



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 27.6.2007
COM(2007) 359 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

Para a definição de princípios comuns de flexigurança:

Mais e melhores empregos mediante flexibilidade e segurança

{SEC(2007) 861}
{SEC(2007) 862}

ÍNDICE

1.	Os desafios e as oportunidades da globalização e da mudança	3
2.	Uma abordagem integrada da flexigurança.....	4
3.	Políticas de flexigurança: a experiência dos Estados-Membros	8
4.	A flexigurança e o diálogo social.....	9
5.	Desenvolver princípios comuns de flexigurança	9
6.	Os percursos da flexigurança	11
7.	A dimensão financeira da flexigurança.....	12
8.	As etapas seguintes: A flexigurança e a estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego.....	13
ANEXO I PERCURSOS DE FLEXIGURANÇA		15
ANEXO II EXEMPLOS DE FLEXIGURANÇA.....		22
ANEXO III INDICADORES DE REFERÊNCIA RELEVANTES PARA A FLEXIGURANÇA.....		25

1. OS DESAFIOS E AS OPORTUNIDADES DA GLOBALIZAÇÃO E DA MUDANÇA

A forma como os europeus vivem e trabalham está a evoluir rapidamente¹. Para o facto contribuem quatro principais factores: integração económica a nível europeu e internacional; o desenvolvimento de novas tecnologias, em especial nas áreas da informação e da comunicação; o envelhecimento demográfico das sociedades europeias, conjugado com taxas médias de emprego ainda relativamente baixas e elevados níveis de desemprego de longa duração, que colocam em risco a viabilidade dos sistemas de protecção social; e o desenvolvimento de mercados de trabalho segmentados em muitos países², onde coexistem trabalhadores relativamente protegidos e outros desprovidos de qualquer protecção (*insiders* e *outsiders*).

Na generalidade, a globalização é benéfica para o crescimento e o emprego, mas as mudanças que gera implicam respostas rápidas por parte das empresas e dos trabalhadores. Na UE, o emprego tem vindo a crescer e o desemprego a diminuir a um ritmo constante. Registam-se desenvolvimentos positivos que é possível explorar, embora existam ainda 17 milhões de desempregados na UE (2007) e as economias europeias continuem por reestruturar. A adaptação exige um mercado de trabalho mais flexível, conjugado com níveis de segurança que dêem resposta às novas necessidades dos empregadores e dos trabalhadores. A Europa deve criar mais e melhores empregos para gerir a mudança e os novos riscos sociais. Deve reduzir a segmentação dos mercados de trabalho e a precariedade do emprego, promovendo a integração sustentada e a acumulação de competências. Na categoria dos *outsiders* do mercado de trabalho, predominam já as mulheres, os jovens e os migrantes, e os trabalhadores mais velhos enfrentam inúmeras dificuldades para encontrar ou manter um emprego³. Mesmo os trabalhadores com contratos de duração indeterminada têm motivos para se sentirem ameaçados, na medida em que, em caso de despedimento, se deparam com as mesmas dificuldades em encontrar empregos de qualidade.

Para concretizar os objectivos de Lisboa de mais e melhores empregos, são necessárias novas formas de flexibilidade e segurança para indivíduos e empresas, bem como para os Estados-Membros e a União. Os indivíduos têm cada vez mais necessidade de segurança no emprego e não num posto de trabalho específico, já que são cada vez menos os que guardam o mesmo posto para toda a vida. As empresas, em especial as PME, precisam de adaptar os respectivos efectivos à evolução das condições económicas. Devem ser capazes de contratar mão-de-obra com as competências que mais se adequem às suas necessidades, mais produtiva e adaptável, o que se traduz em maior inovação e competitividade. Não obstante, a Europa não está a adaptar-se tão bem como seria de esperar aos choques impostos à sua economia, o que pode acentuar as reservas associadas à externalização e à deslocalização⁴ e agravar as desigualdades de rendimento e as disparidades entre trabalhadores especializados e não especializados⁵. A UE e os seus Estados-Membros têm de avançar para uma economia de conhecimento dinâmica e bem sucedida,

¹ BEPA (2007): *Europe's Social Reality*.

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

³ OCDE (2006): *Live longer, work longer*. Ver também OCDE (2007) *Employment Outlook*.

⁴ BEPA (2006): *EU competitiveness and industrial location*.

⁵ J. Hudson: *Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?*

distribuindo mais equitativamente pela sociedade os benefícios da prosperidade. O processo de mudança tem de resultar em vantagens para um maior número de pessoas e gerar maior mobilidade profissional ascendente. É necessário que mais pessoas desfavorecidas vejam melhorada a sua situação.

Os cidadãos europeus aceitam a necessidade de adaptação e mudança: 76% dos europeus concordam que os empregos para toda a vida, ao serviço do mesmo empregador, são algo que pertence ao passado; 76% consideram também que a aptidão para a mobilidade profissional constitui hoje uma vantagem quando se procura um emprego; 72% das pessoas defendem uma maior flexibilização dos contratos de trabalho, de forma a fomentar a criação de emprego; por último, 88% dos cidadãos afirmam que a formação contínua melhora as oportunidades de carreira⁶.

A resposta política global da UE aos desafios e às oportunidades da globalização traduz-se na estratégia renovada de Lisboa para o crescimento e o emprego. O Conselho Europeu exortou os Estados-Membros a definir de forma mais sistemática, nos respectivos Planos Nacionais de Reformas, "estratégias políticas abrangentes destinadas a melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas". A Comissão, em conjunto com os Estados-Membros e os parceiros sociais, foi chamada a explorar "o desenvolvimento de um conjunto de princípios comuns no domínio da flexigurança", enquanto referência útil para a criação de mercados de trabalho mais abertos e reactivos e de locais de trabalho mais produtivos⁷.

2. UMA ABORDAGEM INTEGRADA DA FLEXIGURANÇA

A razão de ser de uma abordagem integrada da flexigurança é a necessidade de concretizar os objectivos da estratégia renovada de Lisboa⁸, em especial o da criação de mais e melhores empregos, e, ao mesmo tempo, modernizar os modelos sociais europeus. Para tal, são precisas políticas que visem, simultaneamente, a flexibilidade dos mercados de trabalho, da organização do trabalho e das relações laborais e a segurança (segurança no emprego e segurança social).

A flexigurança visa garantir aos cidadãos da UE um elevado nível de segurança profissional, isto é, a possibilidade de encontrar facilmente um emprego em qualquer etapa da vida activa e usufruir de boas perspectivas de progressão de carreira, numa envolvente económica em rápida mutação. Pretende também ajudar empregadores e trabalhadores a tirar pleno partido das oportunidades da globalização. Desta forma, cria uma situação em que segurança e flexibilidade se podem reforçar mutuamente.

Os Estados-Membros devem redobrar esforços para tornar os respectivos mercados de trabalho mais propícios ao emprego: as medidas políticas são, por vezes, concebidas e aplicadas de uma forma fragmentada que não responde aos problemas mais vastos do mercado de trabalho. Com demasiada frequência, as políticas visam aumentar a flexibilidade para as empresas *ou* a segurança para os trabalhadores; em resultado, neutralizam-se ou contradizem-se. A retoma económica, com o maior

⁶ *European Employment and Social Policy*, Eurobarómetro 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 anuais de Janeiro e Dezembro de 2006: Orientação 21.

crescimento em seis anos e 7 milhões de novos postos de trabalho a serem criados entre 2005 e 2008, constitui uma oportunidade para a União e os Estados-Membros. É chegado o momento de redobrar esforços e realizar as reformas necessárias para cumprir os compromissos assumidos pela União em matéria de crescimento e emprego e coesão económica e social.

Flexigurança: o que é?

A flexigurança pode definir-se como uma estratégia integrada que visa aumentar, em simultâneo, a flexibilidade e a segurança no mercado de trabalho.

A flexibilidade tem a ver, por um lado, com transições bem sucedidas ao longo da vida: entre a escola e o mundo profissional, entre postos de trabalho, entre períodos de desemprego ou inactividade e emprego e entre a vida activa e a reforma. Não se restringe a dar maior liberdade às empresas para contratar ou despedir pessoal e não implica que os contratos de duração indeterminada se tornem obsoletos. Trata-se, sim, de favorecer a progressão dos trabalhadores para melhores empregos, numa perspectiva de mobilidade ascendente e desenvolvimento óptimo de talentos. A flexibilidade diz também respeito a formas flexíveis de organizar o trabalho, capazes de rápida e eficazmente gerir novas necessidades produtivas e competências, bem como a uma maior facilidade de conjugar responsabilidades profissionais e privadas. A segurança, por outro lado, representa mais do que a garantia de manter um posto de trabalho: implica também dotar as pessoas das competências que lhes permitam progredir nas suas vidas profissionais e ajudá-las a encontrar novos empregos. Trata-se ainda de garantir um nível adequado de subsídios de desemprego que facilite as transições. Por último, inclui oportunidades de formação para todos os trabalhadores, em especial os pouco especializados e os mais velhos.

Deste modo, empresas e trabalhadores podem beneficiar de flexibilidade e de segurança, designadamente mercê de uma melhor organização do trabalho⁹, de uma mobilidade ascendente resultante da melhoria de competências e de investimentos em formação que são vantajosos para as empresas, ao mesmo tempo que ajudam os trabalhadores a adaptarem-se e a aceitar a mudança.

As componentes da flexigurança

A Comissão e os Estados-Membros, com base na experiência e em estudos realizados, chegaram a um consenso quando ao facto de as políticas de flexigurança poderem ser concebidas e aplicadas em torno de quatro componentes políticas:

- *Disposições contratuais flexíveis e fiáveis* (tanto na perspectiva do empregador como do trabalhador, dos *insiders* como dos *outsiders*), mercê da modernização das legislações laborais, dos acordos colectivos e da organização do trabalho;
- *Estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida* para garantir a constante adaptabilidade e empregabilidade dos trabalhadores, em especial os mais vulneráveis;

⁹ OCDE (2006): *Live longer, work longer*.

- *Políticas activas de emprego* que, com eficácia, ajudem as pessoas a lidar com a rapidez da mudança, reduzam os ciclos de desemprego e facilitem as transições para novos empregos;
- *Sistemas de segurança social modernos*, que assegurem apoios adequados ao rendimento, fomentem o emprego e facilitem a mobilidade no mercado de trabalho. Aqui se inclui uma ampla cobertura em termos de protecção social (subsídios de desemprego, pensões e cuidados de saúde), que ajude as pessoas a conjugar responsabilidades profissionais, privadas e familiares, como a assistência a filhos.

Como funciona a flexigurança

Uma análise económica¹⁰ confirma que estas quatro componentes podem apoiar-se mutuamente e melhorar o emprego (tanto a taxa global, como a das mulheres, dos jovens e dos trabalhadores mais velhos), diminuir o número de pessoas em risco de pobreza e o reforçar o capital humano.

Enquanto alguns trabalhadores se encontram em situações de muita flexibilidade e pouca segurança, outros estão vinculados a *disposições contratuais* que desincentivam ou atrasam as transições. Este é particularmente o caso quando existe uma legislação rigorosa de protecção do emprego contra os despedimentos por motivos económicos. Segundo estudos realizados¹¹, uma legislação rigorosa de protecção do emprego¹² reduz o número de despedimentos, mas também a taxa de reinserção no mercado de trabalho após um período de desemprego. Na decisão de contratar novos efectivos, as empresas terão em consideração a probabilidade de virem a ter de suportar elevados custos de despedimentos. Este é um dado que reveste especial relevância para as pequenas empresas. Outras análises¹³ sugerem ainda que, embora sejam limitadas as repercussões no desemprego total de uma legislação rigorosa de protecção do emprego, esta pode ter efeitos negativos nos grupos com maiores dificuldades para entrar no mercado de trabalho, tais como os jovens, as mulheres, os trabalhadores mais velhos e os desempregados de longa duração. As mulheres, por exemplo, tendem mais frequentemente a alternar períodos de emprego e inactividade, em especial quando tentam conciliar vida profissional e familiar, e, por conseguinte, são mais afectadas pelas dificuldades de contratação decorrentes de uma legislação rigorosa de protecção do emprego. Uma legislação deste tipo incentiva, por vezes, o recurso a vários tipos de contratos temporários que proporcionam uma protecção diminuta — frequentemente oferecidos a mulheres e jovens — e limitam a progressão para contratos de duração indeterminada¹⁴. Daqui resulta uma segmentação do mercado de trabalho que a flexigurança procura resolver. A legislação de protecção do emprego tem também, evidentemente, efeitos

¹⁰ Comissão Europeia: O Emprego na Europa 2006, Capítulo 2.

¹¹ OCDE(2007) *Employment Outlook*, pp. 69-72.

¹² A OCDE avalia globalmente o carácter rigoroso da legislação de protecção do emprego. Ver, por exemplo, OCDE (2004): *Employment Outlook*.

¹³ Por exemplo, *Algan and Cahuc (2004), Job Protection: the Macho Hypothesis*, IZA DP no. 1192 e *Nickell and Layard, (1999), Labour Market Institutions and Economic Performance*, in: *Ashenfelter and Card (Eds.), Handbook of Labour Economics*.

¹⁴ Comissão Europeia: O Emprego na Europa 2004

positivos: incentiva as empresas a investir em formação e promove lealdade e maior produtividade por parte dos trabalhadores.

São necessárias *estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida* e melhores investimentos em recursos humanos para dar resposta à rápida mudança e à inovação. Este elemento é cada vez mais crucial, tanto para a competitividade das empresas como para a empregabilidade dos trabalhadores a longo prazo. Uma formação inicial de qualidade, amplas competências fundamentais e investimentos contínuos nas aptidões melhoram as oportunidades de as empresas se adaptarem à evolução económica, mas também as hipóteses de os trabalhadores manterem um emprego ou encontrarem um novo. Uma participação importante em acções de aprendizagem ao longo da vida está positivamente associada a taxas elevadas de emprego elevado e a baixos níveis de desemprego (de longa duração)¹⁵. Não obstante, demasiadas vezes, estes investimentos beneficiam apenas os trabalhadores altamente especializados¹⁶. Os que mais carecem de aprendizagem, tais como os trabalhadores pouco especializados, os trabalhadores com contratos temporários, os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores mais velhos, são os que mais sofrem do subinvestimento na formação. Um factor que pode dissuadir as empresas de investir em competências é a probabilidade de o seu pessoal especializado vir a ser contratado por outros empregadores. A partilha de custos, por exemplo através de fundos a nível sectorial, pode evitar parcialmente este problema. As estratégias inclusivas de aprendizagem ao longo da vida exigem o envolvimento activo de governos, parceiros sociais, empresas e trabalhadores.

Sistemas modernos de segurança social, que garantam prestações de desemprego adequadas, e *políticas activas de emprego* são componentes essenciais que proporcionam segurança de rendimento e apoio na transição entre empregos. Para compensar as consequências negativas em termos de rendimento durante essa transição, são necessários sistemas que assegurem níveis suficientes de prestações de desemprego; no entanto, estas prestações podem ter repercussões negativas na intensidade da procura de emprego e reduzir os incentivos financeiros que levam a aceitar trabalho. Este problema pode ser compensado, em larga medida, pela criação de sistemas eficazes de apoio à procura de emprego e de incentivos ao trabalho¹⁷ que assegurem um equilíbrio entre direitos e obrigações. Estudos realizados sugerem que uma assistência directa na procura de emprego, tal como acções de formação e clubes de emprego, pode constituir uma das medidas mais eficazes para ajudar os desempregados a encontrar trabalho¹⁸. As despesas com políticas activas de emprego estão associadas a uma redução do desemprego global¹⁹. A eficácia destas políticas está positivamente relacionada com uma legislação de protecção do emprego menos rigorosa²⁰.

Uma estratégia de flexigurança eficaz tem de conjugar cuidadosamente a função de garantia de rendimento do sistema de prestações de desemprego e uma abordagem

¹⁵ Emprego na Europa 2006, p. 108.

¹⁶ OCDE (2005): *Promoting Adult Learning*.

¹⁷ OCDE (2005): *From unemployment to work*.

¹⁸ Jochen Kluve, *The Effectiveness of Active Labour Market Policy*, IZA Discussion Paper, Março de 2007.

¹⁹ OCDE (2006): *OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience*.

²⁰ Jochen Kluve (ver supra).

adequada de "activação", destinada a facilitar as transições entre empregos e fomentar a progressão de carreira. A experiência demonstra que os trabalhadores sentem-se mais protegidos por prestações de desemprego adequadas do que por uma protecção rigorosa contra os despedimentos. Também as políticas activas de emprego têm um efeito positivo no sentimento de segurança dos trabalhadores²¹. Quando questionados sobre as suas hipóteses de encontrar um emprego em caso de despedimento, os inquiridos reagem de forma muito diferente em função do país da Europa de onde provêm. Por exemplo, os trabalhadores franceses, cobertos por uma legislação rigorosa de protecção do emprego, classificam de muito baixas as hipóteses de encontrar outro emprego, enquanto os dinamarqueses, sujeitos a uma legislação moderada, as consideram muito boas²². Este facto mostra que um nível adequado das prestações de desemprego, políticas activas de emprego eficazes e mercados de trabalho dinâmicos reforçam o sentimento de segurança das pessoas.

3. POLÍTICAS DE FLEXIGURANÇA: A EXPERIÊNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS

Nos últimos anos, os resultados favoráveis em termos socioeconómicos e de emprego registados por certos Estados-Membros inspiraram o debate sobre flexigurança, tal como o sublinha a estratégia de emprego reformulada da OCDE²³. A OCDE define flexigurança segundo as seguintes características globais: legislação moderada de protecção do emprego; elevada participação em acções de aprendizagem ao longo da vida; despesas elevadas em políticas de emprego (passivas e activas); sistemas de prestações de desemprego generosos, que equilibrem direitos e obrigações; ampla cobertura dos sistemas de segurança social; e importante intervenção sindical. Os resultados socioeconómicos traduzem-se em altas taxas de emprego, baixas taxas de desemprego e níveis reduzidos de pobreza relativa, comparativamente à média da UE. Os trabalhos realizados pela OCDE²⁴, a OIT²⁵ e a Comissão Europeia²⁶ revelam que políticas de flexigurança contribuíram para estes resultados favoráveis.

Em sintonia com a estratégia para o crescimento e o emprego, a flexigurança deve ser considerada num contexto mais vasto. Políticas macroeconómicas fortes e financeiramente sustentáveis e estratégias microeconómicas eficazes, em paralelo com mercados de produtos, serviços e capitais abertos e competitivos, geram uma envolvente onde as empresas podem aproveitar as oportunidades emergentes, financiar novas ideias comerciais e criar empregos. Do mesmo modo, a flexigurança deve ser complementada por políticas sociais que visem os mais desfavorecidos e os que mais afastados estão do mercado de trabalho.

²¹ OCDE (2004, ver supra) e Postel-Vinay and Saint-Martin (2004) '*Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?*'

²² *European Employment and Social Policy*, Eurobarómetro especial 261, p. 27.

²³ OCDE (2006), *Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*.

²⁴ Ibidem.

²⁵ OIT, Sétima reunião regional europeia, 14-18 de Fevereiro de 2005: conclusões oficiais, n.º 18; OIT, *Changing Patterns of Work*, Relatório do Director-Geral, Junho de 2006: páginas 33-35. Ver também: S. Cazes and A. Nesporova, *Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe*, OIT 2007.

²⁶ OCDE (2006), *Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy*. Comissão Europeia, DG EMPL, *Employment in Europe 2006*.

O anexo II evidencia alguns exemplos de países que estão a aplicar eficazmente políticas de flexigurança ou a dar respostas aos desafios que se lhes colocam de forma global e centrada na flexigurança.

Para acompanhar a eficácia das políticas de flexigurança, os Estados-Membros e a Comissão estão a discutir a definição e a utilização de indicadores relevantes para a flexigurança; os resultados, até ao momento, destes trabalhos em curso constam do anexo III.

4. A FLEXIGURANÇA E O DIÁLOGO SOCIAL

O envolvimento activo dos parceiros sociais é fundamental para que a flexigurança gere benefícios para todos. É também crucial que todos os intervenientes envolvidos estejam preparados para aceitar e assumir responsabilidades pela mudança. As políticas integradas de flexigurança encontram-se frequentemente em países onde o diálogo – e acima de tudo o clima de confiança – entre os parceiros sociais e entre estes e os poderes públicos desempenha um papel importante. Os parceiros sociais estão mais bem colocados para dar resposta às necessidades de empregadores e trabalhadores e detectar sinergias entre eles, por exemplo em matéria de organização do trabalho ou da concepção e aplicação de estratégias de aprendizagem ao longo da vida. O apoio dos parceiros sociais aos objectivos fundamentais da estratégia de Lisboa é um contributo importante; a tradução deste apoio em iniciativas políticas concretas é da responsabilidade conjunta de governos e parceiros sociais. Uma abordagem global de flexigurança — por oposição a medidas políticas isoladas — é, sem dúvida, a melhor forma de garantir o envolvimento dos parceiros sociais num debate exaustivo sobre adaptabilidade.

A experiência demonstra que uma abordagem de parceria é a que melhor se adequa ao desenvolvimento de uma política de flexigurança. Evidentemente, cabe aos intervenientes relevantes, enquanto organizações autónomas, decidir as formas de participação no diálogo social sobre políticas de flexigurança.

A nível dos Estados-Membros, a flexigurança poderia proporcionar o enquadramento de um processo de definição de objectivos nacionais em matéria de adaptação e mudança na área do emprego, produtividade, flexibilidade e segurança. Este processo implicaria uma sensibilização acrescida para as necessidades específicas de mudanças e melhorias políticas. Seria lançado pelos poderes públicos, mas procuraria o empenho dos parceiros sociais e, se necessário, de outros intervenientes. Poderia ser instituído um diálogo nacional com representantes dos empregadores, trabalhadores, governo e outras partes, com a missão de formular uma série de abordagens políticas ou negociar um pacote de medidas. Este diálogo poderia conduzir à adopção de uma estratégia nacional integrada de flexigurança. A Comissão exorta os Estados-Membros a trabalhar com os parceiros sociais, para que as respectivas abordagens de flexigurança sejam incluídas nos Programas Nacionais de Reformas.

5. DESENVOLVER PRINCÍPIOS COMUNS DE FLEXIGURANÇA

Ainda que as políticas e estratégias de flexigurança devam reflectir a grande diversidade das situações nacionais, todos os Estados-Membros da UE enfrentam o

mesmo desafio de modernização e adaptação à globalização e à mudança. Por conseguinte, para facilitar os debates nacionais no âmbito dos objectivos comuns da estratégia para o crescimento e o emprego, afigura-se necessário chegar a um consenso à escala da UE sobre um conjunto de "princípios comuns de flexigurança".

Estes princípios comuns podem constituir uma referência útil para a concretização de mercados de trabalho mais abertos e reactivos e locais de trabalho mais produtivos. Devem ajudar os Estados-Membros a definir e a aplicar estratégias de flexigurança que tenham em conta os respectivos desafios, oportunidades e condicionalismos específicos, com o envolvimento activo dos parceiros sociais.

Princípios comuns possíveis:

- (1) A flexigurança pressupõe disposições contratuais flexíveis e fiáveis (tanto na perspectiva do empregador como do trabalhador, dos *insiders* como dos *outsiders*); estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida; políticas activas de emprego eficazes; e modernos sistemas de segurança social. O seu objectivo é intensificar a aplicação da estratégia para o crescimento e o emprego, criar mais e melhores empregos e reforçar os modelos sociais europeus, proporcionando novas formas de flexibilidade e segurança para aumentar adaptabilidade, emprego e coesão social.
- (2) A flexigurança implica um equilíbrio entre direitos e responsabilidades para empregadores, trabalhadores, candidatos a emprego e poderes públicos.
- (3) A flexigurança deve ser adaptada à especificidade de circunstâncias, mercados de trabalho e relações laborais dos Estados-Membros. A flexigurança não diz respeito a um único modelo de mercado de trabalho ou a uma única estratégia política.
- (4) A flexigurança deve reduzir o fosso entre os *insiders* e os *outsiders*. Os que estão actualmente integrados têm necessidade de apoios para se prepararem para fases de transição entre empregos, continuando a beneficiar de protecção. Os que presentemente estão à margem – designadamente a categoria dos desempregados, onde as mulheres, os jovens e os migrantes estão sobre-representados—precisam que lhes sejam facilitadas portas de entrada no mercado de trabalho e marcos de progressão que lhes permitam aceder a disposições contratuais estáveis.
- (5) Há que promover a flexigurança interna (no interior da mesma empresa) e externa (entre empresas). A flexibilidade necessária em termos de contratações e despedimentos deve ser acompanhada de segurança nas transições entre empregos. A mobilidade ascendente deve ser facilitada, bem como a passagem de períodos de desemprego e inactividade para o mundo do trabalho. Entre os objectivos da flexigurança contam-se também locais de trabalho de qualidade, com chefias competentes, boa organização do trabalho e actualização contínua de competências. Ao invés de inibir, a protecção social tem de apoiar a mobilidade.
- (6) A flexigurança deve apoiar a igualdade entre os géneros, promovendo a igualdade de acesso a empregos de qualidade para homens e mulheres,

proporcionado possibilidades de conciliar vida profissional e familiar e assegurando oportunidades iguais a migrantes, jovens, pessoas com deficiência e trabalhadores mais velhos.

- (7) A flexigurança requer um clima de confiança e diálogo entre os poderes públicos e os parceiros sociais, no âmbito do qual todos estejam dispostos a assumir responsabilidades pela mudança e elaborar soluções políticas equilibradas.
- (8) As políticas de flexigurança implicam custos orçamentais e a sua aplicação deve contribuir para políticas orçamentais sólidas e financeiramente sustentáveis. Devem visar uma distribuição equitativa de custos e benefícios, em especial entre as empresas, os indivíduos e os orçamentos públicos, com uma tónica específica na situação das PME. Ao mesmo tempo, as políticas de flexigurança eficazes podem contribuir para este objectivo global.

6. OS PERCURSOS DA FLEXIGURANÇA

A aplicação dos princípios comuns de flexigurança nos Estados-Membros exige combinações e sequências de políticas e medidas, cuidadosamente planeadas e negociadas. A grande diversidade de situações socioeconómicas, culturais e institucionais dos Estados-Membros implicará uma variedade de combinações e sequências específicas.

Ainda que a flexigurança não diga respeito a um único modelo de mercado de trabalho ou a uma única estratégica política, as melhores práticas em toda a União proporcionam amplas oportunidades para os Estados-Membros aprenderem mutuamente, analisando as estratégias que melhor se adequam à respectiva situação nacional.

Para ajudar os países a enfrentar os desafios característicos que se lhes colocam na preparação para a flexigurança, é possível identificar um conjunto de combinações e sequências gerais "típicas" das componentes da flexigurança; são os chamados percursos da flexigurança. Os quatro percursos típicos e os desafios a que procuram dar resposta (ver anexo I) não reflectem — e de facto não podem reflectir — a situação concreta de um dado país. No entanto, cada percurso — ou combinação de percursos — aborda desafios concretos que são pertinentes para vários Estados-Membros.

Estes percursos foram desenvolvidos com base nas situações dos Estados-Membros e no relatório do Grupo de Peritos sobre Flexigurança²⁷.

Os Estados-Membros, atendendo às respectivas situações e historial institucional, devem estudar — em consulta com os parceiros sociais e outras partes interessadas — os desafios que lhes são característicos e os percursos típicos susceptíveis de lhes dar resposta, a fim de conceber os seus próprios percursos com vista a melhores combinações de flexibilidade e segurança.

²⁷ *Flexicurity Pathways*, relatório do Prof. Ton Wilthagen, relator do Grupo de Peritos sobre Flexigurança, Maio de 2007.

Os percursos típicos devem também servir de instrumento de aprendizagem mútua e medida de referência no quadro da estratégia renovada de Lisboa.

7. A DIMENSÃO FINANCEIRA DA FLEXIGURANÇA

Em virtude da aceleração das mudanças económicas e do mercado de trabalho, os trabalhadores têm de mudar de emprego mais frequentemente ao longo das suas carreiras. Este facto pode obrigá-los a recorrer a prestações de desemprego, ao mesmo tempo que beneficiam de apoios na procura activa de emprego e na melhoria de competências.

Em países onde existe já um sistema generoso de prestações de desemprego, a aplicação do princípio de equilíbrio entre direitos e obrigações deve contribuir para rentabilizar o sistema. Nos países onde os sistemas de prestações estão menos desenvolvidos, as autoridades podem considerar a transferência de recursos públicos para o reforço das políticas de flexigurança e distribuir por diferentes fontes eventuais custos suplementares, através de um aumento dos impostos ou das contribuições sociais.

Não obstante, os custos financeiros da flexigurança devem ser avaliados por comparação com os benefícios orçamentais decorrentes do reforço do dinamismo do mercado de trabalho, do aumento do emprego e da melhoria da produtividade. Segundo um estudo realizado²⁸, um aumento de 10% da despesa em políticas activas de emprego por desempregado resulta numa redução da taxa de desemprego de 0,4%. Uma intervenção precoce diminui, a longo prazo, os custos do desemprego e os problemas associados de saúde e exclusão social²⁹.

A melhoria do sistema de aprendizagem ao longo da vida implicará uma utilização mais eficaz, e por vezes acrescida, de recursos públicos e privados, o que se deverá traduzir em mais empregos e aumento da produtividade laboral. Calcula-se que as pessoas que seguem uma formação profissional no local de trabalho ganham, em média, mais 5% do que as que não o fazem³⁰. Uma parte importante dos custos da formação no local de trabalho é actualmente suportada pelos empregadores e continuará a sê-lo. Por outro lado, também as políticas públicas podem incentivar o financiamento da aprendizagem ao longo da vida pelos indivíduos, por exemplo através de deduções fiscais. Na maioria dos países, os trabalhadores podem também ser chamados a assumir responsabilidades em termos de investimento na aprendizagem ao longo da vida e de participação em ofertas de formação. Por conseguinte, os trabalhadores podem também suportar uma parte dos custos, por exemplo investindo o seu tempo.

O reforço das políticas activas de emprego pode exigir a concentração de novos recursos em estratégias individualizadas e preventivas. No entanto, estas políticas não se tornam mais eficazes com o simples aumento da despesa total. A sua eficácia

²⁸ Bassani and Duval, "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OCDE WP n.º 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, *Long-Term Unemployment as Social Exclusion*, Human Development Report, PNUD 1997

³⁰ De la Fuente and Ciccone, "Human capital in a global and knowledge-based economy", Maio de 2002.

depende da sua qualidade e relevância para o mercado de trabalho, do facto de serem concebidas "por medida" e da boa combinação entre segurança e vontade em aceitar a mudança e o dinamismo dos mercados de trabalho. As políticas activas de emprego são também complementadas por políticas de combate à discriminação.

As políticas de flexigurança têm muitas vezes custos orçamentais e devem manter-se plenamente compatíveis com o princípio de sanidade e sustentabilidade financeira das políticas orçamentais.

Em alguns países, as despesas relacionadas com a flexigurança são já suficientemente elevadas, mas há que aumentar a sua eficácia, designadamente através do reforço da estrutura de aprendizagem ao longo da vida e das políticas activas de emprego. Noutros países, há claramente a necessidade de recursos adicionais e, como tal, de um aumento das despesas, públicas e privadas, pelo menos a curto prazo; não obstante, este financiamento adicional não deve traduzir-se necessariamente num aumento da despesa pública total, mas também numa distribuição equitativa dos custos entre as empresas, os indivíduos e os orçamentos públicos e na reafecção de despesas públicas em função das prioridades políticas.

Financiar as políticas de flexigurança: a contribuição comunitária

As orientações comunitárias em matéria de coesão e desenvolvimento rural sublinham o contributo da política de coesão e desenvolvimento rural para os objectivos estratégicos da União e, em especial, para a estratégia de Lisboa. Mais especificamente, todas as medidas no âmbito das Orientações para o Emprego (incluindo, pois, as políticas de flexigurança) são elegíveis ao abrigo do Fundo Social Europeu (FSE), que disponibilizará aos Estados-Membros aproximadamente 70 mil milhões de euros no período de programação 2007-2013. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional poderá também contribuir com apoios financeiros. Entre as acções susceptíveis de serem financiadas encontram-se a formação a nível da empresa e as medidas activas de emprego, incluindo assistência aos desempregados na procura de emprego, aprendizagem ao longo da vida e promoção do emprego por conta própria e do empreendedorismo. O Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização pode também dar um contributo comunitário positivo.

8. AS ETAPAS SEGUINTE: A FLEXIGURANÇA E A ESTRATÉGIA DE LISBOA PARA O CRESCIMENTO E O EMPREGO

O objectivo da presente comunicação é facilitar um debate exaustivo entre as instituições da UE, os Estados-Membros, os parceiros sociais e outras partes interessadas, de modo a possibilitar ao Conselho Europeu a adopção, até finais de 2007, de um conjunto de princípios comuns de flexigurança. Este princípios comuns deverão então inspirar a definição e a aplicação das Orientações Integradas para o crescimento e o emprego e, em especial, as Orientações para o Emprego.

O próximo Relatório Conjunto sobre o Emprego referente a 2007/2008 deverá incidir a sua análise sobre a questão de determinar em que medida os Estados-Membros estão a desenvolver estratégias políticas globais que abranjam as quatro componentes da flexigurança. Na sua análise dos Programas Nacionais de Reformas deste ano, a Comissão apresentará observações sobre a forma como os Estados-Membros podem beneficiar da definição de princípios e percursos de flexigurança comuns para conceberem as suas próprias políticas específicas.

Ao longo do próximo ciclo de Orientações Integradas, os Estados-Membros serão convidados a dar conta, nos Programas Nacionais de Reformas, das respectivas estratégias de flexigurança. A Comissão irá analisar estas estratégias nos relatórios anuais e dará conta dos progressos obtidos no final do ciclo de Lisboa. Irá propor um programa reforçado e mais centrado de aprendizagem mútua, de modo a garantir que os Estados-Membros beneficiam de políticas de flexigurança eficazes.

Tendo em conta o papel do diálogo social na concepção e aplicação de estratégias de flexigurança de sucesso, a Comissão convida os parceiros sociais europeus a encetar um diálogo à escala europeia, com base nos princípios comuns de flexigurança aprovados pelo Conselho Europeu. Este debate virá complementar e integrar o papel crucial dos parceiros sociais nos respectivos contextos nacionais. A Cimeira Social Tripartida de 2008 poderá então centrar os seus debates em torno da flexigurança.

ANEXO I

PERCURSOS DE FLEXIGURANÇA

Percurso 1: resolver o problema da segmentação contratual

Este percurso típico interessa a países onde o principal desafio é um mercado de trabalho segmentado, onde coexistem trabalhadores bem integrados (insiders) e outros desprovidos de protecção adequada (outsiders). Este percurso visa uma distribuição mais equitativa de flexibilidade e segurança pela população activa. Proporciona aos recém-chegados pontos de acesso ao mundo do emprego e promove a sua progressão para disposições contratuais mais favoráveis

Nestes países, os contratos de duração indeterminada são considerados como a principal via de acesso a uma protecção assegurada pela legislação do trabalho e pelos acordos colectivos. As oportunidades de formação e as disposições de segurança social tendem também a depender da existência de um contrato de duração indeterminada. Graças a tentativas de aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, tem vindo a aumentar a incidência de contratos a termo, contratos pontuais, contratos através de agências de trabalho temporário, etc. Por vezes, os trabalhadores vêm-se sujeitos a uma sucessão de contratos a termo, antes de conseguirem um contrato de duração indeterminada. Em vez de constituírem trampolins de progressão, estes contratos arriscam-se a funcionar como armadilhas. Nestes países, a segurança tende a depender mais da protecção dos postos de trabalho do que das prestações sociais. Em consequência, as prestações de desemprego são assaz baixas e os sistemas de assistência social não estão muito desenvolvidos. As administrações de segurança social e os serviços públicos de emprego, na sua situação actual, têm de ser reforçados institucionalmente para poderem oferecer aos desempregados uma boa gestão e políticas activas de emprego eficazes.

A criação de trampolins de progressão, que permitam aos trabalhadores entrar e avançar no mercado de trabalho, no sentido de uma mobilidade ascendente, traduzir-se-ia em benefícios para cidadãos e sociedade.

No que respeita às disposições contratuais, este percurso visaria melhorar a situação dos trabalhadores com contratos a termo, contratos através de agências de trabalho temporário, contratos pontuais, etc. Proporcionaria a estes trabalhadores uma protecção adequada, garantindo designadamente igualdade de remuneração e um número mínimo de horas de trabalho aos que têm contratos pontuais. Outras condições de trabalho, como a cobertura por parte de fundos de pensões profissionais e o acesso a acções de formação, seriam também aplicáveis a estes trabalhadores. A legislação e os contratos colectivos restringiriam o recurso consecutivo a contratos atípicos, promovendo a progressão atempada para contratos de melhor qualidade.

Uma abordagem complementar consistiria em redefinir o contrato de duração indeterminada. Nesta opção, os trabalhadores estariam vinculados a um contrato de duração indeterminada desde o início da relação de trabalho com o respectivo empregador e deixariam de começar com uma série de contratos a termo ou temporários, como acontece frequentemente. O contrato de duração indeterminada seria redefinido de forma a incluir um aumento progressivo da protecção do posto de trabalho. Começaria com um nível básico de protecção, que aumentaria progressivamente com o tempo de serviço até ser atingido um grau de protecção total. Esta abordagem ligada ao tempo de serviço garantiria uma progressão

automática para melhores condições contratuais, reduzindo assim o risco de os trabalhadores ficarem "presos" a contratos menos protegidos.

No que respeita aos contratos de duração indeterminada, seria considerada a reformulação das regras aplicáveis aos despedimentos por motivos económicos, de forma a reduzir a burocracia e a duração dos procedimentos, melhorar a transparência dos resultados e tornar o processo mais fiável.

Em matéria de aprendizagem ao longo da vida, os empregadores e os poderes públicos teriam de trabalhar em conjunto para melhorar as possibilidades de formação para os trabalhadores temporários. Actualmente, e com frequência, esta categoria de trabalhadores não beneficia de oportunidades de formação porque o empregador não está certo de quanto tempo os manterá ao seu serviço. Seriam criados fundos e institutos de formação a nível sectorial e regional, de forma a garantir a todos oportunidades de formação. Seriam reforçados os incentivos para trabalhadores e empresas, designadamente contribuições financeiras e créditos de imposto, para intensificar a participação.

As políticas activas de emprego começariam por reforçar os serviços públicos de emprego em termos de pessoal e competências. Seria considerada a cooperação com outros parceiros do mercado, tais como as agências de trabalho temporário. As políticas activas de emprego seriam concebidas para apoiar não apenas os desempregados (de longa duração), mas também os indivíduos que passam frequentemente por períodos de desemprego.

Os sistemas de segurança social garantiriam a possibilidade de os trabalhadores temporários acumularem direitos e melhorariam a exportabilidade desses mesmos direitos entre empresas ou sectores. Seriam remodelados no sentido de oferecerem prestações mais elevadas durante períodos mais curtos de desemprego. Seria considerada a introdução de um sistema de assistência social, destinado a aumentar a mobilidade dos cidadãos e a torná-los menos dependentes do apoio familiar informal.

A confiança entre os parceiros sociais seria consolidada, dando-lhes oportunidades de dar a conhecer os benefícios da mudança a nível local.

No que respeita à ordem sequencial das políticas de flexigurança e seu financiamento, a prioridade seria dada ao combate à segmentação do mercado, o que implica custos directos limitados. As medidas em matéria de aprendizagem ao longo da vida e políticas activas de emprego são da maior importância, mas é possível que os seus resultados não sejam visíveis de imediato. Estas medidas exigem igualmente investimentos públicos e privados. A melhoria da segurança social, em especial a instituição de um sistema de assistência social, pode implicar a reafecção ou o aumento das despesas públicas, que deve andar a par do controlo e da condicionalidade das prestações, de forma a garantir a rentabilidade dessas despesas. A redefinição das regras aplicáveis aos despedimentos por motivos económicos poderia ser feita em paralelo com a criação destas condições.

Percurso 2: desenvolver a flexigurança na empresa e proporcionar segurança na transição

Este percurso típico interessa aos países com uma mobilidade profissional relativamente limitada. Aumenta os investimentos na empregabilidade, de modo a permitir aos trabalhadores das empresas actualizarem continuamente as suas capacidades e, assim,

prepararem-se para mudanças futuras nos métodos de produção e organização do trabalho. Este percurso ultrapassa o âmbito de um emprego e de um empregador específicos, criando sistemas que proporcionam transições seguras e bem sucedidas entre empregos, em caso de reestruturações da empresa ou despedimentos

Os países a quem interessa este percurso são dominados por grandes empresas que proporcionam níveis elevados de protecção dos postos de trabalho. Os trabalhadores estão fortemente ligados à sua empresa e o dinamismo do mercado de trabalho é assaz diminuto. Há alguns anos, esta tradição começou a sofrer pressões com o aumento da frequência das reestruturações de empresas e da externalização. Os sistemas de segurança social nestes países estão, na sua maioria, bem desenvolvidos e as prestações são adequadas. O desafio continua a ser a combinação de prestações suficientes com fortes incentivos aos trabalhadores para que aceitem um emprego. Registou-se um aumento, por vezes significativo, das despesas com políticas activas de emprego, mas os programas nem sempre são eficazes, especialmente quando se trata de proporcionar aos desempregados de longa duração vias de regresso ao mundo do trabalho.

Uma maior mobilidade dos trabalhadores entre empresas resultaria em benefícios acrescidos para os cidadãos e a sociedade. Os trabalhadores mostram-se mais dispostos a assumir riscos associados a transições entre empregos se as prestações forem adequadas durante esses períodos transitórios e se as perspectivas de novos e melhores empregos forem reais.

As disposições contratuais obedeceriam aos requisitos seguintes: (a) uma abordagem preventiva, com investimentos contínuos na aprendizagem ao longo da vida (ver infra), flexibilidade acrescida do tempo de trabalho e modalidades de conciliar responsabilidades profissionais e de cuidados; (b) intervenção precoce, ou seja, a procura de um novo emprego não começa apenas no momento em que o trabalhador é despedido, mas sim logo que se torna evidente a probabilidade de despedimento, e (c) acção conjunta por parte de todos os interessados. Empregadores, parceiros sociais, serviços públicos de emprego e agências de trabalho temporário trabalhariam em conjunto para organizar os períodos de transição e prevenir que os trabalhadores despedidos passem a um situação de desemprego (de longa duração). Se forem satisfeitas estas condições, os processos de despedimento podem ser consideravelmente aligeirados, menos onerosos e mais rápidos.

Das empresas esperar-se-ia um aumento dos investimentos em aprendizagem ao longo da vida e na empregabilidade da respectiva mão-de-obra, o que seria feito de forma a atender à diversidade das empresas e sua dimensão. Programas de desenvolvimento de competências proporcionariam a cada trabalhador formação individualizada e programas de carreira. Estes programas seriam considerados parte do contrato de trabalho, constituindo uma obrigação mútua de fazer todos os possíveis para cumprir as exigências acordadas em termos de competências. A empregabilidade seria também uma questão na agenda negocial a nível da empresa ou do sector. Os acordos colectivos definiriam exigências de competências para cada profissão relevante, facultariam as estruturas de formação necessárias para a aquisição dessas competências e estabeleceriam prazos para a sua aquisição por parte dos trabalhadores. Em sectores dominados por PME, a cooperação sectorial seria útil para elaborar políticas eficazes de desenvolvimento de capital humano.

As políticas activas de emprego, implementadas pelos serviços públicos de emprego, contribuiriam para o êxito das transições entre empregos (ver supra). Por outro lado, os serviços públicos de emprego centrariam atenções nos desempregados de longa duração, facultando-lhes programas mais reactivos às necessidades do mercado de trabalho e mentoria personalizada aos candidatos a emprego.

Os sistemas de segurança social preocupar-se-iam em assegurar a condicionalidade das prestações e um controlo eficaz dos esforços de procura de emprego. Os níveis das prestações, ainda que de um modo geral adequados, poderão ter de ser elevados durante os primeiros períodos de desemprego, de forma a melhorar a situação dos trabalhadores em transição.

Embora o diálogo social institucional esteja bem desenvolvido, é urgente consolidar a confiança entre os parceiros sociais, em especial a nível nacional. Sempre que possível, as negociações devem passar-se também a nível descentralizado.

No que respeita à ordem sequencial das políticas de flexigurança e seu financiamento, a prioridade seria dada a medidas e investimentos pelas empresas e os sectores para desenvolver a flexigurança interna e a segurança na transição. Isto deveria ser acompanhado de uma reorientação dos processos de despedimento no sentido de garantir intervenções precoces e a transição. A melhoria das políticas activas de emprego implicaria uma melhor afectação das despesas e não um aumento das mesmas.

Percurso 3: colmatar a insuficiência de competências e oportunidades que afecta a mão-de-obra

Este percurso típico interessa a países onde o principal desafio é uma acentuada insuficiência de competências e oportunidades entre a população activa. Promove oportunidades para as pessoas pouco especializadas acederem ao emprego e desenvolverem as respectivas competências, a fim de alcançarem uma situação sustentável no mercado de trabalho

Nestes países, as taxas de emprego tendem a ser elevadas, mas nem todos os grupos estão incluídos de forma equitativa. Há que promover a mobilidade ascendente. As disposições contratuais tendem a ser suficientemente flexíveis, mas é provável que, em alguns casos, tenham de assegurar maior protecção a grupos mais desfavorecidos no mercado de trabalho. A insuficiência de competências e oportunidades pode conduzir à segmentação em sectores e locais de trabalho, bem como nos resultados do mercado de trabalho. Corre-se o risco de que grupos específicos (mulheres, mães solteiras, migrantes, pessoas com deficiência, jovens e trabalhadores mais velhos) estejam a ser excluídos do mercado de trabalho. Essa exclusão pode resultar num aumento do número de pessoas que vivem de prestações de forma permanente e das taxas de pobreza. As políticas activas de emprego proporcionam fortes incentivos à aceitação de um emprego, mas podem ser necessários esforços para garantir progressos em termos de qualidade dos empregos e dos níveis de competências.

O facto de melhorar as hipóteses de mobilidade social das pessoas pouco qualificadas resultaria em benefícios para os cidadãos e a sociedade, ao preparar essas pessoas para progredir para profissões diferentes com novas oportunidades.

As disposições contratuais permitiram aos trabalhadores pouco qualificados aceder ao emprego em condições favoráveis para os potenciais empregadores e, uma vez melhoradas as suas competências, possibilitar-lhes-iam a progressão para contratos mais estáveis, à medida que a relação de trabalho adquire um carácter mais permanente.

As políticas de aprendizagem ao longo da vida visariam solucionar o problema da insuficiência de oportunidades que afecta a mão-de-obra, começando pelo sistema educativo de base. O abandono escolar precoce seria combatido e seriam elevados os níveis globais de qualificações das pessoas que deixam o ensino. Seriam abordados os problemas de iliteracia e inumeracia da população adulta. A formação da mão-de-obra seria uma preocupação, em especial no tocante às pessoas menos qualificadas. Seria promovida a formação em alternância com o trabalho, bem como a mobilidade entre sistemas de formação. A aprendizagem informal seria reconhecida e validada, sendo organizadas, dentro e fora do local de trabalho, formações acessíveis em línguas e informática. Tendo em conta a sua diversidade e dimensão, as empresas desenvolveriam estratégias globais de competências, permitindo aos seus efectivos a aquisição e o exercício de novas capacidades. Os poderes públicos poderiam melhorar os incentivos às empresas para investirem na sua mão-de-obra, recorrendo a incentivos fiscais ou outros instrumentos. Poderiam ainda aumentar os aliciantes para os trabalhadores, criando, por exemplo, um sistema de contas individuais de formação, que lhes permitiriam gastar um determinado tempo (de trabalho) e dinheiro no seu desenvolvimento pessoal, em cooperação com os empregadores.

As políticas activas de emprego operariam claramente a distinção entre os candidatos a emprego suficientemente especializados e os que precisam de reforçar as suas competências. Para o primeiro grupo, a tónica seria colocada num apoio individualizado à procura de emprego. Para o segundo grupo, porém, as políticas activas de emprego focariam atenções numa formação adequada para apoiar a mobilidade e uma reinserção que se quer marcada pela sustentabilidade e não pela rapidez.

Os sistemas de segurança social proporcionariam incentivos aos beneficiários de prestações pouco qualificados e controlariam a condicionalidade dessas prestações, a fim de garantir o carácter compensador do trabalho, oferecendo, se necessário, prestações suplementares ou reduzindo gradualmente as prestações pagas. Desta forma, contribuiriam para evitar problemas relacionados com os trabalhadores pobres e para reduzir os custos laborais não salariais dos trabalhadores pouco especializados.

Nos casos em que o papel dos parceiros sociais não está fortemente desenvolvido, o diálogo social poderia ser revitalizado, através da introdução no debate de novas questões como a I&D, a inovação, a educação e as competências.

No que respeita à ordem sequencial das políticas de flexigurança e seu financiamento, as melhorias operadas no sistema de ensino de base seriam uma prioridade, mas os seus frutos não são visíveis no curto prazo. O aumento da formação no local de trabalho exigiria investimentos privados, apoiados por incentivos públicos. A fim de promover a contratação de pessoas pouco qualificadas, há que reforçar a eficácia das políticas activas de emprego e as estratégias no domínio da segurança social.

Percurso 4: melhorar as oportunidades dos beneficiários de prestações e dos trabalhadores não declarados

Este percurso típico interessa a países que passaram por importantes reestruturações económicas num passado recente, resultantes num elevado número de pessoas em prestações de longa duração, com difíceis perspectivas de regresso ao mercado de trabalho. Visa melhorar as oportunidades dos beneficiários de prestações e transformar o trabalho não declarado em emprego formal, através do desenvolvimento de políticas activas de emprego eficazes e de sistemas de aprendizagem ao longo da vida, conjugado com um nível adequado das prestações de desemprego

Nestes países, as empresas tradicionais, muitas vezes de carácter industrial, viram-se obrigadas a despedir grandes números de trabalhadores. Os trabalhadores desempregados recebem prestações, que são por vezes consideradas "de saída do mercado de trabalho" e não de apoio à transição para novos empregos. Os investimentos em políticas activas de emprego são limitados e as oportunidades de encontrar um novo trabalho são reduzidas. As administrações de segurança social e os serviços públicos de emprego têm de ser reforçados institucionalmente para poderem oferecer políticas activas de emprego eficazes. Emergem novas actividades económicas, em especial no sector dos serviços. Para os beneficiários de prestações, é difícil aproveitar as oportunidades de emprego associadas a este novo desenvolvimento económico. Os novos empregos são muitas vezes caracterizados por baixos níveis de protecção, enquanto que algumas medidas que se aplicavam aos anteriores postos de trabalho podem ser demasiado restritivas. Persistem as disparidades entre homens e mulheres. Inúmeras pessoas estão a recorrer à economia informal. A fragilidade dos sistemas de formação profissional torna difícil aos trabalhadores menos qualificados e aos jovens sem experiência a adaptação às exigências do mercado de trabalho.

A criação de novas oportunidades para os desempregados e a integração das actividades económicas não declaradas na economia formal resultariam em benefícios para os cidadãos e a sociedade.

No âmbito das disposições contratuais, seriam garantidos níveis adequados de protecção aos trabalhadores em sectores económicos emergentes, muitos dos quais trabalham com contratos a termo ou numa base pontual. A regularização do trabalho não declarado poderia ser tornada mais aliciante, mercê da melhoria dos direitos dos trabalhadores não declarados e da disponibilização do acesso a formação profissional. Uma maior regularização do emprego induziria um incremento das receitas fiscais e das contribuições sociais. As transições para o emprego formal exigiram ainda reformas acrescidas dos sistemas de tributação do trabalho, a obrigação de registo das empresas e um reforço das inspecções do trabalho e das instituições financeiras que combatem o trabalho não declarado. Os trabalhadores com contratos de duração indeterminada beneficiariam do aumento dos investimentos na sua formação e de uma intervenção precoce em caso de ameaça de despedimento. Estando criadas estas condições, as regras aplicáveis aos despedimentos por motivos económicos não teriam de ser tão rigorosas.

Os sistemas de aprendizagem ao longo da vida, ensino e formação profissional seriam desenvolvidos em estreita cooperação com as empresas, com uma orientação para as necessidades do mercado de trabalho. Seriam fomentados os investimentos das empresas na aprendizagem ao longo da vida. Uma das principais questões na agenda da negociação colectiva poderia ser a definição de uma obrigação dos empregadores de investir nos seus

trabalhadores. O desenvolvimento de sistemas de aprendizagem ao longo da vida e de formação profissional exigiriam uma parceria estreita entre empresas privadas e poderes públicos. Para assegurar a rentabilidade destes sistemas, é necessária uma melhor articulação entre a afectação de recursos e os resultados em matéria de educação.

A capacidade administrativa dos serviços públicos de emprego seria uma prioridade, o que implicaria melhorias em termos de número de efectivos, competências, processos decisórios e organização do trabalho. Seria reforçada a cooperação entre as administrações de segurança social e os serviços públicos de emprego, a fim de poderem oferecer *políticas activas de emprego*. Estas políticas concentrar-se-iam nos desempregados de longa duração, nos trabalhadores com deficiência e nos trabalhadores ameaçados de despedimento. Proporcionariam assistência personalizada, incluindo programas mais adaptados às necessidades do mercado de trabalho, para que os que procuram emprego o consigam nas melhores condições. A criação de parcerias público-privadas entre todos os intervenientes (poderes públicos a todos os níveis, agentes educativos e formadores, parceiros sociais, empresas, ONG, agências de emprego privadas) poderia contribuir para a eficácia das políticas activas de emprego.

No que respeita ao *sistema de segurança social*, as prestações de desemprego seriam elevadas a um nível adequado, a fim de permitir aos trabalhadores procurarem emprego sem terem de recorrer ao trabalho não declarado. Ao mesmo tempo, seria necessário melhorar os incentivos ao trabalho e a condicionalidade das prestações, para trabalhadores e empresas. Por um lado, levariam as pessoas que vivem de prestações e estão em condições de trabalhar a procurar um emprego e, por outro lado, incentivariam os empregadores a criar novos postos de trabalho. Seriam facilitadas as condições de integração das pessoas com deficiência nos mercados de trabalho. A exportabilidade dos direitos de segurança social seria melhorada.

A capacidade dos *parceiros sociais* seria reforçada, através, por exemplo, de uma extensão do direito de negociar elementos cruciais das condições laborais, designadamente o tempo de trabalho. Os governos promoveriam a criação de grandes organizações de empregadores e trabalhadores, assim como a sua fusão em organismos de maior dimensão. O diálogo social bipartido e tripartido poderia sair reforçado. O diálogo social poderia ser também desenvolvido a nível sectorial e regional.

No que respeita à *ordem sequencial das políticas de flexigurança e seu financiamento*, a prioridade seria dada à integração do trabalho não declarado no sistema formal. O reforço institucional dos serviços públicos de emprego e as melhorias necessárias da segurança social ficariam, assim, menos onerosos. Os investimentos em aprendizagem ao longo da vida exigiriam esforços conjuntos por parte dos poderes públicos e das empresas. Seria possível uma redefinição dos processos de despedimentos, em paralelo com a melhoria das políticas activas de emprego, da aprendizagem ao longo da vida e da segurança social.

ANEXO II

EXEMPLOS DE FLEXIGURANÇA

Os exemplos que se apresentam de seguida ilustram de que forma podem funcionar as políticas de flexigurança. Evidenciam os méritos de uma abordagem integrada de pelo menos algumas das quatro componentes de flexigurança, na qual flexibilidade e segurança se reforçam mutuamente.

O sistema austríaco de indemnizações por despedimento. A Áustria combina uma flexibilidade relativamente elevada do mercado de trabalho com níveis médios de prestações sociais, acompanhados de políticas activas de emprego eficazes e de uma forte aposta na parceria social. A legislação laboral austríaca proporciona um nível relativamente baixo de protecção do emprego, ainda que as estatísticas mostrem um índice médio. Esta discrepância está associada a aspectos metodológicos propícios a processos de despedimento relativamente facilitados. Os empregadores não sentem muita necessidade de recorrer a contratos a termo, cuja proporção se situa abaixo da média (9% em 2006, contra uma média da UE de 14,4%). A taxa de desemprego situa-se entre as mais baixas da Europa (4,8%). O desemprego de longa duração cifra-se nos 1,3%. As taxas de emprego cumprem as metas de Lisboa (70,2% para o emprego total e 63,5% para o emprego das mulheres). A participação em acções de aprendizagem ao longo da vida ultrapassa a meta comunitária e situa-se nos 12,9% (2005). A taxa de risco de pobreza é baixa, correspondendo a 12%.

Neste contexto, introduziu-se, em 2003, uma importante inovação, com a entrada em vigor do novo sistema de indemnizações por despedimento. No sistema antigo, essas indemnizações dependiam da duração da relação de emprego, o que significava que os trabalhadores perdiam os seus direitos acumulados ao transitar de um empregador para outro. O novo sistema obriga o empregador a depositar um montante fixo mensal numa conta pessoal do trabalhador. Os trabalhadores podem recorrer a esta conta em caso de despedimento. O novo sistema elimina os efeitos dissuasores da mobilidade e evita que os trabalhadores percam os seus direitos no caso de serem eles próprios a pôr fim à relação de emprego. Por outro lado, as fundações de emprego (*Arbeitsstiftungen*) constituem um modelo particularmente bem sucedido para atenuar as consequências das reestruturações. Servem de agências de transição que facilitam a recolocação dos trabalhadores em caso de ameaça de despedimentos em massa, aplicando os princípios de intervenção precoce e acção conjunta de todas as partes envolvidas, tanto públicas como privadas.

O triângulo dourado dinamarquês. O mercado de trabalho dinamarquês apresentar uma combinação de sucesso de flexibilidade e segurança, com uma legislação laboral flexível e uma protecção do emprego relativamente baixa, intensas medidas de aprendizagem ao longo da vida e políticas activas de emprego, bem como um sistema de segurança social generoso. Esta situação remonta ao chamado "acordo de Setembro" de 1899, pelo qual se negociou o direito de contratar e despedir em troca do desenvolvimento de um sistema público de prestações ligadas ao emprego. Nos anos 60, com a criação do serviço público de emprego, o Estado assumiu a maior parte dos riscos de desemprego. No final da década de 80 e princípio dos anos 90, foram acrescentadas políticas activas de emprego, visando motivar os desempregados a procurar e a aceitar empregos e a actualizar as respectivas qualificações. O desenvolvimento de competências foi estimulado por um sistema de rotação de postos de trabalho, que permite aos trabalhadores frequentarem formações enquanto pessoas desempregadas os substituem temporariamente. Juntos, estes elementos foram o chamado "triângulo dourado" da flexibilidade das disposições contratuais, generosidade da segurança

social e dos regimes assistenciais e exaustividade das políticas activas de emprego. A Dinamarca caracteriza-se por elevadas taxas de emprego (77,4% em 2006), reduzidos níveis de desemprego (3,9%), desemprego juvenil (7,7%) e desemprego de longa duração (0,8%), grande mobilidade profissional (um quarto dos trabalhadores permanece ao serviço do mesmo empregador menos de um ano), elevada participação em acções de aprendizagem ao longo da vida (27,4%), baixa taxa de risco de pobreza (12%) e um generalizado sentimento de segurança entre a população.

O trabalho temporário nos Países Baixos. Nos Países Baixos, o acordo de *Wassenaar* (1982) negociou moderação salarial em troca de emprego e preparou o caminho para a proliferação de empregos a tempo parcial, no contexto de acordos colectivos. Os empregos a tempo parcial são, na sua maioria, contratos de duração indeterminada e não devem ser confundidos com "emprego precário". Grande parte dos trabalhadores a tempo parcial, na sua maioria mulheres, são-no voluntariamente. Durante a década de 90, a relativa rigidez do mercado de trabalho constituía uma preocupação crescente, mas os poderes públicos não conseguiam chegar a acordo sobre a modernização da legislação laboral. Os parceiros sociais foram finalmente convidados a negociar um acordo de compromisso. Este acordo colocava a tónica no reforço da posição dos trabalhadores com contratos temporários, reduzindo assim a precariedade sem retirar o aspecto da flexibilidade, e articulava-se em torno de três eixos principais: (1) limitar a três o recurso consecutivo a contratos a termo (sendo o seguinte um contrato de duração indeterminada); (2) eliminar os obstáculos às agências de trabalho temporário; (3) reconhecer no código laboral os contratos a termo e de trabalho temporário e introduzir um nível mínimo de protecção e rendimento. Os trabalhadores com contratos temporários seriam abrangidos por um acordo colectivo com garantias em matéria de salários, formação e pensões complementares. O acordo foi traduzido na lei de flexibilidade e segurança, que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1999. Nos anos 90, os Países Baixos assistiram a uma drástica redução do desemprego e a uma forte criação de postos de trabalho. As taxas de emprego são elevadas, tanto a taxa global (74,3% em 2006) como a das mulheres (67,7%). Os níveis de emprego em equivalentes a tempo inteiro são mais reduzidos, em virtude de uma elevada taxa de emprego a tempo parcial. O desemprego total é baixo (3,9%), à semelhança do desemprego juvenil (6,6%) e do desemprego de longa duração (1,7%). A participação em acções de aprendizagem ao longo da vida é relativamente importante (15,9%). A taxa de risco de pobreza é relativamente baixa, cifrando-se nos 11%.

Redução dos contratos a termo em Espanha. A Espanha regista uma proporção persistentemente elevada de contratos a termo, correspondendo a cerca de 34% do emprego total. Em Maio de 2006, foi assinado entre os parceiros sociais um acordo global, com vigência até finais de 2007, que contou com o apoio do governo, reduzindo o recurso excessivo a contratos a termo e aligeirando as exigências impostas aos empregadores. Um trabalhador que tenha assinado dois ou mais contratos a termo com a mesma empresa, e tenha ocupado o mesmo posto de trabalho por mais de 24 meses num período de 30 meses, adquire automaticamente o direito a um contrato de duração indeterminada; no âmbito deste contrato, a indemnização por despedimento passa de 45 a 33 dias de salário por ano trabalhado.

O acordo *Towards 2016* entre os parceiros sociais na Irlanda. A economia e o mercado de trabalho da Irlanda viveram um período de rápida mudança nos últimos anos. A economia irlandesa sofreu uma transformação, deixando de ser caracterizada por baixos rendimentos, crescimento lento e importantes taxas de desemprego, para passar a registar um intenso crescimento, elevados rendimentos e baixo desemprego. A Irlanda tem um mercado de trabalho flexível e está a reforçar os investimentos em políticas activas de emprego (0,75% do PIB comparado com uma média comunitária de 0,5%). Os baixos níveis de habilitações dos

trabalhadores mais velhos (41,7% do grupo etário 45-54 têm, no máximo, o ensino secundário inferior) reflectem o anterior subinvestimento em educação, situação que está a ser consideravelmente melhorada para as gerações mais jovens. A participação em aprendizagem ao longo da vida ainda não se aproxima dos melhores resultados da UE e traduz dificuldades em garantir oportunidades para os trabalhadores pouco qualificados e mais velhos. O acordo assinado em 2006, intitulado *Towards 2016*, enfrenta desafios através de uma abordagem global. Identifica a necessidade de aumentar a participação, a produtividade e a activação, com uma tónica acrescida nos desempregados de longa duração, nos jovens desempregados e nos que mais afastados estão do mercado de trabalho. Coloca ainda em evidência o facto de a actualização de competências ter de visar a aprendizagem no local de trabalho (incluindo competências básicas), bem como os trabalhadores pouco especializados e vulneráveis e os migrantes. Define planos para desenvolver a aprendizagem no local de trabalho e aumentar o financiamento do fundo de ensino de competências básicas no local de trabalho, que visa solucionar os problemas de iliteracia e innumeracia.

ANEXO III

INDICADORES DE REFERÊNCIA RELEVANTES PARA A FLEXIGURANÇA

Os indicadores que se seguem, a maioria dos quais é retirada da lista de indicadores acordados para a monitorização das Orientações para o Emprego, podem ser considerados relevantes para cada uma das quatro componentes, bem como para os resultados globais dos mercados de trabalho.

A. Disposições contratuais flexíveis

- rigidez da legislação de protecção do emprego, total, para trabalhadores permanentes e não permanentes (OCDE)
- Razões e diversidade dos regimes contratuais e de trabalho (EUROSTAT)

B. Estratégias globais de aprendizagem ao longo da vida

- Percentagem da população entre os 25 e os 64 anos que participa na educação e na formação (EUROSTAT)
- Habilitações escolares dos grupos etários 45-54 e 25-34 (percentagem da população com pelo menos o ensino secundário superior (EUROSTAT)

Políticas de emprego activas eficazes

- Despesas com políticas activas e passivas de emprego, em percentagem do PIB (EUROSTAT)
- Despesas com políticas activas e passivas de emprego por desempregado (EUROSTAT)
- Número de participantes em políticas activas de emprego, por tipo de medida (OCDE)
- Percentagem de desempregados jovens ou adultos que não receberam uma oferta de emprego ou uma medida de activação no prazo de 6 e 12 meses, respectivamente (EUROSTAT)

D. Sistemas de segurança social modernos

- Taxas de substituição líquida no primeiro ano e após cinco anos (OCDE)
- Armadilhas de desemprego, como medida dos níveis das prestações (OCDE-EUROSTAT)

E. Resultados do mercado de trabalho

- Taxa de emprego total das mulheres e dos trabalhadores mais velhos (EUROSTAT)
- Taxa de desemprego juvenil (15-24 anos) (EUROSTAT)

- Taxa de desemprego de longa duração (EUROSTAT)
- Crescimento da produtividade do trabalho (EUROSTAT)
- Qualidade no trabalho (em construção)
- Taxa de risco de pobreza (EUROSTAT)