



A segunda fase da flexigurança: uma análise das práticas e políticas nos Estados-Membros

Resumo executivo

Introdução

A flexigurança, uma estratégia que visa reforçar simultaneamente a flexibilidade e a segurança no mercado de trabalho, tem estado na agenda de discussão pública e política em toda a Europa desde a década de 1990. Face à recente crise económica, colocou-se a questão de saber se a flexigurança, desenvolvida numa altura em que se registava um bom desempenho da economia e do mercado de trabalho, também funciona em «tempos difíceis», ou seja, interessa perceber se está a ser aplicada, e de que forma, nos Estados-Membros da União Europeia em períodos de dificuldades económicas.

O presente projeto de investigação estuda a segunda fase da flexigurança através da identificação de um grande número de instrumentos públicos e de instrumentos que têm na sua base os parceiros sociais e que combinam elementos de flexibilidade e segurança, contribuindo, por conseguinte, para o sistema nacional de flexigurança, ainda que não sejam designados dessa forma. Este exercício deverá contribuir para tornar mais palpável o conceito da flexigurança, que é um tanto ambíguo, apresentando um número considerável de exemplos de formas de concretização da flexigurança.

Devido a limitações metodológicas, só é possível analisar instrumentos políticos isolados, em vez de ter em conta os sistemas nacionais de flexigurança na sua globalidade. Consequentemente, não é possível fornecer comparações relativamente aos diferentes níveis de progresso verificados na aplicação da flexigurança entre os diferentes países (ou seja, não é possível determinar até que ponto os diversos Estados-Membros são «flexiguros»). No entanto, os resultados podem, pelo menos, ser considerados como uma indicação da aplicação, ou não, da flexigurança em toda a Europa, bem como da forma como está a ser implementada.

Contexto político

O aparecimento da flexigurança como instrumento político remonta à década de 1990 e coincide com uma

série de reformas do mercado de trabalho realizadas na Dinamarca e nos Países Baixos, impulsionadas pelo crescimento económico, a globalização, uma erosão crescente da coesão social, as desigualdades na distribuição de rendimentos e nas oportunidades de emprego, bem como uma diversidade crescente de acordos contratuais em matéria laboral.

A flexigurança, como conceito, foi enunciada pela primeira vez nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, em março de 2006. Posteriormente, a flexigurança tornou-se um dos principais temas do debate político europeu, dando lugar a uma série de contributos e documentos de estratégia da Comissão Europeia, dos Comitês de Proteção Social e de Emprego, do Comité Económico e Social e dos parceiros sociais europeus.

Quando, em finais de 2008, a mais grave recessão económica desde o período do pós-Segunda Guerra Mundial atingiu a Europa, o debate sobre a flexigurança foi reavivado, desta feita, impulsionado por uma escassez da procura de mão-de-obra. Apesar do respaldo contínuo dado pela UE à flexigurança, pode observar-se – por motivos diferentes – a oposição de académicos e parceiros sociais a esta estratégia. No entanto, continua a existir consenso em torno da ideia de que a flexigurança poderia contribuir para gerar vantagens para todas as partes – também em tempos de crise –, caso fosse adaptada às condições gerais entretanto alteradas.

Principais conclusões

No que respeita às dimensões identificadas na «matriz de flexigurança» comumente aplicada, entre os vários instrumentos analisados que podem ser considerados como medidas de flexigurança implementadas na Europa, a dimensão da flexibilidade com maior preponderância, especialmente na Europa Central e Oriental, é a flexibilidade dos custos do trabalho (subsídios ao

emprego ou apoio aos custos de formação), seguida pela flexibilidade externa (recolocação externa e apoio à reintegração de trabalhadores despedidos). Em consonância com essa observação, a dimensão da segurança mais comum entre os instrumentos identificados é a segurança do rendimento (altamente prevalente entre os instrumentos analisados no caso dos países nórdicos/escandinavos e dos países da Europa Continental), seguida pela segurança do emprego (abrangida, mais frequentemente, entre os instrumentos identificados nos países do Continente Europeu e nos países anglo-saxónicos). A maioria dos instrumentos identificados serve simultaneamente vários tipos de flexibilidade e de segurança.

O princípio mais comum da flexigurança subjacente aos instrumentos identificados é a criação de novos postos de trabalho e a manutenção dos existentes (especialmente prevalente entre os instrumentos identificados no caso dos países nórdicos/escandinavos), seguido pela promoção das transições (a percentagem mais baixa de tais instrumentos foi registada nos países mediterrânicos). Mais de 90% dos instrumentos analisados visam mais de um objetivo, sendo comuns várias combinações com a aprendizagem ao longo da vida, tais como o desenvolvimento de competências relacionado com a oferta de disposições contratuais flexíveis e fiáveis, a criação de melhor emprego, o fomento das transições ou da igualdade.

A maioria das medidas públicas identificadas tem como alvo as entidades patronais; contudo, uma elevada percentagem de instrumentos visa igualmente os trabalhadores (por exemplo, em matéria de disposições contratuais ou de criação de empregos de melhor qualidade), bem como os desempregados e aqueles que se encontram à margem do mercado de trabalho (criação de emprego e apoio à transição, incluindo medidas para promover a igualdade e superar a segmentação).

A grande maioria dos casos coligidos foram iniciados por órgãos administrativos, quer nacionais, quer regionais. Foi possível confirmar a participação dos parceiros sociais em ligeiramente menos de metade das medidas identificadas. Na esmagadora maioria dos casos, os parceiros sociais desempenharam um papel ativo na negociação da conceção e implementação das medidas por meio de acordos coletivos. Num menor número de casos, contribuíram igualmente de forma empenhada para o financiamento, implementação, administração e avaliação. O envolvimento dos parceiros sociais pode ser visto como uma condição prévia importante, embora não suficiente, para remeter explicitamente

para o equilíbrio entre flexibilidade e segurança, podendo contribuir igualmente para o estabelecimento da partilha de custos de financiamento do instrumento.

Uma percentagem relativamente elevada dos instrumentos analisados foi implementada como um instrumento no quadro da recessão, ou foi alterada para responder melhor à dinâmica socioeconómica em mudança no ambiente de (pós-) crise, sendo também caracterizada por uma utilização mais frequente por parte do grupo-alvo durante ou no rescaldo da crise, quando comparado com o verificado em «tempos de bonança». Esta realidade coloca em evidência a viabilidade potencial da flexigurança também em tempos economicamente difíceis.

Indicadores para políticas

A presente análise mostra que existe um elevado número de medidas, incluindo a cooperação entre os governos e os parceiros sociais, benéfico para a conceção de instrumentos com grande potencial para se tornarem vantajosos para todas as partes - trabalhadores e empregadores. Ao mesmo tempo, é possível identificar alguma margem de melhoria no que respeita à participação dos parceiros sociais, em especial na Europa Central e Oriental e nos países anglo-saxónicos.

No atual clima económico, parece ser ainda mais importante do que no passado um equilíbrio entre as medidas de flexigurança destinadas aos trabalhadores que beneficiam de alguma proteção (insiders) e aos trabalhadores relativamente desprotegidos (outsiders). Os instrumentos que visam os trabalhadores que beneficiam de proteção poderiam, por exemplo, prender-se com a flexibilidade do tempo de trabalho ou com a mobilidade interna (incluindo as mudanças de atividade profissional em situação de emprego), exigindo, por conseguinte, também um financiamento público comparativamente mais baixo. Entre os instrumentos analisados, foram poucas as medidas dessa natureza identificadas no que respeita à Europa Central e Oriental, o que revela a existência de alguma margem para a introdução de melhorias. As medidas que visam os trabalhadores desprovidos de proteção deverão ter em conta as necessidades dos mais afetados pela crise económica, como os jovens.

Deverá prestar-se maior atenção ao alinhamento entre os sistemas de segurança social e o conceito de flexigurança. Neste contexto, será aconselhável uma participação mais intensa dos parceiros sociais nas iniciativas e regulamentação pertinentes.

Informações adicionais

O relatório *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the Member States* (A segunda fase da flexigurança: uma análise das práticas e políticas nos Estados-Membros) está disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1183.htm>

Para mais informações, contactar Funda Celikel-Esser, Responsável pela Investigação, fce@eurofound.europa.eu