

Concertação Social, Negociações Coletivas e Flexibilidade: O Caso Italiano (1992-2002)

Jorge R. B. Tapia

INTRODUÇÃO

A década de 90 marcou o ressurgimento das concertações sociais na Europa, depois da fase de ostracismo e mesmo de declínio, em alguns casos, vivida pelos arranjos neocorporativos ao longo dos anos 80. Esses novos pactos sociais, que podemos denominar de segunda geração, surgiram em um quadro econômico e social bastante diverso daquele em que vicejaram os acordos neocorporativos clássicos, tendo se desenvolvido no bojo do processo de construção da união monetária europeia, simbolizada no Tratado de Maastricht de 1992 (Fajertag e Pochet, 2001).

No centro dessa negociação, encontra-se ainda a moderação das demandas salariais, mas a contrapartida deixou de ser a expansão do Estado de Bem-Estar Social como no passado¹. Em algumas situações recentes de negociação, a moeda de troca foi o saneamento das finanças públicas e o controle da inflação; outras vezes, as expectativas de melhoria futura do emprego e a redução de impostos sobre os salários mais baixos. Ao mesmo tempo, no caso da flexibilidade e da proteção social, as negociações tenderam a privilegiar o redimensionamento do campo da proteção e dos direitos sociais, a reorientação do gasto

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, nº 2, 2003, pp. 215 a 263.

social, a redistribuição das garantias em favor de novos trabalhadores atípicos, segundo uma lógica de redistribuição de benefícios e não de sua ampliação.

Este artigo tem dois propósitos principais: examinar, à luz do caso italiano, as características da dinâmica e também os resultados das concertações sociais de segunda geração. Do ponto de vista analítico, tais objetivos se subdividem, de um lado, na reconstrução das principais características e dinâmica da concertação social italiana; de outro, na avaliação das suas conseqüências no que concerne à moderação das demandas salariais e à flexibilidade no novo quadro institucional das negociações coletivas criado em 1993.

No que diz respeito à dinâmica e à agenda do pacto social italiano, é importante distinguir dois momentos: antes e depois da unificação econômica européia. No período 1993-1996, a ênfase da concertação foi posta no saneamento das finanças públicas, no combate à inflação e na obtenção dos índices exigidos por Maastricht (Negrelli, 2001). A natureza do consenso alcançado nesse período foi peculiar, seja pelo caráter emergencial da situação econômica e política, seja pela especificidade italiana de uma negociação triangular entre atores fragilizados.

No período posterior ao êxito obtido com o saneamento econômico interno e a entrada da Itália na zona do euro, houve uma inflexão na agenda da concertação social, embora fossem mantidas as prescrições de controle da inflação, déficit público reduzido etc. Na fase pós-euro, as condições econômicas e políticas nas quais a concertação social operava se alteraram. Desaparece o cenário de “crise iminente”, “de urgência”, e os atores passam a enfrentar o desafio de construir uma agenda e uma estratégia de crescimento e de geração de emprego, agora em um espaço econômico supranacional unificado e com uma arquitetura institucional fragmentada, na qual a definição das diretrizes macroeconômicas é repartida entre, de um lado, os governos nacionais, Conselho dos Ministros de Finanças dos Estados-Membros – ECOFINS, e, de outro, o Banco Central Europeu – BCE.

Este trabalho está organizado em três partes. Na primeira, é feita uma reconstrução da concertação social, da sua gênese em 1992 à sua crise em 2002, tendo como referência seus objetivos, conteúdos e políticas adotadas. A ênfase é colocada nas condições econômicas e políticas

peculiares do seu surgimento, assim como na evolução da sua agenda e em suas crescentes dificuldades na fase de inflexão da concertação social em direção aos temas do desenvolvimento econômico, da geração de emprego e da descentralização territorial.

Na segunda, busca-se fazer uma avaliação dos resultados obtidos pela concertação tendo em vista a nova estrutura de negociação, examinando a evolução da moderação das demandas salariais, da produtividade, da competitividade e da difusão da flexibilidade no mercado de trabalho. A hipótese sustentada é que a estrutura de negociação em dois níveis se mostrou capaz de responder aos objetivos definidos pela negociação tripartite, garantindo, ao mesmo tempo, a moderação das demandas salariais e a manutenção do poder de compra dos salários sem pressionar as margens de lucro das empresas e que, igualmente, a flexibilidade pôde ser pactuada de forma descentralizada, atendendo às “necessidades” das empresas, exceção feita àquela relativa às demissões.

Na terceira parte, discuto as visões do governo Berlusconi e das correntes socialistas da coalizão de centro-esquerda sobre o papel da concertação social no que se refere às questões da negociação coletiva, da reforma do mercado de trabalho e da flexibilidade. Como procuro demonstrar, há uma importante convergência de pontos de vista entre essas correntes políticas a despeito das suas diferenças ideológicas, que se exprime sobretudo em relação a duas idéias: de um lado, na hipótese de um certo esgotamento do ciclo virtuoso da negociação tripartite centralizada; de outro, na necessidade de um reforço do papel dirigente do governo em relação aos parceiros sociais apoiado nas diretivas emanadas da Comissão Européia.

Nas considerações finais, sublinho alguns aspectos relevantes para o futuro da estratégia de concertação social italiana. Ali, sustento que é preciso distinguir, de um lado, os limites e desafios de natureza política nacional, simbolizados pela quebra da unidade da ação sindical e, de outro, aqueles de natureza econômica, associados em boa medida ao novo quadro institucional da zona do euro, sobretudo à falta de coordenação entre as orientações do BCE e do ECOFINS.

O estudo da experiência italiana é particularmente instigante já que a Itália é considerada exemplo de uma “desconcertante trajetória de macrocorporativismo” (Regini, 1996), porque depois do fracasso da

proposta de concertação em 1984, passou a ser vista como um país onde não existiam as condições ou os pré-requisitos considerados necessários para experimentos neocorporativos bem-sucedidos. Ao contrário de casos típicos, como os da Áustria e países escandinavos, a Itália historicamente exibiu como características marcantes um sistema de representação de interesses fragmentado e em permanente competição e um sistema de relações industriais pouco institucionalizado com forte tendência à descentralização das negociações (*idem*, 1984).

Esse quadro sofreu uma reviravolta ao longo dos anos 90, quando quatro acordos tripartites, em 1992, 1993, 1996 e 1998, foram firmados, marcando uma inflexão nas tendências verificadas no período anterior. Graças a esse processo de concertação foi possível incluir na agenda de negociação, em um primeiro momento, a reforma do Estado de Bem-Estar italiano e a reorganização das relações industriais. A abrangência da concertação foi se ampliando ao longo da década, nucleando-se em quatro questões fundamentais: o controle da inflação, a reorganização do sistema de negociações coletivas, a reforma do Estado de Bem-Estar e a geração de novos postos de trabalho, incluindo-se aí os pactos territoriais pelo emprego.

Para alguns autores (Carrieri, 1999; Regini, 1999), as concertações de segunda geração não chegam a reverter as tendências à descentralização e à introdução da flexibilidade. Na verdade, o que ocorre nos anos 90 é o reconhecimento de fato desses dois fenômenos como princípios estruturais do novo referencial hegemônico das relações industriais. A combinação desses dois princípios varia, no caso das concertações, em função do jogo estratégico entre os atores envolvidos, para adotar certas regras e impor, se possível, seus limites. Em grande medida, como mostram vários analistas (Compston, 1998; 1999; Regini, 1999), os novos pactos distinguem-se em função de vários *mix* entre coordenação centralizada e descentralização desregulada, entre flexibilidade descoordenada e flexibilidade seletiva etc. Reconhecidos os critérios da descentralização e da flexibilidade como normas que balizam as alternativas concretas, há diferentes *outcomes* no plano nacional que combinam algum grau de coordenação nacional com maior autonomia de negociação no plano das empresas.

O PRELÚDIO DA CONCERTAÇÃO: O GOVERNO AMATO E O FIM DA ESCALA MÓVEL

Embora não seja consensual entre os analistas, creio que podemos considerar que o pacto social na Itália remonta ao acordo tripartite, firmado em 31 de julho de 1992, entre o governo, a *Confindustria* e as três confederações sindicais. O conteúdo básico do acordo consistiu na extinção da escala móvel de salários e no congelamento das negociações salariais até dezembro de 1993.

Essa mudança brusca no quadro das negociações entre governo, entidades sindicais e patronais ocorre em um contexto político, econômico e social muito grave. Em termos econômicos, os números da inflação e do déficit público apontam para um cenário de rápida deterioração. Vale recordar que, além da profunda crise financeira do Estado, a lira sofre uma forte desvalorização e sai, momentaneamente, do sistema monetário europeu. Como lembra Salvati (2000), a gravidade da situação econômica foi, progressivamente, sendo percebida pelos diferentes atores sociais, abrindo-se o caminho para a negociação de temas até então considerados intocáveis, especialmente o da escala móvel.

Não menos complexa e difícil foi a crise política originada pela Operação Mãos Limpas, cujo desfecho levou ao desaparecimento da I República e do sistema partidário que governou o país desde 1948. Ao mesmo tempo, a constituição de um governo formado por técnicos, fora do esquema tradicional do *pentapartiti* comandado pela Democracia Cristã e pelo Partido Socialista, sem uma base parlamentar de apoio sólida, foi outro elemento importante para a retomada da concertação na Itália.

Do ponto de vista do governo, além da necessidade de construir uma legitimidade *ex post*, o equacionamento dos problemas econômicos e a convergência em direção aos parâmetros de Maastricht foram essenciais para seu grande empenho para alcançar a concertação.

Também da parte da *Confindustria*, a negociação tripartite foi recebida como algo favorável. Afinal, ela, não só fora atingida pelos escândalos da *Tangendopolis*, como essa era a oportunidade de extinguir a escala móvel de salários, proposta defendida pelos empresários desde o final dos anos 80.

Do lado das confederações sindicais, *Confederazione Generale Italiana del Lavoro* – CGIL, *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori* – CISL e *Unione Italiana del Lavoro* – UIL, a concertação social foi percebida como a possibilidade de recuperar sua capacidade de influência nas decisões da vida italiana, em um momento de fragilidade institucional e de grandes desafios, incluindo-se aí, além do déficit público e da inflação, as exigências de convergência macroeconômica colocadas pelo Tratado de Maastricht.

A meu ver, parece indiscutível que o elemento fundamental para a superação do impasse que perdurava há quase uma década foi a aceitação pelas confederações sindicais da extinção da indexação automática dos salários, a escala móvel.

Em síntese, a concertação social no seu prelúdio nasce da convergência de interesses entre o governo e os parceiros sociais, em um contexto político-econômico grave, no qual a fragilidade dos atores sociais favorece a aceitação da negociação.

Protocolo de 23 de Julho de 1993: O Pacto de Emergência

Apesar do acordo firmado em julho de 1992, pondo fim à escala móvel, a situação econômica e política italiana deteriorou-se rapidamente. No *front* econômico, a desindexação salarial não impediu que a economia vivenciasse, em setembro daquele ano, um autêntico colapso financeiro, que implicou a saída temporária da lira do sistema monetário europeu e sua desvalorização em 15%. Ao mesmo tempo, a erosão definitiva do sistema político criado no pós-guerra, com o aprofundamento das investigações da Operação Mãos Limpas, fez perdurar uma situação de profunda instabilidade política, acompanhada por uma crise de legitimidade que sacudiu o sistema político como um todo. Os quatro pontos principais do chamado Protocolo de Julho de 1993 foram:

- a política salarial orientada à moderação;
- a reforma da estrutura das negociações coletivas, incluindo a do sistema de representação sindical nas empresas;
- as políticas de emprego e do mercado de trabalho;
- as políticas e ações de estímulo ao sistema produtivo (à inovação tecnológica, à educação, ao combate dos desequilíbrios regionais, à melhoria da infra-estrutura, à promoção da demanda, tarifas etc.).

A urgência da situação econômica, o consenso dos parceiros sociais e o empenho do governo em garantir a entrada da Itália na futura zona do euro definiram as prioridades da política de concertação até a entrada em vigor da união monetária. Basicamente, a moderação das demandas salariais, a reforma da estrutura de negociação coletiva e a reforma da previdência social foram os três temas prioritários da agenda. Outras tantas questões entraram na sua composição, mas sem o mesmo caráter de urgência.

O novo modelo de concertação e de coordenação das negociações coletivas introduziu uma política salarial apoiada em dois elementos: indexação à inflação programada e consulta aos parceiros sociais duas vezes ao ano para adequação entre as diretrizes de programação financeira do governo e os parâmetros econômicos das negociações coletivas.

Quanto à nova política salarial, a indexação da escala móvel foi substituída por um mecanismo que acoplou as negociações coletivas ao parâmetro da inflação futura ou prevista, que passou a servir de base para avaliar as propostas de aumento salarial. O segundo elemento estabeleceu um mecanismo de consulta entre confederações e *Confindustria* com duas sessões de debates anuais: maio/junho e setembro.

O primeiro encontro, que antecedeu à apresentação do documento de planejamento econômico e financeiro do governo, teve como objetivo discutir elementos para a elaboração da política orçamentária para o triênio, levando em conta a dinâmica das despesas públicas, a taxa de inflação, o crescimento do PIB e do emprego. Esse encontro serviu também para a troca de informações entre os parceiros sociais e o governo antes da discussão pública da proposta orçamentária.

A segunda sessão, em setembro, ocorreu quando o Documento de Programação Financeira estava prestes a se transformar em Lei Orçamentária. Neste artigo, o objetivo é examinar quais medidas foram implementadas e verificar a coerência do comportamento dos parceiros sociais nas negociações salariais tendo em vista os parâmetros e as metas da *Legge Finanziaria*. Embora a política de renda seja definida lançando-se mão de consultas e troca de informações, a decisão final é de responsabilidade exclusiva do governo.

A reforma da estrutura de negociação coletiva e da representação sindical foi também fruto do Protocolo de Julho de 1993, que criou as

condições para a substituição dos mecanismos informais vigentes e de uma série de níveis fragmentados por um novo arranjo institucional baseado em dois níveis.

O primeiro diz respeito às convenções nacionais com validade de quatro anos em termos normativos e dois anos em termos salariais. Os principais elementos são o *Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro* – CCNL, por setor ou ramo de atividade, e os contratos territoriais ou por empresas. É nesse nível que os parceiros sociais negociam as diretrizes gerais para orientar os acordos descentralizados, levando em conta os parâmetros macroeconômicos discutidos com o governo, como, por exemplo, as metas de inflação. É previsto um mecanismo de “ajuste” *ex post* nas situações em que há discrepância entre a inflação prevista e a real; tal correção pode ocorrer quando há renovação do acordo coletivo nacional a cada dois anos. Esse mecanismo contratual visava garantir que a moderação das demandas salariais não implicasse perda do poder de compra e contribuísse para o controle bem-sucedido da inflação (Ricciardi, 1999). Ficou também estabelecido que os aumentos salariais na esfera das empresas estariam relacionados à evolução da produtividade. É também nesse nível centralizado, interconfederativo, que se negociam itens gerais de caráter comum às categorias – como as que regulamentam as condições de trabalho e as questões redistributivas de um setor inteiro (por exemplo, metal-mecânico).

O segundo nível corresponde às negociações descentralizadas por empresa ou por território, sendo esses acordos válidos também por quatro anos. Aqui a novidade é que há uma agenda específica ao espaço das negociações descentralizadas relativas tanto à parte variável dos salários em função da produtividade quanto às questões não salariais ligadas às condições gerais de competitividade das empresas.

Essa modalidade, que combina coordenação no plano nacional com graus expressivos de descentralização, foi conceituada como “descentralização coordenada” (Traxler, 1995). Dessa maneira, esse quadro de negociação coletiva a partir do plano nacional institui, integra e institucionaliza a negociação descentralizada que se desenvolveu nos anos 80.

A principal novidade do Protocolo de 1993 foi priorizar a reforma da estrutura de negociação, em vez de centrar-se apenas na questão do custo do trabalho. A nova estrutura em dois níveis, que deu considerável autonomia de negociação às empresas, significou uma reversão da tendência dominante nos anos 80 de descentralização sem coordenação das negociações coletivas.

O Protocolo de 1993 também incluiu importantes inovações no que tange à representação sindical no âmbito das empresas. Mediante o acordo firmado entre as três confederações sindicais – CGIL, CISL e UIL –, foi reconhecida a *Rappresentanze Sindacali Unitarie* – RSU, que significou uma inovação na esfera da representação sindical. Os membros da RSU passaram a ser escolhidos em eleições, nas quais podiam candidatar-se tanto filiados como não filiados aos sindicatos e confederações e votavam todos os trabalhadores inscritos ou não nas confederações e nos sindicatos. A composição dos representantes da RSU era de 2/3 de eleitos diretamente e 1/3 escolhido ou eleito pelas confederações sindicais. Vale notar que, pela primeira vez, as regras de constituição da representação sindical foram tratadas mediante um acordo entre as confederações sindicais e a *Confindustria*.

Finalmente, o Protocolo previa a criação de instrumentos legislativos para enfrentar os problemas oriundos da crise de emprego, principalmente entre os jovens, trabalhadores de menor qualificação etc. Entretanto, a exemplo dos temas ligados à competitividade das empresas e às disparidades regionais, esses tiveram uma implementação desigual ou mesmo ficaram em nítido retardo em relação aos temas da moderação das demandas salariais e da reforma da estrutura de negociação coletiva.

O Pacto pelo Trabalho: 1996

A prioridade concedida no governo Dini aos temas da moderação das demandas salariais, do controle da inflação, do combate ao déficit público, incluindo-se aí a reforma da previdência, deixou em plano secundário aqueles do emprego e da reforma do mercado de trabalho. A questão do emprego só foi tratada de maneira ampla e sistemática em 1996, quando da assinatura do Pacto pelo Trabalho. Do ponto de vista do seu conteúdo, o Pacto pelo Trabalho contemplava quatro temas principais:

- programas de treinamento;

- medidas de flexibilização do mercado de trabalho e do emprego;
- promoção de emprego para os jovens;
- incentivo à concertação descentralizada e aos contratos de área ou territoriais.

Os programas de treinamento representavam o compromisso do governo e dos parceiros sociais com a reforma do sistema educacional, visando integrar a educação formal e a vocacional, aproximando a instrução formal e o trabalho. Particularmente, os *job stages* eram considerados prioritários. A formação profissional e o trabalho eram tidos como elementos cruciais para assegurar um acesso mais rápido e fácil dos jovens ao mercado de trabalho.

No caso da flexibilização, destacam-se a introdução das agências de intermediação de mão-de-obra temporária, a reorganização e a redução negociadas da jornada de trabalho e a criação do banco de horas.

A promoção de emprego para os jovens era incentivada pela criação de um instrumento chamado “bolsa-trabalho”, cujo público-alvo eram pessoas desempregadas há pelo menos trinta meses, entre 21 e 32 anos, residentes em zonas com altas taxas de desemprego. A expectativa era de que esse tipo de mecanismo estimulasse as pequenas e médias empresas a recrutarem trabalhadores jovens. Adicionalmente, havia incentivos financeiros a empresas que transformassem a bolsa-trabalho em um contrato de trabalho permanente.

Finalmente, os contratos de área visavam promover novos investimentos em regiões menos desenvolvidas e com taxas elevadas de desemprego, por exemplo, no *mezzogiorno*. Eles podiam ser firmados pelas autoridades locais, sindicatos, organizações patronais, empresas, bancos ou mesmo outros atores interessados. Esses contratos contemplavam financiamentos *ad hoc* para projetos específicos e estavam sob a responsabilidade de uma agência de promoção do desenvolvimento local.

A exemplo de outros países europeus, as medidas contidas no “Pacote Treu” (Lei 196/97², aprovada pelo parlamento italiano em 1998) para a reforma do mercado de trabalho italiano têm uma clara inspiração nas diretrizes europeias e, especialmente, no *Livre Blanc sur La Croissance, Compétitivité, Emploi* (Commission des Communautés Européennes, 1993).

O “Pacote Treu” retoma vários pontos negociados no Pacto pelo Trabalho e propõe-se a estimular políticas ativas de emprego e, ao mesmo tempo, modificar aquelas ditas passivas. Quanto às primeiras, as principais medidas do Pacote Treu foram: a introdução do trabalho temporário³ e do contrato por tempo determinado; o incentivo à flexibilidade do horário de trabalho e à adoção do *part time*; medidas de estímulo à inserção dos jovens – bolsa de trabalho, formação profissional, estágios e aprendizado. Além disso, a nova Lei acenava com a “racionalização” e a modificação dos instrumentos tradicionais utilizados pelos trabalhadores adultos desempregados – *cassa integrazione, prepensionamenti*⁴; com a formação profissional contínua e integrada escola/trabalho⁵; além do reordenamento da legislação sobre o trabalho socialmente útil e de novas regras para facilitar a constituição de sociedades mistas (Caravella, 1998).

A maior novidade da Lei 196/97 foi a introdução do trabalho temporário, que significou a possibilidade de se trabalhar em uma empresa por tempo determinado, depois de ser recrutado por uma agência de emprego privada (empresa fornecedora), com a qual se estabelece um vínculo formal de emprego. As agências de emprego são, para efeitos da legislação, fornecedoras de prestadores de serviços profissionais. Essa modalidade de emprego envolve uma relação triangular, fundada em dois contratos distintos: aquele de fornecimento de trabalho temporário, assinado entre a agência e a empresa demandante, e o contrato de trabalho propriamente dito entre agência, empresa contratante e o trabalhador, no qual a relação entre trabalhador e empresa demandante não tem autonomia contratual.

Em linhas gerais, esse novo acordo tripartite introduziu um *mix* de medidas favoráveis à flexibilização do acesso ao mercado de trabalho (principalmente ao trabalho temporário) e de incentivos à formação profissional dos trabalhadores e à renovação tecnológica das empresas. Ao mesmo tempo, houve tímidos avanços para a redução da jornada de trabalho e para a ampliação das linhas de financiamento visando a geração de emprego em áreas de maior incidência de desempregados (Ricciardi, 1999).

O Pacto de Natal: A Inflexão Incompleta

Na última fase da concertação social, sob um governo de centro-esquerda, foi assinado o chamado Pacto de Natal de dezembro de 1998.

O ponto essencial da nova proposta de concertação apresentada pelo governo, por via do ministro das Finanças Azelio Ciampi e do Trabalho Tiziano Treu, era promover uma inflexão nos objetivos da concertação: daqueles ligados à estabilidade para os do crescimento económico e do emprego. O governo propunha uma negociação fundada no compromisso dos empresários de aumentar a taxa de investimento, mantendo a rentabilidade estável, ensejando assim o aumento do emprego, em troca da aceitação pelos sindicatos de uma maior flexibilização nas relações trabalhistas (Censis, 1999).

Firmado em 22 de dezembro de 1998, o Pacto de Natal, em suas diretrizes básicas, retomava as propostas contidas em um documento escrito pelo ministro Treu (Documento Treu, 1998). O novo pacto estava ancorado em quatro pontos principais: método da concertação, procedimentos institucionais para a descentralização da concertação, desenvolvimento económico e aumento do emprego.

Quanto ao método da concertação, o governo propunha dar maior peso à consulta de maio/junho quando da discussão do Documento de Programação Económico-Financeira – DPEF, assim como mudar o modo de cálculo da inflação futura, considerando a inflação média vigente na comunidade europeia.

Do ponto de vista institucional, além de preservar as regras e as respectivas atribuições de cada nível da negociação coletiva, a concertação foi estendida à esfera territorial, com os protocolos entre as regiões e as municipalidades seguindo de perto as orientações comunitárias. O Pacto de Natal sugeria uma estrutura de negociação complexa e aberta que, ao incorporar os atores territoriais, internalizava a problemática federativa e apontava para um movimento de descentralização da própria concertação.

O estímulo ao desenvolvimento económico e à geração de empregos viria da consolidação das relações entre as políticas macroeconómicas e as políticas para o mercado de trabalho e geração de emprego, e do reforço das negociações entre os parceiros sociais sobre as políticas de renda tanto no nível centralizado quanto descentralizado.

No que se refere ao tema do emprego, o governo destacou a questão da formação profissional, o Pacto de Natal subentendia a formação obrigatória até os 18 anos, envolvendo estágios e aprendizado, de acordo com a Lei 196/97, e previa a constituição do *Fondo Interprofes-*

sionale per la Formazione Continua. Diversos mecanismos foram apresentados para permitir ao trabalhador usar 150 horas de seu banco de horas anuais para atividades de formação profissional.

O Pacto de Natal pode ser interpretado como uma tentativa do governo de centro-esquerda de Massimo D'Alema de conciliar os imperativos do rigor econômico com os do desenvolvimento e crescimento do emprego (Carrieri, 2002).

As propostas do Pacto de Natal enfrentaram sérios déficits de implementação, associados à falta de capacidade administrativa (Bordogna e Pedersini, 2000) e a razões políticas e ideológicas (Treu, 2001). A ampliação do número de atores incluídos no Pacto de Natal aumentou a complexidade das decisões e a heterogeneidade dos interesses a serem geridos, sobretudo aqueles no âmbito dos entes subnacionais. Os contratos de área e os investimentos em infra-estrutura, em particular, foram afetados por esse déficit operativo da concertação social. A essas dificuldades foi se somando a própria redução gradativa do envolvimento dos grandes fiadores do Pacto de Natal (Salvati, 2000). Cabe lembrar que, ainda durante o governo de centro-esquerda, os analistas (Regini, 2000; Ricciardi, 1999; Carrieri, 1999) concordavam que a experiência de concertação ainda estava distante de sua consolidação. Entre os vários fatores que poderiam influenciar decisivamente seu futuro, dois pareciam especialmente importantes: a evolução do sistema político e a capacidade de os atores sociais responderem com sucesso ao grande desafio de dar soluções positivas ao desemprego, sobretudo àquele que atingia os jovens.

Mera ritualização do Protocolo de 1993, como afirma Salvati (2000), ou uma tentativa ambiciosa, demasiadamente inclusiva do ponto de vista social, mas ainda assim incapaz de incorporar os novos atores do mundo do trabalho em mutação e carente de capacidade de implementação como sugere Carrieri (2002), o desfecho do Pacto de Natal confunde-se com o declínio da coalizão de centro-esquerda e a volta da direita ao poder menos de três anos após a sua assinatura.

Das Dificuldades do Pacto de Natal à Crise e Ruptura do Pacto pela Itália

Esse cenário de crescentes dificuldades no *front* da concertação foi reforçado pela vitória da coalizão de centro-direita denominada *Casa della Libertá*, que abriga um conjunto de forças relativamente hetero-

gêneo – de representantes do capitalismo financeiro como Silvio Berlusconi, aos líderes do partido neofascista Gianfranco Fini e da Liga Lombarda Umberto Bossi –, no pleito de 13 de maio de 2001, que derrotou o candidato de centro-esquerda Ulivo Rutelli.

Após a posse do governo, as estratégias das confederações sindicais revelaram-se contrastantes e contraditórias. De um lado, a CISL e a UIL defenderam o diálogo social como forma de evitar a marginalização dos trabalhadores das decisões sobre temas de interesse do mundo do trabalho e reiteraram a importância de mostrar à sociedade que as confederações eram parceiras sociais responsáveis. Segundo o secretário da CISL Savino Pezzota, o dilema das confederações era: mostrarem-se interlocutoras relevantes ou ficarem confinadas a uma posição que minimizava seu papel (*Il Sole 24 Ore*, 6/7/2001). De outro, a CGIL discordava dessa posição, afirmando ser o projeto político do governo Berlusconi, no essencial, anti-social e anti-sindical com fortes laços com as propostas defendidas pela *Confindustria*. Sergio Cofferati, secretário da CGIL à época, acusou o governo de adotar uma estratégia política visando isolar e excluir a CGIL das negociações.

Depois de quase dez anos, a estratégia de ação conjunta entre as confederações sindicais foi abandonada. O acordo assinado em separado pela CISL e a UIL, quando da convenção coletiva do setor metalúrgico, e a transposição ao direito italiano das diretivas europeias relativas ao trabalho por tempo determinado marcaram a ruptura da unidade interconfederativa.

É nesse quadro de fortes divergências e disputas entre as confederações sindicais que o governo Berlusconi propôs a reforma do mercado de trabalho. Apesar de ser um tema muito complexo, por razões de espaço vou tratá-lo de maneira bastante específica, dando alguns exemplos dos possíveis efeitos da reforma acenada pelo governo sobre a dinâmica das negociações entre os parceiros sociais e o seu conteúdo mais geral.

De acordo com o que vimos acima, seria ingenuidade atribuir à ascensão da coalizão de centro-direita o reinício das hostilidades entre governo e algumas das confederações sindicais, especialmente a CGIL. Porém, inegavelmente, a decisão do governo sobre encetar medidas concretas de reforma do mercado de trabalho mediante a modificação do artigo 18 do *Statuto dei Lavoratori* serviu de estopim para um confli-

to intersindical e político só equivalente à ruptura de San Valentino em 1984.

No centro das divergências entre as confederações sindicais sobre o *Libro Bianco* (Libro Bianco/Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2001) da reforma do mercado de trabalho estavam diferentes interpretações de suas implicações. Para a CGIL, a proposta de reforma teria uma lógica de estímulo à individualização das relações salariais em detrimento do caráter coletivo da regulação e da própria representação confederativa. Diversamente, a CISL considerava que a proposta governamental tinha pontos positivos que poderiam melhorar as possibilidades de obtenção de emprego daqueles que estavam desempregados.

A proposta de reforma anunciada pelo governo, em novembro de 2001, dizia respeito não só ao mercado de trabalho, mas também ao sistema de aposentadorias e à tributação. O projeto do governo sugeria, fazendo eco às reivindicações da *Confindustria*, a redução dos custos do trabalho, ou seja, uma diminuição entre 3 e 5 pontos percentuais das contribuições sociais do regime de aposentadoria pagas pelos trabalhadores com contratos por tempo indeterminado admitidos a partir da aprovação da lei. Essa proposta foi criticada pelas três confederações sindicais, que interpretaram tal redução como uma penalização tanto das gerações mais jovens devido à possibilidade de redução de suas pensões como das pessoas mais velhas, que teriam seus direitos sociais ameaçados. As confederações sindicais manifestaram temor também ao risco de novas distorções no mercado de trabalho em função da coexistência de diferentes custos da mão-de-obra para uma mesma modalidade de contrato de trabalho.

Acolhendo as reivindicações da *Confindustria* por uma maior flexibilidade do mercado de trabalho, o governo propôs a suspensão por quatro anos do artigo 18 do *Statuto dei Lavoratori*, que garante a reintegração pela Justiça do Trabalho dos trabalhadores demitidos sem justa causa. Para a *Confindustria*, esse artigo enrijeceria as relações trabalhistas e criaria privilégios para os trabalhadores. As confederações sindicais, no entanto, contestaram tais críticas, uma vez que o artigo 18 era uma barreira real à arbitrariedade patronal e sua revogação implicaria um retrocesso em termos das relações capital/trabalho.

As confederações sindicais, sob o lema “No artigo não se toca”, mobilizaram-se para enfrentar a tentativa de reforma pretendida pelo governo. Depois de vencerem o ceticismo e, principalmente, as resistências da CISL e da UIL, elas, sob a liderança da CGIL, realizaram com inegável êxito uma greve geral de 8 horas em defesa do artigo 18, no dia 1º de abril de 2002. Em Roma, a manifestação reuniu cerca de 3 milhões de pessoas. Pela primeira vez, desde 1982, as confederações sindicais realizaram uma greve geral no país.

Apesar do sucesso da greve geral, as divergências entre as confederações sindicais não diminuíram e tampouco o governo desistiu de levar adiante sua estratégia de reforma. A resposta deste último veio pelos ministros da Economia Giulio Tremonti e do Trabalho Roberto Maroni, que definiram a atitude do secretário da CGIL como sendo de “pura contestação” movida por interesses políticos “pessoais”.

O *front* patronal também tornou claras suas divergências. De um lado, a posição da presidência da *Confindustria* representativa dos interesses das pequenas e médias empresas; de outro, aquela ligada ao comércio e aos grandes empresários do norte do país. Essas divergências se explicitaram no caso do artigo 18: de um lado, a posição do presidente D’Amato alinhada com a estratégia e as propostas do governo; de outro, a de Sergio Billè, presidente da *Confcommercio*, associação patronal do comércio, a do advogado Agnelli, sócio majoritário da FIAT, e a do diretor da Pirelli, defendendo o retorno do diálogo social (Hege, 2002a).

De maneira emblemática, o ministro do Trabalho e da Política Social, Roberto Maroni, declarou, ainda em outubro de 2001, que a concertação social seria substituída pelo diálogo social. “Basta com o rito da concertação. Nós propomos o método do diálogo social, um método que é seguramente menos ritualístico que aquele da concertação. Esta se tinha tornado, na verdade, um rito litúrgico pouco eficaz e pouco concreto” (*Corriere della Sera*, 3/10/2001).

A ruptura definitiva da unidade sindical e a ofensiva do governo e da *Confindustria* decretaram o abandono da concertação social. Porém, isto não significou o retorno imediato a uma lógica de ação unilateral da parte do governo, pois este se mostrou disposto a ouvir os sindicatos e a *Confindustria*, reservando-se todavia o direito de tomar decisões respaldado na legitimidade obtida nas urnas.

Dentro dessa lógica política, o governo negociou com a CISL, a UIL e a *Confindustria*⁶ algumas modificações no projeto inicial. A proposta de suspensão por três anos do artigo 18 seria aplicada às empresas com mais de quinze empregados e àquelas que contratassem trabalhadores em regime de *part time* ou em contratos de formação no trabalho. Ao final do terceiro ano, os parceiros sociais fariam uma avaliação dos resultados em termos de gestão do emprego. A principal concessão feita pelo governo Berlusconi foi abandonar a proposta de suspender o artigo 18 no caso da transformação do CDD em CDI (Hege, 2002b).

A propósito do “seguro-desemprego”, o governo Berlusconi, igualmente, recuou em relação às suas intenções iniciais. Assim, ele aceitou estender de seis para doze meses a duração do seguro-desemprego e também elevar, durante um semestre, o percentual de indenização inicialmente proposto em 40% do último salário para 60%, que posteriormente se reduziria, respectivamente, para 40% e 30%.

De acordo com as orientações do *Libro Bianco*, foram integrados elementos das chamadas políticas ativas para o mercado de trabalho: de um lado, aqueles ligados a benefícios monetários; de outro, para assegurar um certo equilíbrio entre direitos e deveres dos desempregados. Assim, o pagamento do seguro-desemprego teria como contrapartida a participação obrigatória dos beneficiários nos programas de formação profissional. Pela nova proposta, a reorganização dos serviços de intermediação de mão-de-obra passaria a permitir a participação de empresas privadas em tais serviços (*idem*).

No plano fiscal, o Pacto pela Itália prevê uma redução da carga fiscal incidente sobre os baixos salários e sobre as pequenas e médias empresas. Para 2003, essa redução de arrecadação é estimada em 5,5 bilhões de euros. Esse Pacto prevê ainda a concessão de recursos financeiros para o *mezzogiorno*. A Lei Financeira de 2003 estima que 30% dos investimentos nas regiões meridionais serão destinados aos serviços públicos.

Assim, no início de julho de 2002, o governo, a *Confindustria* e duas das três confederações, CISL e UIL, assinaram um acordo batizado de Pacto pela Itália, selando a exclusão da CGIL, o qual prevê a modificação do artigo 18, a redução gradual do benefício do seguro-desemprego

go, a redução da taxaço para os que ganham até 25 mil euros anuais e a manutenção das alíquotas para os demais. O governo prometeu a geração de empregos a médio prazo em troca da reforma do mercado de trabalho e da redução das contribuições sociais. Esse acordo foi recebido com ceticismo pela CGIL, por boa parte dos formadores de opinião e por amplos setores ligados às correntes de centro-esquerda (*Il Sole 24 ORE*, 10/7/2002).

NEGOCIAÇÃO COLETIVA E FLEXIBILIDADE: ELEMENTOS PARA UMA AVALIAÇÃO

São relativamente escassas as tentativas de avaliação dos resultados obtidos pela concertação social apoiadas em análises empíricas consistentes. Em grande medida, a politização crescente do debate italiano sobre os temas da concertação social, flexibilidade do mercado de trabalho e da reforma das leis de proteção social, depois da ascensão da coalizão de direita ao poder, tem deixado um pouco à sombra esse tipo de exercício. Tal situação produz o efeito negativo de induzir a uma interpretação excessivamente simplista, que atribui ao fundamentalismo liberal de direita e ao caráter anti-sindical do governo Berlusconi a origem de todos os males da concertação social.

Assim, para evitar essa armadilha, optei por fazer uma avaliação do legado da concertação social. Para tanto, escolhi dois conjuntos de temas centrais no debate italiano sobre a experiência de concertação social: de uma parte, a dinâmica salarial, a produtividade e a competitividade; de outra, o mercado de trabalho, a contratação descentralizada e a flexibilidade.

Como procurarei demonstrar, ao contrário do que se apregoa frequentemente, os problemas de competitividade e produtividade não estão ligados à pressão salarial ou mesmo à rigidez institucional da estrutura de negociação criada em 1993. Por outro lado, as formas contratuais flexíveis no mercado de trabalho não têm sido freadas pela estrutura de negociação criada em 1993, exceção feita à flexibilidade de saída, relativa às demissões, objeto de forte polêmica recentemente. Ao mesmo tempo, a Lei 196/97 de reforma do mercado de trabalho estimulou a introdução dos contratos temporários, que, no entanto, se difundiram principalmente nas áreas com taxas de desemprego baixas (nas áreas metropolitanas do norte e do centro-oeste).

Redistribuição Salarial, Produtividade e Competitividade na Experiência Italiana de Concertação Social

O esforço de conhecer de maneira mais sistemática a relação entre concertação social e a evolução dessas três dimensões parece justificar-se quer pela ênfase dada à competitividade desses arranjos (Rhodes, 2001) quer pela recorrente insatisfação expressa pelos empresários e por vezes pelos governos com o estágio ou capacidade de competição dos diferentes países. Essa insatisfação tem servido, inclusive, de justificativa para se apoiar propostas de abandono do método da concertação social em favor do denominado diálogo social, como exemplifica a postura do governo Berlusconi.

Negociação coletiva, moderação das demandas salariais e dinâmica salarial

No caso da experiência italiana, uma análise sobre a evolução dos salários e da produtividade significa, também, uma avaliação da capacidade de adaptação da nova estrutura de negociação coletiva em dois níveis, criada a partir do Protocolo de 1993. É particularmente interessante cotejar as conclusões dos estudos empíricos com as interpretações negativas presentes no debate sobre os resultados da concertação social.

Da leitura dos trabalhos de avaliação dos resultados obtidos a partir de 1993, é possível extrair algumas características marcantes da evolução da dinâmica salarial e sua relação com a produtividade na economia italiana, tendo como pano de fundo a situação europeia. A primeira delas é que houve uma relativa manutenção do poder de compra dos salários⁷, considerando-se o período no seu conjunto, embora a recuperação tenha ocorrido na fase de crescimento econômico, depois de 1997.

Entre 1993 e 1996, a principal característica foi a contribuição da moderação das demandas salariais para o controle da inflação e do déficit público. Certamente, o resultado mais convincente foi a redução da taxa de inflação, que passou de uma média de 15% (1975-1986) para 4% (1996). Por outro lado, a participação dos salários na renda nacional também recuou, tendo havido uma perda de mais de 5 pontos percentuais entre 1991 e 1995, a qual não foi compensada totalmente pela modesta recuperação posterior (inferior a 1% do PIB entre

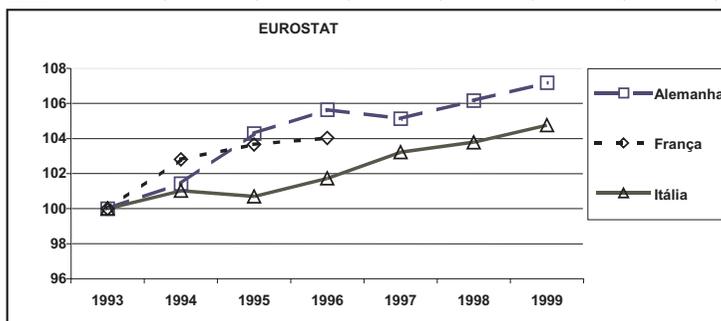
1996-1997). Essa redução da participação dos salários na renda nacional pode ser explicada não só por uma possível redução do número de empregados, mas também pela mudança na composição do emprego em favor do setor de baixos salários (D'Aloia e Broglia, 2001).

Portanto, no período entre 1993 e 1996, os efeitos associados à estratégia de concertação social foram heterogêneos. De um lado, a redução expressiva da inflação e do déficit público e a manutenção do poder de compra, mesmo com a moderação das demandas salariais, podem ser consideradas positivas. De outro, os custos também foram elevados, sobretudo para a obtenção das metas estipuladas no plano macroeconômico. O nível de emprego caiu 0,8% ao ano entre 1990 e 1995, correspondendo à perda de mais de 1 milhão de empregos, ao mesmo tempo que a taxa de desemprego passou de 8,8% em 1991 para 12,5% em 1996-98.

Esse quadro sofreu modificações a partir de 1997, quando se deu a retomada do crescimento das economias européias. Entre 1997-1999 houve uma recuperação da remuneração bruta ou real⁸ no setor industrial no sentido estrito⁹ (ver Gráfico 1). Essa situação voltou a deteriorar-se em 2000 e 2001 com a volta da inflação. A retomada da pressão inflacionária explicitou que, em um contexto de baixa infla-

Gráfico 1
Evolução do Salário Real por Trabalhador – Eurostat, 1993-1999

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alemanha | 100,0 | 101,4 | 104,3 | 105,7 | 105,1 | 106,2 | 107,2 |
| França | 100,0 | 102,8 | 103,7 | 104,0 | | | |
| Itália | 100,0 | 101,0 | 100,7 | 101,7 | 103,2 | 103,8 | 104,8 |



Fonte: D'Aloia e Broglia (2001).

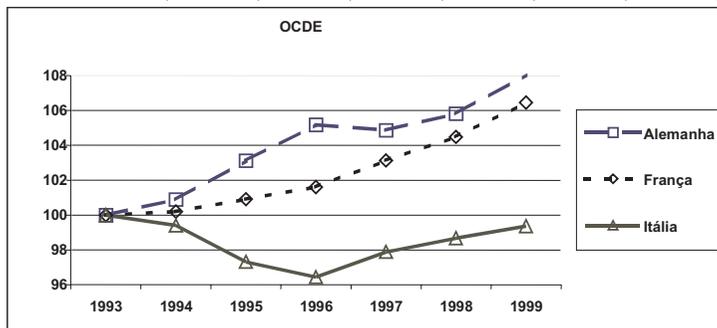
ção e de ausência de mecanismos de indexação dos salários, qualquer elevação dos preços tem efeitos negativos consideráveis sobre o poder de compra dos salários.

Na avaliação de Birindelli *et alii* (2001), a estrutura de negociação coletiva concertada em dois níveis, com expressivo peso das decisões descentralizadas, demonstrou ter capacidade de adaptação suficiente para equacionar as diferenças específicas dos ramos industriais e das empresas. Ao mesmo tempo, essa adaptabilidade garantiu a manutenção de um ambiente de baixo conflito redistributivo, mesmo em um período marcado pelo crescimento bem menor dos salários em relação aos ganhos de produtividade. Assim, enquanto a remuneração real dos salários cresceu 3,5 pontos percentuais entre 1993 e 2000, a produtividade aumentou 15 pontos percentuais.

Em termos comparativos, entre 1995 e 1999, apesar da discrepância entre os dados da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE, *Statistical Office of the European Communities* – Eurostat e *Banca di Italia*, as evidências disponíveis indicam que a produtividade real cresceu menos na Itália do que em outros países, como, por exemplo, França e Alemanha (Gráfico 2). Em comparação à

Gráfico 2
Remuneração Horária, Real – OCDE, 1993-1999

| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Alemanha | 100,0 | 100,9 | 103,1 | 105,2 | 104,9 | 105,8 | 108,0 |
| França | 100,0 | 100,2 | 100,9 | 101,6 | 103,1 | 104,5 | 106,5 |
| Itália | 100,0 | 99,4 | 97,3 | 96,4 | 97,9 | 98,7 | 99,4 |



Fonte: D'Aloia e Broglia (2001).

Alemanha, a diferença é de 2,4 pontos percentuais entre 1993-1999. Do mesmo modo, a remuneração real foi menor na Itália do que na França e na Alemanha, quer na mensuração feita pelo Eurostat quer na da OCDE (Gráficos 1 e 2). Vale notar ainda que, nos três países, o salário real ficou abaixo da produtividade por empregado (D'Aloia, 2002).

Custo do Trabalho, Produtividade e Competitividade

Apesar de a renda e o custo do trabalho por empregado crescerem menos que a produtividade, permitindo uma queda geral dos custos unitários do trabalho, paradoxalmente, esses efeitos “positivos” não se refletiram em uma elevação da taxa de investimento como percentual do PIB. Ao contrário, houve uma gradual diminuição dos investimentos.

Do ponto de vista da competitividade, uma importante conclusão do trabalho de Birindelli *et alii* (2001) é que a estrutura de negociação coletiva criada em 1993 não criou pressões seja sobre os preços seja sobre as margens de lucro das empresas. A esse respeito, a evolução da economia italiana confrontada com aquela européia confirmaria essa interpretação. Ao contrário do que declaram a *Confindustria* e a *Banca di Italia*, a perda de competitividade entre 1996-1999 deveu-se à diminuição do ritmo de atividade econômica, preço pago pela redução do déficit público e da inflação, e não à dinâmica redistributiva e ao custo do trabalho.

Mercado de Trabalho, Contratação Descentralizada e Flexibilidade

A situação italiana confrontada com tendências européias mostra um peso ainda pequeno das modalidades de trabalho atípicas. Em termos das participações relativas do *part time* e do trabalho temporário no conjunto do emprego, a Itália exhibe índices bem abaixo dos encontrados na Holanda, Irlanda e França. Enquanto na Holanda, em 2001, o *part time* foi responsável por 42% do total de novos empregos, na Itália esse número foi de apenas 8,4%, o mesmo valendo para a França, onde o peso dessa modalidade de trabalho era modesto. Também no caso do trabalho temporário, a Itália apresentava um peso menor do que a Holanda e a França.

Há um acordo relativo entre os analistas sobre as principais características do mercado de trabalho italiano. Grosso modo, este é tipificado: por uma taxa de ocupação abaixo da média europeia, enquanto esta era de 69,2%, em 2001, a italiana era de 60,4%; por uma taxa de participação dos jovens e das mulheres igualmente inferior à média europeia; por fortes desequilíbrios territoriais do mercado de trabalho. Enquanto no caso das mulheres a situação sofreu uma melhoria no período 1993-2000, graças ao aumento da sua taxa de participação de 41,9% para 47,3%, os desequilíbrios entre o norte e o *mezzogiorno* acentuaram-se.

Diante dessa situação, fiel às orientações comunitárias, o governo italiano procurou, como vimos anteriormente, por intermédio da Lei 196/97, incentivar o aumento da taxa de ocupação global, estimulando principalmente uma maior inserção da força de trabalho feminina e dos jovens e uma redução dos desequilíbrios territoriais, introduzindo mecanismos de difusão de formas flexíveis de trabalho.

Passados pouco mais de três anos, a nova legislação sobre o mercado de trabalho parece ter produzido resultados, todavia nem sempre corroborando as expectativas dos legisladores e da análise teórica da OCDE (2002). Ao mesmo tempo, como mostram vários estudos da evolução das negociações descentralizadas, o dinamismo da flexibilidade negociada nesse âmbito contrasta com as fortes divergências sobre o tema existentes no plano da negociação nacional. Por último, cabe lembrar que a flexibilidade funcional, em particular, é “velho tema” das negociações descentralizadas desde o final dos anos 80.

Feitas essas ponderações, vejamos como evoluíram, em linhas gerais, o emprego e as formas atípicas de trabalho entre 1997 e 2001. Vários estudos (Censis, 1999; 2000; ISTAT, 1999; 2001; Altieri e Oteri, 2002) indicam a presença mais forte de algumas tendências associadas ao chamado novo cenário do mundo do trabalho: aumento da inserção produtiva das mulheres, aumento dos trabalhos temporário, *part time* e autônomo. Essa observação parece confirmada pelo inegável crescimento das formas atípicas ou flexíveis entre 1996 e 2000. Segundo Relatório do *Istituto Nazionale di Statistica* – ISTAT, entre 1996-2000, houve um crescimento muito maior das formas atípicas em relação àquele padrão: o trabalho atípico cresceu 40,5%, e o padrão, 7%.

Esses dados parecem indicar uma tendência crescente à heterogeneidade dos contratos de trabalho no universo do chamado *lavoro dipendente*, ou seja, do trabalho assalariado. Entretanto, é necessário avaliar com prudência as cifras por causa das diferentes definições de trabalho atípico.

Não obstante esse aumento das formas atípicas, a trajetória da ocupação entre janeiro de 2001 e janeiro de 2002 mostra uma surpreendente mudança. Nesse período, o crescimento do emprego foi sustentado pelo setor terciário, mas o mais extraordinário é que a quase totalidade dos novos contratos foi feita por tempo indeterminado, pleno e *part time*. O emprego por tempo indeterminado cresceu 9%, enquanto o a tempo pleno 2%. Paralelamente, apesar da ampliação das situações de uso dos contratos temporários pelo governo Berlusconi, os contratos por tempo determinado cresceram modestos 0,6%, enquanto os *part time* tiveram um recuo de 8,3%.

Na verdade, diante desse processo fluido, é difícil identificar tendências consistentes no que se refere ao desenvolvimento de formas atípicas e flexíveis de trabalho. De todo modo, parece legítimo afirmar que os dados disponíveis não corroboram as interpretações que sustentam a existência de uma inclinação irresistível às formas flexíveis de trabalho (Altieri e Oteri, 2002; Regalia, 2000). Tampouco a evolução recente do emprego valida a hipótese do crescimento sem emprego (Esping-Andersen, 1996). Apesar das taxas de crescimento modestas da economia italiana, houve um aumento expressivo do emprego, tendo a taxa de desemprego caído de 11,4% (1999) para 9,2% (2001).

O recente Relatório de pesquisa “Il Lavoro Atipico in Italia: Le Tendenze del 2001” (Altieri e Oteri, 2002) fornece elementos para uma apreciação qualificada dos dados gerais sobre a evolução agregada do emprego atípico e flexível.

No que concerne ao trabalho temporário, verifica-se uma situação bastante complexa. Em primeiro lugar, a incidência deste é ainda modesta, considerando-se as outras formas de trabalho atípicas e a situação de outros países europeus. Em 2001, ele representava apenas 0,3% do total do emprego, número abaixo da média europeia que é de 1,5%. Em segundo lugar, apenas 1,6% das empresas utiliza o trabalho temporário, das quais 42,9% no norte do país. Em terceiro, o trabalho temporário é uma modalidade flexível de acesso ao mercado de trabalho utilizada principalmente nas zonas industriais mais desenvolvidas,

ou seja, cerca de 75% do total de trabalhadores temporários estão no norte e apenas 13,1% no sul, indicando uma reafirmação do desequilíbrio regional. Do ponto de vista setorial, o segmento metal-mecânico e a empresa média são os principais demandantes dessa forma contratual. As motivações das firmas para escolher os contratos temporários são mais variadas do que as imaginadas pelos legisladores. O objetivo da Lei Treu é colocar à disposição das mesmas um instrumento ágil que permita uma adequação da demanda de trabalho às variações sazonais e aos picos de produção. Tal lei foi pensada como instrumento de gestão da flexibilidade numérica. No entanto, as empresas têm feito um uso mais amplo desse instrumento, por três razões basicamente: a) para enfrentar a variabilidade do mercado; b) para encontrar o perfil profissional desejado; c) para fazer um período probatório visando uma contratação futura (*idem*:30).

Em quarto lugar, o perfil desse trabalhador é de baixa instrução, contradizendo a idéia de que a flexibilidade incentiva também a qualidade do emprego.

Ao contrário do que se afirma amiúde, o trabalho temporário parece ser mais sensível às condições específicas do mercado de trabalho do que às empresas consideradas isoladamente. Por outro lado, diferentemente do caso holandês, as evidências mostram que, na Itália, do ponto de vista do ciclo de vida do trabalhador, o trabalho temporário ainda não é um instrumento de passagem para uma situação estável de contrato por tempo indeterminado.

Na verdade, nos dois primeiros anos da Lei 196/97, apenas 2,7% do total de trabalhadores em situação atípica tornaram-se estáveis. Outra característica ressaltada nos estudos recentes é a reduzida duração do contrato de trabalho. Segundo o ISTAT (2001), 30% dos contratos temporários, entre 2000-2001, tiveram duração inferior a um mês e 50,8% extensão menor do que doze meses. Ao contrário do que se poderia imaginar, considerando-se o peso da pequena empresa na economia italiana, é nas maiores empresas (mais de 99 empregados) que os contratos temporários têm a menor duração.

Negociações Coletivas e Flexibilidade: 1993-2000

Não são poucas as vozes que afirmam a incompatibilidade entre o caráter centralizado ou coordenado das relações industriais e os imperativos das empresas em termos de flexibilidade funcional e numéri-

ca. Novamente, as análises recentes sobre a evolução das negociações descentralizadas descrevem uma situação mais complexa e favorável do que fazem crer as interpretações que falam da rigidez ou bloqueio da introdução da flexibilidade nas suas diferentes modalidades.

Uma hipótese presente no debate sobre as conseqüências da “centralização” da negociação coletiva decorrente do Protocolo de 1993 é que esta teria produzido efeitos negativos sobre a capacidade de adaptação das empresas às suas necessidades de flexibilização. De certa maneira, essa leitura identifica a existência de uma esfera de negociação central que define orientações normativas para as negociações descentralizadas como um fator de rigidez.

Até onde essa hipótese encontra respaldo na evolução recente dos acordos descentralizados? Como os empresários vêem esse “problema”? Houve um bloqueio da difusão das formas de flexibilização pelas empresas por conta da existência de um espaço centralizado das relações industriais? Caso contrário, que tipos de flexibilidade têm sido negociados no período 1993-2000?

Os dados disponíveis¹⁰ mostram que entre 1996 e 2000 houve uma inegável difusão do tema da flexibilidade nos acordos descentralizados. As principais modalidades de flexibilidade negociadas foram: a salarial, a participativa e a do tempo de trabalho. A predominância destas não excluiu a negociação em torno da flexibilidade nas formas de acesso ao mercado de trabalho, sendo que boa parte dos acordos trata de formas atípicas, principalmente o *part time* e o contrato por tempo determinado, e em menor escala dos contratos de formação profissional.

Dentre as diferentes modalidades de flexibilidade, a salarial parece ter sido o principal instrumento utilizado para se realizar as adaptações organizacionais. Distintos modelos de redistribuição salarial variável foram difundidos, abrangendo 60% do total de empresas que tiveram negociações coletivas entre 1996 e 2000. Por outro lado, há uma correlação positiva entre a negociação conjunta de “prêmio por desempenho” ou salário variável e o desenvolvimento de outros temas, como modelos de participação, formação e contratos atípicos.

Um aspecto bastante interessante é o *mix* de parâmetros utilizados para o cálculo dos “prêmios por desempenho”. Em 63% dos acordos prevaleceu um *mix* composto por indicadores de lucratividade, pro-

dutividade, qualidade e assiduidade. Em termos setoriais, no metal-mecânico esse percentual atingiu 83%, no químico 76%, no de alimentação, comércio e turismo 52% e no têxtil 35%.

Igualmente importante foi a negociação da flexibilidade do tempo de trabalho, abrangendo a gestão do horário contratual, das férias e licenças, dos turnos de trabalho e do regime de horário plurissemanal. Cerca de 40% das empresas do universo pesquisado, no qual todos os setores estão representados, negociaram o tempo de trabalho. A análise da jornada de trabalho busca uma adaptação às oscilações da demanda e uma racionalização no uso das instalações produtivas das firmas.

No caso do trabalho atípico, os dados do CNEL mostram o recurso frequente das empresas aos contratos por tempo determinado e ao *part time* e muito pouco ao trabalho temporário. A chamada flexibilidade de contrato adquiriu grande importância nas empresas de porte menor (menos de mil funcionários), embora as maiores também tenham utilizado esse instrumento¹¹.

Nesse sentido, a evolução da agenda de negociações descentralizadas mostra a presença destacada do tema da flexibilidade, revelando a existência de uma gestão negociada do processo de adaptação das empresas às condições econômicas externas.

As conclusões sobre os conteúdos relativos à flexibilidade nos acordos coletivos firmados entre 1993 e 2000 mostram-se coerentes com as conclusões de uma pesquisa realizada pelo Istituto di Ricerche Economiche e Sociali – IRES/Confederazione Generale Italiana del Lavoro – CGIL sobre as formas flexíveis adotadas pelas empresas. Na verdade, essa comparação de resultados é particularmente relevante porque a pesquisa discute as motivações e as características da flexibilidade, a partir de entrevistas realizadas com os empresários – aqui é o ponto de vista dos donos das empresas que aparece. As conclusões da análise não só reafirmam a existência de uma realidade mais complexa que aquela normalmente difundida (Accornero *et alii*, 2001), como evidenciam um mosaico de visões no mundo empresarial sobre como implementar o princípio da flexibilidade, em função do setor econômico, de sua inserção geográfica, de sua forma de organização e da “idade” das empresas. Essa diversidade de percepções tem como denominador comum uma visão pragmática e utilitarista da flexibilidade

de do trabalho. De certa maneira, é como se os empresários tivessem forte consciência de que a flexibilidade é um meio para responder a problemas concretos das empresas, e não às imputações teóricas geralmente apregoadas.

O estudo mostra, ainda, a inexistência de uma tendência irresistível das empresas em direção à flexibilização e à precarização do trabalho. Os contratos por tempo indeterminado permanecem largamente dominantes (96%), sendo que um terço das empresas não utiliza nenhuma forma de contrato flexível. O incentivo ou interesse das empresas para adotar trabalhadores flexíveis é menor em razão da grande flexibilidade interna da sua organização do trabalho. A situação é diferente nas empresas acima de cem trabalhadores – cerca de 35% delas utilizam até três formas de flexibilidade. Do ponto de vista setorial, a maior difusão é no terciário (intermediação financeira e imobiliária, informática e pesquisa) e bem menor na indústria manufatureira (D'Aloia e Broglia, 2001).

Um dado muito importante e que desmente algumas hipóteses presentes no debate sobre a flexibilidade e seus limites na Itália é que 90% das empresas, quando entrevistadas, declararam que não existe nenhum obstáculo à introdução da flexibilidade do trabalho. Isto contrasta com o discurso atual da *Confindustria* e com as linhas programáticas (*Libro Bianco*) da reforma do mercado de trabalho defendida pelo atual governo Berlusconi.

A flexibilidade é fortemente internalizada nas empresas italianas, o que é coerente com o uso de uma modalidade específica de trabalhadores flexíveis, conhecidos como trabalhadores em “colaboração contínua e coordenada”¹² e com a ausência de obstáculos à adoção da flexibilidade nas mesmas. Na verdade, cerca de 2/3 das empresas italianas internalizam os trabalhadores independentes, e estes, na maioria dos casos, trabalham até 15 horas por semana, enquanto 1/3 trabalha entre 16 e 30 horas. Em termos territoriais, a maioria desses trabalhadores internalizados está no centro e no sul do país.

As razões que levam à introdução da flexibilidade são essencialmente: a) a busca de um perfil profissional particular; b) a necessidade de enfrentar as flutuações da demanda; c) a urgência em reduzir os custos salariais; d) para evitar as restrições ligadas ao direito de demissão.

As motivações variam em função das formas de flexibilidade. No caso do trabalho parcial, a principal é a racionalização da organização, enquanto no trabalho por tempo determinado é a adaptação às flutuações da demanda dos mercados.

Os mercados de trabalho estável e flexível não se comunicam, o que significa que não há transitividade entre eles. Os contratos de trabalho de colaboração coordenada, sejam ocasionais ou contínuos, não são usados para uma admissão futura.

Ao mesmo tempo, a evolução da negociação dos temas da flexibilização no período 1993-2000 parece confirmar a tendência à microconcertação adaptativa iniciada nos anos 80. Entre 1993 e 1999, a estrutura de negociação permitiu que os principais temas de interesse de empresas e sindicatos fossem discutidos e que diferentes soluções, modelos e conteúdos fossem adotados de acordo com as características estruturais das indústrias e empresas. Essa capacidade de adaptação no plano descentralizado expressou o aprendizado ligado à microconcertação (Negrelli, 1990).

A forte coerência entre a evolução da agenda das negociações descentralizadas e a visão dos empresários sobre o tema da flexibilidade demonstra que a concertação social e a estrutura de negociação em dois níveis não bloquearam a difusão da flexibilidade.

A estrutura de barganha coletiva criada em 1993 significou uma reversão da tendência à descentralização descoordenada dos anos 80, mas a nova estrutura de coordenação centralizada respeitou a autonomia das negociações descentralizadas preexistente, definindo de maneira suficientemente clara as responsabilidades de cada um dos níveis. Dessa maneira, a experiência de microconcertação tornou-se um trunfo importante no funcionamento da nova dinâmica da barganha coletiva, que permitiu um grau de autonomia adequado para a negociação descentralizada. Aparentemente, não houve nenhum grande impasse entre 1993 e 2000 por causa de conflitos entre as orientações adotadas no plano central e sua implementação no âmbito das empresas ou territorial. As principais divergências no período ocorreram mais recentemente, quando da renovação dos contratos nacionais, por exemplo, no setor metal-mecânico, em decorrência da defasagem entre a inflação efetiva e a programada.

O conteúdo das negociações indica que a flexibilidade tem sido acordada tanto na sua versão funcional como numérica, e que as empresas têm adaptado suas necessidades aos instrumentos legais existentes. No caso dos contratos temporários, sua difusão varia em função do maior ou menor grau de flexibilidade das empresas. Como vimos, há uma internalização da flexibilidade nas mesmas através dos trabalhadores em colaboração contínua e coordenada. Os dados estatísticos recentes mostram que a difusão das formas atípicas é bem maior nos setores econômicos das regiões mais desenvolvidas do norte e centro-norte, reforçando os desequilíbrios territoriais.

Essa situação confirma a tese de Esping-Andersen e Regini (1998) de que a necessidade e a eficácia da flexibilidade vão variar em função dos distintos quadros produtivos e institucionais. Em outras palavras, a busca de diferentes tipos de flexibilidade pelas empresas depende das características do tecido econômico, das situações setoriais, da disponibilidade de recursos humanos etc., e não de supostas necessidades “gerais” das empresas consideradas isoladamente, de maneira abstrata.

Além disso, também é verdade que a flexibilidade de saída do mercado de trabalho, artigo 18 do *Statuto dei Lavoratori*, foi retirada da pauta de negociação da concertação. Nesse sentido, efetivamente, o tema da flexibilidade foi negociado entre 1993 e 2000, seja no plano nacional ou descentralizado, seja no Pacote Treu, deixando, porém, intocado o artigo 18.

Não por acaso que o novo governo Berlusconi, ao rejeitar a concertação social como método decisório, estabeleceu como prioridade recolocar o tema da modificação do artigo 18 de maneira unilateral, como forma de se diferenciar dos governos anteriores.

A CONCERTAÇÃO SOCIAL E SEUS CRÍTICOS

Apesar dos resultados obtidos pela concertação social durante os anos 90, ela sofreu duros ataques de seus inimigos e, mesmo, da parte de seus defensores. Nesse sentido, é bastante elucidativo confrontar duas avaliações estilizadas da experiência de concertação social, pertencentes a campos políticos e ideológicos fortemente polarizados, mas que apresentam relativa concordância quanto ao suposto esgotamento do círculo virtuoso da concertação social centralizada e à ne-

cessidade de uma retomada da iniciativa política pelo governo apoiada em um aprofundamento das diretrizes europeias no país.

O reconhecimento dessa convergência não significa que as diferenças políticas e ideológicas sejam irrelevantes, mas permite matizar o peso dos argumentos presentes no confronto ideológico no esforço de interpretar a trajetória da concertação social, sua contribuição, seus limites e perspectivas futuras.

O Debate sobre a Flexibilidade: Flexibilidade Regulada Versus Flexibilidade Bloqueada

O debate italiano sobre o mercado de trabalho durante os anos 90 foi marcado por grande vivacidade e contradições (Hege, 2002b). Para além da questão da arbitragem entre desregulação do mercado de trabalho e políticas inovadoras de geração de emprego, encontram-se diferenças marcantes entre os principais atores sociais sobre a necessidade e os riscos da flexibilidade e o papel da concertação social em relação às reformas do mercado de trabalho.

Se, na primeira etapa da concertação (1993-1998), no que tange à flexibilidade, a ênfase foi colocada na criação de instrumentos visando ampliar as oportunidades de entrada no mercado de trabalho, uma consequência dessa escolha política foi a configuração da seguinte situação: “No seio de um mercado de trabalho rígido, uma vasta periferia de flexibilidade” (Altieri, 1998:69 *apud* Hege, 2002a).

De maneira estilizada, encontramos duas grandes vias de implementação da flexibilidade do mercado de trabalho. De um lado, temos a “via da flexibilidade regulada”, que aceita desregular de maneira seletiva e apoiada em salvaguardas as relações de trabalho. A posição da CGIL corresponde a essa perspectiva, segundo a qual há necessidade de uma diferenciação de contratos de trabalho e de remuneração, para enfrentar a questão meridional, o desemprego dos jovens e o desemprego de longa duração. Porém, considera suficientes os instrumentos existentes, criados pela Reforma Treu, voltados para aprofundar a flexibilização do acesso ao mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, a CGIL é contrária por princípio à modificação do artigo 18 relativo às demissões. Ainda dentro desse campo, há outras posições que defendem a “flexibilidade regulada”, mas aceitam graus maiores de desregulação e consideram a questão da flexibilidade, redução das

garantias contra as demissões (o artigo 18), algo negociável. Algumas das correntes políticas que compõem a “centro-esquerda” compartilham dessa idéia, como exemplifica a recente tomada de posição pública do ex-ministro do Trabalho Tiziano Treu.

Do outro lado, há os que pleiteiam uma flexibilização sem adjetivos. Esta é a posição defendida pelo governo Berlusconi no *Libro Bianco* do mercado de trabalho. Dessa perspectiva, haveria um problema de rigidez do mercado de trabalho, fruto do excesso de influência dos sindicatos e da concertação social, no período 1993-2000. Assim, longe de serem suficientes, os instrumentos disponíveis seriam limitados e inadequados; daí, a necessidade de novas intervenções do governo para remover os obstáculos à efetiva flexibilidade do mercado de trabalho. O *Libro Bianco* fala de “flexibilidade assimétrica”, pela ausência de dispositivos concernentes às demissões. Justamente, essa assimetria seria responsável pelo reforço do núcleo “protegido” do mercado de trabalho, acirrando as disparidades entre *insiders* e *outsiders*. Dessa concepção, a solução passaria pelo abandono da estratégia de “regular” a flexibilidade, aumentando o espaço de negociação no plano descentralizado, deixando os aspectos regulatórios gerais a cargo da Comissão Européia.

A Implementação da Reforma Treu: Os Limites da Concertação Social?

Apesar dos resultados atribuídos à Lei Treu, a maioria dos analistas reconhece que sua implementação foi parcial. Na avaliação do próprio ministro do Trabalho da época Tiziano Treu, as principais razões da implementação incompleta da Lei 196/97 foram a fragilidade institucional do governo; a baixa capacidade das instituições, incluindo-se aí o próprio Parlamento e o papel de *veto player* jogado pelos parceiros sociais, em especial as confederações sindicais. A combinação desse conjunto de fatores teria levado a um déficit operativo, responsável pelo limitado alcance da legislação sobre o mercado de trabalho.

Particularmente, Treu critica a ausência de empenho dos parceiros sociais e sua resistência à gestão das políticas, sobretudo, às políticas ativas para o mercado de trabalho, formação profissional e desenvolvimento. Ele também menciona a falta de apoio de empresários e de sindicatos no momento de implementar o pacote de reformas. Em

conseqüência, os objetivos de geração de emprego e de crescimento foram prejudicados por motivos endógenos à lógica da concertação social. Em última análise, teria havido resistência ideológica das confederações às propostas de aprofundamento da flexibilidade das relações de trabalho e pouco empenho dos empresários em enfrentar essa questão.

O déficit operativo teria sido agravado pela predominância da instância centralizada da concertação, cuja importância cresceu ao longo do tempo em função da fragilidade política dos partidos e do próprio governo. Se na fase de saneamento financeiro, de luta contra a inflação e de desmoronamento do sistema político italiano, as escolhas dos parceiros sociais foram decisivas para a superação da aguda crise política e econômica, na fase pós-unificação monetária, o papel de herói foi substituído pelo de vilão.

Além de uma agenda sobrecarregada, o quadro italiano evoluiu para uma situação em que a concertação social ampliou a abrangência de sua intervenção para muito além dos seus objetivos iniciais em 1992/1993. Ao mesmo tempo, progressivamente, a coalizão política e sindical de sustentação das políticas de reforma sofreu fissuras internas. A produção de consenso para governar foi se tornando mais difícil, uma vez que as divergências entre as confederações e destas com os empresários começaram a explicitar-se.

Na verdade, passada a fase de “emergência”, 1992-1998, a inflexão das agendas econômica e política trouxe à tona as diferenças de posições e de interesses entre os principais atores do jogo da concertação. Os temas da ocupação, desenvolvimento, descentralização e da flexibilidade exigiam uma capacidade de negociação bem mais complexa do que a do período anterior. De um lado, porque esses eram temas potencialmente polêmicos quanto ao modo de traduzi-los em políticas concretas; de outro, porque o governo não tinha suficientes recursos e, portanto, força política para “induzir” os parceiros sociais a cooperarem, não havia nada parecido com o recurso existente na Holanda e conhecido como “sombra da hierarquia” (Visser e Hemerijck, 1997).

Apesar dos resultados obtidos com a Reforma de 1998, como, por exemplo, o crescimento da ocupação, em grande medida pela difusão do trabalho atípico, era preciso ter avançado mais na agenda da refor-

ma do mercado de trabalho, diz Treu. Ainda segundo ele, em lugar de propostas genéricas de crescimento econômico, o caminho deveria ter sido a difusão do trabalho flexível, valorização do capital humano e reforço da formação profissional; a melhoria das agências de emprego temporário; a promoção de atividades terciárias intensivas em trabalho (Treu, 2001). Ao mesmo tempo, fazia-se necessário

“[...] deslocar o eixo da tutela do plano da relação individual para o da sustentabilidade da empregabilidade dos trabalhadores no mercado de trabalho, através das políticas ativas para o mercado de trabalho, da descentralização organizada das relações industriais e da melhor adequação da legislação sobre o trabalho às diversas condições econômicas locais, e modular sua aplicação em função do tipo de interesse a ser protegido” (*idem*:75).

No *front* governamental, a avaliação do novo governo Berlusconi sobre a Lei 196/97 é que, embora correta nas suas diretrizes gerais, esta era insuficiente como resposta à necessidade de aprofundar a flexibilidade do mercado de trabalho e de aproximar a oferta e a demanda de trabalho. Esses dois objetivos exigiam reorientar a estratégia de reforma, abandonando uma preocupação em assegurar garantias, típica da desregulação seletiva e regulada, e passando a privilegiar uma via desregulada “tutelada” apenas pelo sistema normativo comunitário. Para garantir a melhoria do funcionamento do mercado de trabalho, seria necessário libertá-lo dos obstáculos normativos e econômicos atuais. A solução, enfim, estaria não na imposição de restrições, tutela e proteção, e sim “passar da garantia do posto de trabalho para a garantia da plena ocupação durante toda sua vida laboral, reduzindo, portanto, os períodos de desocupação ou de desperdício de capital humano” (*Libro Bianco*, 2001:XI).

Coerente com essa visão, de um lado, haveria a necessidade de um arranjo institucional sensível às expectativas dos trabalhadores e dos empregadores e um reforço especial da flexibilidade salarial; de outro, a legislação deveria ser menos “pesada” em termos de cláusulas restritivas e mais orientada por uma concepção de gestão de objetivos e não por uma gestão da regulação.

De acordo com o *Libro Bianco*, dentre as heranças da concertação social, encontra-se a assimetria do uso da flexibilidade, estimulada como mecanismo de entrada, mas negada como mecanismo de saída. O resultado seria uma ulterior rigidez do mercado de trabalho, com

conseqüências negativas sobre a criação de empregos, e o reforço do dualismo entre *insiders* e *outsiders*.

Do ponto de vista dos instrumentos disponíveis, tratar-se-ia ao mesmo tempo de aprimorá-los e de criar novos. Entre os aperfeiçoamentos estaria a aceleração da transição escola/trabalho, melhorando a qualidade da formação e, dessa forma, a própria oferta, incentivando a modernização do sistema de intermediação de mão-de-obra, quer no sistema público quer no privado. Igualmente, há o reconhecimento explícito de que o papel de coordenação “central” deve ficar sob responsabilidade das autoridades europeias, por intermédio da estratégia europeia de emprego.

É quase obrigatório observar a convergência entre as proposições defendidas por Treu e as do *Libro Bianco*. Em ambos os casos, a ênfase é colocada no aprofundamento da lógica que presidiu a Lei 196/97 e no aperfeiçoamento de seus instrumentos. Essa linha de convergência pode ser explicada, de um lado, porque o principal colaborador de Treu, Marco Biagi, foi o mais importante artífice do *Libro Bianco* e, de outro, porque, embora com colorações políticas distintas, ambas as posições assumem plenamente a visão e as propostas definidas no plano comunitário para a reforma do mercado de trabalho e o aumento da taxa de ocupação.

Também nas questões da flexibilidade de saída e da participação dos trabalhadores na esfera da empresa, há uma relativa proximidade dessas duas posições. Segundo o ministro Treu, a estratégia dos sindicatos de defesa dos seus membros reduziu o conteúdo inovador dos temas da flexibilidade e da liberalização do mercado de trabalho. Particularmente, entre a assinatura do Pacto pelo Trabalho e a aprovação da Lei 196/97 o item da flexibilidade de saída foi retirado da agenda por pressão direta dos sindicatos.

Igualmente, o tema da participação dos trabalhadores nas empresas (nas diversas modalidades) foi suprimido da agenda, em conseqüência das divergências entre as confederações sindicais. Apesar dessa posição das organizações de cúpula, formas de gestão participativas desenvolveram-se no âmbito da negociação descentralizada, como visto anteriormente.

Finalmente, em termos do mercado de trabalho, a Reforma Treu configura-se como uma obra inacabada não por não ter sido integralmente

implementada, mas porque teria esbarrado em limites políticos impostos pelo papel determinante da concertação social, particularmente em virtude da excessiva influência das confederações sindicais.

Embora as diferenças políticas não sejam irrelevantes, levando-se em conta o desenho das propostas e o modo de implementá-las, parece evidente que no plano cognitivo há uma relativa convergência quanto ao diagnóstico entre o governo Berlusconi e as correntes socialistas da coalizão de centro-esquerda.

As Relações Industriais Centralizadas *Versus* as Negociações Descentralizadas: Falso Dilema?

Quanto à estrutura de negociação coletiva, o modelo de descentralização coordenada que reconhecidamente desempenhou papel positivo na fase “emergencial” para assegurar a moderação das demandas salariais, não pressionando as margens de lucros das empresas e reduzindo os custos salariais, passou a ser visto como uma herança problemática pelo governo Berlusconi.

Discordando dessa avaliação, o governo Berlusconi propõe o abandono da negociação coletiva centralizada e da concertação como instrumento de produção de decisões consensuais em favor do mecanismo de consulta aos parceiros sociais e do princípio de maioria parlamentar. Segundo diagnóstico do governo, a centralização das negociações coletivas gerou distorções em termos ocupacionais e salariais. Já o reforço da descentralização coordenada durante os anos 90 fortaleceu a instância central de negociação, bloqueando o ajuste da estrutura salarial aos diferenciais de produtividade, gerando novos desequilíbrios. Em consequência, conforme o *Libro Bianco*, haveria um escasso vínculo entre a produtividade das empresas e as condições do mercado local, de um lado, e a redistribuição salarial, de outro, cujo resultado é um nível baixo de emprego. O sistema centralizado de negociação coletiva seria inadequado porque serviria basicamente para defender o salário real dos trabalhadores, sendo indiferente às necessidades das empresas. A rigidez salarial introduzida pelas negociações centralizadas penalizaria a expansão do emprego nas áreas de baixa produtividade e estimularia o trabalho ilegal, contribuindo para a manutenção dos desequilíbrios regionais. A superação dessa situação implicaria o abandono das negociações coordenadas no nível central em favor de um aprofundamento da contratação descen-

tralizada. As negociações descentralizadas permitiriam não só estabelecer um elo entre as condições específicas do mercado de trabalho local e a evolução da produtividade das empresas, como também estimular formas participativas, incluindo a financeira, e a valorização do capital humano.

Em síntese, na avaliação do *Libro Bianco*, o modelo de relações industriais centralizadas produziria distorções no mercado de trabalho e impediria uma negociação eficaz entre trabalhadores e empresários. Aparentemente, o equivalente funcional do papel da instância nacional ou central seria desempenhado pela dimensão européia. Por último, a concertação teria postergado a discussão sobre a estrutura de negociação, seu grau de adequação aos desafios do novo contexto econômico da Europa unificada.

Também na avaliação do ex-ministro Treu, a postura sindical em defesa da coordenação centralizada traduziu-se em uma atitude sistemática de oposição às medidas de descentralização política. Essa atitude significou uma recusa a medidas de regulação diferenciada para enfrentar a diversidade de situações do mercado de trabalho. A posição de veto de confederações e empresários bloqueou a discussão de certos temas da agenda, justamente aqueles diretamente associados à competitividade do sistema econômico e das empresas.

De certa maneira, o jogo da concertação na fase de inflexão pós-unificação monetária teria produzido o efeito perverso da “armadilha da decisão conjunta” (Scharpf, 1986), dificultando a implementação das medidas de reforma do mercado de trabalho e de descentralização política e das relações industriais.

Paradoxalmente, o sucesso da concertação social nas fases de emergência e de saneamento e sacrifícios, com o reforço das confederações sindicais, teria se metamorfoseado na razão do insucesso relativo dos Pactos pelo Trabalho e de Natal.

No que se refere ao tema da estrutura de negociação, embora haja diferenças entre a análise de Treu e a do *Libro Bianco*, elas convergem em dois pontos. Primeiro, a ampliação do papel político da concertação social significou um reforço na capacidade de barganha dos parceiros sociais *vis-à-vis* o governo, considerada prejudicial porque criou uma situação de *veto player* toda vez que os interesses dos parceiros sociais eram contrariados. Segundo, a implementação das agendas política e

econômica da fase pós-moeda única, descentralização decisória e política, reforma do mercado de trabalho etc., implicaria uma redução da esfera de influência da concertação em favor das instituições políticas representativas.

Qual Futuro: Concertação Seletiva ou Diálogo Social?

A partir das críticas dirigidas à concertação social e à centralização das negociações coletivas, cabe a indagação: qual é o futuro da concertação social? Teria ela cumprido seu destino, evocando a metáfora de Sísifo, cumprido seu destino ao desempenhar um papel crucial na fase de saneamento e de entrada da Itália na zona do euro? Ou, ao contrário, seu abandono revela uma decisão política apoiada em uma conjuntura específica?

Em relação ao futuro da concertação, há um posicionamento distinto entre o governo Berlusconi e as correntes socialistas da coalizão de centro-esquerda.

Embora reconheça o papel positivo desempenhado pela concertação social como instrumento para enfrentar a crise político-econômica e o desafio de Maastricht, o *Libro Bianco* também fala de excessos cometidos. O fortalecimento dos parceiros sociais em um contexto de fragilidade política e institucional teria conduzido a um círculo vicioso, no qual as funções de governo teriam sido exercidas pelos parceiros sociais através das práticas de concertação social.

A urgente necessidade de recuperação da capacidade propositiva e de implementação do governo traz como consequência a impossibilidade de a concertação social encarar os desafios econômicos e políticos no contexto da zona do euro. Curiosamente, o contraponto citado é o da Holanda, onde a concertação social funciona sem as distorções italianas porque o governo tem iniciativa política e legitimidade. A passagem de uma política de renda para uma política de competitividade exige uma metodologia de decisão, baseada em acordos específicos e rigorosamente monitorada no seu processo de implementação.

O papel das associações patronais e confederações sindicais seria re-dimensionado, tanto do ponto de vista da agenda quanto da influência exercida. Assim, a escolha do mecanismo básico de decisão seria de responsabilidade conjunta do governo nacional e das regiões. O governo Berlusconi afirmou que a alternativa mais provável seria

pelo diálogo, o qual se apoiaria na consulta aos parceiros sociais, mas deixando a iniciativa política sob responsabilidade do governo nos diferentes níveis. Apenas nos casos de recusa dos parceiros sociais ou de soluções insatisfatórias, o governo e as regiões poderão prescindir do apoio desses.

Apesar de serem próximas do ponto de vista conceitual, no debate italiano o uso das noções de diálogo social e de concertação apresenta duas diferenças importantes. De um lado, o diálogo social corresponde a um processo de ampliação e de participação dos parceiros sociais, enquanto sua utilização pelo governo Berlusconi vai em direção oposta: de redução da influência destes últimos no processo de decisão. De outro, em termos de método de decisão, o diálogo no âmbito europeu apóia-se em uma consulta ampliada dos parceiros sociais sobre o conjunto das questões socioeconômicas. Por sua vez, o diálogo social “à italiana” tem por base um processo seletivo de consulta relativo a questões específicas. Na verdade, a proposta do governo Berlusconi é uma negociação condicionada, cujo objetivo é redefinir os papéis dos parceiros sociais, tornando-os auxiliares da estratégia do governo.

Já para Treu, a solução estaria no redimensionamento do papel da concertação e não no seu abandono. Nesse caso, as confederações sindicais teriam de reorientar sua ação para conteúdos mais pertinentes às suas especificidades, abandonando a tentação de desempenhar papéis destinados ao governo. Trata-se de se aproximar de modalidades de negociação triangulares “à européia”. A contrapartida do redimensionamento do papel político da concertação e de sua intervenção mais seletiva deveria ser o reforço da capacidade das instituições políticas em vários níveis, europeu, estatal, territorial, para que estas pudessem dar respostas adequadas aos temas do crescimento, do emprego e da cidadania nas exigentes sociedades terciárias.

Em última análise, pareceria que o papel da concertação social se teria esgotado como principal instrumento político na fase de emergência política e de transição para o euro; vítima do seu próprio sucesso e das condições específicas do seu surgimento, a concertação teria se convertido em um obstáculo à continuidade de integração da Itália à lógica da Europa pós-euro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Protocolo de 1993 permitiu reduzir a inflação, os custos do trabalho por unidade de produto e as expectativas inflacionárias. Por seu lado, a estrutura italiana de relações industriais organizada em dois níveis foi capaz de manter o poder de compra dos salários no caso da indústria, sem gerar pressões sobre os preços ou reduzir as margens de lucro das empresas.

Na verdade, o problema é outro. Apesar da redução da participação dos salários na renda nacional devido à queda do emprego e ao aumento da produtividade, com a conseqüente elevação das margens de lucro das empresas, que retornaram aos níveis dos anos 60, não houve uma elevação da taxa de investimento da economia¹³.

Os principais resultados obtidos na primeira etapa (1993-1999) da concertação social, grosso modo, evidenciam a escolha estratégica feita pelos sindicatos. Em face da dramática situação econômica enfrentada pela Itália no início dos anos 90 e da necessidade de o país credenciar-se para sua entrada na zona do euro, a decisão das confederações sindicais em sacrificar seus interesses imediatos, em troca da redução do déficit público e da inflação, mostrou-se correta. Portanto, a estratégia unitária das confederações italianas durante boa parte dos anos 90 foi baseada na prioridade dada à obtenção de bens coletivos, revelando a capacidade desses atores de transcenderem aos seus interesses imediatos e limitações históricas.

Bem mais complexa e difícil foi a experiência de concertação no momento em que se colocou a necessidade de fazer uma inflexão na agenda, uma vez alcançados os objetivos da fase de “emergência”, na direção de uma nova etapa orientada para as metas de crescimento econômico, aumento do emprego e maior redistribuição dos ganhos de produtividade em favor dos salários. As dificuldades de implementação desta agenda, depois de 1998, recolocaram em discussão o papel da concertação social em face das necessidades do novo contexto pós-euro.

Do ponto de vista político, o governo atual e a corrente socialista do agrupamento de centro-esquerda concordam que houve uma “excessiva” influência da concertação social, sobretudo das confederações sindicais, que substituíram o governo em algumas de suas atribuições tendo em vista a fraqueza deste. Em decorrência disso, elas exer-

ceram um papel ambíguo de parceiro principal e de *veto player*, ora sustentando ora bloqueando a implementação da agenda do governo, principalmente em relação à reforma dos programas sociais, e da legislação sobre demissões. Sua influência teria sido parcialmente negativa na implementação da reforma do mercado de trabalho, Lei 196/97¹⁴.

Do ponto de vista econômico, as diretrizes básicas para avançar nos objetivos de crescimento econômico e emprego exigiriam uma descentralização das iniciativas econômicas e o aprofundamento da flexibilização do mercado de trabalho. Isto implicaria ou o abandono da concertação (*Libro Bianco*) ou o seu profundo redimensionamento (Treu), em ambos os casos levando ao seu enquadramento as orientações definidas no plano comunitário.

A nova agenda político-econômica não poderia ser implementada pelo modelo de concertação social vigente entre 1993-2001. De certa forma, a concertação social teria passado da condição de heroína à vilã, responsabilizada por parte ponderável dos resultados modestos obtidos pela estratégia de crescimento e de emprego, principalmente a partir de 1998.

Na perspectiva defendida pelo governo Berlusconi e também naquela sustentada pela corrente socialista, a questão da geração de emprego é um problema circunscrito, em boa medida, às instituições do mercado de trabalho. As reformas deste, seja pelo lado da oferta, seja pelo da demanda, o aprimoramento dos mecanismos de recrutamento por intermédio das agências de intermediação, o aprofundamento da flexibilidade etc. seriam suficientes para enfrentar o problema do emprego. A descentralização das políticas de desenvolvimento e a negociação territorial e local seriam procedimentos complementares capazes de garantir as condições de crescimento e o aumento do emprego. Vale notar que o *Libro Bianco* e o Pacote Treu não questionam a direção econômica seguida pelo Banco Central Europeu, aceitando, tacitamente, que os instrumentos internos são suficientes para relançar o crescimento e responder aos graves desafios do desemprego.

Apesar de menos vocalizada, existe uma outra interpretação dos limites da agenda de inflexão e da própria concertação social. Grosso modo, o argumento principal é exatamente o oposto. As possibilidades de êxito do modelo de concertação dependem da capacidade de

ampliação deste no que tange às políticas de saneamento e ajuste – combate à inflação, controle do déficit público etc. – para um outro voltado para o desenvolvimento econômico e a geração de empregos. Para tanto, é preciso considerar a importância da dimensão européia sobre as trajetórias nacionais não só como sugere corretamente Goetschy (2001) – o euro como um pacto macroeconômico¹⁵ –, mas pelos efeitos e limites impostos pela orientação macroeconômica adotada pelo Banco Central Europeu.

As condições instituídas pelo Pacto de Estabilidade têm exercido forte pressão e impacto sobre as orientações econômicas nacionais, como exemplificam os recentes episódios, ocorridos em 2002, envolvendo a Alemanha, a França e a Itália, advertidas pela Comunidade Européia sobre a evolução de seus principais indicadores econômicos. Ao mesmo tempo, somente uma política monetária restritiva parece insuficiente para enfrentar os choques assimétricos, os ataques especulativos e gerar um crescimento sustentado.

Segundo essa interpretação, as políticas ativas de emprego não são suficientes para enfrentar de maneira eficaz o problema do emprego e do crescimento econômico. Seria preciso também políticas de incentivo à demanda efetiva para estimular a economia. Essa ativação da demanda efetiva exigiria, considerando o novo quadro institucional e de competências pós-euro, uma ação coordenada no plano macroeconômico entre os Estados nacionais e o Banco Central Europeu, na perspectiva acenada pelo Plano Delors.

Portanto, o êxito da estratégia de crescimento e de enfrentamento eficaz do desemprego exige uma reorientação da política macroeconômica européia, isto é, do Banco Central Europeu. Trata-se de condição necessária para a retomada sustentada do crescimento econômico e, particularmente, para que as concertações sociais nacionais possam ter resultados satisfatórios.

Uma coordenação das orientações macroeconômicas envolvendo o BCE e os ministros de Finanças dos Estados-membros é fundamental para que o debate sobre a retomada sustentada do crescimento econômico possa efetivamente ir além das reprimendas de Bruxelas e das queixas dos diferentes países. Particularmente, no caso das concertações sociais nacionais, para que estas possam ter resultados satisfató-

rios nos seus objetivos de crescimento e geração de emprego, as mudanças mencionadas são necessárias.

Independentemente da discussão sobre a possibilidade, a conveniência e o conteúdo da mudança na condução da política do BCE, uma transformação indiscutível diz respeito ao papel crescente da dinâmica supranacional sobre a trajetória das concertações sociais. No primeiro momento de construção das condições para a formação da zona do euro, as exigências de convergência de Maastricht desempenharam papel catalisador indiscutível para o surgimento das concertações sociais. Posteriormente, na fase pós-euro, essa influência passou a manifestar-se através das orientações macroeconômicas do BCE, das diretrizes europeias em matéria de emprego e dos planos nacionais de emprego (Martin, 1997; 2001).

Finalmente, quanto aos dilemas da concertação, há, de um lado, a ruptura da estratégia de ação unitária das confederações sindicais, que desempenhou um papel importante no *revival* dos anos 90. No começo de 2000, houve uma cisão entre as confederações, cuja situação passa a ameaçar os ganhos institucionais e políticos obtidos na década de 90. De outro, indícios de divergências crescentes no interior das correntes que compõem a centro-esquerda, também sobre o tema do artigo 18¹⁶.

Do ponto de vista das confederações sindicais, a situação atual projeta um cenário inquietante. Afinal, o caráter particular do *scambio politico* (Pizzorno, 1993) da concertação de 1993 permitiu introduzir uma inovação institucional representada pela nova estrutura de negociação coletiva, combinando coordenação com descentralização. Esse novo sistema de negociação em dois níveis procurou evitar o *trade-off* entre padronização, de um lado, e flexibilidade local, de outro. Essa nova estrutura permitiu reverter o processo de descentralização descoordenada dos anos 80, através da coordenação e negociação das diretrizes nacionais, e a sua aplicação ao plano das empresas, preservando a autonomia deste.

Inegavelmente, a estratégia de ação unitária proporcionou o fortalecimento político dos sindicatos, que voltaram a ter grande influência na arena política, superando o isolamento da segunda metade dos 80. Nesse sentido, o risco para a atual conjuntura é o de um retrocesso das relações industriais ao passado. Ou seja, há uma situação na qual o

movimento sindical resta dividido entre a postura de negociação com o governo e os empresários e uma outra confinada à condição de oposição incondicional. Essa possibilidade não é totalmente descabida, embora suas conseqüências possam ser mais danosas que no passado.

(Recebido para publicação em janeiro de 2003)

(Versão definitiva em junho de 2003)

NOTAS

1. Para uma interpretação alternativa baseada na hipótese de uma continuidade nas estratégias das confederações sindicais em termos de moderação das demandas salariais, defesa de uma política fiscal austera e mesmo de supressão da escala móvel, consultar Hege e Rehfeldt (1999).
2. Para uma avaliação das motivações e dificuldades da Lei 196/97, consultar Treu (2001).
3. Na prática, o vínculo legal do trabalhador é com a empresa fornecedora, a qual recebe por esse serviço, enquanto o trabalhador presta seus serviços em uma outra empresa. Esse dispositivo antes de ser introduzido na Itália já tinha sido difundido nos Estados Unidos e em outros países europeus. No caso italiano, a intermediação de mão-de-obra era proibida até então pela Lei 264/49.
4. A aposentadoria antecipada é prevista nos casos de setores em crise de emprego, de crise irreversível do emprego. Nessas eventualidades, é concedida aos trabalhadores a possibilidade de receber antecipadamente uma pensão, sob determinadas condições de contribuição. Não existe uma norma única, sendo as regras estabelecidas para as diferentes categorias de trabalhadores.
5. No *front* do desemprego de jovens, o governo aprovou um plano extraordinário destinado a 100 mil jovens desempregados do *mezzogiorno*, que seriam alocados em empresas privadas e no setor público municipal mediante bolsas de trabalho.
6. Esse acordo prevê a suspensão da aplicação do artigo 18 em três situações: quando a empresa superar o limite de quinze empregados; quando as empresas abandonarem a economia subterrânea; quando os contratos de trabalho por tempo determinado (CDD) forem transformados em contratos por tempo indeterminado (CDI).
7. O índice tradicional utilizado é o do preço da cesta de consumo das famílias operárias e de empregados, que vem sendo questionado porque não captaria a elevação efetiva de preços de uma cesta de bens mais sofisticada.

8. A remuneração é denominada bruta porque corresponde à renda do trabalho anterior à sua taxação pelo fisco. A remuneração real equivale à renda do salário deflacionada, isto é, descontada a inflação.
9. A definição de indústria no sentido estrito significa a exclusão do setor de construção.
10. A análise dos acordos compilados no arquivo nacional do Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – CNEL sobre contratações no plano das empresas fornece uma base de dados muito valiosa sobre esse tema.
11. Em cinco setores a flexibilidade de contrato foi mais negociada: alimentar, químico, metal-mecânico, têxtil e no de comércio. No setor têxtil, cerca de 50% das empresas com menos de mil funcionários negociaram alguma forma de contrato atípico, sendo a principal delas o *part time* (42%); no setor alimentar, 33% das empresas com menos de mil funcionários fizeram esse tipo de negociação, aqui com predomínio dos contratos por tempo determinado (24%); no químico, em 25% das empresas menores houve a negociação de contratos atípicos, na maioria deles (17%) contratos *part time*; no metal-mecânico verifica-se a exceção, a flexibilidade contratual foi maior nas empresas com mais de mil funcionários, na sua maioria foram contratos *part time* (14%). Finalmente, no comércio, quase 40% dos acordos envolveram a flexibilidade contratual, especialmente o *part time* (30%) e o contrato por tempo determinado (20%).
12. O trabalhador-colaborador contínuo é uma figura intermediária entre o trabalhador assalariado e o trabalhador autônomo. Ele é um prestador de serviços. Sua relação de trabalho é estruturada em termos de uma prestação basicamente individual, sem vínculo de subordinação a uma empresa ou organização. O elemento de coordenação implica que a atividade seja desenvolvida em uma organização produtiva. O requisito de continuidade pressupõe que a prestação de serviço ocorra em um arco de tempo indeterminado, geralmente longo, e remunerada regularmente.
13. As razões disso seriam, de um lado, as altas taxas de juros e, de outro, a incerteza vivida pela economia internacional.
14. A rápida politização da discussão sobre o artigo 18 deixou um pouco à sombra um aspecto importante da estratégia de flexibilização regulada das relações de trabalho negociada entre 1993-2000, que esteve centrada nas formas de acesso, deixando fora da agenda a flexibilidade de saída. Por que isso é importante para compreender o debate recente? Basicamente, porque permite distinguir, de um lado, a estratégia do governo Berlusconi e, de outro, as questões relativas à assimetria nas formas de flexibilidade de entrada e de saída existentes no mercado de trabalho italiano.
15. Uma visão puramente nacional do fenômeno das concertações nacionais subestima o peso da dimensão supranacional, reduzindo-a a um constrangimento externo, mesmo que positivo, para disciplinar ou neutralizar tentações populistas dos governos nacionais (Salvati, 2000).
16. Nesse sentido, a polêmica em torno do artigo 18 pode ser lida como uma polêmica estilizada que condensa as pendências e as avaliações díspares sobre a trajetória passada e o futuro da concertação italiana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACCORNERO, A., ALTIERI, G. e OTERI, C. (2001), *Lavoro Flessibile*. Roma, Ediesse.
- ALTIERI, G. e OTERI, C. (2002), *Il Lavoro Atipico in Italia: Le Tendenze del 2001. Rapporti di Ricerca*, IRES, Roma. Disponível em <<http://www.ires.it>>.
- BIRINDELLI, L., D'ALOIA, G. e BROGLIA, B. (2001), *Concerted Action, Industrial Relations and Economic Policy: The Italian Model*. Trabalho apresentado no IIRA 6th European Congress – Working Europe: Visions and Realities, Oslo, 25-29 de junho. Disponível em <<http://www.iira2001.org>>.
- BORDOGNA, L. e PEDERSINI, R. (2000), *Collective Bargaining, Employment Security and Firm Competitiveness in Italy*. ILO Research Project.
- CARAVELLA, C. (1998), *Il Pacchetto Treu*. Disponível em <<http://www.ecn.org/coord.rsu/doc>>.
- CARRIERI, M. (1999), “Concertazione e Regolazione della Flessibilità”. *Europa-Europe – Rivista Bimestrale della Fondazione Istituto Gramsci*, ano VIII, nº 1/2.
- . (2002), *Agire per Accordi*. Roma, Ediesse.
- CENSIS. (1999), *33º Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese*.
- . (2000), *34º Rapporto sulla Situazione Sociale del Paese*.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. (1993), *Croissance, Compétitivité, Emploi: Les Défis et les Pistes pour Entrer dans XXIe Siècle, Livre Blanc*. Bruxelles, CCE.
- COMPSTON, H. (1998), “The End of National Policy Concertation? Western Europe since the Single European Act”. *Journal of European Public Policy*, nº 3, pp. 507-528.
- . (1999), *Policy Concertation in Western Europe: A Comparative Analysis*. Paper Archive – Mannheim Joint Session of Workshops. European Consortium Politic Research – ECPR.
- D'ALOIA, G. (2002), “Retribuzioni, Produttività e Competitività: Alcuni Dati per un Confronto a Livello Europeo”. *Working Paper*. Roma, IRES.
- e BROGLIA, B. (2001), “La Contrattazione Aziendale Negli Anni Novanta”. *Working Paper*. Roma, IRES.
- DOCUMENTO TREU. (1998), *Il Sole 24 Ore*, 21 de agosto.
- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.). (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptions in Global Economies*. London, Sage.
- e REGINI, M. (1998), “Politiche del Lavoro e Disoccupazione in Europa”. *Collana Recherche*, nº 46, IRES, Milano.
- FAJERTAG, G. e POCHET, P. (2001), “Une Ère Nouvelle pour les Pactes Sociaux en Europe”, in G. Fajertag e P. Pochet (dir.), *La Nouvelle Dynamique des Pactes Sociaux en Europe*. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, pp. 9-40.
- GOETSCHY, J. (2001), “Union Européenne et Pactes Sociaux Nationaux: Emploi et Protection Sociale à l'Épreuve de la Régulation Conjointe”, in G. Fajertag e P. Pochet

- (dir.), *La Nouvelle Dynamique des Pactes Sociaux en Europe*. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, pp. 41-59.
- HEGE, A. (2002a), "Italie: Non au Licenciement sans Justification, le Retour de la Mobilisation Syndicale". *Chronique Internationale l'IRES*, n^o 76, pp. 3-14.
- . (2002b), "Italie: Réforme du Marché du Travail et Crise de la Concertation Sociale". *Chronique Internationale de l'IRES*, n^o 78, pp. 142-154.
- e REHFELDT, U. (1999), "Italie: Une Modération Salariale qui Vient de Loin". *Chronique Internationale de l'IRES*, n^o 60, pp. 62-71.
- ISTAT. (1999), *Rapporto Annuale 1999 dell'ISTAT*.
- . (2001), *Rapporto Annuale 2001 dell'ISTAT*.
- LIBRO BIANCO/MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI. (2001), *Libro Bianco sul Mercato del Lavoro in Italia: Proposte per una Società Attiva e per un Lavoro di Qualità*. Roma.
- MARTIN, A. (1997), "Les Pactes Sociaux, le Chômage ou Atteindre le Plein Emploi? Vers un Pacte Social Européen?". *Working Paper*, Institut Syndical Européen – ISE, Observatoire Social Européen – OSE.
- . (2001), "Pactes Sociaux, Chômage et Politique Macro-Économique de l'UEM", in G. Fajertag e P. Pochet (dir.), *La Nouvelle Dynamique des Pactes Sociaux en Europe*. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, pp. 375-412.
- NEGRELLI, S. (1990), "Flessibilità Economica e Solidarietà Sociale". *Stato e Mercato*, n^o 30.
- . (2001), "Les Pactes Sociaux en Italie et en Europe: Stratégies et Structures Similaires; Expériences et Modèles Nationaux Différents", in G. Fajertag e P. Pochet (dir.), *La Nouvelle Dynamique des Pactes Sociaux en Europe*. Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, pp. 87-116.
- OCDE. (2002), *Études Économiques de l'OCDE – Italie*. Paris, OCDE.
- PIZZORNO, A. (1993), "Scambio Politico e Identità Collettiva nel Conflitto Industriale", in *Le Radici della Politica Assoluta e Altri Saggi*. Milano, Feltrinelli, pp. 204-231.
- REGALIA, I. (2000), "Nuove Forme di Impiego e di Lavoro: Indipendenti o Precari?". *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, vol. 1, n^o 2.
- REGINI, M. (1984), "The Conditions for Political Exchange: How Concertation Emerged and Collapsed in Italy and Great Britain", in J. H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. London, Oxford University Press, pp. 124-142.
- . (1996), Still Engaging in Corporatism? Some Lessons from the Recent Italian Experience of Concertation. Trabalho apresentado na 8th International Conference on Socio-Economics, Geneva, 12-14 de julho.
- . (1999), "L'Europa fra De-Regolazione e Patti Sociali". *Stato e Mercato*, n^o 55, pp. 3-38.
- . (2000), "Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization". *Politics & Society*, vol. 28, pp. 5-34.

Jorge R. B. Tapia

- RHODES, M. (2001), "The Political Economy of Social Pacts: Competitive Corporatism and European Welfare Reform", in P. Pierson (ed.), *The New Politics of Welfare*. Oxford, Oxford University Press, pp. 165-194.
- RICCIARDI, M. (1999), *Le Relazioni Sindicali negli anni della Concertazione*. Bologna, CLUEB.
- SALVATI, M. (2000), "Breve Storia della Concertazione all'Italiana". *Stato e Mercato*, n° 60, pp. 447-476.
- SCHARPF, F. W. (1986), "La Trappola della Decisione Congiunta: Federalismo Tedesco e Integrazione Europea". *Stato e Mercato*, n° 17, pp.175-216.
- TRAXLER, F. (1995), "Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralization as a Map for Industrial Relations", in C. Crouch e E. Traxler (eds.), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?* Aldershot, UK, Avebury.
- TREU, T. (2001), *Politiche del Lavoro: Insegnamenti di un Decennio*. Bologna, Il Mulino.
- VISSER, J. e HEMERIJCK, A. (1997), *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam, Amsterdam University Press.

ABSTRACT

Social Concertation, Collective Negotiations and Flexibility: The Italian Case (1992-2002)

The main objective of this article is to examine the characteristic dynamics of second-generation social concertations and their results, based on the Italian case. From the analytical point of view, we seek to demonstrate that: a) the social concertation process emerged from the combination of a specific conjuncture marked by the imperatives of the European construct, an acute national political and economic crisis, and strategic choices by social actors; b) tripartite negotiation gave rise to a collective bargaining structure at two levels, capable of simultaneously guaranteeing wage moderation, maintenance of wage purchasing power, corporate profit margins, and companies' needs for flexibility, with the exception of flexibility in lay-offs.

Key words: social concertation; collective bargaining; flexibility; trade unions; neo-corporatism; Italy; social pacts; european integration

RÉSUMÉ

Concertation Sociale, Négociations Collectives et Flexibilité: Le Cas Italien (1992-2002)

Dans ce travail, on cherche à examiner les caractéristiques de la dynamique et les résultats des concertations sociales de deuxième génération sous l'optique du cas italien. Du point de vue de l'analyse, on montre que: a) la concertation sociale est née de la combinaison d'une conjoncture particulière marquée par les contraintes de la construction européenne, par une crise nationale politico-économique aiguë et par des choix stratégiques des acteurs sociaux; b) la négociation tripartite a donné lieu à une structure de négociation collective à deux niveaux, qui a été à même d'assurer à la fois la modération salariale, le maintien du pouvoir d'achat des salariés, tout en préservant les marges de bénéfice des entreprises et répondant également aux besoins de souplesse de celles-ci, sauf en ce qui concerne les licenciements.

Mots-clé: concertation sociale; négociations collectives; souplesse; syndicats; néocorporatisme; Italie; pacte social; intégration européenne