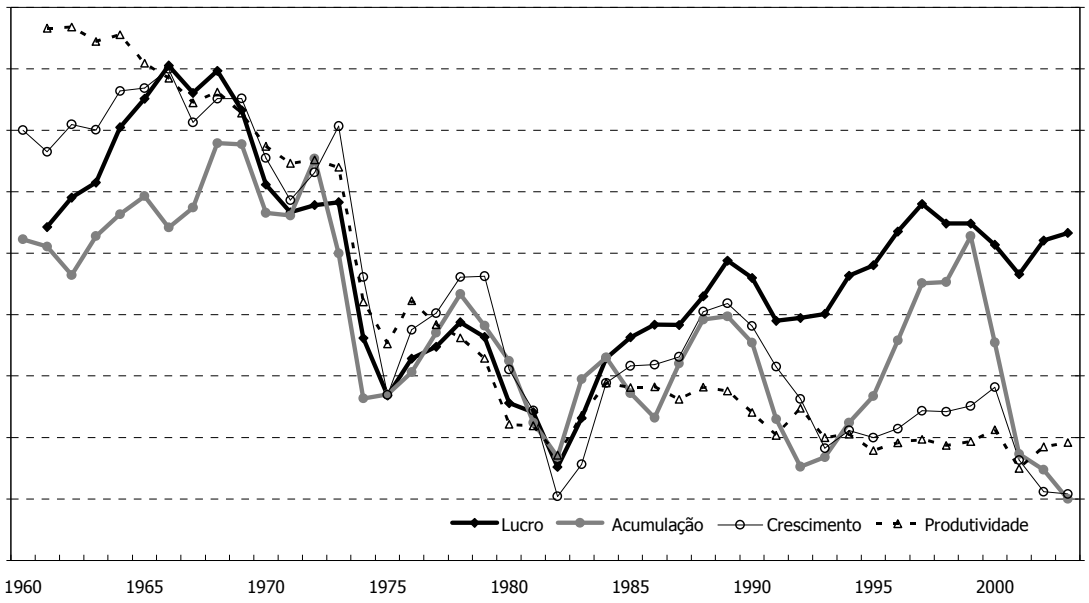
Foi em 1980 que, segundo diferentes autores (CHESNAIS, 2005; DUMÉNIL e LEVY, 2005; HUSSON, 2006), ocorreu o retorno do capital portador de juros, o qual, pouco a pouco, tornou-se hegemônico em relação aos demais capitais.

As empresas, ao não conseguirem elevar substancialmente sua produtividade, e conseqüentemente, não obterem o lucro almejado, passaram a considerar a remuneração dos ativos financeiros como seu custo de oportunidade[19]. O mundo corporativo passou a seguir a lógica neoliberal dos mercados, os quais após a corrosão de Bretton Woods, foram marcados pela desregulamentação monetária e financeira, pela descompartimentalização dos mercados financeiros nacionais, e pela abertura das operações de empréstimos aos investidores institucionais (CHESNAIS, 2005).

A lógica financeira foi capaz de recuperar as taxas de rentabilidade das empresas, como visto no Gráfico 7. O novo contexto implica em baixo nível de investimento, pois parte dos lucros não é reinvestido e sim aplicado no sistema financeiro, resultando num regime de baixa acumulação, fenômeno que pode ser visto no Gráfico 8.

[19] Em Administração, o custo de oportunidade é a rentabilidade mínima que se deve obter de um investimento para que ele satisfaça as condições dos investidores e realmente seja executado.

Gráfico 8 – Curvas Econômicas 1960 – 2003[20]



Fonte: OCDE, *Perspectives économiques*, 2003

Este último gráfico é bastante representativo do novo regime hegemônico do sistema capitalista. O ponto mínimo de todas as tendências em torno de 1982 marca a mudança de característica. Até este ponto, todos os indicadores apresentam a mesma tendência, ou seja, o lucro, a acumulação, o crescimento e a produtividade possuem, até aquele momento, comportamentos similares. A partir de então, porém, retoma-se a taxa de lucro (isto é, a rentabilidade), mas a acumulação se mantém em patamar inferior, apesar dos picos e vales, o crescimento é significativamente inferior ao obtido no período anterior e a produtividade segue sua tendência ao decrescimento.

Para a questão do emprego, este novo regime de acumulação significou novos patamares de desemprego. O compromisso com o pleno emprego perdia assim sua relevância.

> " O número de trabalhadores diminuiu relativamente, absolutamente e, em qualquer caso, rapidamente. O crescente desemprego dessas décadas não foi simplesmente cíclico, mas estrutural. Os empregos perdidos nos maus tempos não retornariam quando os tempos melhoravam: não voltariam jamais." (HOBSBAWM, 1994, p. 403)

[20] Média ponderada pelo PIB dos seguintes paises: EUA, Japão, França, Alemanha, Reino Unido e Itália.

Ao contrário do que vai acontecer em alguns países europeus, onde a proteção social ao desemprego perde relevância ao longo dos anos 1990 e 2000, o sistema alemão de proteção social, originalmente estabelecido na formação do Estado Nacional Moderno, e consolidado no pós-guerra, passou a ter nova importância. Ainda que o movimento de flexibilização das relações trabalhistas, cuja extensão pelo mundo ainda não foi completamente apreendida, tenha existido também naquela nação, as políticas pública de emprego mantiveram-se como a égide sob a qual os trabalhadores encontram-se protegidos.

Tais políticas públicas, que visavam proporcionar ao trabalhador e à coletividade a participação no bem-estar geral construído até a década de 1980, incorporaram parcialmente a noção de inexorabilidade das transformações econômicas e sociais, enquanto efeito de um mundo mais fortemente interconectado. Mesmo assim, essas políticas retomaram sua importância, seja no campo teórico, ou na vida dos milhares de alemães protegidos pelo sistema social nacional, tanto por conta do aumento do desemprego, como também devido à percepção de continuidade e coesão social a partir do Estado, que as políticas públicas de emprego apresentam na Alemanha. O próximo capítulo dedica-se à análise das Políticas Públicas de Emprego, primeiramente do ponto de vista teórico, e depois da experiência alemã.

Capítulo 2 – Políticas Públicas de Emprego

São inúmeras as possibilidades de intervenção do Estado na sociedade civil. Mesmo para as teorias econômicas liberais tradicionais, existem segmentos da Economia que necessitam a interferência estatal. Se tomarmos como exemplo Adam Smith, que é considerado pai do liberalismo econômico, perceberemos que ele defendia a participação do Estado nos mercados de Segurança Pública (Exército), de Justiça e Educação (SMITH, 2002). Também são inúmeras as possibilidades de intervenção governamental que afetam direta ou indiretamente o mercado de trabalho. Na medida em que os mercados de produtos, financeiro e de trabalho são mutuamente interferentes, políticas para os demais mercados, que não o de trabalho, podem resultar em alterações nesse último.

Os fatores de análise das Políticas Públicas de Emprego, no entanto, apresentam um universo de variáveis mais restrito (AZEREDO; RAMOS, 1995). Este capítulo busca compreender as características primeiramente de Políticas Sociais, e então, mais especificamente, das Políticas Públicas de Emprego. Tal compreensão faz-se necessária na medida em que o objetivo central do capítulo é contemplar a importância das Políticas Públicas de Emprego na Alemanha recente (1949 – atualidade).

O texto está organizado em três seções principais. Inicia-se com a conceituação das Políticas Públicas de Emprego, bem como sua finalidade. A segunda seção intenta descrever o posicionamento de cada uma das teorias exposta no capítulo anterior quanto a tais políticas. Finalmente, a terceira seção, de maior extensão, analisa o mercado de trabalho e a importância das Políticas Públicas de Emprego na Alemanha[21] no período recente (1949 – atualidade). Devido a aspectos de temporalidade, esta terceira seção divide-se novamente em dois períodos: 1949-1989 e 1990 – atualidade, uma vez que considera-se a Reunificação alemã como ponto de inflexão, tanto em termos históricos, quanto econômicos e sociais.

[21] Quando se refere a Alemanha durante o texto, se está tratando da República Federal Alemã, exceto quando se menciona diretamente a qual parte se está referindo.

A análise das Políticas Públicas de Emprego, no decorrer desse capítulo, almejam demonstrar a centralidade adquirida pelo Estado alemão na administração do mercado de trabalho. Por meio de uma descrição minuciosa das políticas atuais, tenta-se dar a perspectiva de que, no caso da Alemanha, o Estado está presente tanto nos momentos de entrada no mercado, quanto na saída desse, bem como na intermediação, criação e regulamentação de emprego e no direcionamento dos membros da sociedade para uma determinada ocupação. A centralidade da participação do Estado alemão é, portanto, enfatizada no ao longo do texto, indo de encontro à tese fundamental da dissertação, de que as Políticas Públicas de Emprego têm, na Alemanha, uma função social, que pode independer de sua eficiência econômica.

Conceituação e Finalidade da Política Pública de Emprego

Dentro do conceito de Políticas Sócias, estão compreendidos um conjunto de medidas "desenvolvidas pelo Estado no intuito de prover cobertura dos riscos advindos da invalidez, da velhice, da doença, do acidente de trabalho e do desemprego" (MARQUES, 1997). Essa definição das Políticas Sociais está diretamente relacionada ao entendimento recente de *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar, o qual conceitualmente seria aquele que é capaz de garantir certo padrão mínimo de vida para a população como um todo, e, de maneira mais relevante para esta dissertação, para a massa trabalhadora. Tal Estado estabeleceu um aparato de proteção aos cidadãos que inclui não somente as áreas anteriormente mencionadas, como também outras, como a habitação e a educação.[22]

A atuação da instituição governamental do Estado de Bem-Estar nas áreas de acidente de trabalho e de desemprego pode ser compreendida dentro de um espectro mais abrangente, no qual o Estado atuaria no mercado de trabalho a fim de manter um relativo equilíbrio de forças entre os agentes, conforme vemos em Offe (1994).

---

[22] Em sua obra *A proteção Social e o mundo do Trabalho*, Marques chama atenção para tal fato, escolhendo assim, conscientemente, fazer uso da definição mais restrita de Políticas Sociais.

> "Naturalmente, é possível supor que, como uma forma de autoridade política democrática que se encontra fora do mercado de trabalho, a política do Estado é capaz não só de atenuar, mas efetivamente anular o desequilíbrio global de poder entre os lados da oferta e da demanda, assim como as vantagens e desvantagens do grupo secundário do lado da oferta resultantes desse desequilíbrio." (OFFE, 1994, p. 61)

É característico do próprio modo de produção capitalista, haver uma desigualdade de força entre aqueles que possuem os meios de produção e aqueles que estão fadados a vender sua força de trabalho. Apesar de tal desigualdade, existem limites físicos à exploração da força de trabalho do trabalhador, pois esta não pode ser predatória. Como o próprio Marx explicita, para que se realize a acumulação " ... é mister que o proprietário da força de trabalho possa repetir amanhã a mesma atividade sob as mesmas condições de força e saúde" (MARX *apud* MARQUES, 1997, p. 92). Porém, como já se mencionou, as Políticas Públicas de Emprego estão inseridas em um contexto de proteção ainda maior, aquele das Políticas Sociais do Estado de Bem-Estar. Assim, tais políticas contemplam não somente limitações que visam garantir um estado de salubridade mínimo para o trabalhador, assim como sua capacidade de reprodução, mas também um nível mínimo de gozo do bem-estar geral produzido na Economia (OFFE, 1994).

Tradicionalmente, as Políticas Publicas de Emprego podem ser divididas em duas categorias: Políticas Passivas e Políticas Ativas. Beatriz Azeredo e Carlos Ramos definem as políticas passivas como aquelas que "consideram o nível de emprego (ou desemprego) como dado, e o objetivo é assistir financeiramente ao trabalhador desempregado ou reduzir o 'excesso de oferta de trabalho'" (AZEREDO; RAMOS, 1995, p. 94). A denominação de passivas a este tipo de políticas deriva justamente do fato de que estas prestam assistência ao trabalhador, sem intenção de obter outro posto de trabalho para o mesmo.

As Políticas de Emprego passivas foram as primeiras a surgir em todo o mundo, já aparecendo em sua forma embrionária no final do século XIX. Na própria Alemanha, a idéia de prestar assistência ao trabalhador desempregado já aparece nas décadas de 1870/80 nas Políticas Sociais de Bismarck, ainda que o desenvolvimento de seu arcabouço jurídico tenha se consolidado somente em princípios do século XX (RAMOS, 1997). De maneira geral, pode-se afirmar que as políticas passivas assumiram maior

importância no pós-guerra, momento em que os Estados de Bem-Estar Social europeus foram construídos e consolidados.

Em oposição às políticas passivas, as ativas tem por objetivo auxiliar o trabalhador na busca por um posto de trabalho (RAMOS, 1997), ou seja, tais políticas visam produzir um efeito positivo sobre a demanda de trabalho. Fundamentalmente, as políticas públicas de emprego ativas podem ser divididas em três grandes grupos, de acordo com a função a que servem. São eles a intermediação ou o ajustamento estrutural, o treinamento ou a qualificação do trabalhador e a criação de empregos.

O primeiro grupo inclui medidas que facilitem o acesso de trabalhador à informação de emprego, reduzindo, assim, o que se conhece por desemprego friccional. Dentro dessa categoria, as agências governamentais intentam reunir toda informação existente no mercado laboral, seja ela de oferta de posto de trabalho ou de oferta de mão-de-obra. Dessa maneira, pode-se incentivar a migração interna do trabalhador para uma região com maior oferta de emprego, o que não ocorreria sem o auxilio das agências, pois o trabalhador não possuiria a informação sobre tal oferta. A segunda categoria justifica-se pela percepção de que a formação e qualificação ganham importância com o surgimento da revolução tecnológica, que passa a requerer trabalhadores mais qualificados e polivalentes, se comparados com os trabalhadores do paradigma taylorista-fordista (AZEREDO; RAMOS, 1995). Por fim, as políticas de criação de emprego trabalham para a (re)inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Aqui nessa categoria pode obter a criação de emprego diretamente pelo setor público (empregos públicos), ou com medidas de incentivo e regulamentação da criação de emprego no setor privado.

Na Alemanha, assim como ocorreu com as políticas passivas, as Políticas Sociais de Bismarck já incorporavam algumas políticas ativas. Especialmente peculiar enquanto Política Pública ativa é, como se verá, o sistema educacional alemão, o qual já existia em seus primórdios no momento da unificação nacional, isto é em 1871. Atualmente este sistema é usado e percebido pelo Estado como um esquema de criação de emprego.

A partir do conceito e da finalidade das Políticas Públicas de Emprego, torna-se crucial nesse momento, compreender a relevância das instituições para a formulação de

políticas e inserir os conceitos aqui trabalhados dentro dos arcabouços teóricos descritos no que se refere ao mercado de trabalho. A isso se dedica a próxima seção.

As Políticas Públicas de Emprego dentro dos Arcabouços Teóricos

O arcabouço Clássico e as falhas de Mercado

Devido as inúmeras semelhanças e a origem comum das teorias clássica e marginalista, decidiu-se reunir as duas sob a denominação clássica, para analisar seu posicionamento frente às Políticas Públicas de Emprego. Justifica-se tal aglomeração com base no fato de que em tempos mais recentes, ambas percepções econômicas são enquadradas dentro do que ficou conhecido como Economia Neoclássica.[23]

Para compreender, ainda que brevemente, o modelo neoclássico que define o escopo de atuação do Estado é importante apreender os dois pilares fundamentais dessa abordagem quanto à Economia do Setor Público: a economia do bem-estar e a eficiência de Pareto.

De acordo com os neoclássicos, uma alocação Pareto-eficiente, ou um ótimo de Pareto, é uma alocação de recursos em que nenhum dos agentes pode ter sua situação melhorada sem que isso implique uma piora da situação de alguém; de modo que é exatamente a eficiência no sentido de Pareto que determina a eficiência de mercado. A economia do bem-estar, por sua vez, também deve ser contemplada sob a ótica da eficiência de Pareto. Stiglitz, um dos principais representantes, ainda que crítico, da abordagem neoclássica da Economia do Setor Público, aponta os seguintes dois teoremas fundamentais:

1. "Toda economia competitiva é Pareto-eficiente

[23]Ao reunir esses dois arcabouços teóricos, a autora despreza características particulares de cada um deles, para considerar os aspectos mais gerais. Tal decisão foi tomada por acreditar-se que esta reunião não produza perdas significativas no contexto aqui inserido.

2.Toda alocação de recursos Pareto-eficiente pode ser obtida pelo mecanismo competitivo, com as redistribuições iniciais apropriadas." (STIGLITZ, 2000, p. 60)

Estes dois postulados da teoria neoclássica preconizam que o mercado é o melhor mecanismo de obtenção de eficiência (STIGLITZ, Op. Cit), admitindo-se informação perfeita e mercados completos.

A partir deste arcabouço, torna-se consistente o papel atribuído para o Setor Público na Economia, nessa abordagem. Primeiramente, atribui-se ao Estado a função de prover as fundações sobre as quais se erguerão as economias de mercado, garantindo os direitos de propriedade e o respeito aos contratos. Esta função, básica e primeira, implica assegurar incentivos para que a ação individual privada busque seu próprio bem-estar e assim, contribua para o bem comum. Esta atribuição estatal já era prevista pelos economistas clássicos, tais como Smith, Mill e Marshall, como percebemos nas palavras de J. S. Mill: "... o único propósito pelo qual o poder (do Estado) pode ser corretamente exercido para com qualquer membro de uma comunidade civilizada, contra sua vontade, é prevenir o dano de outrem." (MILL, 2002, p. 8, tradução nossa).

A segunda função, que deve ser assumida pelo Estado, é o enfrentamento das falhas de mercado. Segundo a teoria neoclássica, os mercados, por vezes, podem falhar, seja por falta de informação perfeita, por falta de incentivos privados para a oferta deste mercado, ou pela existência de bens públicos, etc. As falhas de mercado poderiam ser divididas em 6 grandes grupos, os quais definiriam campos distintos para atuação governamental. Estes grupos são: falhas de concorrência, com a conseqüente existência de monopólios e oligopólios; a existência de bens públicos, os quais são não rivais e que não se pode impedir o consumo; a existência de externalidades, cujos custos não são mensurados pelo mercado; a existência de mercados incompletos, falhas de informação e falhas macroeconômicas, tais como desemprego, inflação e desequilíbrios. Pela própria definição das falhas de mercado percebe-se que o arcabouço neoclássico oferece um espaço para a aplicação de Políticas Públicas de Emprego dentro das denominadas falhas

macroeconômicas, na medida em que considera o próprio desemprego como uma falha de mercado.[24]

O arcabouço analítico aqui apresentado admite mais uma categoria para interferência estatal, o que convencionou-se denominar de redistribuição de renda e fornecimento de bens de mérito. A abordagem em questão reconhece que as alocações Pareto-eficientes não necessariamente resultam em recursos razoavelmente distribuídos do ponto de vista eqüitativo. Assim, é função do Estado promover a redistribuição de renda e fornecer bens tais como a educação básica e a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança, também conhecidos como bens de mérito. Também aqui se encontra espaço para algumas Políticas Públicas de Emprego, considerando-se que algumas delas possuem caráter redistributivo.

Políticas Públicas na Teoria Keynesiana

Diferentemente dos neoclássicos, que julgam que o Estado deve não deve, como regra, interferir na economia, só o fazendo em casos de falhas de mercado, a teoria keynesiana julga ser crucial para o bom funcionamento dos mercados, e portanto, da economia como um todo, a participação ativa do Setor Público.

Já em sua *Teoria Geral*, Keynes descreveu a magnitude dos efeitos que as Políticas Monetária e Fiscal poderiam surtir sobre uma economia. Keynes demonstrou que, no curto prazo, uma Política Monetária expansionista produz uma redução na taxa de juros, quando se consideram as expectativas de retorno do investimento positivas e constantes. Em resumo, quando não há problemas de expectativas. Logo, por meio deste tipo de política, o governo consegue incentivar as empresas a investirem, e com um maior nível de investimento aumenta-se também o produto. Ainda que o aquecimento da economia, quando produzido pela expansão monetária, seja somente indiretamente causado pela ação estatal, sabe-se que este tipo de política possui um efeito positivo sobre o investimento maior do que o efeito de uma política fiscal expansionista.

[24] De onde subentende-se que para a teoria Neoclássica a normalidade seria uma economia em pleno-emprego.

A política fiscal, por sua vez, impacta diretamente sobre o produto seja por meio do aumento dos gastos públicos ou pela redução dos impostos. No caso do aumento dos gastos públicos, a economia é aquecida pela participação direta do Estado nas atividades econômicas. Já no caso da redução dos impostos, o aquecimento se dá pelo conseqüente aumento do consumo, derivado do aumento da renda disponível.

Percebe-se que, ainda que a interferência estatal seja recomendação deste arcabouço teórico, ele não estipula nada especificamente sobre a aplicação governamental de políticas sociais em geral, e menos ainda de Políticas Publicas de Emprego. Na realidade, para Keynes, o problema do desemprego poderia ser resolvido, caso se elevasse a atividade econômica a ponto de se aproximar da situação de pleno-emprego. Mesmo considerando que, como regra, as economias encontram-se abaixo da situação em que não há desemprego involuntário, a participação do Estado na economia deveria justamente direcionar-se para incentivar a atividade econômica e expandir a economia até o ponto em que somente exista desemprego friccional.

Para a teoria keynesiana, Políticas Públicas, e em especial, de Emprego, não possuem nenhum significado peculiar. Elas são simplesmente consideradas como gastos do governo, que, enquanto categoria, podem gerar aumento ou diminuição do produto. Apesar de não valorizá-las particularmente, os keynesianos admitem a existência das Políticas Públicas de Emprego como medidas justificáveis do ponto de vista econômico.

A perspectiva Marxista

Opondo-se diretamente a idéia de obtenção de eficiência por mecanismo de mercado, a perspectiva marxista do escopo de atuação de Estado parte da categoria de classes sociais. Desta maneira, "o Estado é produto da divisão social do trabalho" (MANDEL, 1923), havendo uma classe dominante e a classe dominada. Neste Estado de classes sociais, há determinadas atividades que não podem ser exercidas pela sociedade em geral, de modo que:

> "o ponto de partida da teoria do Estado de Marx é sua distinção fundamental entre Estado e sociedade – em outras palavras, a compreensão de que as funções desempenhadas pelo Estado não precisam ser necessariamente transferidas a um aparato separado da maior parte dos membros da sociedade". *(*MANDEL, 1923, p. 333*)*

Em termos gerais, as funções do Estado sob a ótica da teoria marxista são: i) criar as condições gerais de produção não asseguradas pelas atividades privadas da classe dominante, ii) reprimir qualquer ameaça ao modo de produção corrente e iii) integrar as classes dominadas, e garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante.

A partir deste arquétipo geral, pode-se compreender o Estado burguês, percebido como liberal pelos teóricos neoclássicos. O Estado burguês é caracterizado pelo modo de produção capitalista, em que ocorre a generalização da produção de mercadorias, da propriedade privada e da concorrência. Esta última determinou historicamente a tendência a autonomização do aparato estatal, já que "o capital é incapaz de produzir por si mesmo a natureza social de sua existência em suas ações; precisa de uma instituição independente, baseada nele próprio, mas que não esteja sujeita a suas limitações". (ALTAVER *apud* MANDEL, 1923)

Portanto, sob a perspectiva marxista, podemos compreender as políticas públicas, objeto de análise em questão, como ações autonomizadas promovidas pelo Estado, cujo objetivo é garantir a manutenção do sistema vigente de produção ou a ordem social, a fim de manter este mesmo sistema. Ainda assim, deve-se notar que o fato de a classe dominante fazer uso do Estado enquanto mecanismo de legitimação não significa que não haja conquistas por parte da massa trabalhadora (MARQUES, 1997). Talvez as políticas sociais sejam o exemplo mais claro de tal processo, uma vez que elas são o resultado de um longo processo de embate entre as classes, no qual a classe proletária estabeleceu algumas conquistas. Paradoxalmente, esse mesmo resultado e conquistas são utilizados, em um segundo momento, enquanto mecanismos de legítima dominação.

As políticas sociais e as de emprego se enquadram majoritariamente na função integrante do Estado, ou seja, pela ótica marxista pode-se afirmar que os problemas surgidos no mercado de trabalho afetam a ordem social, já que a classe trabalhadora

depende da venda de sua força de trabalho para seu sustento familiar. Assim, o alívio de uma situação de penúria simplesmente estaria evitando a revolta da classe trabalhadora e mantendo a ordem social.

As Instituições e as Políticas Públicas

Diferentemente do que ocorre com os demais arcabouços teóricos apresentados ao longo dessa dissertação, em que existe, via de regra, uma formulação geral que pode ser aplicada às mais remotas regiões do globo, devido a sua própria singularidade, a teoria institucional analisa as Políticas Públicas caso a caso. Isso significa que as Políticas Públicas podem ser consideradas cruciais para o bom funcionamento de uma economia, ou no lado oposto do espectro, elas podem ser julgadas desnecessárias.

O contexto nacional, o arcabouço jurídico e a percepção social das políticas são alguns dos muitos fatores que devem ser considerados na análise, pois eles constituem ou determinam o conjunto institucional fundamental para boa performance econômica (NORTH, Op.Cit.).

No caso alemão, por exemplo, como veremos posteriormente, as próprias Politicas Públicas de Emprego podem ser consideradas instituições. Certamente, o sistema educacional, o qual é percebido pela entidade estatal enquanto Política Pública de Emprego, devido a seu tempo de existência e peculiaridade seria inclusive uma instituição muito bem estabelecida. Outros aspectos políticos, e até mesmo sociais, tal como o Muro de Berlim, que dividia a capital em suas porções ocidental e oriental, também poderia ser considerado como uma instituição.

Políticas Públicas de Emprego na Alemanha

1949-1989: O Welfare State

Alemanha ocupada: o imediato pós-guerra

> "Os que não estavam vivos àquela época talvez tenham dificuldade de compreender o quanto as políticas européias do pós-guerra foram guiadas pelo medo de uma revitalização germânica e direcionadas para medidas que impedissem que isso jamais voltasse a ocorrer." (Sir Michael Howard *apud* JUDT, 2008, p. 114)

A perda da II Guerra Mundial teve um significado único para a Alemanha enquanto Estado nacional, bem como para sua população. Tendo sido considerado o grande culpado pelo desastre humano testemunhado na guerra, o país foi prontamente ocupado pelas quatro forças aliadas, isto é, Estados Unidos, Inglaterra, França e União Soviética. Uma vez terminada a guerra, os aliados, cujas diferenças eram maiores do que as semelhanças, já não tinham um propósito comum para uni-los. As diferenças e divergências quanto ao futuro da própria Alemanha começaram a surgir, de modo que as disposições relativas àquela nação se tornaram tão importantes quanto intratáveis (JUDT, 2008).

É justamente no imediato pós-guerra que o embate da Guerra Fria começa a se delinear. E, por fatalidade, que em momentos pode ser julgada como sorte, em outros enquanto azar, que a Alemanha se torna o palco do embate entre esses dois sistemas de produção: o sistema capitalista, capitaneado pelos Estados Unidos, e o sistema socialista, pela União Soviética.

Cada uma das quatro potências vencedoras possuía uma percepção distinta do que fazer com a Alemanha. Enquanto a França tinha uma postura mais dura, exigindo a cobrança de penalizações a titulo de retratação, o que acabou não sendo levado a cabo, a Inglaterra, com Churchill, já em 1945 tinha consciência de que a Alemanha poderia ser a fronteira limite para a expansão soviética. Nas próprias palavras do então primeiro ministro inglês: "Não se enganem, toda região dos Bálcãs, exceto a Grécia, será bolchevizada, e nada posso fazer para impedi-lo. Não posso fazer nada em relação a

Polônia, tampouco". Desta forma, a postura inglesa era mais favorável a manter a Alemanha, mesmo que somente uma parte, com as benéces do capitalismo, garantindo a gratidão alemã, a qual impediria a expansão e dominação soviética.

A postura americana, por sua vez, foi a que mais oscilou, se comparada às das demais potências vencedoras. A principio, os americanos julgavam que os alemães deviam estar conscientes de que seriam ocupados enquanto nação inimiga derrotada. Programas de "desnazificação" foram instituídos e limites rígidos foram impostos à produção industrial alemã, nos anos que se seguiram imediatamente à guerra (JUDT, 2008). No entanto, conforme a situação e as negociações com a União Soviética tornaram-se mais difíceis, a posição americana com relação aos alemães também foi alterada. Por fim, com a percepção americana, já na década de 1950, de que a Europa somente se reergueria se a Alemanha retomasse sua posição industrial no continente, a postura estado-unidense passou a agir em beneficio da Economia alemã, de modo que, esta nação se beneficiou particularmente do plano Marshall. Essa mudança de postura adveio da percepção norte-americana de que a França, por exemplo, não teria meios para produzir, caso existissem imposições quanto aos limites produtivos na Alemanha.

A postura de Stalin e da União Soviética quanto à nação ocupada não era dúbia. A Alemanha seria peça crucial para o sistema produtivo, devido a sua forte industrialização, (relativa) alta produtividade e ao bom nível de instrução de seus trabalhadores. Mesmo que, a rigor, Stalin desejasse a unidade alemã, tal unidade somente seria possível caso esta nação pudesse assumir sua função na divisão internacional do trabalho do sistema socialista.

Finalmente em 1949, por iniciativa da União Soviética, mas para o alívio americano, que, segundo Judt, não via como resolver a questão alemã, a Alemanha foi dividida, sendo sua parte oriental, a República Democrática Alemã (RDA), integrada ao sistema socialista de produção. Nas três partes restantes, então ocupadas pela França, Estados Unidos e Inglaterra, vigorava o capitalismo, e assim a República Federal Alemã (RFA) poderia se reconstruir dentro desse modo de produção. Foi principalmente a partir da divisão, que a parte ocidental pode dar inicio à reconstrução de sua economia, na tentativa de crescer e tornar-se mais produtiva. Apesar da impossibilidade de

comparação, dado que dizem respeito a modos de produção diferentes, pode-se afirmar que ambas novas nações alemãs seguiram se reestruturando. Tal reestruturação do lado ocidental produziu o maior e mais longo período de crescimento na história recente do país. Justamente este é tópico principal da próxima seção.

O milagre econômico alemão ou Wirtschaftswunder

O período pós-guerra foi marcado pelo crescimento acelerado de grande parte das nações européias. A Alemanha, sem embargo, talvez seja o exemplo mais impressionante de recuperação econômica. Enquanto em 1945, o país mantinha somente cerca de 10% de sua estrutura ferroviária, produzia menos de 1/10 do carvão produzido em 1939 e tinha perdido cerca de 7 milhões de trabalhadores, já em 1958, a economia alemã era maior do que a economia britânica (JUDT, Op. Cit).

Naturalmente, a economia alemã se beneficiou da ajuda do Plano Marshall, o qual foi oferecido inclusive à União Soviética e que foi declinado por Stalin . Tal plano rompia definitivamente com as práticas internacionais comuns à época. Notoriamente, duas diferenças básicas podem ser apresentadas. A primeira ruptura digna de nota refere-se às decisões de aplicação da ajuda. Ainda que houvesse uma comissão americana de aconselhamento, a decisão de como aplicar e gerir os recursos ficava a critério dos próprios países beneficiados, ou seja, dos europeus. Além disso, o plano proveria recursos por uma longa extensão de tempo, configurando um programa estratégico de recuperação e crescimento, e não um auxílio de emergência, como costuma ser o caso.

O governo alemão conseguiu se estabelecer e ganhar legitimidade, com o auxílio americano. Apesar da participação restritamente ativa do Setor Público nas atividades econômicas, estabeleceu-se na nação esquemas preventivos de atenuação do conflito social, mais particularmente entre patrões e trabalhadores (JUDT, Op. Cit). As autoridades estatais garantiam um risco reduzido de greves e inflação salarial, por meio das negociações coletivas. Conseqüentemente, os empresários sentiam-se propensos a realizar investimentos de longo-prazo, uma vez que acreditavam na estabilidade dos níveis salariais. Os trabalhadores, por seu turno, tinham garantias governamentais quanto

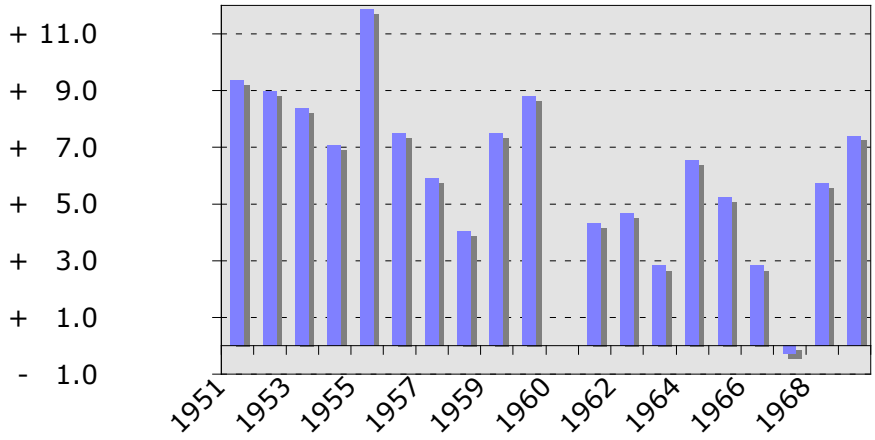
à manutenção dos postos de trabalho, baixa inflação[25], e principalmente, importantes benefícios previdenciários.

Ademais, na década de 1950, o país pode se beneficiar das reformas e investimentos realizados duas décadas antes, pelos nazistas. Com uma melhor estrutura de comunicações, boas indústrias automobilística, química e de engenharia leve, a Alemanha conseguiu rapidamente elevar a produtividade dos trabalhadores, aumentar sua produção e vender no sedento e mal-atendido mercado europeu. Particularmente, as indústrias alemãs lograram manter baixos seus custos de mão-de-obra graças a vasta oferta de trabalhadores não-especializados vindos primeiro da Itália, seguidos pela Espanha e Grécia, e mais tarde, em grande volume da Turquia. Esses trabalhadores, cujas economias nacionais eram muito menos robustas que a Alemanha, ficavam satisfeitos ao possuir postos de trabalho estáveis e em receber salários fixos, pagos em moeda forte, mesmo que tais salários não fossem altos (JUDT, Op. Cit).

Dadas as condições favorecidas de recuperação, rapidamente a Alemanha conseguiu se reestabelecer economicamente. Entre 1950 e 1973, o país viu seu *PIB per capita* crescer 300%, mantendo por toda década de 1950 uma média anual de crescimento na casa dos 9%, o que superava as taxas de crescimento de todos os demais países da Europa desenvolvida. O gráfico abaixo mostra as impressionantes taxas de crescimento para Alemanha, nas décadas de 1950 e 1960. Tais valores são atualmente inimagináveis para qualquer país europeu desenvolvido.

[25] Deve-se considerar que, na década de 1930, a hiperinflação foi um problema gravíssimo que assolou a economia alemã.

Gráfico 9 – Taxa de Crescimento Real (%) da Economia Alemã (1951-1969)



Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2007. Elaboração própria.

A construção e o desenvolvimento do Welfare State

São muitas as explicações teóricas que justificam a edificação do *Welfare State*. Resumidamente, as teorias podem ser agrupadas, de um lado, pela atribuição da principalidade à ordem econômica, e de outro, pela busca de fontes explicativas nos fatores políticos (ARRETCHE *apud* MARQUES, 1997). No grupo de teóricos, cuja principalidade reside na ordem econômica, existe alguns, tais como Harold Wilensky, Richard Tiimuss e Thomas H. Marshall, que compreendem a construção do Estado de Bem-Estar como fruto das mudanças causadas pela sociedade industrial. Logo, para eles o *Welfare State* constituí uma forma de manter a coesão e integração social que não mais recai sobre a família. Outro grupo de autores para os quais a ordem econômica é fundamental entendem que a criação do Estado de Bem-Estar seria uma "resposta às demandas de acumulação e legitimação do sistema capitalista" (MARQUES, Op. Cit, p. 23). Aqui encontram-se expoentes tais como James O'Connor e Claus Offe.

Por fim, as explicações teóricas que vem fatores políticos como os principais elementos responsáveis pelo desenvolvimento deste tipo de Estado consideram que o que ocorreu, na prática, foi uma ampliação progressiva de direitos, que, por sua vez,

resultaram de determinado acordo entre capital e trabalho, ou ainda determinada conjectura histórica, com suas estruturas e instituições.

Independentemente da teoria que mais adequadamente explique o surgimento o Estado de Bem-Estar, é certo que sua "... construção [...] também serviu como anteparo para impedir o recrudescimento das lutas sociais, nos países ocidentais, após o fim da II Guerra Mundial." (MARQUES, Op. Cit, p.41) Esta observação é notoriamente importante no caso alemão, onde ao longo a primeira metade do século XX, viveu-se os dois extremos do espectro político, isto é, a República de Weimar e, em momento imediatamente posterior, o nazismo[26].

Como se verá, o início do último século, na Alemanha, foi marcado pelo conflito de classes e/ou por sua repressão. A Revolução de 1919, logo no começo da República de Weimar, foi um exemplo do movimento popular se rebelando contra a dominação das classes burguesas e da aristocracia tradicional. O próprio estabelecimento da República pode ser visto como uma conquista das classes mais desfavorecidas. Ademais, é ainda nesse período que diversas das Politicas Públicas de Emprego, dentre as quais podemos mencionar o próprio seguro-desemprego e o serviço de intermediação, são estabelecidos. Do outro lado, a repressão aos movimentos populares, com a proibição das associações e sindicatos de trabalhadores no período nazista, demonstra a inversão de forças na luta entre as classes. O período nazista impôs muitas derrotas à classe trabalhadora, não somente no que se refere as condições trabalhista, mas também fundamentalmente em termos de condição humana.

Portanto, na Alemanha, em especial, existia uma motivação intrínseca para o estabelecimento de um Estado de Bem-Estar, a qual advinha do temor de ser possível o restabelecimento de uma situação tão extremada quanto a vivida no pré-guerra. Partindo do forte crescimento e da grande produção de riqueza existente na nação, desde princípios da década de 1950, o Estado pode organizar-se de maneira a estabelecer um círculo virtuoso entre capital e trabalho. Na medida em que a mão-de-obra era escassa,

[26] Ambos regimes políticos e períodos históricos serão pormenorizados no capítulo 3. Alguns aspectos são tratados resumidamente nesta seção com fins de ilustração.

mas ao mesmo tempo queria forte estabilidade[27] no emprego, o governo conseguiu estipular medidas que contivessem o aumento salarial, agindo em favor do capital, enquanto garantia os postos de trabalho e a assistência ao trabalhador por meio das Políticas Públicas de Emprego, atuando, portanto, em prol dos trabalhadores.

A estrutura das Políticas Públicas de Emprego, a qual é minuciosamente descrita para o período após a Reunificação e brevemente apresentada para o período em questão em seção posterior, foi edificada exatamente no período de milagre econômico, criando um mecanismo de retro-alimentação bastante positivo. O Estado criava as condições de investimento a longo-prazo para as entidades privadas, ao mesmo tempo em que garantia os postos de trabalho, conforme já foi explicado em seção anterior. As empresas, seguras do arcabouço institucional legal, aumentavam, assim, seu investimento no futuro, o que, por sua vez, produzia um número ainda maior de postos de trabalho.

Como se pode perceber, este mecanismo, que garantiu cerca de duas décadas de prosperidade à Alemanha e a sua população, só era possível pelo fato de que a economia encontrava-se muito próxima do ponto de pleno-emprego. Aliás, durante essas mesmas décadas, existiu mais postos do trabalho do que trabalhadores, o que justificava a política de importação dos mesmos, também já mencionada na seção anterior. Dito de outra forma, devido ao forte crescimento econômico, o Estado tinha como garantir uma boa proteção social para os trabalhadores, já que sua arrecadação encontrava-se aumentada; e também dado esse crescimento, os gastos estatais com a proteção social era relativamente reduzidos, uma vez que grande parte da população encontrava-se empregada e não precisava recorrer aos cofres públicos.

Dentro dessa lógica, Offe (1994) aponta para o fato de que, especialmente nas Economias desenvolvidas, da qual a Alemanha é o exemplo mais claro para o autor, o Estado apresentou nos períodos de 1950-1970 um compromisso formal com o Pleno-Emprego. Esse compromisso, no entanto, era facilmente sustentado pelas finanças públicas, não somente devido a magnitude da arrecadação, como também devido ao baixo nível de desemprego e a não existência de uma massa excedente de trabalhadores,

[27] Com as duas guerras e a crise da década de 1930, a população alemã experimentou pelo menos 30 anos de forte instabilidade, inclusive no Mercado de Trabalho.

ou para seguir a linguagem utilizada por Offe, a (quase) inexistência de um exército industrial de reserva. Esse mesmo compromisso arrefeceu continuamente a partir de meados da década de 1970, com os dois choques do petróleo, e mais intensamente nas décadas de 1980/90, momento em que as finanças públicas se tornaram incapazes de sustentar todos os gastos necessários para prover os benefícios estabelecidos pelo *Welfare State*.

As Políticas Públicas de Emprego no Welfare State

Como já foi mencionado, as Políticas Sociais e, especificamente, as Políticas Públicas de Emprego já existiam na Alemanha desde o momento de sua formação. Como se verá ao longo do Capítulo 3, tanto o governo de Bismarck, quanto os dois governos posteriores, ou seja, o da República de Weimar e o Nazismo, mantiveram ou desenvolveram novas políticas públicas, de modo que essas não são exclusividade do Estado de Bem-Estar Social alemão.

Assim, o *Welfare State* recebeu um determinado arcabouço de políticas de herança. Tal arcabouço incluía, por exemplo, o que atualmente é conhecido como assistência financeira ao desempregado, política que almeja fornecer recursos aos trabalhadores que se encontram sem nenhum acesso a esses, e que já havia sido estabelecida na década de 1870. Além disso, o seguro-desemprego, em seu formato tradicional, já fora implementado em 1927, durante a República de Weimar. Esse governo, aliás, também foi responsável por universalizar os benefícios implementados, fornecendo-os para todas as categorias de trabalhadores, e não somente para os servidores públicos e para exército, categorias tradicionalmente protegidas no Estado alemão (REEKEN, 2005). Outros benefícios conquistados pela classe trabalhadora após a I Guerra Mundial, durante a referida república, integram um sistema misto de proteção, no qual o governo oferta não somente Políticas Públicas de Emprego, mas também políticas habitacionais, para o sustento da prole, garantias básicas no sistema de saúde[28], e o fornecimento gratuito e o acesso universal à educação[29].

[28] O sistema de saúde alemão é um sistema misto de serviços públicos e privados. Todavia, é de responsabilidade de Estado recolher as contribuições patronais e empregatícias que financiam esse sistema.

Desta forma, o Estado de Bem-Estar Social na Alemanha logrou, especialmente, implementar e efetivar algumas políticas que já haviam sido idealizadas em períodos anteriores. Como será apresentado, apesar de todo aparato legal de proteção ao trabalhador da República de Weimar, em 1932, ano anterior ao golpe nazista, somente 1 em cada 7 trabalhadores formais tinha acesso a alguma das políticas legalmente estipuladas.

Finalmente, não se deve esquecer as Políticas implantadas pelo próprio *Welfare State* alemão. Fundada em 1927, foi somente no período do pós-guerra que a Agência Federal para o Trabalho (*Busdesanstalt für Arbeit*) passou a adquirir maior relevância. Sua principal tarefa, naquele momento, era prestar o serviço de intermediação aos trabalhadores, já que no pós-guerra, com o milagre econômico alemão, não faltavam postos de trabalho. Dentre outras ações, foi a agência que implementou a politica nacional de importação de trabalhadores estrangeiros, entre 1950 e 1978, sendo este a principal politica pública de emprego ativa no período (JUDT, Op. Cit).

Finalmente, sendo financiada por contribuições empregatícias e patronais, a agência estabeleceu, entre as décadas de 1950 e 1960, incentivos para a formação profissional, em alinhamento com o objetivo desenvolvimentista do país. Os benefícios eram mais especificamente destinados a áreas de interesse governamental, visando qualificar profissionais em quantidade necessária para obter excelência em um ramo específico. No imediato pós-guerra, por exemplo, foram financiados, pelo setor público, especialmente cursos de formação nas áreas de infra-estrutura, já que era necessário reconstruir o país. Mais tarde, nas décadas de 1970 e 1980, os maiores incentivos eram destinados às áreas de desenvolvimento de tecnologia, visando fixar a hegemonia alemã em diversos segmentos tecnológicos.

Conclui-se, dessa breve exposição, que o Estado de Bem-Estar, que vigorou na Alemanha entre 1949 e 1989, teve suas bases já erguidas em regimes anteriores. Apesar

---

Até a reforma de 2004 (Hartz 4), todo cidadão alemão que contribuísse com a previdência social, o que, portanto, inclui os trabalhadores, possuía acesso direto ao sistema de saúde sem a necessidade de nenhuma outra contribuição monetária, exceto aquela que já havia sido descontada em folha de pagamento, ou acrescida no valor da contribuição.

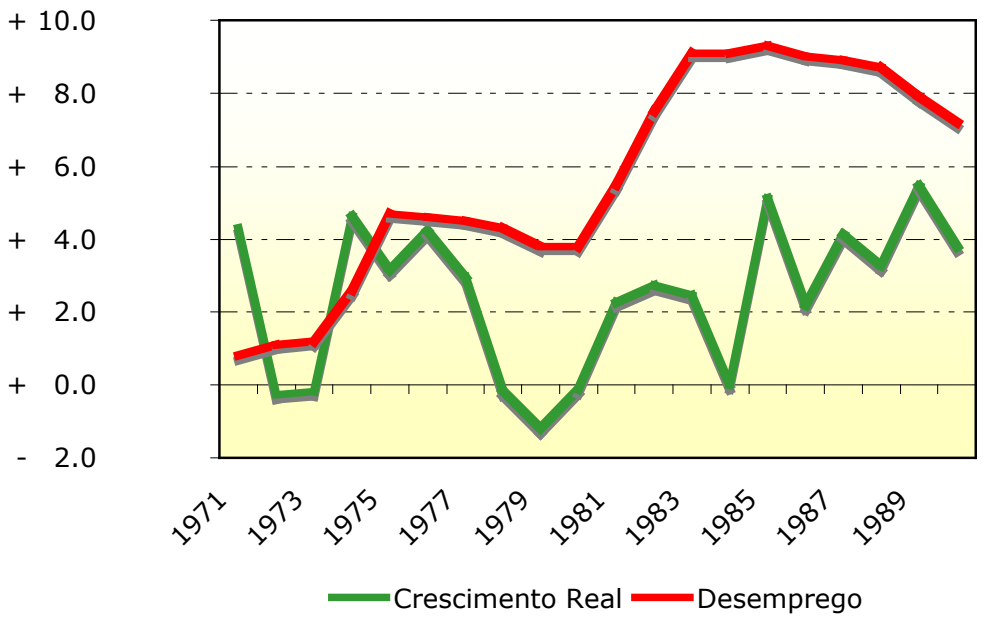
[29] O acesso ao sistema educacional público na Alemanha pode ser considerado universal no período em questão, devido ao fato de que mais de 95% dos Estudantes na época frequentavam tal sistema (REISTER, 2007).

das fortes rupturas políticas, pelas quais a nação passou, e que serão melhor exploradas posteriormente, as Políticas Públicas de Emprego, e a ação estatal por meio delas, proporcionou à nação uma certa continuidade e estabilidade. Naturalmente, em termos factuais foi somente no Estado de Bem-Estar que realmente a população pode gozar, mesmo que parcialmente, do bem-estar geral produzido no país. Logo, a função de coesão social mencionada por Marques (1997) aparece como resultado social mais importante para a nossa análise, de modo que, uma reflexão sobre elas no período pós-Reunificação perpassa esses mesmos questionamentos, como se verá mais adiante.

A crise das décadas de 1970 e 1980

Como descrito no capítulo 1, as décadas de 1970 e 1980 marcaram a mudança no padrão de acumulação capitalista mundial. Na Alemanha, como no resto do mundo, as taxas de lucro passaram a crescer a taxas decrescentes, assim como a produtividade, o que consequentemente gerou a redução nos investimentos. Pelo fato de que os salários não puderam ser tão fortemente contidos, rompeu-se o até então círculo virtuoso, de maneira que o desemprego teve seu patamar significativamente elevado. O gráfico abaixo demonstra muito claramente este fato. O desemprego sai de um patamar de menos de 2% no inicio dos anos 1970, para atingir cerca de 4% em meados dessa mesma década. Dez anos mais tarde, por volta de 1985, o desemprego atinge seu pico, superando o valor de 9%. De outro lado, o crescimento econômico que tinha sido de cerca de 9%, em média, na década de 1950 variou entre -1 e 5% para todo o período de 1971-1990, com desempenho pífio em grande parte da amostra.

Gráfico 10 – Crescimento Real e Desemprego (%) – 1971 a 1990



Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2007. Elaboração própria.

A crise do petróleo e a reestruturação do padrão de acumulação capitalista afetaram diretamente a estrutura do Estado e a viabilidade de aplicação das Políticas Sociais, e particularmente nas Políticas Públicas de Emprego. A redução da taxa de lucro significou perda de receita para o Estado, o qual ainda viu suas despesas aumentadas, devido ao aumento da massa de trabalhadores desempregados que recorriam as políticas de assistência, ou até mesmo que optavam pela aposentadoria antecipada.

As reservas governamentais, com o decorrer das décadas, foram sendo reduzidas e se esgotando, sendo que no limiar da última década do século XX, a percepção política era de que se fazia necessária uma reforma na estrutura previdenciária, bem como nas Políticas Publicas de Emprego na Alemanha. A Reunificação, em 1990, trouxe ainda novas demandas ao Estado alemão. A estrutura, inadequada para atender as necessidades de uma população que cresceu com um Estado de Bem-Estar, agora tinha que incorporar uma outra população, cujo país de origem possuia uma estrutura industrial obsoleta, mas em que o pleno-emprego era uma prerrogativa teórica e consistia em uma realidade efetiva.

Os desafios trazidos ao Estado alemão pela Reunificação, no que se refere ao mercado de trabalho, são *sui generis*, mas para compreender melhor a posição e as medidas adotadas por este Estado após tal (re)união, é primeiro importante entender como se deu a Reunificação em si. A estes tópicos se dedica a próxima seção.

1990 – hoje: Da Reunificação à atualidade

A Reunificação.

A Reunificação da Alemanha foi um dos eventos mais importantes do século XX, especialmente devido a Grande Divisão que havia marcado o período histórico que se seguiu a Segunda Guerra Mundial. O fenômeno que ficou conhecido como a Grande Divisão pode ser caracterizado pela divisão e alinhamento de essencialmente todos os países do mundo com uma de duas potências mundiais, os Estados Unidos da América (EUA) e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (HELD, 2007). Ainda que o embate direto – uma guerra declarada entre ambos paises – jamais tenha ocorrido, as nações se enfrentaram de muitas formas, seja em guerras *proxies*[30], tais como a guerra do Vietnã (1959-1975) e a guerra da Coréia (1950-1953), na alucinante e potencialmente destrutiva corrida armamentista ou no conflito puramente ideológico (KALDOR, 2004). Como já mencionamos, a Alemanha viveu a Guerra-Fria com uma particularidade especial, seus territórios ficaram fisicamente divididos entre as duas potências, de modo que a chamada 'cortina de ferro' era de fato 'quase' literal na Alemanha.[31] O trânsito entre a Alemanha Oriental e Ocidental era proibido[32], e Berlim era dividida por um extenso muro.

---

[30] Termo cunhado por Mary Kaldor (2001) para referir-se às guerras de embate ideológico entre os EUA e a URSS, apesar do embate físico direto ter sido levado a cabo por outros protagonistas. A autora não necessariamente está de acordo com tal percepção, fazendo, portanto, uso somente de sua terminologia.

[31] O Muro que dividia Berlim não era de fato de ferro, mas consistia em uma divisão quase tão intransponível, se não mais intransponível que uma 'imaginária' cortina de ferro. Para se ter uma idéia o muro de Berlim tinha uma extensão de 161 km ao redor da cidade.

[32] No final do regime do socialismo real, o trânsito da Alemanha Ocidental para a Alemanha Oriental era permitido para períodos curtos. Apesar da gratuidade do visto, os ocidentais eram compelidos a gastar DM 25 (marcos alemães) na Alemanha Oriental.

A queda do muro de Berlim e a posterior reunificação da Alemanha não possuem importância somente por seu significado simbólico, mas também pelo descrença da maior parte dos cientistas políticos de que tal fenômeno realmente ocorreria no final da década de 1980, ainda em 1989 e 1990. Na realidade, quando o regime cai, a esquerda começa a questionar ou rever suas próprias idéias, na tentativa do compreender, mesmo que *a posteriori*, os fenômenos vividos.

Factualmente, a Reunificação da Alemanha começou a ser pensada no inicio da década de 1980, devido a demandas fortes das populações de ambos lados. Apesar da polarização, o acordo de Helsinki em 1975 serviu como base para a formação de um sentimento continental europeu. O acordo garantiu à URSS sua hegemonia sobre parte da Europa, assentando o *status-quo* geopolítico. Por outro lado, obrigou a mesma a respeitar os direitos humanos instituídos em solo europeu e as fronteiras de seu domínio. O acordo entre as potências podia ser visto como um *trade-off*: os EUA teria que aceitar a dominância soviética em parte de Europa, mas por outro lado conseguia estabelecer limites para tal dominância (JUDT, Op. Cit).

Na Alemanha, voltou-se a falar de uma nação alemã, com igualdade de direitos e oportunidades para a população. Assim, os presidentes da RFA e da RDA iniciaram os diálogos, visando, no mínimo, um maior intercâmbio entre os paises. Assim como a abertura brasileira na ditadura militar, a reaproximação alemã deveria ocorrer de forma 'lenta e gradual'. Apesar de tal intenção, fatores externos levaram a que a reaproximação e a abertura ocorressem de maneira não planejada.

Para isso, foi fundamental a abertura das fronteiras da Hungria no verão de 1989. O acordo de Helsinki influenciou grande parte das nações européias, mas mais diretamente os países do bloco soviético, devido a seu conteúdo de direitos humanos. Assim, por todo leste europeu, incluindo a Polônia, Hungria, Checoslováquia e a própria Alemanha Oriental, movimentos sociais e demonstrações públicas começaram a surgir exigindo o cumprimento dos direitos humanos e maior liberdade civil à população. A abertura das fronteiras húngaras seguiu-se a estes acontecimentos, como uma demonstração de que o governo confiava em sua população, permitindo o trânsito para o mundo ocidental.

Em termos práricos, esta abertura significou a fuga em massa de alemães da RDA para a RFA, pois tais alemães podiam circular livremente dentro da Hungria, uma vez que essa pertencia ao bloco soviético. Assim, tal abertura de fronteiras criou uma possibilidade de passagem da Alemanha Oriental para a Ocidental, a qual não havia sido planejada. Como seria de esperar, os governos alemães iniciaram a elaboração de medidas para permitir o trânsito de alemães entre a RFA e a RDA para férias ou visitas temporárias, esperando que esta medida reduzisse as fugas iniciada naquele verão.

A queda do muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989, foi de certa forma acidental. Às 18:57 em horário nacional, o porta-voz da Republica Democrática Alemã, quando perguntado sobre a vigência das novas permissões para viagens, afirmou:

> "A partir **deste momento** as viagens privadas, incluindo-se para a Republica Federal Alemã e para Berlim Ocidental, estão autorizadas sem a necessidade de documentos comprobatórios, tal como Vistos e comprovação de laços de família no pais destino." (SCHABOWSKI, 1989, tradução e grifos nossos)

Ao ver o pronunciamento, grande parte da população saiu às ruas de Berlim, direcionando-se ao local do muro para colocar em prática a medida anunciada. Os guardas que faziam a proteção das fronteiras naquele momento, naturalmente, não haviam visto o pronunciamento, nem sabiam da referida medida. No entanto, conforme as massas foram se aglomerando em ambos lados do muro, decidiu-se por abrir os portões. O muro de Berlim tinha caído. A reunificação das Alemanhas seguiu-se à queda, de modo que menos de um ano após o incidente do muro a Alemanha foi reunificada, assumindo o nome de República Federal Alemã, tal como a parte ocidental tivera mantido.[33]

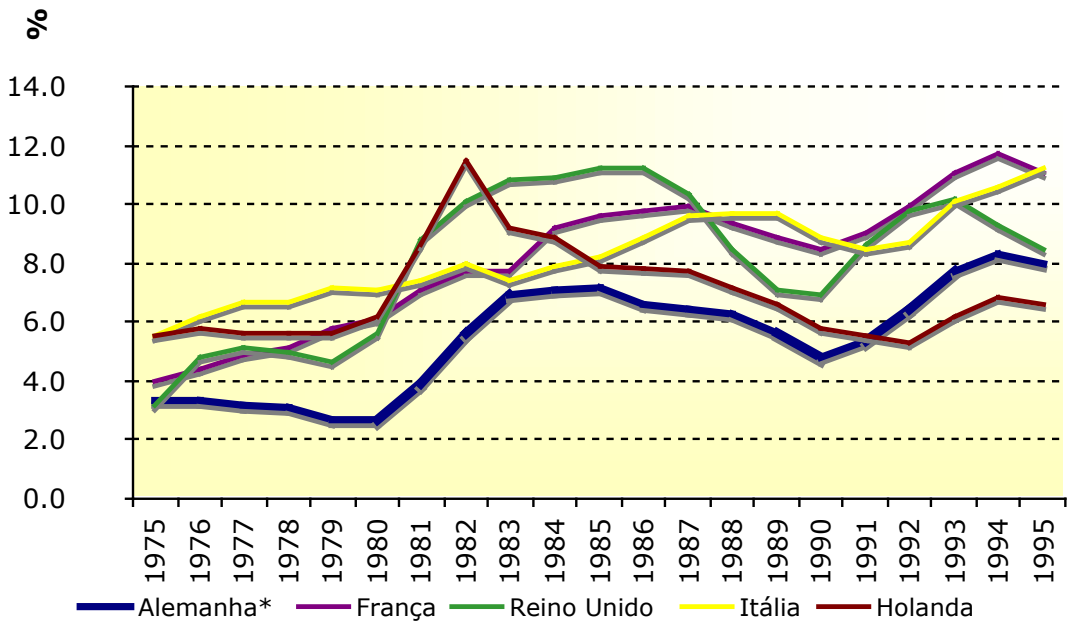
Para o mercado de trabalho, a reunificação significou o surgimento de novos desafios. A Alemanha passou a ter que gerir aparatos produtivos e mercados de trabalhos muito distintos, com diferentes produtividades e arcabouços tecnológicos, como se fosse

[33] Alguns dos documentos oficiais, que tratam da Reunificação, consideram que o que ocorreu de fato foi a incorporação dos antigos estados socialistas ao país tradicionalmente capitalista. Assim, o termo reunificação seria inadequado, já que se tratam dos 'antigos estados federativos' e dos 'novos estados', não havendo igualdade de *status* entre eles.

um só. A situação, que por si já era desafiadora, devido a reetruturação do processo de acumulação capitalista dos anos 1980, descrito na seção anterior, dadas altas taxas de desemprego na Europa e no mundo todo, teve sua dificuldade ainda mais exacerbada com a união dos estados alemães em 1990. O gráfico a seguir mostra a evolução do desemprego entre 1975 e 1995, em alguns países europeus selecionados. Apesar de não ter o pior desempenho da série, é possível notar que o desemprego na Alemanha para esses 20 anos praticamente triplicou. Além disso, se observada somente a evolução do desemprego naquela nação a partir de 1990, percebe-se o aumento relevante de patamar, no curto intervalo de 5 anos. É nesse período, por exemplo, que o desemprego alemão ultrapassa as taxas holandesas, e que a Inglaterra se aproxima, apesar de ter mantido patamares significativamente superiores ao longo da série.

Gráfico 11 – Evolução do Desemprego entre 1975 e 1995

Países Selecionados34 (em %)



Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2007. Elaboração própria.

[34] Para a Alemanha, até 1990, consideram-se os dados referentes à República Federal Alemã.

Políticas de Emprego pós-Reunificação

Apesar de toda a tradição que a Alemanha apresenta em elaboração e execução de Políticas Públicas e de regulação do mercado de trabalho, a reunificação de ambos Estados suscitou a reorganização do sistema de proteção do trabalho devido a novas necessidades, as quais foram ainda mais acentuadas com o advento da União Européia. Ademais, a centralidade de tais políticas na manutenção da coesão social também fez com que elas ganhassem importância no contexto nacional, principalmente, no que refere a um ponto de igualdade (mesmo que relativa) entre os habitantes da região ocidental e os membros dos antigos estados socialistas.

A partir da Reunificação, a Agência Federal do Trabalho (*Bundesanstalt für Arbeit*), que já existia desde 1927 e cuja estrutura foi mantida na porção ocidental, assumiu a responsabilidade de oferecer também para os novos estados federais os serviços de assistência, intermediação e criação de empregos. No ano de 2002, coincidentemente ou não o mesmo ano da introdução do Euro como moeda corrente e da eliminação das fronteiras intra-européias para as respectivas populações, foram feitas reformas que alteraram diversas estruturas institucionais da Agência Federal, bem como de suas representantes câmaras locais, o que resultou a alteração do nome para Instituto Federal do Trabalho (*Bundesagentur für Arbeit*).

Atualmente tal instituto possui sua sede central localizada em Nürnberg, além de 11 diretórios regionais (em unidades federativas importantes e regiões no caso de estados federativos com menor densidade demográfica), 184 agências locais (estabelecidas nas principais cidades alemãs) e finalmente 660 postos de atendimento. (RAMOS, 1997).

Segundo as diretrizes do próprio Instituto, suas tarefas fundamentais consistem em:

- Aconselhamento de emprego
- Intermediação de postos de trabalho e de formação
- Auxílio para melhoria das chances de ocupação
- Outros incentivos para integração no trabalho

- Auxílios financeiros
- Aconselhamento aos empregadores (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, 2007, pg. 18)

Dada a variedade das tarefas e a grande quantidade de políticas públicas de emprego distintas executadas e administradas pelo Instituto, o mesmo almeja atender as necessidades surgidas no mercado de trabalho por diversos grupos, incluindo os desempregados, empregados, empregadores e profissionais em formação.

Deve-se lembrar que por Políticas Públicas compreendem-se as atividades desenvolvidas pelo Estado em áreas econômicas específicas, com o objetivo de atender a uma comunidade particular ou ao conjunto da sociedade, de modo que as Políticas Públicas de Emprego são aquelas estrita ou diretamente relacionadas ao mercado de trabalho.

Como vimos, ao longo de sua conturbada história, a Alemanha desenvolveu e adotou muitas medidas de regulação de mercado de trabalho, bem como de auxílio aos trabalhadores. Na atualidade, o sistema de proteção social nacional valida o sentimento de nacionalidade alemã na medida em que sua população relaciona a ele sua própria nacionalidade, conforme vemos no Artigo 20 da primeira seção da Constituição alemã: "A República Federal da Alemanha é um Estado democrático e *social*" (GRUNDGESETZ, Art. 20, tradução e grifos nossos).

Para a realização de suas atividades e financiamento das políticas, a agência recebe anualmente cerca de 50 milhões de Euros, diretamente repassados a ela, advindo de contribuições e impostos trabalhistas, incidentes sobre os salários dos patrões e, a menor, sobre os salários dos empregados. Vale a pena lembrar que essas contribuições incidem de formas diferentes sobre os diferentes tipos de contrato de trabalho, sendo que sobre alguns dos contratos mais recentes, isto é, alguns contratos flexibilizados, não contribuem para com a agência, o que também implica que estes trabalhadores não tenham direito a algumas das proteções sociais comuns aos trabalhadores.[35] Dos 40

[35] De maneira geral, esses trabalhadores não gozam de descanso remunerado ou férias de pelo menos 28 dias úteis. Não há restrições quanto ao pleito ou participação nas Políticas oferecidas pela agência.

mihões de trabalhadores existentes na Alemanha atualmente, cerca de 27,5 milhões contribui com o Instituto Federal do Trabalho, ou seja, praticamente 68%.

Deve-se manter em mente ainda que os custos de manutenção dos quase 100.000 funcionários que integram o corpo de pessoal da instituição são integralmente cobertos pelo governo federal, já que todo serviço das agências é realizado pelo funcionalismo público.

Em 2005, o gasto total da agência com as Políticas Públicas chegou ao montante de 52,3 milhões de Euros, dos quais mais de 50% foram destinados ao Seguro-Desemprego e à Assistência ao Desempregado (totalizando 26,5 milhões). Já as políticas ativas, excetuando-se o sistema educacional, receberam um total de 9,8 milhões de Euros para o mesmo ano.

Como se verá, algumas das atuais Políticas Públicas de Emprego na Alemanha são universais, na medida em que todas as pessoas adultas, mesmo que não tenham contribuído com a previdência social podem pleiteá-las. Já outras são oferecidas somente para aqueles que contribuíram ainda que temporariamente com o sistema previdenciário, tornando o sistema de proteção social alemão um sistema misto, com características do Estado de Bem-Estar Social total, ou modelo nórdico, e o Estado de Bem-Estar Social marginal, ou modelo americano.

Abaixo são descritas as Políticas Públicas de Emprego existentes na Alemanha atual, as quais estão divididas nas duas categorias tradicionais: Políticas de Emprego Passivas e Políticas de Emprego Ativas.

Políticas Passivas

Seguro Desemprego[36]

O seguro desemprego foi estabelecido, já em 1927, pela Lei de Fomento do Trabalho e do Seguro-Desemprego (AVAVG), sendo a Alemanha, portanto, pioneira no estabelecimento desse benefício, que já possuía forma semelhante à que conhecemos

[36] Todas as informações quanto às Políticas Públicas de Emprego do governo alemão foram obtidas junto ao Ministério do Trabalho (Bundesministerium für Arbeit und Soziales)

hoje. Trata-se de um benefício oferecido pelo governo alemão para aqueles que não possuem ocupação por no mínimo 15 horas semanais, mas que estiveram ocupados por no mínimo 12 meses (360 dias) nos últimos dois anos. Como seria de se esperar o benefício sofreu diversas mudanças ao longo de sua história, mantendo, porém, sempre sua característica principal.

Quando foi implementado, na República de Weimar, o benefício não conseguiu atender a todos os desempregados, devido, dentre outras coisas, a falta de recursos por parte do Estado. Assim, foi somente no período do pós-guerra que esta medida se estendeu e tornou-se efetiva. A princípio, na República Federal Alemã (RFA), o benefício tinha a duração máxima de 36 meses e cobria 100% do salário. No entanto, em meados da década de 1970, sentindo-se os primeiros efeitos do aumento do desemprego, o benefício foi minorado para dois anos de duração. Finalmente, após 1990, com a Reunificação, também devido a mundialização do capital, mais uma vez os trabalhadores sofreram uma derrota, de modo que a duração do benefício passou a corresponder à metade dos meses de contribuição social. A medida atual foi estabelecida em 2004, com a Reforma Harzt IV, a qual também determinou a assistência ao desempregado.

Deve-se ressaltar que, na forma estabelecida pela lei, ao pleitear esse benefício, o trabalhador está colocando sua força de trabalho à disposição das agências governamentais, as quais poderão encontrar trabalho para este cidadão, o qual deverá aceitá-lo ou adequadamente justificar-se para não fazê-lo. A não aceitação de um posto de trabalho encontrado pela agência implica a perda deste benefício, exceto quando a justificativa é considerada plausível pelos membros da agência. A agência, todavia, somente pode requerer a assunção do posto encontrado, caso este esteja de acordo com o padrão de qualificação do trabalhador.

O Seguro-Desemprego é uma medida comum a maior parte das nações existentes, e não seria incorreto afirmar que esta é a Política Pública de Emprego (PPE) mais popular dentre eles. Até mesmo o Brasil possui uma política similar a esta, apesar de aqui a forma de pagamento ser bastante diversa da apresentada na Alemanha. Outros países europeus, por sua vez, possuem estruturas mais próximas à alemã, sendo que não é essa medida que caracteriza de forma *sui generis* as PPEs da referida nação.

Atualmente (2007), o pagamento deste benefício é feito com base na média dos 12 últimos salários, e pago de acordo com a seguinte tabela:

Tabela 2 – Distribuição e Recebimento do Seguro Desemprego

Tempo mínimo de Contribuição (em meses)	**Idade do Trabalhador**	**Tempo de Recebimento do Benefício (em meses)**
12	-	6
16	-	8
20	-	10
24	-	12
30	55	15
36	55	18

Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Art. 20, Abs. des 1 Grundgesetzes**, 2007

Assistência ao Desempregado (sem direito ao Seguro-Desemprego)

Uma vez que o enquadramento para o pleito ao Seguro-Desemprego é determinado pela contribuição mínima de 12 meses para com o sistema de proteção social, criou-se, em 2002, como consequência da crise no mercado de trabalho e do aumento de desemprego, a Assistência ao Desemprego a fim de auxiliar financeiramente àqueles que desde o princípio já não podiam requerer o seguro, ou aqueles cujo benefício anteriormente apresentado já havia sido pago por seu período máximo. A Assistência ao Desempregado consiste em um benefício destinado a pessoas entre 15 e 65 anos, que possam trabalhar pelo menos 3 horas diárias, e que não tenham ocupação ou cuja renda não seja suficiente para seu sustento. Decorre da definição dos termos de benefício que o governo entende ser este necessário para aqueles que buscam a reentrada no mercado de trabalho, não consistindo, portanto, uma assistência ao desalento.

Ainda que o controle da disponibilidade mínima de três horas diárias seja difícil, o benefício destina-se somente àqueles que almejam trabalhar, de modo que caso a agência encontre um posto de trabalho para o desemprego, este não pode decliná-lo alegando restrições horárias. A afirmação anterior implica que, assim como ocorre com o seguro

desemprego, ao participar deste programa o trabalhador está disponibilizando sua força de trabalho para as agências governamentais, com as mesmas implicações anteriormente mencionadas.

É importante notar que pessoas com idade entre 15 e 25 anos, que queriam pleitear este benefício, devem estar regularmente matriculadas em instituições de formação (educacional ou profissional) ou ainda participarem dos treinamentos oferecidos publicamente ou realizem estágio, isso porque o desemprego entre os jovens é relativamente alto, situando-se cerca de 4 pontos percentuais acima da média nacional, no patamar de 11% ou 12%.

Em termos práticos, o benefício é pago de acordo com a tabela abaixo, a qual passou a vigorar em Julho de 2008:

Tabela 3 – Assistência ao Desempregado
(em Euros e porcentagem)

Solteiro	**Casado com Filhos de até 14 anos**	**Casado com filhos de 15 a 25 anos**	**Casado com parceiro maior de 19 anos**
€ 351	€ 211	€ 281	€ 316
100%	60%	80%	90%

Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Art. 20, Abs. des 1 Grundgesetzes**, 2007

Uma análise simplificada da tabela 3 leva a se entender que essa política é incongruente, uma vez que os trabalhadores casados com filhos até 14 anos (os quais tradicionalmente necessitam de uma renda superior para sustentar a prole) são aqueles que recebem o menor valor do benefício. Todavia, tal fato deriva da existência de outros programas de assistência financeira oferecida pelo Estado aos cidadãos, tais como o *Kindergeld* (dinheiro da criança) pago aos genitores por criança; o *Wohngeld* (dinheiro da casa), às famílias que o pleiteiam a titulo de subsídio à moradia; ou ainda auxílio ao portador de deficiências. Tendo-se em vista estas outras políticas, que se destinam mais frequentemente às pessoas casadas com filhos pequenos, e de modo subseqüente aos outros grupos de maneira correspondente ao crescimento da porcentagem aqui apresentada, compreende-se a lógica subjacente a este programa. Trata-se de uma

Políticas Pública de Emprego integrada a um programa maior de políticas sociais, o qual almeja fornecer ao cidadão condições mínimas de uma subsistência razoável na Alemanha. Seguindo essa lógica, compreende-se que, em realidade, as famílias com filhos recebem um maior benefício. A tabela abaixo mostra um exemplo de valores para diversas situações. Para se ter uma ideia da magnitude desse benefício, o salário mínimo estabelecido para um trabalhador que realiza serviços de limpeza é de € 5,00 / hora, totalizando € 855,00 mensais para um trabalhador com a carga máxima de 38 horas semanais.

Tabela 4- Benefícios Agregados (montante mensal)

Válido para 2008

Solteiro	€ 351
Solteiro com 1 filho de até 6 anos	€ 688
Solteiro com 1 filho de 7 a 13 anos	€ 604
Solteiro com 2 filhos até 13 anos	€ 899
Casal sem filhos	€ 632
Casal com 1 filho de até 14 anos	€ 843
Casal com dois filhos de até 14 anos	€ 1054
Casal com dois filhos de mais de 14 anos	€ 1194
Casal com 3 filhos menores de idade	€ 2108

Fonte: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, **Art. 20, Abs. des 1 Grundgesetzes**, 2007

Seguro ao Trabalhador em Tempo Parcial

Na tentativa de proteger o trabalhador dos contratos de trabalhos flexibilizados[37], o Estado oferece aos trabalhadores em tempo parcial um benefício que os assegura um

[37] Apesar da resistência alemã à liberalização e desregulamentação do mercado de trabalho, algumas medidas desregulamentadoras foram estabelecidas, em especial por pressões do Conselho da União

percentual da diferença entre o salário bruto pago a estes trabalhadores e o salário bruto pago aos trabalhadores de contrato integral. Por regulação legal, esta diferença deve ser paga pelas firmas, exceto quando existe um acordo estabelecido, caso em que são as próprias agências que efetuam o pagamento.

Em termos de valores, os trabalhadores recebem 67% da diferença caso possuam pelo menos um filho em idade de isenção de imposto. Caso contrário, o pagamento do benefício é minorado à 60%.

Este tipo de assistência oferecida pelas agências governamentais talvez seja a mais representativa em termos de resistência (e não adesão) a onda de liberalização das relações de trabalho. Apesar de o capital ter ganhado estofo na correlação de forças com o trabalho, o Estado aparece aqui com uma Política Pública que claramente objetiva proteger o trabalhador e impedir o aumento da exploração de sua força de trabalho. De outra forma, a atuação estatal, nesse caso, também pode ser percebida como força mediadora atenuante do potencial conflito social. Na medida em que o governo compreende o processo de flexibilização como irreversível, ele no mínimo garante a paz e tranqüilidade social, ao oferecer aos trabalhadores medidas em parte compensatórias das perdas infligidas pela própria flexibilização.

Seguro Insolvência

Seguindo com o objetivo de proteger os trabalhadores na correlação de forças com o capital e a fim de não permitir que os processos de falência das empresas impliquem perdas, ou ausência de recursos (ainda que temporária) aos trabalhadores, o governo oferece o Seguro Insolvência. Este benefício somente é pago quando o empregador não possui capacidade de pagamento e o trabalhador ainda não recebeu sua remuneração, já inclusos os direitos trabalhistas.

O trabalhador possui o direito de pleitear a remuneração dos últimos três meses da relação de trabalho, desde que estes não tenham sido pagos, e no valor máximo de € 5.250,00 para os estados do oeste e € 4.550,00 para os estados do leste (antigos estados

---

Européia, com vistas à integração (e livre mobilidade) de trabalhadores no mercado europeu. Há uma seção no terceiro capítulo dedicada a tal fenômeno.

pertencentes a RDA). Deve-se ressaltar que este benefício somente pode ser pleiteado até 2 meses após a abertura do processo de falência da empresa em questão.

O financiamento dessa medida é feito diretamente junto às empresas, as quais devem contribuir com 0,1% de seu resultado bruto anual. Para se ter uma idéia da magnitude dessa política, somente no ano de 2005, o valor arrecadado pelas agências junto às empresas atingiu a marca de 1,4 milhões de Euros (BA, 2008). Esta medida foi aprovada em 2002 e posta em prática em 2003, de acordo com as normas de segurança financeira da União Européia, o que significa que esta não é uma medida particular da Alemanha.

Seguro ao Trabalhador Sazonal (Agropecuária)

Os trabalhadores sazonais da economia primária tradicionalmente apresentam uma grande dificuldade de obtenção de renda nos momentos entresafra. Por terem seu trabalho quase integralmente atrelado às colheitas e por ser a Alemanha um país localizado na porção setentrional do hemisfério norte, estes trabalhadores passam, comumente, os meses de dezembro a fevereiro sem a possibilidade de obtenção de renda.

Desta forma, o seguro ao trabalhador sazonal busca atuar em duas frentes. Primeira e mais importantemente, este seguro garante a renda mínima de € 1,00 por hora de trabalho efetivamente trabalhada fora da época das safras, com a possibilidade de pagar um complemento de € 2,50 ao dia caso o trabalhador opte por manter sua carga horária de trabalho normal (como em momentos de safra). Em segundo, o benefício isenta os empregadores dos custos sociais de manutenção do trabalhador sazonal durante os meses de inverno, na tentativa de que os empregadores mantenham os trabalhadores em seus postos de trabalho. Assim, o trabalhador agrícola ou pecuarista pode manter seu posto de trabalho, junto ao mesmo empregador, mesmo quando não se está em época de colheita. Nesses momentos, o trabalhador é utilizado para manter o cuidado com a terra, ou com a cultura em si, apesar de não madura.

Uma análise simples desta medida nos leva a perceber que ela tenta alterar a estrutura tradicionalmente estabelecida na agricultura, em que os trabalhadores exercem sua atividade somente durante a safra, buscando safras de produtos alternativos

posteriormente.[38] Dada a antiguidade e tradição deste tipo de relação de trabalho é de se supor que esta política encontre resistência de ambas as partes da relação laboral, uma vez que para os empregadores parece um gasto improdutivo e desnecessário manter o trabalhador sob sua tutela nos meses em que não há produção de fato, enquanto para os trabalhadores também não parece razoável manter-se preso a uma terra que não esta produtiva, já que ali ele não pode se sentir útil. Esse fenômeno nos esclarece a razão pela qual a política precisa estabelecer benefícios e fazer apelos tanto aos empregadores quanto aos trabalhadores.

Somente a título de lembrança, este benefício é pago somente a trabalhadores sindicalizados, diferentemente do que ocorre com diversos dos outros benefícios aqui mencionados. Essa exigência apresenta dois motivos básicos para existir. Primeiro, há a tradição alemã na organização dos trabalhadores, sendo que os trabalhadores rurais são uma das categorias mais formalmente organizadas, o que é, inclusive, incentivado pelo Estado. Além disso, ao tornar compulsória a sindicalização desses trabalhadores para a participação na política, o Estado está tentando eliminar ou, ao menos, minimizar o trabalho rural executado, na maior parte das vezes por imigrantes ilegais, sem as condições mínimas de segurança e proteção do trabalhador e a salários inferiores àqueles estipulados legalmente para a categoria.

A tentativa de proteção do trabalhador rural e a elaboração de políticas para este consiste em uma realidade não somente na Alemanha, mas também na França, onde o poder da classe agrária pode ser considerado ainda maior, na Holanda, onde a categoria de trabalhadores rurais também é importante, ou na Inglaterra, apesar da relativa desorganização da categoria se comparado com os outros paises aqui mencionados. Ainda assim, o incentivo a sindicalização da categoria é algo que, na Alemanha, advém de sua tradição sindicalista, a qual não pode ser observada tão fortemente ao longo da história nas demais nações européias em questão.

---

[38] Ou seja, após trabalhar na colheita de um bem, o trabalhador migra em busca de emprego, visando trabalhar na colheita de outro bem.

Assistência a Trabalhadores Idosos

A assistência aos trabalhadores idosos destina-se em realidade para trabalhadores com mais de 50 anos, com o objetivo de encurtar o tempo de desemprego destes trabalhadores e evitá-lo ao máximo, porque é justamente sobre esse grupo que o desemprego incide mais fortemente, e dura mais tempo, se transformando em desemprego de longa duração. Atualmente (2008), a Alemanha possui cerca de 3 milhões de trabalhadores desempregados, dos quais mais de 750 mil são maiores de 50 anos (IAB, 2009a). Ou seja, pelo menos 1 em cada 4 trabalhadores desempregados enquadra-se na categoria de trabalhadores idosos. Ademais, em metade dos casos de desemprego entre idosos, o trabalhador não consegue arrumar outro posto de trabalho dentro de dois anos, caracterizando, assim, o desemprego de longo prazo (IAB, Op. Cit)

Nesse sentido as agências prestam serviços, oferecendo um acompanhamento mais próximo a este público. Além disso, como já se viu no Seguro Desemprego, diversos benefícios possuem cláusulas especiais que protegem mais intensamente aos trabalhadores maiores de 50 anos.

Políticas Ativas

Esquema de Ajustamento Estrutural

O esquema de ajustamento estrutural consiste na intermediação, realizada pelas agências governamentais, por meio do Serviço de Aconselhamento de Emprego e pelo Serviço de Colocação de Emprego, entre as empresas (que ofertam postos de trabalho) e os trabalhadores (que demandam postos de trabalho). A idéia central deste esquema é reduzir a incidência de desemprego por falta de acesso a informações quanto aos postos de emprego e suas localidades. O Instituto Federal para o Trabalho (*Bundesagentur für Arbeit*) considera o serviço de intermediação como sua tarefa principal (*Kernaufgabe*) (BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES, 2007). A atividade de intermediação ocorre na Alemanha nos mesmos moldes dos outros países europeus ocidentais, por ser esta uma herança comum a eles do *Welfare State* construído nas décadas de 1950 e 1960.

Este programa é de grande importância no mercado de trabalho alemão, devido sua grande abrangência. Segundo o próprio Ministério de Trabalho, no início da década de 1990, anos imediatamente posteriores a Reunificação, entre 40 e 50% de todos os trabalhadores desempregados procuraram novos postos de trabalho exclusivamente por meio das agências do governo (RAMOS, 1997). Mesmo na atualidade (2005), sabe-se que a totalidade dos trabalhadores desempregados considera o Instituto para o Trabalho como primeiro recurso para obtenção de uma nova posição, apesar de muitos procurarem oportunidades independentemente das atividades das agências locais (BA, Op. Cit).

É interessante notar que este programa apresenta regras bastante estritas, as quais devem ser seguidas tanto por trabalhadores quanto por empregadores. Dentre elas podemos citar a medida que regula as demissões e redução do quadro de trabalhadores para as empresas. Para demitir um trabalhador, as firmas devem previamente comunicar uma das agências (com o prazo mínimo de 3 meses) e justificar a dispensa. Caso a justificativa esteja relacionada à redução de quadro, a empresa não poderá recontratar funcionários para mesma função por um período determinado pela agência.

Em termos financeiros, o Instituto oferece algum suporte aos desempregados e trabalhadores ameaçados pelo desemprego. Primeiramente, o desempregado ou trabalhador registrado pode receber até € 260,00 por ano para inscrever-se em Processos Seletivos públicos ou privados, os quais tenham taxa de inscrição. Além disso, são cobertos todos os custos de viagens para as agências do Instituto, em meio de transporte público, desde que o trabalhador ou desempregado esteja participando de um dos seguintes serviços oferecidos: aconselhamento de emprego, intermediação, possibilidade de integração e palestras sobre colocação e recolocação no mercado de trabalho.

Subsídio de Integração

Além dos serviços de intermediação oferecidos aos trabalhadores propriamente ditos, o Instituto oferece, sob a égide da intermediação, um subsídio aos empregadores para os custos de integração dos novos trabalhadores no ambiente empresarial. O subsídio consiste na redução dos encargos trabalhistas, especialmente os encargos de

fundo social[39], além da compensação de parte do pagamento do salário dos novos empregados, a qual passa a ser encargo do Estado.

Na sua forma padrão, este benefício é concedido pelo período de 12 meses, e a redução é de 50% dos encargos trabalhistas. No caso de trabalhadores portadores de deficiência, o benefício pode ser majorado à 70% e estendido para até 24 meses, com a redução de 10 p.p. após o período de 12 meses. Já no caso de trabalhadores com mais de 50 anos, o benefício pode se estender até 36 meses, com a minoração de 10 p.p. após cada ano decorrido.

Este subsídio demonstra claramente que o Instituto Federal do Trabalho preocupa-se tanto com os trabalhadores, na medida que facilita e os assiste no processo de transferência de ocupação e emprego, como também com os empregadores, esforçando-se para garantir incentivos que estabeleçam e firmem as relações de trabalho da maneira como proposta pela agência governamental. O que pode significar, em alguns casos, que os empregadores façam uso do subsídio para postos de trabalho que já seriam criados, somente na tentativa de reduzir os custos com pessoal, ainda que temporariamente.

Para se ter uma idéia da abrangência da medida, em fevereiro de 2009, das 194.606 vagas registradas no Instituto[40], 8.479 receberam este Subsídio de Integração, ou seja, 4,36% de todas as vagas registradas no mês (IAB, 2009a).

Treinamento financiado publicamente

O treinamento financiado aglomera algumas políticas públicas específicas, as quais são as mais abrangentes em termos populacionais. Também no momento posterior a Reunificação, estimou-se que entre 3 e 4% de toda a população economicamente ativa na Alemanha participava de tais treinamento.

Para compreender a forma de funcionamento destas políticas é necessário recordar a antiga estrutura originalmente medieval de aprendizagem de uma ocupação.

---

[39] Na Alemanha, empregadores e empregados contribuem com a Previdência social dos trabalhadores, seu seguro-saúde e arrecadam fundos posteriormente destinados à Educação, dividindo os encargos entre patrões e empregados.

[40] De acordo com a lei alemã, todo e qualquer posto de trabalho formais, mesmo os com contrato flexibilizado, deve ser registrados junto às agências governamentais.

Nos reinos existentes na região da Alemanha, em especial, na Prússia, Baviera, no Tirol e na Saxônia, os profissionais tomavam jovens como aprendizes a fim de ensinar-lhes sua profissão. Paradoxalmente, os pais preferiam enviar seus filhos a aprender uma profissão com outro profissional a ensiná-los sua própria. Dessa forma, os jovens saiam ainda muito cedo de casa para viverem com seus mestres, os quais os acolhiam integralmente.[41]

Tal tradição nos permite compreender a opção do governo em financiar a formação de seus profissionais ao invés de factualmente formá-los. Inclusive a formação profissional possível aos alunos que terminaram a Escola Principal[42] no sistema alemão é realizada parcialmente pelo Estado (com aulas teóricas) e parcialmente com os próprios profissionais, remetendo-se ao sistema mestre-aprendiz medieval de obtenção de um ofício.

Na Alemanha, como será melhor explorado na seção posterior sobre educação, as diferentes profissões apresentam funções distintas na estrutura social nacional, de forma a não existir um forte estigma negativo para com as profissões não resultantes de uma formação universitária, já que tal estigma tornaria insustentável a manutenção do sistema de educação a longo prazo. Em termos mensuráveis, o próprio Índice de Gini para renda, no país, apresenta valores similares aos encontrados nos países escandinavos, todos concentrados entre 0.25 e 0.29, sendo estes valores inferiores aos encontrados na França, Holanda, Bélgica e Inglaterra, só para mencionar alguns.

Factualmente, os treinamentos financiados publicamente são realizados nos muitos escritórios locais do Instituto Federal do Trabalho e em espaços dentro das próprias empresas, que fornecem o conhecimento técnico de tais treinamentos.

Melhoria das Possibilidades de Integração

Por meio desta política, o Estado assume a responsabilidade de fornecer ou financiar cursos de formação (educação) e de natureza prática aos desempregados ou daqueles que buscam emprego. O benefício se estende tanto para cursos oferecidos pela

---

[41] Muitos sobrenomes alemães, tais como Kaufmann (homem das compras), Müller (moedor), Hoffmann (homem do campo) denotava o grupo ligado a um mestre, o qual exercia a profissão em questão, sendo posterior sua ligação com as famílias.

[42] A estrutura escolar alemã será explicada na seção posterior.

agências locais quanto cursos privados, para os quais os trabalhadores devem requerer uma autorização da agência em que está inscrito. Normalmente, os cursos cobertos pela política tem a duração de até 4 semanas. Cursos de duração superior podem receber o financiamento em ocasiões especiais, já que existem outras medidas que visam oferecer uma formação mais longa e completa para aos trabalhadores.

Os custos cobertos por esta Política Pública são:

- Mensalidade do curso (caso haja)
- Taxa de Inscrição em Provas
- Custos de Viagem
- Baby-sitter ou babá para filho se preciso, no máximo de € 130,00 por mês por criança

Esta é mais uma das diversas medidas que serão apresentadas, nas quais o governo incentiva a formação e qualificação contínua e freqüente do trabalhador.

Fomento à Assunção de uma Ocupação

Desempregados ou entrantes no mercado de trabalho estão intitulados a receber um auxílio de mobilidade a título de fomento a assunção de uma ocupação. Caso o emprego ou ocupação seja na própria cidade de residência, o auxílio consiste em:

- Empréstimo de até € 1.000,00 para custeio das despesas familiares até o recebimento do primeiro salário.
- Pagamento de até € 260,00 para compra de roupas de trabalho e eventuais materiais necessários ao trabalhador.

Caso a ocupação encontrada não se localize no mesmo município do trabalhador em questão, o benefício é estendido para incluir-se:

- Viagem até a cidade do local de trabalho no valor correspondente a até € 300,00.
- Viagem diária por meio de transporte público entre a residência e o local de trabalho pelos primeiros seis meses de contrato.

- Caso a família tenha que se manter separada, paga-se um auxílio de separação de € 260,00 por mês, nos primeiros seis meses.
- Custos de mudança de domicílio, caso a mudança ocorra nos primeiros dois anos após a assunção da ocupação.

Fomento à Assunção de uma Posição Autônoma

Esta medida destina-se aos desempregados inscritos no Seguro-Desemprego que almejem assumir uma posição autônoma ou se auto-empregar. Para ser a ela elegível é necessário que o trabalhador abra mão do primeiro benefício, além de possuir conhecimentos e habilidades importantes para o auto-emprego. Estes conhecimentos e habilidades devem ser comprovados por uma instituição, tal como uma Câmara de Comércio, da Indústria ou de Serviços, ou ainda uma Instituição de Crédito.

O fomento pode assumir basicamente duas formas. Pode-se fomentar o estabelecimento de novas empresas, insentando o cidadão que se enquadre nessa medida dos custos legais e administrativos conseqüentes do processo normal de abertura de firma. De outra forma, pode-se auxiliar o trabalhador que deseje assumir uma posição como autônomo. Nesse caso, uma vez que o trabalhador comprove sua capacidade, ele receberá, pelos primeiros nove meses, um auxílio de € 300,00, os quais serão adicionados ao montante que o beneficiário estava recebendo à titulo de Seguro-Desemprego. Transcorrido este período, o trabalhador passará a receber somente os € 300,00 pelos seis meses subseqüentes.

Em termos numéricos, sabe-se que mensalmente cerca de 150.000 pessoas recebem algum tipo de fomento para assunção de uma posição autônoma. Destes, quase 80%, isto é, 120 mil, o recebem para fundar a própria empresa ou transformarem-se em pessoas jurídicas. Os 30 mil restantes foram elegíveis para este benefício na sua segunda forma.

Fomento à Formação Profissional

Esta categoria abrange diversas possibilidades de fomento, as quais:

- Orientação Vocacional nos Centros de Informação sobre Trabalho das agências governamentais.
- Aconselhamento de Emprego
- Intermediação com os Centros de Formação Profissional
- Programas de preparação para o trabalho – em especial para jovens que ainda não possuem uma formação profissional
- Auxílio financeiro durante o período de formação profissional
- Formação profissional para pessoas com necessidades especiais - dedicados àqueles que possuem dificuldades individuais, que as impossibilitam encontrar um posto de trabalho.

Como percebemos, esta é uma Política Pública bastante abrangente, caracterizada especialmente pela oferta de oportunidades de formação profissional e educação. Benefícios financeiros ou ajudas de custeio estão disponíveis para as categorias anteriormente mencionadas, as quais não são diretamente realizadas pelas agências do Instituto Federal do Trabalho, e dependem, como se poderia esperar, do tipo de formação em questão e da região da Alemanha, já que os preços correntes variam razoavelmente em áreas distintas.

Fomento à Formação Profissional Continuada

Os custos da continuação da formação profissional podem ser assumidos pelo Estado quando:

- Trata-se de um programa de educação continuada realizado por um trabalhador desempregado, ou quando o programa é fundamental para o trabalhador empregado a fim de evitar seu desemprego (formação continuada compulsória por alteração legal ou exigência do empregador).
- A formação continuada foi indicada por uma agência do governo.

- A formação continuada é promovida por esta Política Pública.

Esquema de Criação de Emprego

Fomento a Medidas de Criação de Emprego (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – ABM)

O fomento a medidas de criação de empregos apresenta muitas semelhanças com outra política descrita na seção anterior, de fomento à formação profissional. Todavia, a política pública em questão destina-se a pessoas físicas[43] ou jurídicas, que por meio de formação e educação, conseguiram criar novos postos de trabalho. Por trás desta política está a idéia de que a educação pode criar ou, no mínimo, colaborar para a criação de postos de emprego.

Em termos beneficiários, as agências governamentais se responsabilizam por financiar a formação de profissionais, em áreas consideradas pelo governo como prioritárias, por serem aquelas que, segundo previsões derivadas de pesquisas, mais criarão novos postos de trabalho. O pagamento é feito com base nos seguintes critérios:

- Pagamento máximo de € 1300,00 mensais para formação técnica ou em nível médio.
- Pagamento máximo de € 1100,00 mensais para formação em categorias profissionais (ex. marceneiro, eletricista, encanador, etc.).
- Pagamento máximo de € 1200,00 mensais para cursos de criação/gestão de novos negócios.
- Pagamento máximo de € 900,00 para cursos variados que não constituem cursos de formação profissional, nas categorias definidas pelas agências.

O benefício normalmente estende-se pelo período de 12 meses, podendo ser renovado por mais 12 meses, acumulando um total de 24 meses. Para trabalhadores com mais de 55 anos, o Instituto Federal oferece ainda a possibilidade de uma extensão para o período máximo de 36 meses.

---

[43] Este é o caso menos comum de criação de emprego. Trata-se da situação em que pessoas físicas criam postos de trabalho dentro do ramo domestico, ou seja, pessoas físicas contratam outras pessoas para realizar os serviços de limpeza, cuidado com os filhos ou motorista, criando, dessa forma, novos postos de emprego.

Em termos estatísticos, sabe-se que, em 2008, 2,1% dos 505.534 postos de trabalho criados em toda Alemanha foram logrados por esta medida, ou seja, 10.616 empregos foram criados a partir desse fomento, que é, inclusive, mais eficaz na porção oriental da Alemanha, onde a porcentagem chega a 6,3%, o que resulta, praticamente, em 7.046 novos postos de trabalho criados naquela região. Considerando-se que o desemprego regional assume patamares mais elevados nos antigos estados pertencentes ao bloco socialista, é possível afirmar que esta é uma medida que tem conseguido reduzir as disparidades entre ambas regiões, pelo menos no que se refere às oportunidades no mercado de trabalho.

Fomento a Postos de Trabalho no seguimento de Infra-estrutura e Meio Ambiente

As empresas que se posicionam nos seguimentos de Infra-Estrutura e Meio Ambiente podem, por meio desta política, beneficiarem-se de uma parceria com as agências governamentais. Estas estão habilitadas a financiar os salários correntes de até 35% dos trabalhadores para as empresas, na tentativa de reduzir o desemprego e melhorar o meio-ambiente. Além disso, as agências se comprometem a angariar recursos para até 25% dos projetos de desenvolvimento de Infra-estrutura e melhoria do meio ambiente.

Esta política demonstra claramente a preocupação do governo alemão de engajar-se em um projeto de desenvolvimento sustentado, o qual se importa com a mais variada gama de conflitos gerados entre o homem e o meio-ambiente. Não seria um exagero considerar que a preocupação com a geração de emprego na Alemanha, e o virtual compromisso com o pleno-emprego não ocorre em completo detrimento da natureza.

O Sistema de Educação enquanto Política Pública de Emprego

As origens do Sistema Educacional alemão remontam ao século XIX, momento em a educação ainda não era universalizada e existia grande diferença entre a educação disponibilizada para as classes com maior poder aquisitivo e para as menos favorecidas. Todavia, a escolha governamental de manter tal sistema tri-estrutural possui um caráter intervencionista de regulação do mercado de trabalho.

A compreensão da posição estatal quanto a esta política depende crucialmente de um entendimento mínimo da estrutural e do funcionamento do Sistema de Educação Alemão.

Enquanto a educação básica, cursada por crianças com idades entre 6 e 10 anos, é obrigatória para todos, os demais cursos seguem um sistema meritocrático[44] de classificação dos alunos e determinam (na opinião de muitos, prematuramente) as opções de carreira a se seguir no futuro.

Pragmaticamente, a divisão das crianças ocorre aos 10 anos de idade, de acordo com suas notas. Aos bons alunos (cerca de 35%), reserva-se o ginásio, no qual terão que seguir por mais 9 anos, para completarem 13 anos de formação educacional mínima, e após este período lhes é permitido o acesso à universidade ou a qualquer outra formação profissional. Aos alunos medianos ou regulares (cerca de 35%), reserva-se à escola real, o que implica 6 anos de estudos adicionais, totalizando 10 anos de formação educacional. Os alunos que conseguem bons resultados na Prova Final Real passam a ter acesso a quase todos os trabalhos técnicos, além de todos os trabalhos físicos e manuais. Por último, encontram-se os alunos de pior desempenho (cerca de 30%), os quais devem compulsoriamente seguir para a escola principal. Nesta escola seguirão por somente 5 anos adicionais, o que resulta nos conseqüentes 9 anos de formação básica. O tempo reduzido de estudo, porém, não propicia muitas oportunidades de formação profissional. Aos formados nesta escola, reserva-se somente os postos de trabalho que envolvem habilidades físicas e manuais, tais como serviços de mecânicos, carpinteiros e cabeleireiros.[45]

Como já se apontou anteriormente, a dispersão salarial existente entre essas três categorias de emprego, os acessíveis pela Escola Principal, aqueles possíveis para os formandos da Escola Real e as carreiras universitárias, não produz grandes distorções. Embora os cidadãos que freqüentaram a universidade tenham, como regra, salários

---

[44] Em alguns estados federativos, a escolha é feita puramente pelo sistema meritocrático, por meio da divisão dos alunos feita por decisão da escola, enquanto em outros, os pais possuem poder de influência sobre tal decisão, de modo que o parecer escolar é visto como indicação.

[45] A possibilidade de formação em uma escola e a escolha de carreira fora de seu escopo até existe, por meio de cursos de adaptação. Todavia, tão remota e incomum é esta possibilidade, que não vale a pena nem mesmo considerá-la para fins dessa análise.

superiores, os demais também obtêm uma remuneração capaz de garantir um bom padrão de vida. Nesse aspecto, o Estado alemão preocupa-se em determinar pisos razoavelmente altos para todas as categorias e proibir a atividade não regulamentada[46]. A relativamente boa distribuição de renda alemã pode ser percebida, por exemplo, pelo Índice de Gini do país, que, para 2004, foi mensurado em 0,29. Ainda assim, atualmente, muito se debate, especialmente na mídia, que a distribuição da renda na nacional tem piorado. O principal indicador disso é a o aumento no índice de 0,27 para 0,29 entre 1991 e 2004 (WELT, 2007).

Quanto ao sistema de educação em si, mesmo que se possa criticar o fato de que ele determina em tenra idade o tipo de profissão que o sujeito poderá seguir, tal sistema também produz vantagens. Primeiramente, o Estado é capaz de estipular com antecedência de cerca de 15 anos a massa de trabalhadores que entrará no mercado de trabalho no futuro, cruzando os dados escolares com as informações sobre o crescimento populacional. Este previsibilidade não consiste somente em conhecer quantos trabalhadores entrarão no mercado de trabalho no futuro, mas em sabê-lo por categoria de trabalho, isto é, quantos serão trabalhadores de habilidades físicas ou manuais, quantos terão nível técnico e quantos terão formação superior.

Além disso, o governo consegue reduzir o desemprego em todas as camadas de trabalho, ao estabelecer vagas para formação profissional de acordo com a previsão de demanda para o futuro. Por exemplo, no ano de 2007, o governo determinou o aumento das vagas para a formação de médicos. Tal determinação derivou de uma constatação por parte de agências governamentais de que faltaria este tipo de profissional na nação em cerca de 10 anos. Além de se ter aumentado as vagas no nível universitário, o mesmo ocorreu para o ginásio, de modo consistente com a política de controle do fluxo de entrada no mercado de trabalho.

O sistema de educação na Alemanha é atualmente a principal política de controle do fluxo de entrada no mercado de trabalho, já que seu objetivo principal é ajustar a oferta de trabalhadores à demanda do mercado. Apesar das diversas críticas e tentativas

---

[46] Na Alemanha, toda atividade profissional é regulamentada. Os chamados 'bicos' são ilegais, e passíveis de punição criminal. Um cidadão pode, por exemplo, pintar sua própria casa sem ser pintor. Faço na casa de outros, todavia, é passível de uma pesada multa e prisão.

de reforma, esta ainda é uma Política Pública de Emprego que mantém fortemente seu formato original, demonstrando a profundidade do impacto da intervenção estatal na estrutura social do país, intervenção tal remonta a original da formação do Estado Nacional alemão.

Esta é certamente a Política Pública de Emprego mais peculiar da Alemanha e que mais fortemente caracteriza a postura do Estado perante o seu mercado de trabalho. O governo entende poder regular a entrada no mercado de trabalho, bem como garantir demanda suficiente para a oferta de trabalho futura por meio do sistema educacional. Esse comportamento parece ser único e peculiar do Estado alemão, apontando também a principalidade de sua função na promoção e manutenção da coesão para com a sua população como um todo. De uma certa maneira, é por via do Estado que um sujeito ocupará sua posição no aparato produtivo nacional, e, uma vez que ele já cresce dentro desse sistema e tal sistema não gera grande distorções na distribuição de renda, o cidadão percebe como crucial a interferência do Estado na determinação das possibilidades de emprego. Assim, para ele, é quase como se o Estado garantisse sua inserção social e participação no mundo do trabalho. A influência sobre a coesão decorre desse tipo de percepção.

Abaixo encontra-se um diagrama esquemático do sistema educacional alemão (Figura 1). Como se pode ver no diagrama, há ainda a possibilidade dos alunos estudarem em um sistema paralelo, nas chamadas escolas conjuntas. Nessas instituições existe uma maior heterogeneidade entre os alunos, uma vez que estudantes com desempenhos acadêmicos variados permanecem reunidos em uma mesma sala de aula até a 9ª série. A partir desse ponto, assim como nas demais escolas, seguem estudando somente aqueles com melhor desempenho.

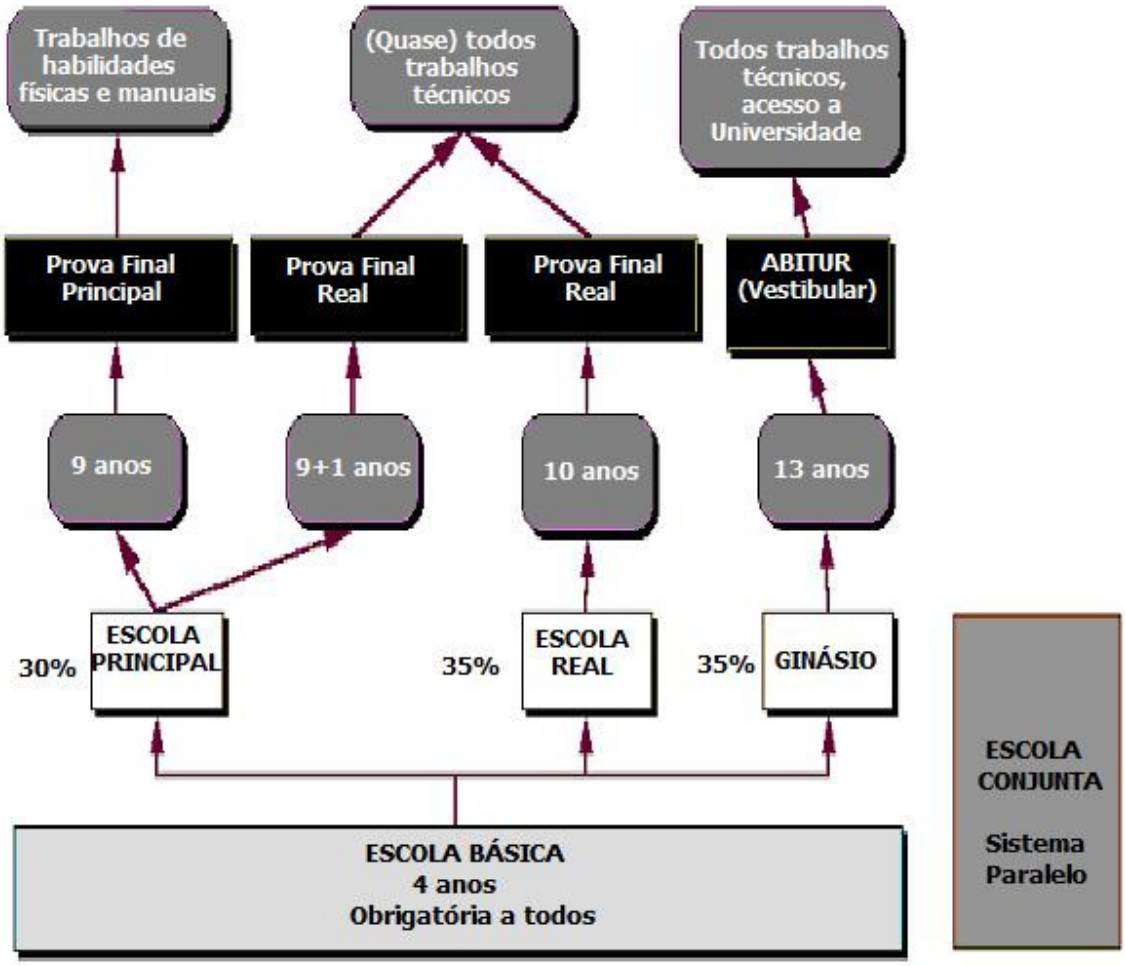


Figura 1 – O sistema de Educação na Alemanha

Fonte: REISTER, Regine. **Das Schulsystem in Deutschland**. McKinnon Secondary College, 2007
Acesso em: http://www.mckinnonsc.vic.edu.au/la/lote/german/links/topics/schulstruktur.htm em 31/08/07

Quadro Resumo 1 – Políticas Públicas de Emprego na Alemanha atual

Tipo	Medida	Objetivos
Políticas Passivas	1. Seguro Desemprego	1. Garantir uma fonte de renda, por no mínimo 6 meses, ao trabalhador que trabalhou pelo menos 15 horas semanais, por no mínimo 12 meses nos últimos 2 anos.
	2. Assistência ao Desempregado	2. Garantir uma fonte de renda à trabalhadores que possam trabalhar pelo menos 3 horas semanais, não possuam renda, nem se enquadrem no Seguro Desemprego.

		3. Seguro ao Trabalhador em Tempo Parcial 4. Seguro Insolvência 5. Seguro ao Trabalhador Sazonal (Agropecuária) 6. Assistência ao Trabalhador Idoso	3. Proteger trabalhadores com contratos flexivéis, previnindo a redução siginifcativa de ganhos salariais. 4. Impedir que possíveis falências implequem na ausência de renda, ainda que temporária, do trabalhador. 5. Reduzir a ausência de renda do trabalhador na entresafra, e alterar a estrutura tradicional de emprego da mâo-de-obra na agricultura. 6. Encurtar e evitar o desemprego dentro desta categoria de trabalhadores
Políticas Ativas	**Ajuste Estrutural**	7. Subsídio de Integração	7. Além da própria intermediação entre empresas e trabalhadores, o custeio desta é oferecido aos empregadores.
	Treinamento Financiado Publicamente	8. Melhoria das Possibilidades de Integração 9. Fomento à Assunção de Ocupação 10. Fomento à Assunção de Posição Autônoma 11. Fomento à Formação Profissional 12. Fomento à Formação Profissional Continuada	8. Fornecer e financiar cursos de formação e de natureza prática aos desempregados ou àqueles que buscam emprego. 9. Auxílio financeiro para período inicial de um novo posto de trabalho. 10. Destina-se a desempregados inscritos no Seguro Desemprego, e consiste em ajuda financeira para estabelecimento de negócio autônomo próprio. 11. Oferecer serviços de orientação e aconselhamento vocacional e de emprego. 12. Custear os custos da formação profissional em casos específicos.
	Criação de Emprego	13. Fomento à Medidas de Criação de Emprego 14. Fomento a Postos de Trabalho na Infra-Estrutura e Meio Ambiente 15. Sistema de Educação	13. Financiar formação profissional em áreas prioritárias do governo, as quais pretensamente criarão mais postos de trabalho. 14. Contribuir com a remuneração do pessoal empregado nessas indústrias, e financiar projetos de desenvolvimento de ambas áreas. 15. Garantir uma divisão funcional entre a população, não havendo excesso ou falta de trabalhadores com uma formação específica. Prever com longa antecedência (10-15 anos) as peculiariedades do mercado de trabalho.

Fonte: elaboração própria

Capítulo 3 – Fatores Determinantes das Políticas Públicas de Emprego na Alemanha

Apreender as teorias acerca do mercado de trabalho é muito relevante para se entender o arcabouço em que as Políticas Públicas de Emprego, em geral, se inserem. Para o caso alemão, conforme vimos no capítulo anterior, deve-se levar em consideração também alguns fatores históricos, políticos e sociais no entendimento da função de tais políticas para a sociedade alemã. Os capítulos 1 e 2 buscaram expor as teorias e práticas em relação ao mercado de trabalho e as referidas políticas sociais. Todavia, eles não conseguiram apresentar diretamente os fatores que determinam tal posição do Estado germânico nas referentes ações, seja no contexto histórico ou na atualidade.

Este terceiro capítulo se dedica exatamente a alguns desses determinantes. De maneira simplificada, são apresentados três fatores, cuja consideração se faz necessária. Primeiramente, é discutido a formação nacional moderna da Alemanha, bem como a criação de uma identidade nacional. Este fator, mesmo que mais remoto historicamente, vem em auxilio da percepção das Políticas Públicas de Emprego enquanto mecanismos de manutenção da coesão social, tese que argumento ao longo de toda dissertação.

Um segundo determinante é discutido posteriormente ao explorar a dicotomia presente no contexto político-ideológico nacional entre o período da República de Weimar e a administração Nazista. Aqui se apresenta uma discussão quanto à participação do Estado na vida social alemã, seja ela em governos revolucionários ou facistas, ou seja, em ambos extremos do espectro político. Este capítulo tentará mostrar que o Estado sempre foi ativamente presente na Alemanha, inclusive durante o governo nazista, que, por sua característica autocrata totalitária, levou tal presença a limites extremos.

Como já se viu no capitulo 2, as conseqüências do nazismo e a influência das condições sociais e políticas que se seguiram à II Guerra Mundial foram aquelas que estabeleceram as bases para a construção do Estado de Bem-Estar nas décadas de 1950 e 1960 no país. Diferentemente do que ocorria nas demais nações européias, a Alemanha tinha sido governada pelo nazismo, o que trazia uma motivação política e social ainda

maior para a construção do *Welfare State*. Não obstante, do ponto de vista ideológico é o período justamente anterior ao nazista que define mais claramente a percepção da funcionalidade da participação estatal como agente regulador da economia por parte da população, já que é na República de Weimar que passa-se a atribuir maior importância para as políticas sociais do Estado. Esses aspectos são discutidos na segunda seção deste capitulo em mais detalhe.

Finalmente, além da formação nacional, e da dicotomia produzida pelos governos revolucionários e nazista, um terceiro fator determinante é abordado na última seção do capítulo. Ela promove uma breve discussão a respeito da participação da Alemanha na União Européia e no processo de flexibilização ocorrido nas relações de trabalho de diversos paises daquele continente, com a justificativa de ser necessário enquanto ajuste para formação de um mercado (também de trabalho) comum. A resistência da população, e consequentemente do Estado, de participar da onda flexibilizante, e, mais recentemente, a percepção de que tal processo consiste em um fenômeno inexorável, são debatidos na seção que finaliza o capítulo.

A Formação Nacional Alemã

Para compreender as dinâmicas que envolvem a criação, implementação e manutenção das Políticas Públicas de Emprego na Alemanha é necessário examinar, ainda que brevemente, o Processo de sua formação enquanto Estado moderno. A Alemanha possui a característica peculiar de ter sido o último Estado europeu a se unificar nos moldes que conhecemos até hoje[47]. Até mesmo os Estados Unidos da América já existia como nação moderna, com administração centralizada, há mais de 100 anos, quando a Alemanha foi unificada em 1871. Inclusive o Brasil, a maior colônia portuguesa, já conquistara sua independência a pouco menos de 50 anos.

O processo tardio de formação nacional alemã cunhou definitivamente sua forma de existir no mundo industrial capitalista. O compromisso com o bem-estar social e o sistema de proteção ao cidadão, e para nossa análise, o relevante sistema de proteção ao

[47] Naturalmente, as fronteiras da então Alemanha não são as mesmas dos nossos tempos.

trabalhador, já tem sua origem no processo de unificação nacional. Essa seção procura delinear os principais atributos do Estado Nacional Moderno, os quais permitem a instauração de um sistema de bem-estar, e o processo de formação do Estado Nacional Alemão. Também se discute ao final do capitulo, a questão nacional, do ponto de vista do sentimento nacional e da coesão social.

Ideologia Nacional e Formação do Estado Nacional Moderno

> "O Estado capitalista funciona de um modo nacional. Suas estruturas e a ideologia que a ele se articula produzem a nação. Mas a relação se apresenta invertida: o Estado aparece como 'conseqüência' da nação, como se fosse o resultado último e acabado de um desabrochar e expressa sua soberania." (ALMEIDA, 1995, p. 48)

A formação dos Estados nacionais modernos nos remete aos séculos XIV e XV, momento em que as principais nações européias saíram de um tipo de organização feudal para finalmente se estruturarem em Estados centrais, em sua grande parte absolutistas. O momento da formação das unidades nacionais remonta também ao mercantilismo, o qual posteriormente forneceu as bases para o capitalismo. Do ponto de vista teórico, sabe-se que o mercantilismo foi o momento da acumulação primitiva, sem a qual a revolução industrial, que marcou definitivamente o modo de produção capitalista, não teria sido possível.

Os processos de formação dos Estados modernos e de construção do sistema capitalista estão tão imbricados que, de certa forma, é impossível determinar uma relação de causalidade entre eles. Por um lado, a formação de um Estado central organizado era fundamental para garantir a propriedade privada dos meios de produção, característica básica do capitalismo; por outro, a existência de uma economia mercantilista e pré-capitalista favorecia o aumento da Receita do Estado, o qual com mais recursos, podia investir mais e tornar-se mais forte. Assim, ambos processos se retro-alimentavam, de maneira que, o Estado Nacional fornecia as bases para o desenvolvimento do capitalismo, e vice-versa. De qualquer forma, é impossível separar o modo de produção capitalista da

estrutura nacional moderna, ainda que a nação possa "ser concebida como uma unidade que transcende o âmbito do capitalismo". (ALMEIDA, Op. Cit., p. 16)

Existem muitas formas pelas quais se pode compreender a estruturação dos Estados Modernos. A relação de dominação de classes, por exemplo, pode ser utilizada dentro do arcabouço weberiano de dominação legitima. Se entendermos o Estado Capitalista como um Estado burguês, parece claro que a classe dominante é a própria burguesia, isto é, os proprietários dos meios de produção. Assim, é ela quem possui o maior interesse na perpetuação dessa forma de dominação. Isso equivale a dizer que o próprio caráter burguês defende intrinsecamente a ideologia nacional, mesmo que seu escopo de atuação econômica, o espaço de realização do capital, não esteja restrito a este *locus* (ALMEIDA, Op. Cit).

Do mesmo modo que outras estruturas no capitalismo, na "sociedade de produtores de mercadoria", a relação de dominação expressa um paradoxo, ou se preferirem, uma ambigüidade. Diferentemente do que ocorria nos tempos medievais, a dominação de classe nessa sociedade se expressa pelo principio da "igualdade humana" (ALMEIDA, Op. Cit). Obviamente, os cidadãos são desiguais na medida em que alguns detém e concentram os meios de produção, e outros são destes destituídos, os restando somente sua forca de trabalho. Contudo, enquanto cidadãos pertencentes a um Estado-Nação, todos são iguais, com possibilidade de acesso a um aparato político e protegidos por um mesmo sistema jurídico-legal. Do ponto de vista teórico, "a homogeneidade é vista como uma necessidade objetiva da sociedade industrial e, portanto, seria devido a esta que os cidadãos se tornam inerentemente iguais" (ALMEIDA, Op. Cit., p. 24)

A partir desses conceitos, Almeida define nação como o *locus* de tal igualdade e da comunidade, presentes no interior de uma sociedade composta por individualidades competitivas. O autor faz ainda uma crítica ao sistema nacional, uma vez que, para ele, a nação, com a referente igualdade, ocultaria a relação de dominação marcante no modo de produção capitalista. Logo, a ideologia burguesa seria mistificadora, o que é, nesse caso, decisivo para a reprodução das relações capitalistas (ALMEIDA, Op. Cit).

Outra forma de compreender a formação dos Estados Nacionais deriva das teorias que dispõe sobre as guerras. Mary Kaldor, por exemplo, defende que os Estados

Nacionais modernos formaram-se com o objetivo de manter a paz ou os direitos sociais internamente, enquanto fora de suas fronteiras e suas estruturas vigorava a guerra. (KALDOR, 2001). Assim, o Estado Nacional garantia tanto a segurança pessoal de sua população, a qual poderia se identificar com a noção de civilidade, quanto estabelecia a diferença entre a população interna e a estrangeira. Apesar da simplificação teórica derivada desta percepção, com a qual a autora não necessariamente se identifica, o conceito de população doméstica e estrangeira fornece um enquadramento interessante.

Aliás, a diferenciação entre o "nós" e o "eles" é na sociologia bastante significativa para a consolidação de uma identidade comum a uma determinada sociedade ou comunidade. Na medida em que as nações dependiam também em sua formação de ideologias nacionais era crucial que a população percebesse um laço de igualdade com seus concidadãos.

> "Evidentemente, não basta lembrar a experiência universal dos seres humanos que, pertencendo a grupos, reconhecem-se mutuamente como membros de coletividades e comunidades e portanto reconhecem os outros como estrangeiros. O problema diante de nós deriva do fato de que a nação moderna, seja um Estado ou um corpo de pessoas que aspiram formar um Estado, diferem em tamanho, escala e natureza das reais comunidades com as quais os seres humanos se identificaram através da historia, e colocam demandas muito diferentes para estes." (HOBSBAWM, 2004, p.63)

Ainda segundo Hobsbawm, a formação dos Estados Nacionais modernos dependeu, em parte, do desenvolvimento da noção de nacionalismo. A própria noção de nação deriva do conceito estabelecido de nacionalismo. O autor denomina de *protonacionalismo* os movimentos nacionais que podem mobilizar o sentimento de vinculo já existente em uma coletividade e que podem operar em uma escala macropolítica no auxílio a constituição dos Estados modernos, dito de outra forma, o protonacionalismo facilitou a tarefa do nacionalismo na mobilização da causa moderna (HOBSBAWM, Op. Cit).

Pragmaticamente, o autor apresenta quatro critérios básicos do protonacionalismo. São eles: 1) língua, 2) etnia, 3) religião e 4) a consciência de pertencer a uma entidade política durável. Esses quatro critérios influenciaram mais ou menos fortemente a formação nacional, a depender de cada caso. A Inglaterra, por exemplo, por ser uma ilha,

desenvolveu ao longo dos séculos uma língua que grande parte de seus habitantes partilhava ou no mínimo conhecia. Assim, ainda que etnicamente a formação inglesa não fosse coesa ou única, a existência de um processo orgânico de formação lingüística contribuiu para a formulação de uma identidade nacional comum a todos, ou grande parte, dos habitantes da ilha. Como se verá adiante, a falta de alguns desses critérios do protonacionalismo poderiam explicar, mesmo que parcialmente, a inexistência, ao longo dos séculos XV e XVI, momento de formação de grande parte dos Estados Nacionais modernos na Europa, de uma identidade nacional na Alemanha, e logo sua resistência em se transformar em uma nação moderna. O apego ao tipo de relação feudal e a dificuldade em estabelecer a dominação mitificada burguesa, ou dito de outra forma, a demora no estabelecimento do capitalismo como sistema dominante de produção, também podem ser fontes explicativas para o atraso alemão em sua formação nacional.

Finalmente, antes concluir essa seção, gostaria-se de fazer menção a algumas características comuns às nações modernas, ou melhor, critérios estabelecidos, a partir dos quais um povo pode ser classificado como um Estado Nacional. Primeiramente, a população deve possuir uma associação com um Estado ou estrutura de dominância correntemente existente, ou existente em um passado próximo, a qual possa ser considerada razoavelmente estável. Além disso, deve existir na coletividade uma elite cultural longamente estabelecida, com vernáculo administrativo e literário escrito. Por fim, devido as perspectivas colônias e imperialistas, a associação em questão deve ter provada capacidade de conquistas[48].

Processo de Formação de Estado Alemão

Para compreender a formação do Estado na Alemanha é necessário analisar brevemente a configuração histórica e política da região que se estabelece entre o vale do Reno-Ruhr e o vale do Elba, e o Mar do Norte e os Alpes. Até mesmo essa imprecisa descrição geográfica mostra sinais de que o processo de formação nacional alemão foi

[48] Na atualidade, a capacidade de conquistas não se dá literalmente por meio de conquistas territoriais de regiões. Porém, o critério de conquistas permanece relevante, desde que tenha sua conotação modificada.

peculiar, inclusive em sua territoriedade, uma vez que a nação alemã não possuía nem mesmo um território com fronteiras claramente definidas, o que consiste um dos requisitos, na História, para uma nação ser considerada moderna.

A lentidão que caracterizou tal processo de formação nacional moderna na Alemanha decorre, em parte, da própria sensação de derrota infligida sobre a população local. Enquanto organizar-se na forma de Estado moderno consistia em um ganho em termos de soberania para Estados como a Inglaterra, França e Espanha, por exemplo, já que estas regiões foram marcadas pela descentralização do sistema feudal de organização, sem padronização de pesos e medidas ou moedas durante a Idade Média, a Alemanha, assim como a Itália, não apresentavam um ganho tão claro no sistema político da modernidade. Nenhum tipo de organização estatal poderia sobrepujar a organização imperial sacro-germânica na Alemanha e romana na Itália, pois ambas configurações políticas detinham uma forte centralização governamental, com estruturas executivas, legislativas e judiciárias, além de um arcabouço institucional organizado para a administração da população civil. Assim, a sensação do "império perdido" contribuiu para a não mobilização e não identificação popular com a causa moderna (ELIAS, 1994). De modo que, não por acaso os últimos dois Estados Nacionais a se formarem na Europa são a Itália em 1861 e a Alemanha em 1871.

Também a configuração geopolítica que se seguiu ao Sacro-Império Romano-Germânico, isto é, a Confederação Germânica não contribuiu para a assunção da forma nacional. Formada por 39 Estados soberanos fortemente descentralizados, a Confederação possuía somente dois reinos, a Prússia e Habsburg, na atual Áustria, com algum poder de influencia sobre os demais e sobre a região. A desconexão entre os diversos reinos era tanta que pode-se afirmar que nem ao menos uma consistência comunitária comum a todos eles existia.

A falta de consistência comunitária é, aliás, uma das características mais marcantes da população alemã à época da formação do Estado moderno. Diferentemente das populações inglesa e francesa, os alemães não se percebiam como parte de um mesmo povo. Ainda seguindo os critérios estabelecidos por Hobsbawm na seção anterior, os alemães de fato não apresentavam claramente uma identidade étnica, já que são

formados por diversos povos, dentre os quais os saxões, os visigodos e os próprios germanos. Em termos lingüísticos, o segundo critério apontado pelo historiador, também não pode ser percebida claramente na Alemanha a definição de uma identidade comum por meio da língua, apesar da relevância que o *Hoch Deutsch* ganhou com a reforma luterana e a tradução da Bíblia para tal vernáculo. Sua existência não exatamente abrangia a população, na medida em que era considerado o alemão culto e literário, enquanto grande parte da população vivia no campo e dependia da agricultura e pecuária. Ademais, esta língua não era de aprendizagem obrigatória, e a maior parte da população não a utilizava, ainda que muitos a entendessem. Os dialetos regionais eram tão importantes na definição da identidade comum que o *Hoch Deutsch* não podia se transformar em um ícone proto-nacional,

Quanto a religião, dois fatos são relevantes para o entendimento acerca da identidade nacional alemã. Primeiramente, a já mencionada reforma protestante, promovida por Martinho Lutero a partir de 1517, dividiu a população alemã ao meio em termos religiosos. Desde a época da reforma até os dias de hoje a porcentagem de pessoas que se declara católica equivale a porcentagem de pessoas que se declara evangélica luterana[49](DEUTSCHLAND, 2006). Desta forma, também não foi através de uma identidade religiosa comum que os alemães estabeleceram sua identidade, já que a população alemã perdeu paulatinamente sua unidade religiosa[50], fato que foi agravado pela a ideologia iluminista, cujo impacto foi a desvalorização das identidades religiosas em detrimento da noção de homem como centro do universo, e da ciência como religião universal.

Por fim, o quarto critério apresentado por Hobsbawm, o qual a consciência de pertencer a uma entidade política durável, também não pôde ser observado na Alemanha pré-unificação. A existência de muitas entidades políticas dificultava a percepção de uma única forte, assim como a queda do Sacro-Império afetava o moral da população, na

[49] Enquanto na época de reforma, cerca de 50% da população se declarava protestante e o restante católico, atualmente, cerca de 33% da população se declara católica e outros 33% evangélica, havendo 25% da população que se declara não religiosa ou ateu.

[50] A reforma protestante e a queda do Sacro-Império Romano-Germânico podem ser relacionadas na medida em que a disseminação de uma ética protestante contribuiu para a corrosão do Império (ANGERMEIER, 1991)

medida em que aumentava a descrença em uma entidade estatal promotora de paz, riqueza e desenvolvimento.

Do ponto de vista sociológico, para Norbert Elias, a principal característica da formação histórica alemã são as rupturas (ELIAS, 1994). Tais rupturas podem ser percebidas em diversos momentos da história alemã. A título de exemplo, pode-se afirmar que a queda do Sacro-Império Romano-Germânico e da Confederação Germânica, já mencionadas, consistem em rupturas na medida em que alteram a forma de organização social e a identidade cultural da população. Posteriormente, as exigências impostas pelo Tratado de Versalhes, após a Primeira Guerra Mundial, com perdas territoriais da Alemanha, além da desconstrução do ideal imperial e imperialista colonizador, também podem ser denominados de rupturas. A ruptura que levou a sociedade alemã da extrema esquerda, com governo revolucionário, à extrema direita, sob a égide nazista, será pormenorizada em seção posterior. Ainda na lógica das rupturas, a Alemanha veio a ser fisicamente dividida em 1949[51], com a instauração de dois Estados: a República Federal Alemã e a República Democrática Alemã. Apesar de todas essas rupturas, desde que estabeleceu sua estrutura moderna, o Estado alemão, por meio de suas políticas sociais, e inclusive através das Políticas Públicas de Emprego vem insistindo em um padrão de continuidade, com o qual a população germânica pode contar.

Quanto à resistência da população em organizar-se na forma moderna, a qual também pode ser apresentada como resistência à forma de dominação do sistema capitalista, é importante ter em mente que, no período imediatamente anterior a sua unificação, o povo que vivia no que hoje conhecemos como Alemanha era relativamente auto-gerido, não incorporando a noção hobbesiana de contrato social moderno, em que o cidadão deve abrir mão de suas liberdades individuais para uma entidade nacional, a qual perseguirá objetivos mais grandiosos. Alternativamente, é dizer que a auto-gestão por si só também explicaria a ausente motivação de estabelecer um arcabouço institucional e uma máquina governamental para perpetuar uma determinada elite no poder.

---

[51] Ver seção 2.3.1 1949-1989: o Welfare State.

Portanto, podemos concluir dos elementos descritos que a idéia de uma nação alemã, e porque não de uma ideologia alemã, teve que ser artificialmente construída, e que os próprios critérios para tal construção não eram exatamente claros ou definitivos.

> "Em 1740, para o enciclopedista Johann Heinrich Zedler, a nação, em seu sentido realmente original, significava um número unido de *Bürger*[52] (na Alemanha da metade do século XVIII, é melhor deixar esta palavra com sua notória ambigüidade), os quais partilhavam de um corpo de costumes, valores e leis. Disto se segue que a palavra não pode ter significado territorial, desde que os membros das diferentes nações (divididos por 'diferenças nos modos de vida – *Lebensarten* – e costumes') podiam viver juntos em uma mesma província, por pequena que fosse." (HOBESBAWM, 2004, p. 30)

A unificação alemã no século XIX deu-se, em grande parte, graças a um esforço do Estado, na tentativa de defender os interesses de uma elite que se via limitada pela ausência de uma estrutura central dominante. Tal esforço é explicitado, principalmente, pelas políticas de guerra daquela nação. Os alemães, por sua vez, passaram-se a ver enquanto 'número unido' a partir de e devido a um conjunto de garantias legais em termos de segurança e bem-estar oferecidos pelo instituição governamental. De certa maneira, a existência das Políticas Sociais era fundamental para assegurar a coesão social, que de outra forma não podia se basear em território, etnia, ou identidade coletiva já assentada.

O movimento de formação do Estado nacional alemão, liderado por Bismarck, foi caracteristicamente um movimento militar. O chanceller Bismarck, que era reconhecidamente um político hábil e diplomata de sucesso, promoveu uma reforma militar e estabeleceu um exército permanente, passando a alimentar a identidade 'nacional' comum, e a decorrente noção de estrangeiro, por meio de guerras na região. Para unificação política, três guerras foram fundamentais: a Guerra dos Ducados (1864), com a Dinamarca, pelos domínios dos ducados de Schleswig e Holstein, cuja população falava majoritariamente dialetos do alemão; a Guerra Austro-Prussiana (1866), estabelecida entre os dois maiores Estados da Confederação Alemã, pelo domínio de países menores; e finalmente, a Guerra Franco-Prussiana (1870-1871), entre a emergente nação alemã e a França.

---

[52] Bürger pode ser traduzido como cidadão ou habitante para o português.

A vitória nessa última guerra, contra o inimigo comum a todas as nações germânicas, marcou não somente a unificação alemã, como também a consolidação de uma identidade nacional militarista. Nas palavras de Bismarck: "Os problemas de hoje não se decidem com discurso, nem tão pouco com o voto das maiorias (...) Decidem-se com ferro e sangue" (BISMARCK *apud* MOMMSEN, 1995). Unidos contra um inimigo comum, que coincidentemente ou não era o mesmo que contribuiu para a dissolução do grandioso Sacro-Império Romano-Germânico, os alemães puderam esquecer diferenças regionais e fortalecer-se nas recém construídas semelhanças.

A vitória alemã na guerra Franco-Prussiana foi capaz de garantir suficiente coesão para a unificação política. Todavia, precisava-se garantir que tal coesão fosse duradoura para que o Estado nacional pudesse se manter e, eventualmente, competir com nações já longamente estabelecidas, tais como a Inglaterra e a França. Sobre o sentimento nacional e a coesão social na Alemanha, primeiro no período imediatamente após a unificação e por analogia em períodos mais recentes, discorre a próxima seção.

Sentimento Nacional e Coesão Social

A formação nacional moderna da Alemanha não dependia somente do esforço de unificação realizado por Bismarck e seu exército. Para que tal processo fosse realmente levado a cabo foi fundamental que alguns elementos se instaurassem, na região, a fim de se criar um sentimento nacional e uma coesão social. Como descrito na seção anterior, a participação do Estado para a inauguração de um sentimento nacional foi ativa, tendo Bismarck, contudo, feito uso de algumas características já presentes nos povos germânicos.

> "Uma vez tendo sido alcançado um certo grau de desenvolvimento europeu, as comunidades de povos, lingüísticas e culturais, tendo maturado silenciosamente através dos séculos, emergem da existência passiva como povos (*passiver Volkheit*). Tornam-se conscientes de si mesmas como uma força que possui destino histórico. Demandam o controle do Estado como o mais alto instrumento de poder disponível, e lutam pela sua autodeterminação política." (RENNER, 2005, p.89)

Na Alemanha, a existência de uma raiz lingüística comum e, principalmente, a existência de um vernáculo cultural consolidado – aquele em que Goethe e Kant escreviam e que tinha sido escolhido por Lutero para a tradução da Biblia – foi útil. Ainda que grande parte da população não falasse aquele alemão, a obrigatoriedade escolar da aprendizagem do alemão foi um dos instrumentos encontrados pelo então chanceler Bismarck para aumentar a coesão da recém-estabelecida nação, mesmo que fosse para a geração posterior. Tal instrumento já havia provado seu sucesso em outros contextos nacionais, uma vez que essa mesma estratégia já fora utilizada em praticamente todas as nações.

No entanto, Bismarck sabia que isso não bastava. Era necessário também fornecer alguns incentivos para que aquela(s) população(ões) apoiasse(m) a nação, e se sentisse(m) como irmã(s) de outros povos que até anos antes eram considerados inimigos.

O incentivo à população foi dado na forma de políticas publicas, ou melhor, nas famosas Políticas Sociais de Bismarck. Tais políticas, que em grande maioria se destinavam aos militares e aos funcionários públicos, consagravam um sistema de proteção social que facilitava o aumento da fidelidade dos cidadãos para com o Estado. Além disso, com o objetivo de que o maior número possível de cidadãos participasse do sistema de proteção social, o II Reich, o governo alemão à época, detinha a maior quantidade de funcionários públicos dentre os estados-nacionais europeus, quando vistos comparativamente (HOBSBAWM, Op. Cit.). Uma breve análise da tabela a seguir nos leva a concluir que o Estado alemão se fez consistentemente presente na vida de seus habitantes desde sempre, o que pode ser observado quando se nota que, apesar da França e Alemanha à época terem populações equiparáveis, o número de funcionários públicos na nação germânica era três vezes maior do que na francesa. A importância do funcionalismo público na Alemanha em formação é, aliás, uma primeira amostra do que vem se argumentando no decorrer dessa dissertação, ou seja, de que o Estado alemão manteve a coesão social de sua população por meio das Políticas Públicas. Se assim não fosse, o governo bismarckiano não teria se preocupado em tornar o conjunto de suas Políticas Sociais acessível para o maior número de pessoas possível.

Tabela 5 – Número de Funcionários Públicos nos países selecionados

no inicio do século XX

País	Ano	Funcionários Públicos
França	1906	500.000
Áustria	1910	700.000
Itália	1907	700.000
Alemanha	1907	1.500.000

Fonte: HOBSBAWM, 1994. elaboração própria

Por fim, deve-se considerar as fortes motivações econômicas para a formação do Estado nacional alemão. Em meados do século XIX, o mundo, ainda centrado na Europa, vivia o apogeu do Império Britânico, no qual "o sol nunca se punha". A ideologia imperialista, porém, não se restringia ao Reino Unido, de maneira que também pode ser percebida fortemente na França, e com menor intensidade em países como a Espanha e Portugal. Assim como acontecera no século XVI, em que a busca por colônias tinha como objetivo o afluxo de riquezas em direção a metrópole, cerca de dois séculos depois, uma nova onda de colonialismo aflorou na Europa. As novas colônias também deveriam estabelecer relações preferenciais com as metrópoles, reduzindo o custo da matéria-prima necessária para o novo tipo de produção, o industrial.

Tendo feito sua revolução industrial no século XVIII, a Inglaterra possuía uma vantagem comparativa, mas sua posição hegemônica demandava a expansão de sua influência para outros mercados e regiões do globo. As demais nações, por sua vez, necessitavam realizar suas próprias revoluções industriais, adaptar seus modos de produção e elevar a produtividade e ao mesmo tempo garantir mercados cativos, evitando a concorrência direta com produtos ingleses, os quais eram tecnicamente superiores.

Esse novo ideário colonialista, responsável pela colonização da África, Oceania e partes da Ásia, despertou um novo tipo de concorrência entre as nações. Concorrência esta em que os países estruturados de acordo com os preceitos da modernidade possuíam enormes vantagens. Os Estados que já tinham o modo de produção capitalista largamente

disseminado obtinham vantagens quanto a produção, pois já produziam excedente, que poderia ser comercializado nas colônias. Além disso, a estrutura centralizada dos Estados modernos facilitava a arrecadação fiscal, que, em seu turno, poderia ser usada para conquistas de novas regiões e novos mercados. Mais uma vez aqui, demonstra-se claramente o imbricamento entre Estado Nacional Moderno e modo de produção capitalista, o qual já havia sido discutido em mais detalhes anteriormente.

Ademais, os países que já tinham experiência com colonização detinham vantagens nessa nova série de conquistas. Por fim, o objetivo colonialista incentivava a noção de nacionalidade dentro das metrópoles. Na medida em que os paises almejavam conquistar regiões longínquas, tornava-se claro para os próprios cidadãos as características inerentes a si enquanto população, características estas que os diferenciaram dos povos dominados quando em solo estrangeiro.

A Alemanha, como se sabe, não participou da divisão do mundo colonial nos séculos XV e XVI, tendo uma imensa vastidão ficado a cargo de somente Espanha, Portugal e Inglaterra. No entanto, uma nova divisão seria feita, envolvendo especialmente os continentes africano e asiático, e mais uma vez a Alemanha estaria fora da partilha, devido a sua descentralização política e a seu atraso tecnológico nos padrões de produção capitalista.

Dessa forma, a unificação tinha um interesse propriamente econômico, e não só político ou sociológico. Transformar a Alemanha em um Estado moderno significava inserir a nação no panorama imperialista mundial, ou seja, significava que a Alemanha poderia promover sua própria revolução industrial, com o respectivo desenvolvimento tecnológico, ganhos em termos de riqueza, produtividade e emprego. Significava também que a Alemanha teria ascendência sobre outras regiões, fora de seu território fronteiriço – o que também explica a preocupação militar de Bismarck. As possíveis colônias implicariam novos mercados e relações comerciais privilegiadas, cuja importância para o posterior desenvolvimento do capitalismo era enorme.

Mesmo as guerras citadas, tão cruciais do ponto de vista político e sociológico, tiveram motivações econômicas para ocorrer, como frequentemente ocorre. Nessas, porém, tais motivações econômicas eram explicitas e não estavam camufladas. A Guerra

Franco-Prussiana, por exemplo, resultou na entrega por parte da França das regiões da Alsácia e Lorena[53] para a Alemanha. Ambas regiões encontram-se nas proximidades do Vale do Reno-Ruhr, que é riquíssimo em carvão mineral[54]. Bismarck tinha o nítido interesse na obtenção de ambas regiões, até então sob domínio francês, por ser um de seus objetivos a promoção da revolução industrial na Alemanha. De onde resulta que o esforço nacional para a criação de uma identidade, e por que não, da própria nacionalidade era fortemente baseado em um interesse econômico, não podendo ser desprezados, contudo, os interesses políticos, ideológicos e sociológicos. Se pensarmos em termos de dominação, conclui-se que, a partir do momento da unificação nacional, a perseguição dos interesses de uma elite burguesa, que se referencia por ganhos de riqueza, se torna mais evidente, e que a relação dominante - dominado fica caracterizada, em decorrência, nos moldes tradicionais.

Dicotomia: entre a Revolução e o Nazismo

O ano de 1848 foi marcante na Europa pelo surgimento de diversos movimentos revolucionários de esquerda. Ainda em tempos de Marx, diversas populações européias ocidentais se mobilizaram no intuito de transformar suas sociedades. À rigor, os movimentos populares almejavam acabar com o antigo regime, em moldes semelhantes ao da Revolução Francesa. Os centenários impérios pareciam anacrônicos e inapropriados para o novo modo de produção. O capitalismo demanda a "igualdade dos homens", mesmo que tal igualdade fosse somente de direito e não de fato.[55]

Os movimentos populares de meados do século XIX foram fortemente reprimidos na Alemanha pela política militarista de Bismarck. No entanto, tais movimentos não sumiram completamente, tendo eles ganhado força após a derrota alemã na I Guerra

[53] As regiões da Alsácia e Lorena foram após a I Guerra Mundial devolvidas à França, e mais uma vez ocupadas pela Alemanha na II Guerra Mundial. A sensação de perda, por conta da devolução de tais regiões, por parte dos alemães, será explorada mais adiante, em seção posterior.

[54] O carvão mineral encontrado na Alemanha era de melhor qualidade do que o existente na Inglaterra. Isso, aliado ao fato de que a Alemanha já realizou a chamada II Revolução Industrial, em que já se incorporara modificações e melhorias a estrutura das máquinas e fábricas, fez que com poucos anos apos a completude da industrialização alemã, esta já tivesse melhores níveis de produtividade do que a nação britânica.

[55] Também aqui o modo de produção capitalista explicita seus paradoxos. O modo de produção que mais desigualdades gerou na historia humana aparece exigindo a igualdade entre os homens.

Mundial. A República de Weimar foi fundada justamente sob essa égide, isto é, na tentativa de estabelecer uma democracia igualitária, em que não existisse espaço para as antigas e socialmente custosas monarquias tradicionais. Em poucas palavras, a fundação da República foi o resultado de um intenso processo de luta de classes.

A seção que se segue busca descrever brevemente aspectos políticos, ideológicos, sociais e econômicos da República de Weimar, bem como o sistema de proteção social por ela construído. Tenta-se ainda esclarecer como seu curto período de duração forneceu o espaço político para ascensão do Nazismo, e qual a importância de ambos regimes nos extremos do espectro político para a percepção, por parte da população alemã, das Políticas Públicas de Emprego na atualidade.

A República de Weimar

O afastamento de Bismarck do governo e a perda de I Guerra Mundial tornou o governo imperial insustentável. Devido a pressões políticas e sociais, o governos viu-se pressionado a se democratizar, promovendo reformas parlamentares, até que em 9 de Novembro de 1918, foi o rei foi deposto e a república declarada. A chamada República da Weimar consistiu em um governo democrático liderado por radicais (e mais tarde não tão radicais) de esquerda, e teve a duração de somente 15 anos, ou seja, vigorou entre 1918 e 1933, um período heterogênio, seja no contexto mundial ou doméstico. Dizia-se, à época, que a Alemanha era o único local em que a revolução aconteceria pelo voto, dado o expoente crescimento da popularidade dos partidos Comunista, Socialista e Social-Democrata e a abrangência da população votante no processo eleitoral.

Apesar da grande esperança, seja dos revolucionários, ou da população em si, de que o novo governo promoveria as transformações essenciais para melhoria da qualidade de vida, o governo republicano se estabeleceu em um momento histórico complicado e de poucas possibilidades. Dentre os principais problemas que a recém-instaurada administração teria que enfrentar, podemos mencionar, por exemplo, o retorno dos soldados da guerra perdida, o que implicava aumento na demanda por cuidados médicos hospitalares e na necessidade de re-inserção desses indivíduos na sociedade, seja ela nas próprias famílias ou no mercado de trabalho. Também era preciso fazer a preparação e as

negociações quanto aos tratados de paz e ao ônus da guerra. Ademais, a população clamava por comida, a qual foi escassa durante o período de guerra, especialmente nas regiões diretamente afetadas. E, é claro, a nova organização estatal precisava tratar dos próprios assuntos internos ao governo e do assentamento de uma estrutura capaz de gerir a nação.

Embora o governo da República tivesse que lidar com esses e com inúmeros outros problemas, dado sua peculiaridade revolucionária, almejava-se ainda promover reformas substanciais na Economia e no Exército, realizando-se a socialização das indústrias importantes e a democratização da propriedade. O governo teve de início forte apoio popular, mas na medida em que não foi capaz de solucionar nem ao menos os problemas de maior urgência, quanto mais promover a distribuição da riqueza, o mesmo foi perdendo sua legitimidade e passando a enfrentar uma situação política cada vez mais delicada.

O tratado de Versalhes e as imposições sobre a Alemanha tornaram a situação insustentável. A Alemanha perdeu cerca de 1/7 de seu território, incluindo-se a devolução da Alsácia e a Lorena para a França, a região de Memel para a Lituânia, e a cidade de Danzig e grande parte do território ocidental da Prússia para a Polônia. Ainda segundo o tratado, a região renana ficaria militarmente ocupada por até 15 anos, o que parecia para os alemães tempo substancialmente longo. Em termos militares, ficou estabelecido que a Alemanha teria seu exército reduzido a 100.000 homens e não seria permitido o uso de diversos equipamentos armamentistas. Por fim, financeiramente, o país se obrigaria a pagar indenizações de guerra e a reconstrução do patrimônio destruído, especialmente na França. Como se sabe, as indenizações a título de retratação sempre fizeram parte dos acordos pós-guerra. O que mudara, no século XX, é que o modo de produção capitalista acentuou a interdependência entre as nações, elevando assim o impacto de tais indenizações sobre a população intitulada a pagá-la.

As imposições do Tratado de Versalhes almejavam atingir fundamentalmente o moral alemão (REEKEN, 2005). Seja por meio de restrições militares, ou pelas pesadíssimas indenizações, as forças vencedoras tinham o intuito de castrar o ideal militarista da Grande Alemanha, ideal que inclusive havia sido incentivado desde o

momento da unificação com os programas estabelecidos por Bismarck. Dentro de uma perspectiva histórica, compreende-se também a ânsia francesa pela destruição do ideário alemão, basta lembrar que cerca de 35 anos antes da I Guerra Mundial, a França fora derrotada em uma guerra contra a então recém-formada (ou mesmo formanda) Alemanha. De todo modo, as condições singulares pelas quais a Alemanha atravessava tornaram a República de Weimar praticamente um natimorto. Já 5 anos após sua fundação, a República chegou a um ponto crítico de crise. A economia já não era capaz de sustentar o governo da forma com que fora instituído, tendo esse durado, para a surpresa e espanto de todos, por mais dez anos até a tomada do poder pelos nazistas.

Economia

A I Guerra Mundial significou, além das já mencionadas e pesadas indenizações, perdas relevantes em termos de produção industrial para o pais germânico. Como comumente acontece durante as guerras, a Alemanha teve parte de seu parque industrial destruído, e um montante significativo, às margens do Reno, ocupado pela França. Se tomarmos o ano de 1913 como referencia, por ser este o último ano antes da primeira grande guerra, temos que somente em 1927 a Alemanha atingiu o mesmo nível de produção industrial. Tal nível volta, porém, a ser reduzido no início da década de 1930, devido ao impacto da crise mundial desta década sobre a Alemanha. Sobre a evolução da produção industrial alemã, ver Tabela 6:

Tabela 6 – Produção Industrial Alemã entre 1890-1930

(1913 = 100)

Ano	Índice	Ano	Índice	Ano	Índice	Ano	Índice
1890	40	1919	38	1923	47	1927	100
1895	48	1920	55	1924	70	1928	103
1900	68	1921	66	1925	83	1929	104
1913	100	1922	72	1926	80	1930	91

Fonte: REEKEN, D., 2005, p. 55

As dificuldades em termos de produção industrial não foram as únicas enfrentadas pela Alemanha. A nação teve também um sério problema de inflação, o qual atingiu patamares de hiperinflação em 1923. Como seria de se esperar, a inflação e as dificuldades na produção industrial acabaram por produzir resultados negativos no mercado de trabalho, ainda que o aumento de patamar do mesmo não possa ser somente atribuído a fraqueza da economia alemã, e também deva ser relacionado com a crise mundial da década de 1930 (REEKEN, Op. Cit). A disseminação dessa para a economia alemã foi, aliás, tão significativa, que alguns historiadores germânicos acreditam que a Alemanha foi a segunda nação que mais sofreu com as conseqüências do crack da Bolsa de Nova Iorque, perdendo somente para a economia americana (REEKEN, Op.Cit.).

Uma análise simplificada da Tabela 7, nos mostra que a Alemanha foi capaz de manter as taxas de desemprego baixas até o início da década de 1920. A partir daí, as taxas começam sua escalada, que é ainda mais intensificada com a crise dos anos 1930. A tabela mostra, também, o sucesso do programa nazista para redução do desemprego, já que a partir de 1933, momento do golpe nazista e da tomada de poder, essa taxa decresceu a uma velocidade impressionante, o que não acontece nos demais países que integram a tabela.

Tabela 7 – Evolução do Desemprego em países selecionados entre 1919 – 1938
(em porcentagem)

Ano	Alemanha	Reino Unido	EUA	Suécia	França
1919	3,7	5,2	3,4	5,5	-
1920	3,8	3,2	5,8	5,4	-
1921	2,8	17,0	16,9	26,6	5,0
1922	1,5	14,3	10,9	22,9	2,0
1923	10,2	11,7	4,6	12,5	2,0
1924	13,1	10,3	8,0	10,1	3,0
1925	6,8	11,3	5,9	11,0	3,0
1926	18,0	12,5	2,8	12,2	3,0
1927	8,8	9,7	5,9	12,0	11,0
1928	8,6	10,8	6,4	10,6	4,0
1929	13,3	10,4	4,7	10,2	1,0
1930	22,7	16,1	13,0	11,9	2,9
1931	34,3	21,3	23,3	16,8	6,5
1932	43,8	22,1	34,0	22,4	15,4
1933	36,2	19,9	35,3	23,3	14,1
1934	20,5	16,7	30,6	18,0	13,8
1935	16,2	15,5	28,4	15,0	14,5
1936	12,0	13,1	23,9	12,7	10,4
1937	6,9	10,8	20,0	10,8	7,4
1938	3,2	12,9	26,4	10,6	7,8

Fonte: REEKEN, D., 2005, p. 56

A economia da República de Weimar obteve resultados tão pífios que nos cursos de história alemã costumasse denominar tal período de "Economia Doente" (*kranke Wirtschaft*). Apesar disso, o governo, mesmo com parcos recursos, estabeleceu algumas políticas sociais com o intuito de distribuir a riqueza produzida na nação. Até mesmo

políticas públicas de emprego foram postas em vigor durante essa época, demonstrando que o legado da República de Weimar não pode ser considerado somente negativo.

Estado Social

As dificuldades econômicas encontradas pelo governo durante a República de Weimar não o impediram de fazer grande progressos na construção de um Estado Social. Aliás, até mesmo essa denominação "Estado Social", que ainda se encontra presente na atualidade na auto-definição do Estado alemão[56], foi cunhada naquele momento, tendo-se em vista o objetivo de socialização e democratização da propriedade privada, de acordo com os preceitos comunistas/marxistas.

Consciente da ausência de recursos, o organização estatal tornou compulsória a contribuição das empresas para o novo Sistema de Proteção Social. Assim, pelo menos no início da República, foi possível estabelecer novos programas para a população em geral. Para as empresas, essa obrigatoriedade foi percebida como uma "socialização fria", contra a qual, no entanto, nada podia ser feito, graças ao forte apoio popular que o governo democrático tinha em seu início.

Resumidamente, Weimar instaurou programas sociais para a construção de moradias populares, transformou o programa de ajuda aos pobres em auxílios, assegurando para todos os cidadãos as condições mínimas constitucionalmente estabelecidas, unificou e ampliou o sistema de Previdência Social, melhorou a cobertura do sistema público de saúde, e introduziu a assistência ao desempregado independente da contribuição previdenciária (atual 'Assistência ao Desempregado'). Foi durante o governo na República de Weimar que se estabeleceu o Seguro-Desemprego, já nos moldes do atual, fazendo da Alemanha pioneira na proteção de seus trabalhadores.[57] A própria Agência Federal para o Trabalho (*Bundesanstalt für Arbeit*), cuja atividade

---

[56] Vide Seção Políticas de Emprego pós-Reunificação.

[57] A Alemanha já havia sido pioneira ao implementar, ainda na década de 1880, a cobertura de riscos como velhice, invalidez, morte, doença, maternidade e acidente do trabalho, enquanto os demais paises europeus somente implementaram tais medidas no século XX (MARQUES, 1997).

atualmente é exercida pelo Instituto Federal para o Trabalho[58] (*Bundesagentur für Arbeit*), foi fundada em 1927, com o objetivo de administrar não somente políticas direcionadas para o mercado de trabalho, como também as políticas sociais voltadas para os trabalhadores. Até mesmo a Assistência ao Desempregado idealizada nesse período, em muito se assemelha a nova medida de 2002, oferecendo, já naquela época, um sistema misto de benefícios, no qual o trabalhador poderia agregar, por exemplo, auxílio a moradia e assistência ao desempregado.

De maneira geral, pode-se dizer que as medidas sociais implementadas na época visavam a melhora da condição de vida dos trabalhadores, a qual ainda foi beneficiada pela política de aumentos do salário real. Apesar da situação econômica ser gravíssima, de fato, os trabalhadores que se encontravam no mercado de trabalho formal obtiveram ganhos significativos, de onde decorre o forte apoio popular inicial. Todavia, na medida em que o desemprego foi aumentando e os recursos foram se tornando ainda mais parcos, a situação dos próprios trabalhadores se deteriorou. A manutenção do Estado Social era impossível na situação econômica corrente. Para se ter uma idéia, apesar da situação de déficit público, os gastos sociais do Estado saíram de cerca de 1 bilhão de Marcos Alemães em 1913 para mais de 9 bilhões em 1929. Nesse mesmo ano, somente 1 em cada 7 trabalhadores encontrava-se protegido pelo sistema social.

A incapacidade do governo de produzir riqueza, crescimento e empregos contribuiu para a ascensão do Nazismo, o qual conseguiu atrair o apoio dos empresários, que não mais queriam participar da 'socialização fria', queriam estabilidade econômica e de preços para produzir, e preferiam distância dos partidos de esquerda; mas também dos trabalhadores, os quais clamavam por postos de trabalho e controle da inflação. Para isso também contou a divisão da esquerda, que não aparecia como uma alternativa viável.

Ascensão do Nazismo

Ao final da II Guerra Mundial, tendo-se testemunhado o extermínio em massa e as diversas atrocidades feitas com a vida humana, o mundo passou a se questionar como

[58] Para mais informações sobre o Instituto para o Trabalho, vide seção Políticas de Emprego pós-Reunificação.

foi possível a ascensão de um regime ultra-extremista de direita, tal como o Nacional Socialista. Um olhar retrospectivo parece demonstrar a incongruência ou, na melhor das hipóteses, a inocência da população alemã ao eleger por meio do voto direto, Adolf Hitler, para chanceler. Obviamente, os fatos não são tão óbvios quando analisados no momento da decisão alemã, e a gravidade da situação pela qual se passava, tornou o partido Nacional Socialista, de fato, uma opção atraente. A divisão da esquerda nessas décadas não sugeria um caminho para a resolução da questão do poder.

O Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães, nome original do partido Nazista, tinha em seu próprio nome um apelo claro. Ele, por um lado, se auto-denominava Socialista e dos Trabalhadores, para atrair membros das camadas mais pobres da população, já que o grau de politização da população era tal que nenhum partido político poderia se dar ao luxo de não ter, em seu nome, uma menção ao socialismo. Por outro lado, ele também se denominava Nacional e Alemão, apelando para as classes mais abastadas e detentora dos meios de produção. Para a classe de empresários, Hitler prometia uma economia onde o Estado agiria para manter aquecida a demanda, para controlar a inflação e a situação dos trabalhadores. Para esses últimos, o chanceler prometia a criação de novos postos de trabalho, que seriam obtidos com as políticas de frente de trabalho. Ao mesmo tempo, a estabilidade dos preços aumentaria o poder de compra dos trabalhadores.

Hitler assumiu o poder em 1933, quando a economia registrou a marca de 6 milhões de desempregados na Alemanha. Conforme se viu na Tabela 7, ele realmente logrou reduzir significativamente o desemprego, de onde conseguiu consolidar uma base de apoio dentre os trabalhadores, apesar da dissolução de vários sindicatos, da proibição das associações do trabalhadores e do fechamento dos partidos de esquerda. Do ponto de vista do capital, a atratividade do governo nazista é ainda mais evidente. O governo decidiu investir em áreas estratégicas, tais como infra-estrutura, química, de bens de capital, além, é claro, da indústria armamentista. Com tais investimentos, os empresários puderam se beneficiar do aquecimento da economia e realizar investimentos, na medida em que a administração nazista também conseguiu controlar a inflação.

Por fim, é importante ressaltar que o governo nacional-socialista não rompeu completamente com o 'Estado Social' instaurado no período imediatamente anterior. As políticas de auxílio aos trabalhadores, que eram financiadas pelas empresas no governo anterior, foram totalmente cortadas, ou seja, o auxílio à moradia ou ainda à assistência os desempregado deixaram de existir. Ainda assim, o governo optou pela manutenção das Políticas Públicas de Emprego, cujo principal expoente à época era o Seguro-Desemprego, o qual era financiado pelos próprios trabalhadores empregados. Dessa maneira, o governo nazista agiu no sentido de consolidar a importância da atuação estatal na regulação do mercado de trabalho.

Regulação do Mercado de Trabalho: lições aprendidas?

Buscou-se, no decorrer dessa seção, apresentar a dicotomia vivida pela nação alemã entre o período da República de Weimar e o Nazismo. A peculiar importância desse período para análise dos determinantes da postura estatal quanto às Políticas Públicas de Emprego pode ser justificada com dois argumentos distintos. Primeiramente, uma análise mais imediatista da tomada do poder pelos Nazista nos demonstra o papel fundamental que o apoio dos trabalhadores exerceu sob tal golpe político. O desemprego em massa, e as dificuldades enfrentadas por grande parte da população proletária levaram a mesma a escolher uma opção que imediatamente aliviasse sua aflição, o que acabou resultando na II Guerra Mundial, com as respectivas perdas humanas, econômicas e sociais. De outro lado, percebe-se também que o sistema de proteção social, já incipiente nas Políticas Sociais de Bismarck, e priorizado pelo governo revolucionário, não foi completamente abandonado nem mesmo pelos nazista, de onde decorre que a percepção da função estatal da população alemã está, em certa medida, imbricada com a noção de que o Estado deve zelar pelo Bem-Estar geral da população, especialmente pela massa trabalhadora, atuando de modo intensivo na regulação do mercado de trabalho.

No decorrer dessa dissertação procurou-se sustentar duas hipóteses básicas. Primeiramente, tentou-se demonstrar que as Políticas Públicas de Emprego na Alemanha possuem uma função de coesão social, que independe de seu desempenho em termos de eficiência econômica. Os períodos revolucionários e nazistas reforçam essa idéias, já que

no primeiro caso a situação do mercado de trabalho foi inclusive se deteriorando, não sendo possível se falar em eficiência das políticas, e no segundo, as políticas foram mantidas praticamente enquanto concessões ao trabalhadores, uma vez que grande parte delas foi eliminada. A segunda hipótese sustentada na dissertação foi a de que, apesar das diversas rupturas presentes na conturbada história alemã, as Políticas Sociais, e porque não, as Políticas Pública de Emprego, mantiveram um padrão de continuidade com o qual a população nacional pode se identificar. Também aqui, os períodos em questão contribuem para a sustentação da hipótese. Embora se encontrem em pólos opostos do espectro político, em ambos governos manteve-se, em menor ou maior grau, políticas sociais e de emprego.

Quando analisamos as Políticas Públicas de Emprego (PPE) na Alemanha da atualidade não podemos esquecer que os pensadores de política mantém consciência dos legados históricos deixados por períodos tão importantes. Além da pressão sociológica do povo para a formulação e aplicação das PPE, os integrantes do governo, sejam eles de partidos de direita ou esquerda, não querem permitir que a Alemanha chegue algum dia a uma situação semelhante a vivida no final da República de Weimar, pois como diria Primo Levi ao falar de Auschwitz: "Se aconteceu pode acontecer de novo" (1978).

Inserção alemã na União Européia e a Flexibilização do Mercado de Trabalho

Idealizada no imediato pós-guerra, a Comunidade dos Estados Europeus (CEE) colocou em pauta a criação de uma entidade supranacional que abrangia grande parte da Europa, pelo menos ocidental, como possibilidade de crescimento e ascensão econômica. Após uma série de Tratados e desenvolvimentos, a União Européia abrange hoje 27 Estado Nacionais europeus, grande parte dos quais participa inclusive em sua união monetária, ou seja, na zona do Euro.

A União Européia consiste em uma união aduaneira que estabelece um mercado único e é caracterizada por quatro liberdades, segundo sua concepção (HIX, 2005). São

elas, o livre trânsito de mercadorias, de serviços, de capitais, e, mais relevantemente para essa dissertação, de pessoas.

Em termos práticos, o livre trânsito de pessoas implica que os trabalhadores na Europa encontram-se em outro nível de competição pelos postos de trabalho. Tal competição torna-se ainda mais acirrada se levarmos em conta a entrada da China na Organização Mundial do Comércio, e a livre mobilidade de capitais. De fato, os trabalhadores europeus, os quais possuíam os salários mais altos, e como conseqüência, os maiores custos em encargos, agora não somente perdem seu postos de trabalho graças a transferência de indústrias para locais como a China, onde o custo de mão-de-obra é significativamente menor, como também perdem seus postos de emprego para concorrentes europeus, os quais com relativa facilidade podem se deslocar para as regiões dentro do continente que ofertam mais postos de trabalho.

Como seria de se esperar, o advento da União Européia influencia diretamente a decisão de elaboração e aplicação das Políticas Públicas de Emprego na Alemanha, até porque, pelas normas da União, qualquer trabalhador que encontre-se empregado em um dos paises membros deve estar amparado pelo sistema público de proteção social. Alie-se a isso, a retomada da hegemonia do capital financeiro[59], compreende-se, mesmo que não se justifique, a onda de flexibilização das relações trabalhistas pela qual passa a Europa, especialmente em sua porção ocidental.

Diferentemente da Inglaterra, cuja flexibilização já decorre de mais tempo, ou da França, que adotou uma postura mais próxima aos ideais neoliberais, a Alemanha e, principalmente o governo Social-Democrata, resistiram com mais fervor à promover as transformações de seu sistema de Seguridade Social, e dos Esquemas de Proteção ao Trabalhador (CLANSEN; CLEGG, 2004). No entanto, conforme as contas públicas foram se deteriorando, o governo transformou a concepção de auxílio ao trabalhador, reduzindo a importância dos esquemas de criação de emprego, para programas que aumentassem a empregabilidade do sujeito (ESPING-ANDERSEN, 2000). Essa tendência é facilmente observável no decorrer do Capitulo 2, onde vemos somente um

[59] Vide Seção Interpretação do Desemprego

esquema de criação de emprego e inúmeras medidas para formação e qualificação do trabalhador.

Na medida em que o desemprego voltou a fazer parte da vida cotidiana das pessoas, reduziu-se a capacidade dos trabalhadores de seguirem defendendo direitos e conquistas anteriormente estabelecidos. A precarização das relações trabalhistas significou para muitos, na Alemanha bem como no mundo, o aumento de postos de emprego em tempo parcial, ou contratos flexibilizados, sem os direitos e coberturas dos contratos tradicionais (MATTOSO, 1994).

Apesar desse movimento contrário a proteção e interferência estatal no mercado de trabalho, não é possível afirmar que na nação germânica tal percepção seja uma realidade ou mesmo um desejo latente da população. Talvez pela própria percepção social da importância das Políticas Públicas de Emprego ou da aprendizagem com a história recente e o temor de se chegar a uma situação similar a da República de Weimar, a Alemanha mantém-se um ícone de valorização das PPEs.

Conclusão

> "Não se pode compreender a enigmática energia dos alemães sem aceitar a idéia de que eles transformaram seus defeitos em virtudes. Os alemães, num sentido bastante literal, perderam a cabeça, e isso se tornou a condição do seu futuro sucesso." (ENZENSBERGER *apud* JUDT, 2008, p. 284)

Atualmente, a Alemanha ocupa o posto da quarta maior economia do mundo, atrás somente de Estados Unidos, China e Japão. Sua consistência econômica geralmente é atribuída à sua primazia no desenvolvimento tecnológico e à produção de bens e serviços de alto valor agregado. Embora seu desempenho enquanto economia capitalista seja notável, é comum observar colocações da atual primeira ministra Merkel, ou mesmo de antigo ocupante do cargo Schröder, a respeito do que os alemães denominam Mercado Social (*Sozialmarkt*). Essa dissertação contempla este fato, na medida em que estabelece a importância, para a nação germânica, das Políticas Públicas de Emprego.

Em Economia, costuma-se avaliar quaisquer tipos de Políticas Públicas, seja política de renda, saúde, emprego ou educação, a partir de sua eficiência nos termos da optimalidade definida por Pareto. Vários trabalhos realizam exercícios econométricos na expectativa de mensurar os efeitos da(s) política(s) em questão. Como já foi afirmado, existe uma dificuldade intrínseca a este tipo de avaliação para as políticas destinadas ao mercado de trabalho, já que não é possível dissociar completamente o efeito que se almeja mensurar das próprias dinâmicas do mercado.

Em contraponto a este tipo de exercício, buscou apresentar possíveis lógicas inerentes às Políticas Públicas de Emprego na Alemanha, as quais não necessariamente estariam comprometidas com a otimização e a eficiência econômica. Procurou-se descrever a função de coesão social que essas políticas possuem e a singularidade do caso alemão nesse aspecto.

Qualquer estudante que dedica-se ao estudo do processo de formação histórica da Alemanha, depara-se com uma realidade repleta de rupturas e quebras de sistemas. Somente no breve século XX[60], a Alemanha passou de uma estrutura oligárquica e

[60] Expressão cunhada por Eric Hobesbawm em seu livro "A era dos extremos".

fortemente militarista, para um governo democrático com participação da esquerda, com direito a uma tentativa de revolução, e depois por um sistema totalitário autocrático de extrema direita, para enfim viver a triste experiência da II Guerra Mundial. Após tal cataclisma, as rupturas continuaram, resultando na divisão física da Alemanha em dois países com diferentes sistemas de produção. Essa perspectiva quase imediatamente suscita a pergunta: "O que mantém a unidade e a continuidade alemã?". Talvez seja justamente nesse ponto que a dissertação tenha alguma contribuição para o desenvolvimento acadêmico, uma vez que, nas Políticas Públicas de Emprego, encontrou-se uma estrutura e padrão de continuidade.

Quiçá, a idéia de um mercado social, na Alemanha, possa ser relacionada com a existência de uma força coletiva nacional, que esteve permeando toda a história moderna do país. Enquanto o sistema capitalista presume o comportamento individualista do sujeito largamente difundido socialmente, paradoxalmente, na Alemanha, há uma força contrária agindo em prol da coletividade, a qual pode ser observada tanto nas PPEs em si, como também na resistência da população a aderir à onda de desregulamentação e flexibilização dos mercados. Esse paradoxo torna-se ainda mais complexo e interessante, quando pensamos ser a Alemanha um dos países onde se percebe mais claramente o individualismo dos agentes econômicos, e ao mesmo tempo, atribui-se parte de seu sucesso no sistema capitalista à ética protestante. Certamente, o estudo dessas duas forças diametralmente opostas, na nação, produziria resultados valiosos em termos políticos, econômicos, sociais, sociológicos e, mais do que nunca, ideológicos.

Finalmente, não podemos concluir este trabalho sem mencionar os novos desafios em termos de emprego que se tornaram ainda mais agudos com a crise econômica mundial, cujo epicentro é a economia americana. Na própria Alemanha, após ter-se conseguido reduzir, nos últimos 2 anos, o número de desempregados de 3,5 milhões para menos de 3 milhões, a crise retomou o crescimento do desemprego de modo a atingir-se novamente a marca dos 3,5 milhões, em fevereiro de 2009.

Como qualquer crise, os efeitos sobre o setor produtivo são especialmente devastadores devido a seu impacto sobre o emprego. Quando na crise de 1929, um em cada cinco trabalhadores americanos perdeu seu posto de trabalho, e mesmo na

Alemanha atingiu-se o montante de 6 milhões de pessoas desempregadas, Keynes desenvolveu sua teoria, defendendo a intervenção do Estado na Economia, com o objetivo de prevenir desequilíbrios daquela magnitude. A crise atual, em muitos aspectos, tem sido comparada com aquela de outrora, significando o retorno, em maior ou menor grau, das políticas keynesianas ao debate econômico. A atual crise apresenta, todavia, um agravante. O mundo estabeleceu estruturas, especialmente comerciais e de remessas financeiras, que agora dificilmente podem ser descartadas ou desativadas totamente. A União Européia é um exemplo de estrutura que determinou legalmente a criação um mercado comum para seus 27 integrantes, inclusive com a integração do mercado de trabalho. Será, portanto, um desafio para os pensadores de política administrar essa nova onda de desemprego, a qual, no limite, pode levar à confusão social e uma nova ruptura. Certamente, será interessante observar o comportamento das maiores potências mundiais para a solução da crise. No caso alemão, mais particularmente, por conta de sua singularidade no que se refere à percepção estatal e sua atuação por meio de políticas públicas, a crise gera tanto desafios quanto oportunidades. O tempo nos dirá se, mais uma vez, os defeitos alemães se tornarão suas virtudes.

Referência Bibliográfica

ALMEIDA, L. F. **Ideologia Nacional e Nacionalismo.** São Paulo: EDUC, 1995.

ANGERMEIER, H. **Das Alte Reich in der deutschen Geschichte.** Studien über Kontinuitäten und Zäsuren. München, 1991.

AZEREDO, B. e RAMOS, C.A. **Políticas Públicas de Emprego: Experiências e Desafios.** Planejamento e Políticas Públicas Nº 12. Junho/Dezembro, 1995.

BA. **Bundesagentur für Arbeit: Finanzierung.** Disponível em www.arbeitsagentur.de, acesso em 18.03.09. Nürnberg: 2008.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia: Teoria e Política Econômica.** 2ª Edição. 4ª Tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

BRUDA, M. e WYPLOSZ, C. **Macroeconomia: uma abordagem européia.** 3ª Edição. Rio de Janeiro: LTC Editora, 2005.

CLANSEN, J e CLEGG, D. **Does the Third Way Work? The Left and Labour Market Policy Reform in Britain, France and Germany.** In *Welfare State Change: Towards a Third Way.* Oxford: University Press, 2004.

CHESNAIS, F. **A finança mundializada.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

_____. **O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e politicos.** In Chesnais, Op.Cit.

DELFAULT, P. **Keynes e o keynesianismo.** Coleção Saber. Nº 132. Publicações Europa-América, 1978.

DEUTSCHLAND. **Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.** Bonn, 1949

_____. **Religionen in Deutschland: Mitgleiderzahlen.** Religiosenwissenschaftlicher Medien und Informationsdienst. Marburg, 2006.

_____. **Arbeitsmarktpolitik: Erklärungen.** Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Bonn, 2007.

DUARTE, J. E. C. **Migrações Intra Européias (algumas notas)**. Informação Internacional, Departamento de Prospectivas e Tendências, 289-363, 2005.

DUMÉNIL, G. e LÉVY, D. **O neoliberalismo sob a hegemonia americana.** In Chesnais, Op. Cit.

ELIAS, N. **Los Alemanes.** Colección Itinerarios. San Juan: Instituto Mora, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. **Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy.** In *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. 4th Edition. London: Sage Publications, 2000.

HIX, S. **The Political System of the European Union.** 2nd Edition. Oxford: University Press, 2005.

HELD, D. **Globalization / Anti-globalization: Beyond the Great Divide.** 2nd Edition. London: Polity Press, 2007.

HOBBES, T. **Leviatã.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos.** 1ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

_____**Nações e Nacionalismo: desde 1780.** 4º Edição. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2004.

HUSSON, M. **Finança, hiper-concorrência e reprodução do capital.** In A finança capitalista. Paris: PUF, 2006.

IAB. **Dados de Desemprego**. Daten. Acesso em: http://www.iab.de/de/daten.aspx em 19.06.07. Berlin: 2006.

_____. **Arbeitsmarkt in Zahlen.** Aktuelle Daten. Bundesagentur für Arbeit. Berlin: 2009a.

_____. **Gemeldete Stellen .** Aktuelle Daten. Bundesagentur für Arbeit. Berlin: 2009b.

IGP. **Transferleistungen von Ost- nach Westdeutschland 1950 bis 2003: Humankapital aus Ostdeutschland im Austausch gegen Zahlungen aus Westdeutschland?** Acesso em http://www.igp-institut.de/Transferleistungen.pdf em 16.03.09. Bernau bei Berlin: 2009.

JUDT, T. **Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945.** 1ª Edição. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

KALDOR, M. **New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era.** London, Polity Press, 2001.

_____. **Global Civil Society: an answer to war.** 2nd Edition. London, Polity Press, 2004.

KESKIN, H. **Zum 40. Jahrestag des Anwerbeabkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Türkei.** D.I.R, Türkische Gemeinde in Deutschland, 2001.

KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Atlas, 1992.

LOCKE, J. **Dois Tratados Sobre o Governo Civil.** 3ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MARQUES, R. M. **A proteção social e o mundo do trabalho.** São Paulo: Bienal, 1997

MARX, K. **O Capital.** Livro III, parte V. São Paulo: Brasiliense, 1980.

_____. **O Capital.** Livro I, parte VII. Moscou: Foreign Language Publishing House, 1962.

MANDEL, E. **Capitalismo Tardio.** Segunda Edição. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MATTOSO, J. E. L. **O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados** In: Oliveira, C. A. B. (org). *O mundo do trabalho - crise e mudança no final do século*. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva.** Série Teoria e Método. São Paulo: T. A. Queiroz Editor, 1989.

MILL, J. S. **On Liberty.** New York: Dover Publications, 2002.

MOMMSEN, W. **Der Autoritäre Nationalstaat.** London: Arnold, 1995.

NORTH, D.C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance.** Cambridge: University Press, 1990.

OCIO, D. Z. **O emprego na Teoria Econômica.** Núcleo de Pesquisas e Publicações. Série Relatórios de Pesquisa. EAESP – FGV, 1995.

OFFE, C. **Capitalismo Desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

OIT. **Conferências Internacionais dos estaticistas do trabalho**. Normas adotadas. Acesso em: www.ilo.org, em 11.06.07. Geneve: OIT 1993.

PREBISCH, R. **Keynes, uma introdução.** São Paulo: Brasiliense, 1991.

RAMOS, C. A. **Sistemas Públicos de Emprego: a Experiência de Três Países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)**, Textos para discussão, n. 511, setembro. Brasília: IPEA, 1997.

REEKEN, D. **Die Weimarer Republik: Politik und Gesellschaft in Zeiten des Umbruchs.** Kurshefte Geschichte. 4. Druck. Berlin: Cornelsen Verlag, 2005.

REISTER, R. **Das Schulsystem in Deutschland**. McKinnon Secondary College, 2007.

RENNER, K. **Staat und Nation.** In National Autonomy. Routledge, 2005.

ROUSSEAU, J. **Do Contrato Social.** São Paulo: Abril Cultural, 1978.

SALATINI, R. **Relações Internacionais na Filosofia Política Moderna – Maquiavel, Hobbes e Kant.** I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas - Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2007.

SCHABOWSKI, G. **Pronunciamento Público sobre relações entre a RDA e a RFA.** Divulgado em rede nacional, às 18:57, de 9 de Novembro, 1989

SCHREIBER, G. **Der zweite Weltkrieg**. Frankfurt: Beck, 2004

SCHWARTZ, G. **John Maynard Keynes.** Coleção Encanto Radical, Nº 50. São Paulo: Brasilense, 1984.

SMITH, A. **Uma Investigação sobre a Natureza e Causas da Riqueza das Nações.** Curitiba: Hemus, 2002.

STIGLITZ, J. E. **Economics of the Public Sector**. Third Edition. New York: W.W. Norton & Company, 2000.

STILLIG, J. e WIPPERMANN, W. **Der Nationalsozialismus: Die Zeit der NS-Herrschaft und ihre Bedeutung für die deutsche Geschichte.** Kurshefte Geschichte. 3. Druck. Berlin: Cornelsen Verlag, 2008.

WELT. **Die Schere zwischen Arm und Reich.** Acesso em http://www.welt.de/wirtschaft/article1098408/Die_Schere_zwischen_Arm_und_Reich.html em 19.03.09. Berlin: 2007.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo