

COMISSÃO EUROPÉIA

PRINCÍPIOS DA FLEXISEGURANÇA:

MAIS E MELHORES EMPREGOS ATRAVÉS DE FLEXIBILIDADE E SEGURANÇA

COMUNICADO AO PARLAMENTO EUROPEU,
AO CONSELHO, AO COMITÊ ECONÔMICO E SOCIAL EUROPEU
E AO COMITÊ DAS REGIÕES

BRUXELAS

2007

SUMÁRIO

1. Os desafios e as oportunidades da globalização e da mudança
2. Uma abordagem da flexibilidade integrada
3. Políticas da flexibilidade: a experiência dos Estados Membros
4. Flexibilidade e o diálogo social
5. Desenvolvendo princípios comuns de flexibilidade
6. Os caminhos da flexibilidade
7. A dimensão financeira da flexibilidade
8. Os próximos passos: flexibilidade e a Estratégia de Lisboa para o Crescimento e Empregos

ANEXO I: os caminhos da flexissegurança

ANEXO II: EXEMPLOS DE FLEXISSEGURANÇA

ANEXO III: INDICADORES FUNDAMENTAIS RELEVANTES PARA A FLEXISSEGURANÇA

1. OS DESAFIOS E AS OPORTUNIDADES DA GLOBALIZAÇÃO E MUDANÇA

A maneira de viver e trabalhar dos cidadãos europeus está mudando rapidamente¹. Podem-se assinalar quatro razões principais: integração econômica europeia e internacional; o desenvolvimento de novas tecnologias, particularmente nas áreas de informação e comunicação; o envelhecimento demográfico das sociedades europeias, juntamente com as taxas médias de emprego ainda relativamente baixas e de alto desemprego a longo prazo, que põem em risco a sustentabilidade dos sistemas de proteção sociais; e o desenvolvimento dos mercados de trabalho com segmentos em muitos países² onde coexistem trabalhadores tanto relativamente protegidos quanto desprotegidos (“insiders” e “outsiders”) [“nacionais” e “estrangeiros”].

De modo geral, a globalização é benéfica ao crescimento e ao emprego, mas a mudança que a acarreta requer respostas rápidas de empresas e trabalhadores. O emprego tem aumentado na União Europeia e o desemprego está firmemente baixando. Há progressos positivos como fundamento, mesmo que ainda haja 17 milhões de desempregados na União Europeia (2007) e as economias europeias ainda precisam de reestruturação. A adaptação requer um maior mercado de trabalho flexível com níveis de segurança, que contemplam simultaneamente as novas necessidades dos empregadores e empregados. A Europa deve criar mais e melhores empregos, para gerir mudança e novos riscos sociais. Deve reduzir os mercados segmentados e empregos precários, e promover integração sustentada e acumulação de capacitações. Mulheres, jovens e migrantes ainda estão representados entre os estrangeiros do mercado de trabalho, e trabalhadores antigos enfrentam um número de dificuldades para preservarem e encontrarem um emprego³. Mesmo aqueles com contratos por tempo indeterminado podem sentir-se ameaçados porque, se eles se tornam redundantes, eles enfrentam as mesmas dificuldades quando assumem empregos de boa qualidade.

A fim de concretizar os objetivos de Lisboa de mais e melhores empregos, são necessárias novas formas de flexibilidade e segurança, para os indivíduos e as companhias bem como para os Estados Membros e a União. Os indivíduos precisam cada vez mais de segurança de emprego do que segurança na posição, uma vez que poucos têm a mesma posição por toda a vida. Companhias, especialmente as Pequenas e Médias Empresas, precisam ser capazes de adaptar sua força de trabalho a mudanças em condições econômicas. Elas deveriam ser capazes de recrutar pessoal com uma melhor combinação de capacitações, que serão mais produtivos e adaptáveis levando a uma maior inovação e competitividade. Todavia, a Europa não está se ajustando tão bem quanto poderia aos choques que são impostos em sua economia. Isso pode agravar as preocupações relativas a fontes externas e relocação⁴, e aumentar desigualdades de renda e as diferenças entre os trabalhadores capacitados e não capacitados⁵. A União Europeia e seus Estados Membros precisam progredir mais rumo a uma economia dinâmica, bem-sucedida de conhecimento, estendendo os benefícios de prosperidade mais uniformemente através da sociedade. Deve haver mais ganhadores em decorrência

¹ BEPA (2007): Realidade social da Europa.

² Comissão Europeia, Emprego na Europa 2004, Capítulo 4.

³ OECD-(2006): Viva mais, trabalhe mais. Veja também OECD (2007) Perspectiva de Emprego.

⁴ BEPA (2006): competitividade e locação industrial na União Europeia.

⁵ J. Hudson: Desigualdade e a economia do conhecimento: avanço ou paralisação?

do processo de mudança e mais mobilidade para cima. Mais “não-ter” deve ser transformado em “ter”.

Os cidadãos europeus admitem a necessidade de adaptação e mudança. 76% dos europeus concordam que empregos de uma vida inteira com o mesmo empregador são uma coisa do passado. 76% também consideram que ser capaz de mudar facilmente de um emprego para outro é um componente útil para encontrar um emprego hoje em dia. 72% das pessoas disseram que contratos de trabalho deveriam tornar mais flexíveis para encorajar a criação de emprego. Finalmente, 88% dos cidadãos disseram que uma capacitação regular aumenta as oportunidades de emprego de alguém⁶.

A resposta da política geral da União Europeia aos desafios e às oportunidades de globalização é a restabelecida Estratégia de Lisboa para o Crescimento e Empregos. O Conselho Europeu convocou os Estados Membros a “desenvolverem mais sistematicamente nos Programas de Reforma Nacional estratégias políticas abrangentes para melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas”. Foi solicitado à Comissão, em cooperação com os Estados Membros e os Parceiros Sociais, que “explore o desenvolvimento de um conjunto de princípios sobre flexissegurança”, como uma referência útil na consecução de mercados de trabalho mais abertos e suscetíveis e locais de trabalho mais produtivos⁷.

2. UMA ABORDAGEM INTEGRADA À FLEXISSEGURANÇA

O fundamento para uma abordagem integrada à flexissegurança é a necessidade de alcançar os objetivos da restabelecida Estratégia de Lisboa⁸, em particular mais e melhores empregos, e ao mesmo tempo modernizar os modelos sociais europeus. Isso exige políticas que apontam simultaneamente para a flexibilidade de mercados de trabalho, organização de trabalho e relações da classe trabalhadora, e segurança – segurança de emprego e seguridade social.

A flexissegurança visa a assegurar que os cidadãos da União Europeia possam gozar um alto nível de segurança de emprego, isto é, a possibilidade de facilmente encontrar um emprego em cada estágio de vida ativa e ter boa perspectiva para o desenvolvimento de uma carreira em um ambiente econômico que muda rapidamente. Visa também a ajudar os empregados bem como os empregadores a colher plenamente as oportunidades apresentadas pela globalização. Cria, portanto, uma situação em que a segurança e a flexibilidade possam reforçar-se mutuamente.

Os Estados Membros deveriam fazer mais para tornar seus mercados de trabalho um ambiente de emprego amigável; medidas de política são muitas vezes planejadas e implementadas de uma maneira gradual que não se dirige aos problemas mais abrangentes no mercado de trabalho. Muito frequentemente, as políticas visam a aumentar a flexibilidade para as empresas ou a segurança para os trabalhadores; como resultado, elas se neutralizam ou contradizem mutuamente. A melhoria econômica, com crescimento econômico alto em 6 anos e 7 milhões de novos empregos sendo criados entre 2005 e 2008, é uma oportunidade para a União e os Estados Membros: agora é a vez de dobrar esforços e empreender as reformas necessárias para realizar os

⁶ Emprego europeu e política social, barômetro europeu especial 261, outubro de 2006.

⁷ Conclusões da presidência, Conselho Europeu 23/24 de março de 2006 e 8 de março de 2007.

⁸ Relatórios de progresso anuais de janeiro e dezembro de 2006: diretriz 21.

compromissos da União com o crescimento e empregos, e com a coesão econômica e social.

O que é flexissegurança?

Flexissegurança pode ser definida como uma estratégia integrada para aumentar, ao mesmo tempo, a flexibilidade e a segurança no mercado de trabalho.

Por um lado, flexibilidade refere-se a movimentos bem-sucedidos (“transições”) durante o período de vida de um indivíduo: da escola para o trabalho, de um emprego para outro, entre um desemprego ou inatividade e o trabalho, e do trabalho à aposentadoria. Não se limita a mais liberdade para as companhias contratarem ou demitirem, e não implica que os contratos por tempo indeterminado estejam obsoletos. Refere-se ao progresso de trabalhadores rumo a melhores empregos, “mobilidade para cima” e ótimo desenvolvimento de talento. Flexibilidade refere-se também a organizações de trabalho flexíveis, capazes de rápida e efetivamente dominar novas necessidades produtivas e capacitações, facilitando a combinação de trabalho e responsabilidades privadas. Segurança, por outro lado, é mais do que apenas segurança para manter seu próprio emprego: diz respeito a equipar as pessoas com as capacitações que as possibilitem a progredir em suas vidas de trabalho, e ajudando-as a encontrar novo emprego. Diz respeito também aos benefícios adequados de desemprego para facilitar as transições. Finalmente, ela abrange oportunidades de treinamento para todos os trabalhadores, especialmente os menos capacitados e mais idosos.

Assim, as empresas e os trabalhadores podem beneficiar-se tanto da flexibilidade quanto da segurança, como por exemplo, de uma melhor organização de trabalho⁹, da mobilidade para cima proveniente de capacitações aperfeiçoadas, de investimento em treinamento que seja compensador para as empresas enquanto ajudam os trabalhadores a adaptar e aceitar mudança.

Os componentes da flexibilidade

A Comissão e os Estados Membros, com base em experiência e evidência analítica, chegaram a um consenso de que as políticas de flexibilidade podem ser planejadas e implementadas por meio de quatro componentes de política:

- *Arranjos contratuais flexíveis e confiáveis* (decorrentes da perspectiva do empregador e o empregado, dos “nacionais” e “estrangeiros”) através de leis modernas de trabalho, acordos coletivos e organização de trabalho;
- *Estratégias abrangentes de aprendizado de toda a vida [lifelong learning (LLL)]* para assegurar a adaptabilidade contínua e a empregabilidade dos trabalhadores, particularmente os mais vulneráveis;
- *Eficientes Políticas operantes do mercado de trabalho [active labour market policies (ALMP)]* que ajudam as pessoas a enfrentar a mudança rápida, reduzir os períodos de desemprego e facilitar as transições para novos empregos;

⁹ OECD (2006): Vida mais longa, trabalho mais longo.

- *Sistemas modernos de segurança social* que proporcionam um adequado apoio de renda, encorajam o emprego e facilitam a mobilidade de mercado de trabalho. Isso inclui uma cobertura ampla dos dispositivos de proteção social (benefícios desemprego, pensões e saúde) que ajudam as pessoas a ajustar trabalho com responsabilidades privadas e familiares, como por exemplo, o cuidado de crianças.

Como funciona a flexissegurança

Análise econômica¹⁰ confirma que esses quatro componentes podem apoiar-se mutuamente, e melhora emprego (total bem como para mulheres, jovens e trabalhadores idosos), em taxas de risco de pobreza, e capital humano.

Enquanto alguns trabalhadores experimentam alta flexibilidade e baixa segurança, outros contam com arranjos contratuais que desencorajam ou retardam transferências. É especialmente o caso com legislação estrita de proteção ao emprego [employment protection legislation (EPL)] contra demissão econômica. De acordo com a evidência analítica¹¹, a estrita EPL¹² reduz os números de demissões, mas diminui a taxa de entrada de desemprego no trabalho. Ao decidir se contrata novo pessoal, as firmas levarão em conta a possibilidade de que os altos custos de demissão acarretarão no futuro. Isso é especialmente relevante para pequenas empresas. A análise¹³ sugere também que, embora o impacto da estrita EPL sobre o desemprego total seja limitado, pode ter um impacto negativo sobre aqueles grupos que possivelmente enfrentam problemas de entrada no mercado de trabalho, tais como pessoas jovens, mulheres, trabalhadores idosos e o desempregado por longo período. Mulheres, por exemplo, têm mais probabilidade do que os homens de progredir entre trabalhar e não trabalhar, particularmente quando procuram equilibrar trabalho e vida familiar, e por isso são mais afetadas pela contratação reduzida causada pela estrita EPL. Estrita EPL muitas vezes encoraja a recorrer a uma ordem de contratos temporários com baixa proteção – muitas vezes mantidos por mulheres e pessoas jovens – com limitado progresso em busca de empregos por tempo indeterminado¹⁴. O resultado é uma segmentação do mercado de trabalho que a flexissegurança procura abordar. EPL, naturalmente, tem também efeitos positivos; em particular, encoraja empresas a investir em treinamento e promove lealdade e alta produtividade dos empregados.

As estratégias abrangentes de aprendizado por toda a vida e um melhor investimento em recursos humanos são necessários para corresponder a uma rápida mudança e inovação. Isso é um crescente fator crucial tanto para a competitividade das firmas quanto para empregabilidade a longo prazo dos trabalhadores. Educação inicial de alta qualidade, amplas competências chave e investimentos contínuos em capacitações melhoram as oportunidades das empresas para enfrentar mudança econômica e chances dos trabalhadores de permanecer empregados ou encontrar novo emprego. Alta participação no aprendizado de toda a vida está positivamente associada a alto emprego e baixo (longo prazo) desemprego¹⁵. Todavia, muito freqüentemente esses

¹⁰ Comissão Européia, Emprego na Europa 2006, Capítulo 2.

¹¹ OECD (2007) Perspectiva de emprego, páginas 69-72.

¹² A OECD avalia a exatidão geral da EPL. Veja por exemplo OECD (2004): Perspectiva de emprego.

¹³ E. g. Algan e Cahuc (2004), Proteção de emprego: a Hipótese Macho, IZA DP no. 1192 e Nickell e Layard, (199), Instituições de Mercado de Trabalho e Desempenho Econômico, in: Ashenfelter e Card (Eds.), Manual de Economia do Trabalho.

¹⁴ Comissão Européia, Emprego na Europa, 2004.

¹⁵ Emprego na Europa 2006, página 108.

investimentos beneficiam apenas os altamente capacitados¹⁶: aqueles com mais necessidade de aprendizado, como por exemplo, os trabalhadores de baixa capacitação, trabalhadores com contratos temporários, autônomos, e trabalhadores idosos, sofrem mais em decorrência do não investimento em capacitação. As empresas podem ser desencorajadas de investir em capacitações porque o pessoal treinado pode ser contratado por outros empregadores. O compartilhamento de custo, por exemplo, através de fundos em nível de ramos, pode parcialmente abordar esse problema. Inclusive, as estratégias de aprendizado por toda a vida exigem um envolvimento ativo dos governos, parceiros sociais, empresas e trabalhadores individuais.

Os sistemas modernos de segurança social que oferecem benefícios adequados de desemprego, bem como as *políticas ativas de mercado de trabalho*, são componentes essenciais proporcionando segurança de renda e apoio durante as mudanças de emprego. Bons sistemas de benefício desemprego são necessários para compensar as conseqüências negativas de renda durante as transferências de emprego, mas podem ter um efeito negativo na intensidade das atividades de procura de emprego e podem reduzir incentivos financeiros para aceitar trabalho. Isso pode amplamente compensar ao estabelecer um apoio eficiente de procura de emprego e incentivos de trabalho¹⁷, assegurando um equilíbrio entre os direitos e as obrigações. Evidência sugere que a assistência direta à procura de emprego, como por exemplo, cursos sobre procura de emprego e clube de emprego, ocupam um alto lugar entre as medidas mais efetivas para ajudar o desempregado a encontrar um emprego¹⁸. A despesa com as políticas operantes de mercado de trabalho está associada com o mais baixo desemprego agregado¹⁹. A eficiência das políticas operantes de mercado de trabalho está positivamente relacionada com a menos estrita EPL²⁰.

Uma estratégia de segurança bem-sucedida tem que equilibrar cuidadosamente a função de seguro de renda do sistema de benefício desemprego com uma adequada estratégia de “ativação” planejada para facilitar transições para emprego e desenvolvimento de carreira de apoio. A evidência empírica sugere que os trabalhadores se sintam mais bem protegidos pelos adequados benefícios desemprego do que por uma estrita proteção contra demissão. As políticas ativas de mercado de trabalho, inclusive, têm um efeito positivo sobre o sentimento de segurança entre os trabalhadores²¹. Quando se faz uma pergunta sobre suas chances de encontrar novo emprego, os respondedores reagem de modo bem diferente em toda a Europa. Por exemplo, trabalhadores franceses, com alta EPL, consideram suas chances muito baixas enquanto que os trabalhadores dinamarqueses, com moderada EPL, julgam-nas muito altas²². Isso mostra que bons benefícios desemprego, eficientes políticas operantes de mercado de trabalho e mercados dinâmicos de trabalho aumentam o sentimento de segurança das pessoas.

¹⁶ OECD (2005): Promovendo o aprendizado de adulto.

¹⁷ OECD (2005): Do desemprego ao trabalho.

¹⁸ Jochen Kluge, A eficiência da política ativa do mercado de trabalho, trabalho para discussão de IZA, março de 2007.

¹⁹ OECD (2006); OECD Estratégia de emprego: Lições de uma experiência de décadas

²⁰ Jochen Kluge (Veja acima).

²¹ OECD (2004, veja acima) e Postel-Vinay e Saitn-Martin (2004) ‘Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l’emploi?’

²² Emprego europeu e política social, eurobarômetro especial 261, p. 27.

3. POLÍTICAS DE FLEXISSEGURANÇA: A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS MEMBROS

Nos últimos anos, o debate sobre flexissegurança tem sido inspirado pelo emprego favorável e os desempenhos sócio-econômicos em certos Estados Membros, como assinalado pela reafirmada Estratégia de Emprego da OECD²³. A OECD caracteriza a flexissegurança de maneira ampla como a seguir: moderada EPL; alta participação em aprendizado da vida toda; alto gasto em políticas de mercado de trabalho (tanto passivo quanto ativo); sistemas de generoso benefício desemprego equilibrando direitos e deveres; ampla cobertura dos sistemas de segurança social; alta cobertura de sindicato. Os resultados sócio-econômicos são caracterizados por altas taxas de emprego, baixas taxas de desemprego, e taxas relativamente baixas de pobreza comparados à cobertura da União Européia. O trabalho feito na OECD²⁴, ILO²⁵ e na Comissão Européia²⁶ mostra que as políticas de flexissegurança têm contribuído para esses resultados favoráveis.

De acordo com a Estratégia para Crescimento e Empregos, a flexissegurança devia ser vista em um contexto mais amplo. Políticas microeconômicas sólida e financeiramente sustentáveis e eficientes, bem como produto aberto e competitivo, serviços e mercados de capital criam um ambiente em que as firmas podem aproveitar-se das oportunidades emergentes, novas idéias comerciais de fundos e criar empregos. Do mesmo modo, a flexissegurança deve ser complementada por políticas sociais voltadas para os menos privilegiados e aqueles mais distantes do mercado de trabalho.

O Anexo II ressalta alguns exemplos de países que fazem funcionar políticas eficientes de flexissegurança ou que abordam seus desafios de um modo abrangente orientado para a flexissegurança.

A fim de monitorar a eficiência de políticas de flexissegurança, os Estados Membros e a Comissão estão discutindo a definição e o uso de indicadores relevantes para a flexissegurança; o resultado até agora desse trabalho em andamento está no Anexo III.

4. FLEXISSEGURANÇA E DIÁLOGO SOCIAL

Um envolvimento atuante de parceiros sociais é uma peça chave para assegurar que a flexissegurança traga benefícios para todos. É também essencial que os depositários envolvidos estejam preparados para aceitar e assumir a responsabilidade por mudança. As políticas de flexissegurança integradas estão muitas vezes presentes em países onde o diálogo – e acima de tudo a confiança – entre os parceiros sociais, e entre os parceiros sociais e as autoridades públicas, tenha desempenhado um importante papel. Os parceiros sociais estão em uma melhor posição para abordar as necessidades de empregadores e trabalhadores e detectar sinergias entre eles, como por exemplo, em

²³ OECD (2006), Fomentando empregos e rendas, lições de políticas que reavaliam a estratégia de empregos da OECD.

²⁴ Ibidem.

²⁵ ILO, Sétimo encontro europeu regional, 14-18 de fevereiro de 2005: conclusões oficiais número 18; ILO, Padrões de mudança de trabalho, Relatório do Diretor-Geral, junho 2006; páginas 33-35. Também: S. Cazes e A. Nesporova, Flexissegurança: uma abordagem relevante na Europa Central e Leste, ILO 2007.

²⁶ OECD (2006), Promovendo Empregos e Rendas, lições de política de reavaliação da estratégia de empregos da OECD.

uma organização de trabalho ou no planejamento e na implementação de estratégias de aprendizado por toda vida. O apoio dos parceiros sociais aos objetivos centrais da Estratégia de Lisboa é um importante componente; traduzir esse apoio em iniciativas concretas de política é uma responsabilidade dos governos bem como dos parceiros sociais. Uma abordagem abrangente de flexissegurança – em oposição a medidas separadas de política – é do ponto de vista de argumentação o melhor caminho para ter certeza de que os parceiros sociais se engajam em um abrangente debate sobre adaptabilidade.

Experiência mostra que uma abordagem de parceria é a mais adequada para desenvolver uma política de flexissegurança. Obviamente, compete aos depositários, como organizações autônomas, decidirem por si mesmos como participar do diálogo social sobre política de flexissegurança.

No nível dos Estados Membros, a flexissegurança proporcionaria a estrutura para um processo de estabelecimento de objetivos nacionais para adaptação e mudança na área de emprego, produtividade, flexibilidade e segurança. Esse processo precisaria de maior conhecimento das necessidades de mudança e melhorias de política. Seria iniciado por autoridades públicas, mas buscando o compromisso dos parceiros sociais, e de outros depositários como for apropriado. Um diálogo nacional poderia ser estabelecido com representantes dos empregadores, trabalhadores, governo e outras partes, com a tarefa de formular uma série de abordagens de política ou de negociar um pacote de medidas. Isso levaria à adoção de uma estratégia integrada nacional de flexissegurança. A Comissão encoraja os Estados Membros a trabalhar com parceiros sociais com vistas a incluir suas abordagens à flexissegurança nos Programas Nacionais de Reforma.

5. DESENVOLVENDO PRINCÍPIOS COMUNS DE FLEXISSEGURANÇA

Embora as políticas e medidas de flexissegurança devam refletir as diferentes situações nacionais, todos os Estados Membros da União Européia enfrentam o mesmo desafio de modernização e adaptação à globalização e mudança. Por isso, para facilitar os debates nacionais de conformidade com os objetivos da Estratégia de Crescimento e Empregos, parece adequado alcançar um consenso no nível da União Européia sobre uma série de “princípios comuns de flexissegurança”. Esses princípios comuns seriam uma referência útil no alcance de mercados de trabalho mais abertos e receptivos e locais de trabalho mais produtivos. Deveriam ajudar os Estados Membros no estabelecimento e na implantação das estratégias de flexissegurança que levariam plenamente em conta seus respectivos desafios específicos próprios, oportunidades e circunstâncias, com o atuante envolvimento de parceiros sociais.

Os princípios comuns seriam:

- (1) A flexissegurança envolve arranjos contratuais flexíveis e confiáveis (pela perspectiva do empregador e do empregado, de nacionais e estrangeiros); estratégias abrangentes de aprendizado por toda a vida; eficientes políticas operantes de mercado de trabalho; e modernos sistemas sociais de segurança. Seus objetivos são reforçar a implementação da Estratégia de Crescimento e Empregos, criar mais e melhores empregos, e fortalecer os modelos sociais europeus,

proporcionando novas formas de flexibilidade e segurança para aumentar a adaptabilidade, o emprego e a coesão social.

- (2) Flexissegurança implica um equilíbrio entre os direitos e as responsabilidades para empregadores, trabalhadores, aqueles que procuram emprego e autoridades públicas.
- (3) Flexissegurança deveria ser adaptada às circunstâncias específicas, mercados de trabalho e relações industriais dos Estados Membros. Flexissegurança não é apenas um único modelo de mercado de trabalho ou uma única estratégia de política.
- (4) Flexissegurança deveria reduzir a lacuna entre nacionais e estrangeiros no mercado de trabalho. Os atuais nacionais precisam de apoio para estar preparados e protegidos durante as transições de emprego a emprego. Os atuais estrangeiros – inclusive aqueles afastados do trabalho, onde mulheres, jovens e migrantes são maioria – precisam de pontos de fácil entrada para trabalhar e escala para poder progredir em arranjos contratuais estáveis.
- (5) Flexissegurança interna (dentro da empresa) bem como externa (de uma empresa para outra) deveria ser promovida. Suficiente flexissegurança na admissão e demissão deverá ser acompanhada de transições seguras de emprego para emprego. Mobilidade para cima precisa ser facilitada, bem como entre desemprego e inatividade e trabalho. Lugares de trabalho de alta qualidade como liderança eficiente, boa organização de trabalho, e elevação contínua de capacitações fazem parte dos objetivos de flexissegurança. Proteção social precisa apoiar, não inibir, a mobilidade.
- (6) Flexissegurança deveria apoiar qualidade de gênero promovendo igual acesso a emprego de qualidade para mulheres e homens, e oferecendo possibilidades para reconciliar trabalho e vida familiar bem como proporcionando oportunidades iguais a migrantes, jovens, trabalhadores deficientes e idosos.
- (7) A flexissegurança exige um clima de confiança e diálogo entre as autoridades públicas e os parceiros sociais, em que todos estão preparados para assumir a responsabilidade de mudança, e produzir pacotes equilibrados de política.
- (8) As políticas de flexissegurança têm custos orçamentários e deveriam ser perseguidos também com vistas a contribuir para políticas orçamentárias sólida e financeiramente sustentáveis. Deveriam também visar a uma justa distribuição de custos e benefícios, especialmente entre negócios, indivíduos e orçamentos públicos, com particular atenção para a situação específica das pequenas e médias empresas. Ao mesmo tempo as políticas de flexissegurança podem contribuir para esse objetivo geral.

6. CAMINHOS DA FLEXISSEGURANÇA

A implementação dos princípios comuns de flexissegurança nos Estados Membros requer o estabelecimento de acordos cuidadosamente planejados e negociados e seqüências de políticas e medidas. Uma vez que os Estados Membros variam consideravelmente em sua formação sócio-econômica, cultural e institucional, variarão também os acordos específicos e as seqüências.

Embora a flexissegurança não se refira a um único modelo de mercado de trabalho ou a uma única estratégia de política, as melhores práticas por toda a União proporcionam amplas oportunidades para os Estados Membros aprenderem um do outro analisando o que funciona melhor em suas situações nacionais.

Um número de amplos acordos “típicos” e acompanhamentos dos componentes da política de flexissegurança podem ser identificados, para ajudar a atacar os desafios típicos que os países enfrentam no encaixe da flexissegurança; esses são os chamados caminhos da flexissegurança. Os quatro caminhos típicos – e os desafios que eles buscam abordar – descritos no Anexo I não refletem – e de fato não podem refletir – a situação concreta de qualquer país específico. No entanto, cada caminho – ou mesmo a combinação deles – aborda desafios específicos que são pertinentes a diversos Estados Membros.

Esses caminhos foram desenvolvidos com base nas situações dos Estados Membros, e do relatório do Grupo de Peritos em Flexissegurança²⁷.

Os Estados Membros, levando em consideração sua própria situação particular e formação institucional, deveriam estudar – em consulta com os parceiros sociais e outros depositários – seus desafios específicos e os caminhos típicos que podem ajudar a abordá-los, a fim de planejar seu próprio caminho abrangente no sentido de melhores combinações de flexibilidade e segurança.

Os caminhos típicos deveriam também servir como um instrumento para aprendizado recíproco e marco na estrutura da restabelecida Estratégia de Lisboa.

7. A DIMENSÃO FINANCEIRA DA FLEXISSEGURANÇA

Acelerar as mudanças econômicas e de mercado de trabalho exige que os trabalhadores façam transições entre empregos mais frequentemente durante suas carreiras. Isso pode exigir que eles tenham que recorrer aos benefícios desemprego enquanto estiverem apoiados pela busca ativa de emprego e melhoramento das capacitações.

Em países onde um sistema de benefícios desemprego já existe e os benefícios são generosos, a aplicação do princípio de direito-e-dever deveria contribuir para tornar eficiente o custo do sistema. Para os países onde os sistemas de benefício são menos desenvolvidos, as autoridades podem considerar o remanejamento de recursos públicos no sentido de fortalecer as políticas de flexissegurança e distribuir quaisquer custos adicionais entre as diferentes fontes através do aumento de taxas ou contribuições sociais.

No entanto, os custos financeiros de flexissegurança deveriam ser sempre avaliados contra os benefícios orçamentários oriundos do dinamismo de mercado de trabalho, taxa mais alta de emprego e produtividade. Um estudo²⁸ calcula que um aumento de 10% no gasto da ALMP por pessoa empregada reduz em 0,4% a taxa de desemprego. Uma

²⁷ Caminhos da flexissegurança, relatório do Prof. Ton Wilthagen, relator do Grupo de Peritos em Flexissegurança, maio de 2007.

²⁸ Bassani e Duval, “Padrões de emprego nos países da OECD: Reavaliação do papel das políticas e instituições”, OECD WP n° 35, 2006.

intervenção inicial elimina custos a longo prazo de desemprego, associado à má saúde e exclusão social²⁹.

Um melhor aprendizado por toda a vida exigirá um uso eficiente, e algumas vezes maior, dos recursos públicos e privados, mas isso deveria compensar em termos de mais emprego e mais alta produtividade de trabalho. Calcula-se que os indivíduos que empreendem treinamento vocacional no emprego recebem 5% mais do que aqueles que não o fazem³⁰. Uma proporção significativa dos custos de treinamento no emprego é atualmente mantida pelos empregadores e continuará sendo assim. Além disso, as políticas públicas podem também estimular um aprendizado por toda a vida financiado por indivíduos, *e.g.*, através de deduções de taxas. Na maioria dos países os trabalhadores podem também ser responsáveis por investimentos no aprendizado por toda a vida e a aceitação de ofertas atuais de treinamento. Por isso, os trabalhadores podem também arcar com alguns dos custos, por exemplo, investindo seu tempo.

O fortalecimento das políticas operantes de mercado de trabalho pode exigir novos recursos concentrados nas políticas individualizadas e preventivas. No entanto, essas políticas não se tornam mais eficientes simplesmente pelo aumento de custo total. Sua eficiência depende de sua qualidade e da relevância do mercado de trabalho, ao ser feito sob medida, e da combinação eficiente entre segurança e prontidão para aceitar mudança e dinamismo dos mercados de trabalho. As políticas eficientes de antidiscriminação também complementam as políticas atuantes de mercado de trabalho.

As políticas de flexissegurança muitas vezes têm custos orçamentários e devem permanecer plenamente compatíveis com políticas orçamentárias sólida e financeiramente sustentáveis. Em alguns países, a despesa relacionada com flexissegurança por si só é bastante alta, mas sua eficiência precisa ser aumentada, notavelmente pela melhora da estrutura de aprendizado por toda a vida e políticas atuantes de mercado de trabalho. Em outros países, há claramente uma necessidade de recursos extras e assim mais gastos públicos e privados, pelo menos por um curto prazo; no entanto, esse financiamento extra não vem necessariamente de um gasto público total mais alto, mas também de uma justa distribuição de custos entre negócios, indivíduos e orçamentos públicos, e de uma mudança de gasto público através de prioridades de política.

Financiamento de políticas de flexissegurança: a contribuição da comunidade

As Diretrizes da Comunidade para a Coesão e aquelas para o Desenvolvimento Rural assinalam a contribuição da Política de Coesão e o Desenvolvimento Rural para os objetivos estratégicos da União, e em particular para a Estratégia de Lisboa. Mais especificamente, todas as medidas que se encaixam dentro das Diretrizes de Emprego (inclusive, portanto, as políticas de flexissegurança) merecem o apoio do Fundo Social Europeu (European Social Fund – ESF), que disponibilizará para os Estados Membros aproximadamente 70 bilhões de libras no período do programa de 2007-2013, e em muitos casos o Fundo de Desenvolvimento Regional Europeu pode também proporcionar apoio financeiro. Entre as ações que poderiam ser financiadas estão o

²⁹ Iskra Beleva, Desemprego a longo prazo como exclusão social, relatório sobre o desenvolvimento humano, PNUD 1997.

³⁰ De la Fuente e Ciccone, “Capital humano em uma economia global e baseada em conhecimento”, maio de 2002.

treinamento em nível de companhia e as medidas atuantes de mercado de trabalho, inclusive ajuda para encontrar emprego para os desempregados, aprendizado de toda a vida e a promoção de trabalho autônomo e empreendedorismo. O Fundo Europeu de Ajuste da Globalização poderá também proporcionar significativa contribuição à Comunidade.

8. PRÓXIMOS PASSOS: FLEXISSEGURANÇA E A ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA O CRESCIMENTO E EMPREGOS

A finalidade dessa comunicação é facilitar um amplo combate entre as instituições da União Européia, os Estados Membros, os parceiros sociais e outros depositários, de maneira que o Conselho Europeu possa adaptar, até o fim de 2007, um conjunto de princípios comuns de flexissegurança. Esses princípios comuns deveriam então inspirar e contribuir para a implementação das Diretrizes Integradas para o Crescimento e Empregos, e em particular para as Diretrizes de Emprego.

O próximo Relatório Conjunto de Emprego de 2007/2008 deveria focalizar sua análise sobre o alcance para o qual os Estados Membros estão desenvolvendo as estratégias abrangentes de política cobrindo os quatro componentes de flexissegurança. Em sua análise dos Programas de Reforma Nacional de Lisboa deste ano, a Comissão fornecerá comentários iniciais sobre a maneira de como os Estados Membros poderiam beneficiar-se dos princípios comuns e caminhos de flexissegurança para planejar suas próprias políticas específicas.

Em todo o próximo ciclo das Diretrizes Integradas, os Estados Membros serão convidados a usar seus Programas de Reforma Nacionais para fazer um relatório explícito sobre suas estratégias de flexissegurança. A Comissão monitorará essas estratégias no fim do ciclo de Lisboa. A Comissão proporá um programa fortalecido e mais focalizado de aprendizado mútuo, para assegurar que os Estados Membros se beneficiem das políticas de flexissegurança que funcionam.

Devido ao papel do diálogo social no estabelecimento e na implementação das estratégias bem-sucedidas de flexissegurança, a Comissão convida os parceiros sociais europeus para se engajarem em um diálogo em nível de Comunidade, com base nos princípios de flexissegurança aprovados pelo Conselho europeu. Esse debate complementar, e se alimentaria em, o papel central dos parceiros sociais em seus respectivos contextos nacionais. A Reunião de Cúpula Tripartite de 2008 poderia, desta forma, focalizar sua discussão sobre a flexissegurança.

ANEXO I **CAMINHOS DA FLEXISSEGURANÇA**

Caminho 1: atacando a segmentação contratual

Esse caminho típico é de interesse de países onde o desafio chave são os mercados segmentados de trabalho, com nacionais e estrangeiros. Esse caminho visaria a distribuir flexibilidade e segurança mais uniformemente sobre a força de trabalho. Proporcionaria portas de entrada para o emprego para novatos e promoveria seu progresso no sentido de melhores arranjos contratuais.

Nesses países, contratos por tempo indeterminado têm sido vistos como a principal rota de acesso à proteção pelas leis trabalhistas e acordos coletivos. Oportunidades de treinamento e providências de segurança social também tendem a depender de ter um contrato por tempo indeterminado. Devido às tentativas para aumentar a flexibilidade de mercado de trabalho, tem-se desenvolvido uma alta incidência de contrato por tempo determinado, contratos sem aviso prévio, trabalho de agência e assim por diante. Muitas vezes os trabalhadores estão com contratos de tempo determinado repetido por um longo período de tempo antes de obter um contrato por tempo indeterminado. Em vez de escadas, esses contratos podem pôr em risco o trabalho como armadilhas. Nesses países, a segurança tende a depender da proteção de emprego em vez de benefícios sociais. Como consequência, os benefícios desemprego são de preferência baixos e os sistemas de assistência social são precariamente desenvolvidos. Administrações de benefícios e serviços públicos de emprego, em sua atual situação, precisam de reforço institucional para oferecer gerenciamento sólido e eficientes políticas atuantes de mercado de trabalho para o desempregado.

Haveria benefícios para os cidadãos e para a sociedade se fossem criados degraus eficientes para possibilitar que os trabalhadores entrassem e progredissem no mercado de trabalho e conseguissem uma mobilidade na ascensão.

No âmbito dos *arranjos contratuais*, esse caminho visaria a melhorar a posição de trabalhadores com base em contratos por tempo determinado, trabalho de agência, trabalho sem aviso prévio, etc. Asseguraria que uma proteção adequada fosse oferecida a esses trabalhadores, por exemplo, salário igual e um número mínimo de horas de trabalho para trabalhadores sem aviso prévio. Condições secundárias de emprego, tais como cobertura por meio de fundos de pensão ocupacional e acesso a treinamento, seriam aplicadas a esses trabalhadores. A legislação e os acordos coletivos limitariam o uso consecutivo de contratos não padronizados e promoveriam um progresso oportuno para melhores contratos.

Uma abordagem complementar seria um novo planejamento de contrato por tempo indeterminado. Nessa opção, os trabalhadores teriam um contrato por tempo indeterminado desde o próprio começo do relacionamento em emprego com seu empregador e não mais começariam, como muitas vezes é o caso agora, com uma série de termo fixado ou contratos de agência. O contrato por tempo indeterminado seria planejado de novo para incluir uma formação progressiva de proteção do emprego. Começaria com um nível baixo de proteção de emprego, e a proteção seria formada progressivamente com a estabilidade de emprego, até que 'plena' proteção fosse alcançada. Essa 'abordagem em busca de estabilidade' garantiria um progresso automático para melhores condições contratuais; seria assim reduzido o risco de se ver 'parado' em contratos menos protegidos.

As regras de novo planejamento para demissões econômicas seriam contempladas para contratos por tempo indeterminado, abordando burocracia, duração de procedimentos, melhorando transparência de resultados, e tornando o processo mais confiável.

Sobre aprendizado por toda a vida, empregadores e autoridades públicas deveriam trabalhar juntos para melhorar as facilidades de treinamento para trabalhadores temporários. Atualmente, essas categorias muitas vezes não recebem oportunidades de treinamento porque o empregador não tem certeza de quanto tempo ele ou ela conservará o trabalhador. Os fundos de treinamento bem como os institutos de treinamento em nível de filial ou regional seriam instalados para assegurar que todos pudessem beneficiar-se do treinamento. Incentivos para trabalhadores e empresas, inclusive contribuições financeiras e créditos de taxa, seriam fortalecidos para melhorar a participação.

Políticas operantes de mercado de trabalho começariam com o fortalecimento dos serviços de emprego públicos em termos de pessoal e capacitações. Seria considerada a cooperação com os parceiros de mercado, tais como agências de trabalho temporário. As políticas operantes de mercado de trabalho seriam planejadas para apoiar (a longo termo) não somente desempregados, mas também aqueles que estão passando por freqüentes intervalos de desemprego.

Os sistemas de segurança social deveriam assegurar a possibilidade para trabalhadores temporários acumularem direitos e melhorariam a portabilidade de autorização através de fronteiras de firmas ou ramos. Eles seriam modelados no sentido de proporcionar maiores benefícios durante curtos períodos de desemprego. A introdução de um sistema de assistência social seria levada em consideração para aumentar a mobilidade dos cidadãos e torná-los menos dependentes de apoio formal familiar.

A confiança entre parceiros sociais seria ainda mais fortalecida criando oportunidades para que eles pudessem tornar os benefícios de mudança visíveis para seus distritos eleitorais.

Quanto ao acompanhamento e financiamento, a prioridade seria dada à abordagem à segmentação, que acarreta custos diretos limitados. Medidas previstas no aprendizado de toda a vida e políticas operantes de mercado de trabalho são da mais alta importância, mas podem levar tempo para serem liberadas. A melhoria da segurança social, especialmente o estabelecimento de assistência social, pode exigir despesa pública adicional ou redistribuída que deve ser acompanhada de monitoramento e

condição de benefícios a fim de assegurar que tal despesa compense o custo. Paralelamente, novo planejamento das regras de demissão econômica seria possível pondo essas condições no devido lugar.

Caminho 2: desenvolvendo flexissegurança junto à empresa e oferecendo segurança de transição.

Esse caminho típico é de interesse de países com fluxo relativamente baixo de emprego. Aumentaria investimentos em empregabilidade para permitir que os trabalhadores junto às empresas pudessem atualizar continuamente suas capacidades de trabalho. Esse caminho teria também uma visão que iria além do emprego real e o empregador real, colocando no devido lugar os sistemas que fornecem emprego seguro e bem-sucedido pra as transições de emprego no caso de reestruturação e redundância de uma companhia.

Os países que são dirigidos por esse caminho são dominados por grandes empresas, oferecendo altos níveis de proteção de emprego. Os trabalhadores estão fortemente ligados à suas empresa e o dinamismo de mercado de trabalho é pelo contrário baixo. Nos últimos anos, essa tradição tem estado sob pressão porque companhias que buscam reestruturação e recursos estão se tornando mais frequentes. Os sistemas de segurança social nesses países estão amplamente bem desenvolvidos e os benefícios são apropriados. A combinação de bons benefícios com sólidos incentivos para aceitar empregos continua um desafio. Despesa com políticas operantes de mercado de trabalho tem aumentado consideravelmente, mas os programas nem sempre são eficientes, especialmente quando se refere à oferta de rotas de volta para emprego por um longo período de desemprego.

Os benefícios para os cidadãos e a sociedade se originariam de uma melhor mobilidade de trabalhadores entre empresas. Os trabalhadores estarão mais inclinados a assumir riscos associados com transferências de emprego se os benefícios fossem adequados durante os períodos de transição e se as perspectivas de novos e melhores empregos fossem reais.

Arranjos contratuais seriam feitos para corresponder às seguintes exigências: (a) uma abordagem preventiva, com investimento contínuo no aprendizado de toda a vida (veja abaixo), a melhor flexibilidade de tempo de trabalho e os arranjos para combinar trabalho e cuidar das responsabilidades; (b) intervenção inicial, significando que a busca de novo emprego não seja demorada até que o trabalhador tenha se tornado redundante, mas começa imediatamente quando se torna evidente que isso seja provável; e (c) ação conjunta por todos os interessados. Empregadores, parceiros sociais, serviços públicos de emprego e agências temporárias de trabalho agiriam juntos para organizar transições e evitar que os trabalhadores redundantes fiquem desempregados (por longo período). Se essas condições forem preenchidas, os procedimentos de demissão podem-se tornar consideravelmente mais leves, menos dispendiosos e com menor consumo de tempo.

Seria de esperar que as empresas intensificassem vigorosamente seus investimentos em *aprendizado por toda a vida* e empregabilidade de sua força de trabalho. Isso seria feito de uma maneira que levasse em consideração a diversidade de empresas e seu porte. Os programas de desenvolvimento de capacitações ofereceriam treinamento pessoal de programas de carreira para cada empregado. Esses programas seriam vistos como parte

do contrato de emprego, constituindo uma obrigação mútua para fazer todo o possível para corresponder às exigências acordadas de capacitações. A empregabilidade se tornaria também uma questão de negociação no nível de empresa e ramo. Os acordos coletivos estabeleceriam as exigências de capacitações para cada profissão relevante, proporcionando as facilidades de treinamento necessárias para alcançar essas capacitações, e estabeleceriam estruturas de tempo para os trabalhadores cumprirem as exigências. Nos ramos dominados pelas pequenas e médias empresas, a cooperação em nível de ramo ajudaria a criar políticas eficientes de desenvolvimento de capital humano.

Políticas operantes de mercado de trabalho, geridas por serviços públicos de emprego, contribuiriam para transições bem-sucedidas de emprego-a-emprego (veja acima). Além disso, os serviços públicos de emprego focalizar-se-iam no desempregado por longo tempo. Esses serviços lhes ofereceriam programas que seriam adequados às demandas do mercado de trabalho do treinamento personalizado dos procuradores de emprego.

Os sistemas de segurança social focalizar-se-iam nas condições asseguradoras de benefícios e monitoramento eficiente de ofertas de busca de emprego. Os níveis de benefício, embora geralmente adequados, precisariam ser levantados durante os primeiros períodos de desemprego, a fim de melhorar a situação de trabalhadores em transição.

Embora o diálogo institucional social esteja bem desenvolvido, a confiança entre os *parceiros sociais* é uma necessidade urgente de reforço, especialmente em nível nacional. Onde quer que seja possível, níveis descentralizados implicariam uma negociação.

Quanto ao *acompanhamento e financiamento*, prioridade deveria ser dada a medidas e investimentos por empresas e ramos para desenvolver ainda mais a flexissegurança interna e a segurança de transição. Isso deveria ser acompanhado de um foco sobre os procedimentos de demissão no sentido de uma antecipada intervenção e transição. As políticas operantes melhoradas de mercado de trabalho exigiriam um melhor gasto em vez de mais gasto.

Caminho 3: Atacando as capacitações e as lacunas de oportunidade junto à força de trabalho

Esse caminho típico é de interesse dos países onde o desafio chave são as amplas capacitações e as lacunas de oportunidade entre a população. Ele promoveria oportunidades para que as pessoas de baixa capacidade entrassem para o emprego e desenvolvessem suas habilidades a fim de obter uma posição sustentável no mercado de trabalho.

Nesses países, as taxas de emprego tendem a ser altas, mas nem todos os grupos estão igualmente a bordo. Mobilidade para cima precisa ser promovida. Arranjos contratuais tendem a ser suficientemente flexíveis, mas podem em alguns casos ter que proporcionar mais proteção a grupos mais fracos no mercado de trabalho. As lacunas de habilidade e as lacunas de oportunidade podem levar à segmentação em setores e locais de trabalho bem como em resultados no mercado de trabalho. Há riscos de que grupos específicos (mulheres, mães solteiras, migrantes, deficientes, jovens e trabalhadores

idosos) estejam sendo excluídos do mercado de trabalho. Isso pode resultar em altas participações das pessoas em benefícios permanentes e poderia aumentar as taxas de pobreza. As políticas operantes de mercado de trabalho proporcionam poderosos incentivos para aceitação de emprego, mas esforços podem ser necessários para assegurar progresso em termos de qualidade de emprego e níveis de habilidades.

Os benefícios para os cidadãos e a sociedade decorreriam da oferta de melhores oportunidades de mobilidade social para os menos habilitados preparando as pessoas para progredir em diferentes profissões com novas oportunidades.

Arranjos contratuais permitiriam que trabalhadores menos habilitados conseguissem emprego em condições que são favoráveis a empregadores potenciais, mas permitiriam também que eles progredissem para arranjos contratuais mais estáveis quando suas habilidades melhorassem e as relações de trabalho exigissem um caráter mais permanente.

As políticas de aprendizado por toda a vida abordariam as lacunas de oportunidade entre a força de trabalho, começando no sistema de educação inicial. Abandonar a escola cedo seria combatido e os níveis gerais de qualificação dos que abandonam a escola seriam melhorados. Os problemas de analfabetismo entre a população adulta seriam abordados. O treinamento de força de trabalho seria focalizado especialmente entre os menos habilitados. Seriam promovidas as combinações de trabalho e treinamento e mobilidade entre os sistemas de treinamento. Aprendizado informal seria reconhecido e validado e seriam organizados baixos patamares, linguagem de acesso fácil e treinamento com computador dentro e fora do local de trabalho. Levando em consideração sua diversidade e seu porte, as empresas desenvolveriam estratégias abrangentes de habilidades, permitindo que todo seu pessoal fosse treinado e recebesse novas habilidades. As autoridades públicas podem melhorar os incentivos para as empresas para investirem em sua força de trabalho, usando incentivos de taxa ou outros instrumentos. Mas aumentariam também os incentivos para os trabalhadores, por exemplo, pondo um sistema de vantagens individuais de treinamento. Essas vantagens permitiriam que os trabalhadores gastassem uma quantia certa de tempo (de trabalho) e dinheiro em seu desenvolvimento pessoal, em cooperação com seus empregadores.

Políticas operantes de mercado de trabalho distinguiriam claramente entre procuradores de emprego que são suficientemente habilitados, aqueles que precisam fortalecer suas habilidades. Para o primeiro grupo, ênfase pode ser centralizada no apoio à busca de emprego individual. Para o segundo grupo, no entanto, as políticas operantes de mercado de trabalho focalizar-se-iam no fornecimento de treinamento adequado para apoiar uma mobilidade ascendente e sustentável, em vez de rápida reintegração.

Os sistemas sociais de segurança ofereceriam incentivos aos receptores de benefício de baixa habilidade e monitorariam as condições de tais benefícios a fim de assegurar que assumir o trabalho paga, se necessário proporcionando benefícios suplementares ou gradativa diminuição de benefícios. Assim, eles contribuiriam para evitar problemas do trabalhador pobre. Isso contribuiria também para reduzir os custos do trabalho sem salário dos trabalhadores de baixa habilidade.

Onde o papel dos *parceiros sociais* não é fortemente desenvolvido, o diálogo social poderia ser revitalizado trazendo novas questões para discussão, como por exemplo, pesquisa e desenvolvimento (R&D), inovação, educação e habilidades.

Quanto ao *acompanhamento e financiamento*, seriam implementadas melhoras na educação inicial como uma prioridade, mas levariam tempo para serem distribuídas. Melhor treinamento no local de trabalho exigiria investimentos privados, respaldado pelos incentivos públicos. Devem ser fortalecidas as políticas operantes de mercado de trabalho e políticas no campo da segurança social para aumentar o atrativo de recrutamento do trabalhador de baixa habilidade.

Caminho 4: melhorando as oportunidades para os receptores de benefícios e os trabalhadores empregados informalmente.

Esse caminho típico é de interesse dos países que têm experimentado uma reestruturação econômica substantiva, no passado recente, resultando em altos números de pessoas recebendo benefícios a longo prazo com difíceis perspectivas de retornar ao mercado de trabalho. Visaria a melhorar as oportunidades para os receptores de benefício e a mudar do emprego informal para o formal através do desenvolvimento de políticas operantes de mercado de trabalho e sistemas de aprendizado por toda a vida combinados com um nível adequado de benefícios desemprego.

Nesses países, empresas tradicionais, muitas vezes industriais, foram forçadas a dispensar um grande número de pessoas. Trabalhadores desempregados recebem benefícios que são muitas vezes designados como ‘benefícios de saída de mercado de trabalho’ em vez de ‘transição para novo emprego’. Investimentos em políticas operantes de mercado de trabalho são limitados e as oportunidades de encontrar novo emprego são poucas. A administração de benefícios e os serviços públicos de emprego precisam de reforço institucional para proporcionar eficientes políticas operantes de mercado de trabalho. Nova atividade econômica está se desenvolvendo, principalmente em serviços. Para os receptores de benefícios, é difícil agarrar as oportunidades de emprego associadas com esse novo desenvolvimento econômico. Empregos novos têm muitas vezes baixos níveis de proteção, enquanto algumas medidas que se aplicam a empregos antigos podem ser demasiadamente restritivas. Continuam as lacunas de gênero. Muitas pessoas estão recorrendo à economia informal. Os sistemas frágeis de treinamento vocacional se tornam difíceis para os trabalhadores de pouca habilitação e para as pessoas jovens sem experiência de trabalho para se ajustarem às exigências do mercado de trabalho.

Os benefícios para os cidadãos e a sociedade advêm da criação de novas oportunidades para o desempregado e da transformação da atividade econômica informal em economia formal.

No âmbito dos arranjos contratuais, seria seguro que os trabalhadores empregados em setores emergentes da economia, muitos dos quais trabalham com base em períodos fixos ou sem aviso prévio, recebem níveis adequados de proteção. A regularização do trabalho informal poderia se tornar mais atraente melhorando os direitos de

trabalhadores informais proporcionando acesso ao treinamento profissional. Mais emprego regularizado levaria a maiores rendas de taxa e contribuições sociais. Transições para emprego formal exigiriam também reformas adicionais de taxação de trabalho, exigências de registro de negócio bem como fortalecimento de inspetores de trabalho e instituições financeiras que combatem o trabalho informal. Trabalhadores com contratos por tempo indeterminado se beneficiariam de maiores investimentos em seu treinamento e ação imediata em caso de redundância ameaçada. Se essas condições estiverem presentes, há menor necessidade para aplicar regras estritas com respeito às demissões econômicas.

Os sistemas de *aprendizado de toda a vida*, educação e treinamento vocacional deveriam ser desenvolvidos em estreita cooperação com as empresas, voltados para as necessidades do mercado de trabalho. Seriam estimulados os investimentos de companhias em aprendizado de toda a vida. Uma obrigação para os empregadores de investir em seus empregados poderia ser a questão chave em acordo coletivo. O desenvolvimento do aprendizado por toda a vida, e os sistemas de treinamento vocacional exigiriam estreita parceria entre companhias privadas e autoridades públicas. Uma melhor união da alocação de recursos com os resultados da educação é necessária para esses sistemas serem eficientes tendo em vista seu custo.

A capacidade administrativa dos serviços públicos de emprego seria uma prioridade. Isso exige melhoria em termos de número de pessoal, habilidades, processo de tomada de decisão e organização de trabalho. A cooperação entre a administração dos benefícios e os serviços públicos de emprego seria fortalecida a fim proporcionar eficientes *políticas operantes de mercado de trabalho*. As políticas operantes de mercado de trabalho concentrar-se-iam, a longo prazo, nos trabalhadores desempregados e deficientes e trabalhadores ameaçados de demissões. Elas proporcionariam assistência sob medida, inclusive programas mais pertinentes às necessidades do mercado de trabalho, a bem-sucedida volta o emprego de procuradores de emprego. A parceria público-privada de todos os depositários (autoridades públicas em todos os níveis, educação e fornecedores de treinamento, parceiros sociais, companhias, ONGs, agências de emprego privadas) poderiam contribuir para a eficiência das políticas operantes de mercado de trabalho.

Sobre o *sistema de segurança social*, os benefícios seriam levados, em um nível adequado, a possibilitar a procura de emprego sem que os trabalhadores assumissem empregos informais. Ao mesmo tempo, os incentivos ao trabalho e a condição de benefícios, tanto para trabalhadores quanto para empregadores, precisam ser melhorados. Por um lado, encorajariam as pessoas com benefícios que podem trabalhar a procurar empregos e, por outro lado, empregadores a criar novos empregos. Seriam facilitadas as condições para a integração dos deficientes nos mercados de trabalho. Seria melhorada a portabilidade dos direitos de segurança social.

A capacidade dos *parceiros sociais* seria reforçada, e.g., estendendo os direitos de negociar os elementos chave das condições de trabalho, inclusive o tempo de trabalho. Os governos promoveriam a criação de organizações abrangentes do empregador e do empregado e seu surgimento em entidades mais amplas. Poderia ser fortalecido tanto o diálogo bipartido quanto o tripartite. O diálogo social poderia também ser desenvolvido em nível de ramo e regional.

Quanto ao *acompanhamento e financiamento*, prioridade seria dada para levar o sistema de trabalho informal para o de trabalho formal. O reforço institucional dos serviços públicos de emprego e as melhorias na segurança social se tornariam assim mais produtivos. Investimentos no aprendizado por toda a vida exigem esforços conjuntos das autoridades públicas e das empresas. Fazer novo planejamento dos procedimentos de demissão seria possível em paralelo com um melhoramento das políticas operantes de mercado de trabalho, aprendizado por toda a vida e segurança social.

ANEXO II

EXEMPLOS DE FLEXISSEGURANÇA

Os seguintes exemplos ilustram como as políticas de flexissegurança podem funcionar. Elas ressaltam os méritos de uma abordagem integrada através de no mínimo alguns dos quatro componentes de flexissegurança, por que meio a flexissegurança e a segurança se reforçam mutuamente.

O sistema austríaco de pagamento de rompimento. A Áustria combina uma flexissegurança de mercado de trabalho bastante alta com um nível médio de benefícios sociais, acompanhados por eficientes políticas operantes de mercado de trabalho e uma sólida confiança na parceria social. As leis trabalhistas austríacas fornecem um nível *de facto* relativamente baixo de proteção ao emprego, embora as estatísticas mostrem um índice médio. Essa discrepância está ligada aos aspectos de procedimento, que respaldam processos de demissão relativamente brandos. Há relativamente pouca necessidade para os empregadores recorrerem a contratos de período fixo, cuja participação está abaixo da média (9% em 2006 contra 14,4% da média da União Européia). As taxas de desemprego correspondem à meta da de Lisboa (70,2% no total e 63,5% para as mulheres). A participação no aprendizado por toda a vida superou a meta da UE e está em 12,9% (2005). Em 12%, a taxa de risco de pobreza é baixa.

Nesse contexto, uma inovação muito importante foi realizada em 2003, quando o novo sistema de pagamento de rompimento entrou em vigor. No sistema antigo, o pagamento de rompimento a trabalhadores redundantes dependia da duração do relacionamento de emprego. Isso significava que os trabalhadores, quando passavam de um emprego para outro, perderiam seus direitos acumulados. O novo sistema obriga o empregador a pagar uma quantia fixa mensal em uma conta personalizada mantida pelo trabalhador. Os trabalhadores podem sacar dessa conta no caso de demissão. O novo sistema elimina os efeitos desestimulantes de mobilidade e evita que os trabalhadores percam suas reivindicações nos casos de término, por si próprio, do relacionamento de trabalho. Além disso, as Fundações Trabalhistas (*Arbeitsstiftungen*) são um modelo particularmente bem-sucedido para amenizar as consequências de reestruturações. Elas servem como agências de transição para apoiar a colocação de emprego-a-emprego no caso de ameaçada demissão em massa, aplicando os princípios de intervenção anterior e ação conjunta pelas partes pública e privada concernentes.

O Triângulo Dourado Dinamarquês. O mercado de trabalho dinamarquês mostra uma combinação bem-sucedida da flexibilidade e segurança, oferecendo leis flexíveis de trabalho e proteção de emprego relativamente baixa, esforços extensivos ao aprendizado por toda a vida e às políticas operantes de mercado de trabalho, e um sistema generoso de segurança social. Isso remonta ao assim chamado ‘Acordo de Setembro’ de 1899, que tratava do direito de contratar e demitir com o desenvolvimento de um sistema público de benefícios de emprego. Na década de 1960, com o estabelecimento do Serviço Público de Emprego, o estado assumiu grande parte do risco desemprego. No final da década de 1980 e início da de 1990, as políticas operantes de mercado de trabalho foram acrescentadas, visando a motivar o desempregado, a procurar e aceitar empregos bem como a melhorar suas qualificações. Foi estimulado o desenvolvimento de habilidades por um sistema de rotação de emprego, permitindo que os trabalhadores fossem treinados enquanto pessoas desempregadas os substituíssem temporariamente.

Juntos, esses elementos formam o assim chamado Triângulo Dourado de arranjos contratuais flexíveis, generosos esquemas de segurança social e bem-estar e extensivas políticas operantes de mercado de trabalho. A Dinamarca é caracterizada por taxas muito altas de emprego (77,4% em 2006), muito baixas de desemprego (3,9%), desemprego de jovens (7,7%) e desemprego a longo prazo (0,8%), alta mudança de emprego (um quarto dos empregados permaneceram com o mesmo empregador por menos de um ano), alta participação no aprendizado por toda a vida (27,4%), baixa taxa de risco de pobreza (12%) e um alto sentimento de segurança entre a população.

Trabalho Temporário nos Países Baixos. O ‘Acordo de Wassenaar’ (1982) da Holanda negociou moderação de salário para emprego, e preparou o terreno para o desenvolvimento de emprego de meio expediente no contexto dos acordos coletivos. Os empregos de meio expediente são principalmente contratos por tempo indeterminado e não deveriam ser confundidos com ‘emprego precário’. A grande maioria dos trabalhadores de meio expediente, que são principalmente mulheres, fazem isso voluntariamente. Durante a década de 1990, a inflexibilidade relativa do mercado de trabalho era uma crescente preocupação, mas autoridades públicas não puderam chegar a um acordo sobre a modernização das leis trabalhistas. Os Parceiros Sociais (na Fundação do Trabalho) foram finalmente convidados a negociar um acordo de um pacote. Seu acordo concentrava-se sobre o fortalecimento da posição de trabalhadores a respeito de contratos temporários, reduzindo assim a precariedade sem abandonar o aspecto de flexibilidade. Continha três ingredientes principais: (1) limitar o uso consecutivo de contratos por tempo determinado a três (sendo o próximo contrato de tempo indeterminado); (2) eliminar obstáculos para as agências temporárias; (3) reconhecimento de contratos de período fixo e agências temporárias no código de trabalho e introdução de proteção e pagamento mínimos. Trabalhadores de uma agência temporária seriam cobertos por um acordo coletivo que proporciona garantias de salário, treinamento e pensão suplementar. O acordo passou a ser parte da legislação; a Lei de Flexibilidade e Segurança entrou em vigor no dia 1º de janeiro de 1999. Durante a década de 1990, os holandeses tiveram uma drástica redução de desemprego e uma forte criação de emprego. As taxas de emprego estão altas, em geral (74,3% em 2006) bem como para mulheres (67,7%). Emprego equivalente ao de tempo integral é baixo devido à alta taxa do de meio expediente. Desemprego é baixo (3,9%), e o mesmo vale para o desemprego de jovens (6,6%) e desemprego a longo prazo (1,7%). A participação no aprendizado por toda a vida é relativamente alta (15,9%). Em 11%, a taxa de risco de pobreza é relativamente baixa.

Redução de contrato por tempo determinado na Espanha. A Espanha experimenta uma porção persistentemente alta de contratos por tempo determinado, cobrindo cerca de 34% do total de emprego. Um acordo abrangente foi assinado em maio de 2006, operando até o fim de 2007, entre os parceiros sociais, e apoiado pelo governo, diminuindo o uso excessivo de contratos por tempo determinado e amenizando as exigências dos empregadores. Qualquer trabalhador que tenha assinado dois ou mais contratos por tempo determinado com a mesma companhia, e que tenha servido na mesma função por mais de 24 meses em um período de 30 meses, automaticamente adquire um contrato por tempo indeterminado; nesse contrato rompimento obrigatório é reduzido de 45 para 33 o pagamento de dias por ano trabalhado.

O acordo de Parceiro Social ‘Para 2016’ na Irlanda. A economia irlandesa e o mercado de trabalho têm passado por um período de rápida mudança nos últimos anos.

A Irlanda foi transformada de uma economia de baixa renda, crescimento lento com altas taxas de desemprego em um país com alto crescimento, alta renda e baixo desemprego. A Irlanda tem um mercado flexível e está fortalecendo seu investimento em políticas operantes de mercado de trabalho (0,75% do PIB comparado com a média de 0,5% da União Européia). A consecução educacional baixa de trabalhadores antigos (41,75% de idosos com 45-54 anos com o mais baixo nível secundário) reflete investimento inicial abaixo do normal, mas isso está melhorando consideravelmente para as gerações mais jovens. A participação de aprendizado por toda a vida ainda está abaixo dos melhores desempenhos da União Européia e reflete dificuldades para assegurar oportunidades para os trabalhadores menos habilitados e mais idosos. O acordo de 2006 'Para 2016' está assumindo esses desafios com uma abordagem abrangente. Ele identifica uma necessidade de maior participação, produtividade e acionamento, com um maior foco sobre o desempregado a longo prazo, jovens desempregados e aqueles que estão mais afastados do mercado de trabalho. Assinala também que a melhoria de habilidades deve ser focalizada no aprendizado no ambiente de trabalho (inclusive habilidades básicas) nos trabalhadores menos habilitados e vulneráveis bem como migrantes. Ele esboça planos para expandir o aprendizado no ambiente de trabalho, e aumentar o financiamento para o Fundo de Educação Básica do Local de Trabalho, atacando os problemas de analfabetismo.

ANEXO III **INDICADORES FUNDAMENTAIS RELEVANTES PARA A** **FLEXISSEGURANÇA**

Os indicadores arrolados abaixo, cuja maioria foi tirada da lista acordada de indicadores para monitorar As Diretrizes Europeias de Emprego, podem ser considerados como relevantes para cada um dos quatro componentes, bem como os resultados gerais do mercado de trabalho.

A. Arranjos contratuais flexíveis

- Rigor da proteção de emprego, total, para empregados permanentes e não permanentes (OECD)
- Diversidade de razões para arranjos contratuais e de trabalho (EUROSTAT)

B. Estratégias abrangentes de aprendizado por toda a vida

- Porcentagem da população adulta entre 25 e 64 participando de educação e treinamento (EUROSTAT)
- Consecução educacional de grupos etários de 45-54 e 25-34 (participação da população com no mínimo educação de 2º Grau) (AUROSTAT)

C. Eficientes Políticas operantes de mercado de trabalho

- Gastos nas políticas ativas e passivas de mercado de trabalho como uma porcentagem do GDP (EUROSTAT)
- Gastos nas políticas ativas e passivas de mercado de trabalho por pessoa desempregada (EUROSTAT)
- Número de participantes nas políticas ativas de mercado de trabalho, por tipo de medida (OECD)
- Participação de desempregados jovens e adultos a quem não foi oferecido um emprego ou uma medida de ativação dentro de 6 ou 12 meses respectivamente (EUROSTAT)

D. Sistemas modernos de segurança social

- Proporções líquidas de substituição nos primeiros bem como nos subseqüentes 5 anos (OECD)
- Armadilha de desemprego, vista como uma medida de níveis de benefícios (OECD)

E. Resultados do mercado de trabalho

- Taxa de desemprego, total, para mulheres, e para trabalhadores idosos (EUROSTAT)
- Proporção de desemprego de jovens (15-24 anos) (EUROSTAT)
- Taxa de desemprego por longo prazo (EUROSTAT)
- Crescimento da produtividade de trabalho (EUROSTAT)
- Qualidade no trabalho (em elaboração)
- Em risco das taxas de pobreza (EUROSTAT)