

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

O DESAFIO DE INCLUSÃO SOCIAL DO TRABALHADOR EM UM MERCADO DE
TRABALHO TRANSICIONAL: da *flexicurity* a um paradigma de Estado Social?

Belo Horizonte

2017

Henrique de Almeida Carvalho

O DESAFIO DE INCLUSÃO SOCIAL DO TRABALHADOR EM UM MERCADO DE
TRABALHO TRANSICIONAL: da *flexicurity* a um paradigma de Estado Social?

Dissertação de mestrado apresentada pelo especialista em Direito do Trabalho HENRIQUE DE ALMEIDA CARVALHO ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito para a finalização do mestrado.

Área de concentração: Direito e Justiça

Orientadora: Prof. Dr^a. Daniela Muradas Reis

Belo Horizonte

2017

C331d Carvalho, Henrique de Almeida
O desafio de inclusão social do trabalhador em um mercado de trabalho transicional: da *flexicurity* a um paradigma de Estado Social / Henrique de Almeida Carvalho – 2017.

Orientadora: Daniela Muradas Reis.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito do trabalho – Teses 2. Inclusão social – Teses
3. Globalização – Teses 4. Mercado de trabalho – Teses
5. Flexibilização do trabalho I. Título

CDU₍₁₉₇₆₎ 331.6

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Junio Martins Lourenço CRB 6/3167

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

A dissertação intitulada “O Desafio de Inclusão Social do Trabalhador em um Mercado de Trabalho Transicional: da *flexicurity* a um paradigma de Estado Social?”, de autoria de Henrique de Almeida Carvalho, foi considerada _____ pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Professora Doutora Daniela Muradas Reis
(UFMG – Orientadora)

Professor Doutor Pedro Augusto Gravatá Nicoli
(UFMG)

Professor Doutor Platon Teixeira de Azevedo Neto
(UFG)

Belo Horizonte, 08 de agosto de 2017

AGRADECIMENTOS

O momento de conclusão deste trabalho representa algo muito maior do que as palavras aqui escritas são capazes de dar significado. A consolidação de um projeto e a expressão de uma ideia, a vontade de contribuir com uma nova forma de dialogar e inserir outros elementos ao debate para qual, felizmente, decidi dedicar minha vida profissional e acadêmica, traduzidos em um trabalho incessante e inesgotável de mais de dois anos. Ante o produto final desta caminhada, que se construiu como o início desafiador de uma longa jornada, não poderia deixar de prestar alguns sinceros agradecimentos.

À minha esposa Denise, melhor companheira que Deus poderia inserir na minha vida, o agradecimento especial pela presença fiel, sem a qual nada do que hoje tanto me orgulho poderia ter se materializado. Obrigado por entender meus objetivos, incentivar-me e compartilhar comigo os mesmos sonhos.

Aos meus pais, Soraya e Sebastião, e à minha irmã Priscila, maiores entusiastas de todas as decisões que até hoje tomei, minha gratidão eterna pelo suporte incondicional, pela paciência e compreensão quanto às limitações que se fizeram tão marcantes nos anos de realização desta pesquisa.

À minha orientadora, Professora Doutora Daniela Muradas, por me acolher em seus estudos, pelas oportunidades criadas e pelo exemplo de uma vida dedicada ao Direito do Trabalho e à luta em prol da construção de uma sociedade mais humana e coesa.

Ao Professor Doutor Pedro Augusto Gravatá Nicolí, pelos inúmeros conselhos, trocas de ideias e experiências e pelos direcionamentos que se fizeram essenciais na formatação da pesquisa. Seu brilhantismo e trajetória acadêmica servem de inspiração para todos que já se sentaram nos bancos desta Universidade.

Aos demais professores, servidores e colegas do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG, meu muito obrigado pelos momentos de constante aprendizado e engrandecimento pessoal.

A todos os meus amigos, dos mais presentes aos mais distantes, que de alguma forma contribuíram e torceram pelo meu sucesso, em especial a Felipe Machado e Tiago Retes, que de forma entusiasmada dividem comigo, dia após dia, os desafios e satisfações únicos à advocacia.

RESUMO

É possível se conceber o desenvolvimento de um Estado Social a partir da harmonização dos antagonismos inerentes ao conflito capital/trabalho? Em que se baseia a ideia de equalização do mercado de trabalho por meio da reformatação de suas dimensões de flexibilidade e segurança?

O surgimento das concepções de interação transnacional e de capitalismo globalizado desencadearam um intenso processo de desconstrução do paradigma (exitoso) dos *welfare states*, intimamente ligado ao “mau funcionamento” dos mercados de trabalho. A instabilidade das instituições protecionistas clássicas e a quebra da promessa de garantia de igualdade e justiça social daí decorrentes serviram de pano de fundo para a elaboração de novas propostas de reformatação das políticas sociais e de emprego no cerne da União Europeia, desenvolvidas, especialmente, a partir das premissas estabelecidas pelas teorias dos mercados de trabalho transicionais e da *flexicurity*, objetos de estudo da dissertação. O fenômeno de modelização das soluções apresentadas pelos países escandinavos à falência dos sistemas de bem-estar, que, opondo-se às vozes que anunciavam o surgimento de mais uma manobra velada da agenda neoliberal, foi lançado como baluarte da estratégia de emprego europeia, será confrontado com o dilema da segmentação do mercado de trabalho em busca de novos avanços para a empreitada da inclusão social no capitalismo contemporâneo.

Palavras-chave: *Welfare State*. Direito do Trabalho. Flexibilização. Segurança. *Flexicurity*. Mercados de trabalho transacionais. Segmentação. Inclusão social.

ABSTRACT

Is it possible to conceive the development of a Social State by harmonizing the antagonisms inherent in the capital/labour conflict? What is the basis for the idea of equalizing the labour markets by reformatting its flexibility and security dimensions?

The emergence of the conceptions of transnational interaction and globalized capitalism triggered an intense process of deconstruction of the (successful) paradigm of welfare states, closely linked to the "malfunctioning" of labour markets. The instability of the traditional protectionist institutions and the failure to ensure equality and social justice resulting from that were the backdrop for the drafting of new proposals for the reformulation of social and employment policies at the heart of the European Union, specially developed from the premises established by theories of transitional labour markets and flexicurity, objects of study of the dissertation. The phenomenon of modelling the solutions presented by the Scandinavian countries to the failure of welfare systems, which, in opposition to the voices announcing the emergence of another veiled manoeuvre of the neoliberal agenda, was launched as a bulwark of the European employment strategy, will be confronted with the dilemma of the segmentation of the labour market in search of new advances for the endeavor of social inclusion in contemporary capitalism.

Key words: Welfare State. Labour Law. Flexibilization. Security. Flexicurity. Transitional labour markets. Segmentation. Social inclusion.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O “triângulo dourado” da <i>flexicurity</i>	37
Figura 2 – Adaptação da matriz de <i>flexicurity</i> de Ton Wilthagen e Frank Tros	38
Figura 3 – Intersecção dos regimes de <i>welfare</i> e de <i>flexicurity</i>	73

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparativo Dinamarca e Alemanha (taxas de crescimento e emprego)	69
Tabela 2 – Adaptação do modelo de indicadores formulado pela EMCO	75
Tabela 3 – Indicadores de <i>Flexicurity</i> e de Processo	77
Tabela 4 – Adaptação do modelo de indicadores formulado pela EMCO	79
Tabela 5 – Políticas de flexibilidade: Projeto de Lei nº 4.962/2016	92
Tabela 6 – Políticas de flexibilidade: Projeto de Lei da Câmara nº 30/2015	95
Tabela 7 – Políticas de flexibilidade: Proposta 13 para modernização trabalhista (CNI)	97
Tabela 8 – Políticas de segurança: Programa Seguro-Emprego	101
Tabela 9 – Políticas de segurança: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC	104
Tabela 10 – Políticas de flexibilidade: Proposta 74 para modernização trabalhista (CNI) ..	106

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ALMP – *Active Labour Market Policies* (políticas ativas de mercado de trabalho)
- CA – *Capability Approach* (teoria das capacidades)
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- EES – *European Employment Strategy* (estratégia europeia de emprego)
- EMCO – *Employment Committee* (Comissão Europeia do Emprego)
- EPSCO – *Council on Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs* (Conselho do Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores)
- ESM – *European Social Model* (modelo social europeu)
- EU – *European Union* (União Europeia)
- FCA – *Flexible and reliable Contractual Arrangements* (disposições contratuais flexíveis e confiáveis)
- LLL – *Lifelong Learning Strategies* (estratégias de aprendizagem contínua abrangentes e sistemáticas)
- MSS – *Modern Social Securities* (sistemas modernos de seguridade social)
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OMC - *Open Method of Coordination* (método aberto de coordenação)
- PP – Partido Progressista
- PL – Partido Liberal
- TLM – *Transitional Labour Markets* (mercados de trabalho transicionais)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2. DA REFORMULAÇÃO DO WELFARE STATE AOS NOVOS PARADIGMAS DA EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY (EES)	17
2.1 O problema da repartição dos riscos sociais e a reformulação do <i>Welfare State</i>	23
2.2 A teoria dos mercados de trabalho transicionais e a construção do <i>European Social Model</i> (ESM)	26
2.3 Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: origem, conceito e perspectivas da teoria da <i>flexicurity</i>	33
2.4 Os novos desafios do <i>European Employment Strategy</i> (EES): reflexão sobre a política de criação de ‘mais e melhores trabalhos’ na União Europeia	40
3. FLEXICURITY, TEORIA E PRÁTICA: FRAGMENTAÇÃO DO DISCURSO POLÍTICO	43
3.1 O caminho escandinavo e as barreiras das realidades e estratégias nacionais	45
3.2 <i>Flexicurity</i> , politização e o discurso de austeridade	48
3.3 A obsolescência de um conceito ambíguo: panaceia ou clichê?	54
4. TRABALHO MARGINAL, VULNERABILIDADES E OS PROGRAMAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO MERCADO DE TRABALHO EUROPEU	59
4.1 A marginalização no mercado de trabalho transicional	60
4.2 EES: um mecanismo estilizado sem raízes sociais?	64
4.3 Flexibilidade, segurança e inclusão social em contradição	71
5. A INFLUÊNCIA DO DISCURSO REFORMISTA NAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO	82
5.1 O espelhamento das diretrizes de emprego europeias no Brasil	85
5.2 Políticas de flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro	91
5.3 Políticas de segurança no mercado de trabalho brasileiro	100

6. PERSPECTIVAS DA <i>FLEXICURITY</i>: OS DESAFIOS DE INCLUSÃO SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO	108
7. CONCLUSÕES	125
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção do bem-estar social (*welfare states*) e os aparatos de regulação dos mercados de trabalho que se firmaram no período pós-guerra têm sua origem em uma sociedade idiossincrática: uma economia dominada pela produção industrial, com forte demanda por trabalhadores de baixa qualificação, predominantemente do sexo masculino e inseridos em uma realidade homogênea e pouco diferenciada, em que as famílias são estáveis e as mulheres se dedicam principalmente ao cuidado do lar e educação dos filhos. O trabalho assalariado nessa sociedade se concentra na figura do *empregado*, inserido em uma relação duradoura, em tempo integral, com um único empregador, exercendo suas atividades dentro das instalações deste, sob supervisão direta e com acesso a benefícios e direitos abrangentes¹.

O perfil de riscos oriundo do período que ficou conhecido como “Anos Dourados” deu ensejo ao conjunto de ideias de estabilização social que visava uma dupla garantia: o funcionamento adequado do sistema de *produção* capitalista e a *proteção* dos trabalhadores contra a lógica econômica de mercantilização do trabalho². Foi com base nessa ótica que o Estado de Bem-Estar definiu e padronizou os mecanismos de regulação das relações sociais, de modo a delinear as bases para a consolidação do que se compreende hoje como a acepção fundante do Direito do Trabalho moderno³.

As últimas décadas do século XX foram marcadas pelo surgimento e aprofundamento das concepções de interação transnacional e de capitalismo globalizado, que vieram a desencadear um intenso processo de desconstrução do paradigma dos *welfare states* e do binômio produção/proteção, intimamente ligado ao “mau funcionamento”⁴ dos mercados de trabalho – aparentemente incapazes de conjugar, simultaneamente, o pleno emprego e a igualdade⁵ – e das famílias – que não mais representam um núcleo de integração social.

¹ VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 1.

² No original: “It regulates employment relations for two principal purposes: to ensure that they function successfully as market transactions, and at the same time, to protect workers against the economic logic of the commodification of labour. Labour law, even during its golden period, was concerned with *production* and *protection*” (FUDGE, Judy. *Labour as a 'fictive commodity': radically reconceptualizing Labour Law*. In DAVIDOV, Guy; LANGILLE, Brian, *The idea of Labour Law*, Oxford University Press, 2011, p. 123).

³ Estava-se diante do fenômeno que Maurício Godinho Delgado chamou de o “primado do trabalho e do emprego na vida social” (DELGADO, Maurício Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução*. São Paulo: LTr, 2006, p. 11).

⁴ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 1.

⁵ Segundo Deakin e Rogowski, as mudanças na tecnologia e na organização do trabalho produziram uma situação em que as instituições paradigmáticas do *welfare state*, incluindo a negociação coletiva e a seguridade social, foram incapazes de fornecer proteção eficaz para mais de uma minoria de trabalhadores. De acordo com os autores, isso ocorreu, em grande parte, porque essas instituições criaram direitos que pressupunham o emprego estável e 'permanente' (DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. *Reflexive labour law, capabilities and the future of social*

A extinção de muitas das premissas que guiaram a construção do *Welfare State* desafia o pensamento tradicional sobre política social e expõe um “dilema subjacente às economias abertas de hoje: um *trade-off* básico entre o crescimento do emprego e uma seguridade social generosa e igualitária”⁶. A crise do modelo do bem-estar social, que até então se limitava ao tratamento de problemas endógenos de ineficácia, dirá Esping-Andersen⁷, sobrevém de choques exógenos ocasionados pela nova economia global, que demanda maior flexibilidade no emprego e nos salários e, por conseguinte, compromete a capacidade de absorção, pelas famílias, dos riscos oriundos do mercado de trabalho, aumentando a ameaça (e a realidade) da pobreza e da exclusão social.

É sobre esse contexto de fragmentação das relações de trabalho, instabilidade das instituições protecionistas e quebra da promessa de garantia de igualdade e de justiça social própria à gênese dos arranjos de bem-estar que a presente pesquisa irá se dedicar. A partir das observações do trabalhista francês Alain Supiot⁸, que se propôs a reavaliar as bases de formação do *welfare state* europeu ante o processo de reestruturação produtiva do capital e o desenvolvimento de novos padrões de organização do trabalho, os fundamentos do objetivo estratégico que passou a guiar, na virada do século, a construção do modelo social europeu (*European Social Model* – ESM) e da estratégia de emprego europeia (*European Employment Strategy* – EES)⁹ serão alçados ao centro do debate.

Inspirada nas formulações concebidas com suporte nas ideias de ‘equilíbrio de interesses individuais e organizacionais’, ‘mecanismos de curso de vida’ e das ‘fases de transição das carreiras profissionais’¹⁰, elementos centrais das políticas de emprego e de mercado de trabalho produzidas na União Europeia, a pesquisa se propôs a estudar o dilema da inclusão social no

Europe. *Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law, p. 17/18. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016).

⁶ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *After the golden age: the future of the welfare state in the new global order*. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1994. Tradução de Simone Rossi Pugin, p. 74.

⁷ Cf. ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999.

⁸ Cf. SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁹ O principal objetivo estratégico difundido pela Comissão Europeia era o de fazer frente à guinada do liberalismo pregado pelo sistema norte-americano e reacender os padrões de crescimento econômico e desenvolvimento social do bloco, a fim de “se tornar a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social”. Tradução do autor (No original: “To become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion”. VANDENBROUCKE, Frank. Foreword. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. iii).

¹⁰ ROGOWSKI, Ralf. The European social model and the law and policy of transitional labour markets in the European Union. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The european social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 9.

capitalismo contemporâneo através dos dois conceitos chave da agenda de emprego do velho mundo: (i) a teoria dos mercados de trabalho transicionais (TLM) e (ii) a teoria da *flexicurity* (ou flexissegurança ou flexigurança).

O primeiro, originado da pesquisa do alemão Günther Schmid¹¹ e pensado como mecanismo de enfrentamento ao movimento de segmentação dos mercados de trabalho, desenvolve-se por meio da proposição de pontes regulatórias de apoio às diferentes transições inerentes às diversas fases da vida profissional do trabalhador (educação, trabalho, não-trabalho, trabalho não remunerado, aposentadoria). O segundo, desenvolvido pelo holandês Ton Wilthagen¹² e espelhado na experiência do “triângulo dourado” dinamarquês¹³, trata-se de uma ferramenta (ou estratégia) política que se apresentou com a ambiciosa pretensão de reconciliar paradigmas da flexibilização do mercado de trabalho com a garantia de segurança (social e de emprego) aos trabalhadores.

Ao estabelecer essas premissas teóricas como marcos, a pesquisa foi projetada com o objetivo de compreender, analiticamente, as ideias subjacentes à formação da EES e do ESM, de modo a identificar e assimilar elementos oriundos da TLM e da *flexicurity* que, mais do que dialogar com instrumentos já aplicados na realidade brasileira, sirvam de parâmetro para o aperfeiçoamento de um mercado de trabalho mais inclusivo e socialmente responsivo. Centralizando o estudo nas abordagens direcionadas ao problema das vulnerabilidades inatas ao sistema de produção capitalista, traduzidas no sentimento de insegurança generalizada e no desequilíbrio da repartição dos riscos sociais, a pesquisa pretende viabilizar uma reflexão acerca do papel a ser exercido pelo Direito do Trabalho para além de sua concepção tradicional.

Sob esse alicerce, trabalha-se com a hipótese de que os desafios que ameaçam a solidez do sistema protetivo laboral, inclusive no Brasil, podem ser melhor enfrentados por meio de políticas de mercado de trabalho pautadas na “extensão do horizonte de expectativas”¹⁴ dos indivíduos trabalhadores, bem como por um conjunto de estruturas de oportunidades disponíveis nos eventos mais críticos durante o curso da vida, com norte na experiência de transformação do *welfare state* europeu.

¹¹ Cf. SCHMID, Günther. Transitional labour markets: a new European employment strategy. Discussion Paper. ECONSTOR. WZB Berlin Social Science Center, nº FS I 98-206, 1998.

¹² Cf. WILTHAGEN, Ton. *Flexicurity*: a new paradigm for labour market policy reform? Discussion Paper FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

¹³ Cf. BERTHET, Thierry. Flexicurity: an obsolete concept for the European employment strategy and national debates? Draft paper presented at the ECPR General Conference. Reykjavik, 2011.

¹⁴ SCHMID, Günther. Shraing risks: on social risk management and the governance of labour market transitions. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The european social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 53.

O caminho a ser trilhado na elaboração da dissertação de mestrado passará pela exposição da crise institucional dos *welfare states*, especialmente focada na mudança do paradigma dos riscos sociais oriundos da insegurança gerada pela dissociação entre as estruturas tradicionais de proteção e os novos modelos de organização do trabalho. Assim se trabalhará com o contexto histórico que deu lugar à formulação das teorias aqui estudadas (TLM e *flexicurity*) e sobre o qual se projetou a nova agenda de emprego da União Europeia.

Na sequência, em consonância com o espírito crítico que fundamenta a formação da pesquisa, preocupou-se em estabelecer e explorar o núcleo dos pensamentos (doutrinários e políticos) que se posicionaram contrariamente à proposta da *flexicurity*, desafiando sua legitimidade e seus pressupostos. Serão abordados, principalmente, os obstáculos apontados na forma como se procedeu à centralização da teoria na agenda política europeia, que se diz ter ocorrido a partir da modelização e idolatria de um sistema singular e único do mercado de trabalho da Dinamarca, claramente incompatível com outras realidades nacionais.

Além disso, abordar-se-á a principal das críticas dirigidas à *flexicurity*: a suposição de que a dita vagueza, imprecisão ou obscuridade conceitual que lhe seria própria facilitaria o apoderamento de suas ideias em prol de um discurso político de viés consequencialista e utilitarista de raízes neoliberais. Muito se fala que a proposta pertenceria à velha agenda de desregulação, ocultando seu propósito real de estabelecimento de uma nova onda de flexibilização de direitos dos trabalhadores sob a falsa promessa, puramente retórica, de implementação de patamares aprimorados de segurança¹⁵. Complementa essa colocação, a crítica que sugere o alinhamento da agenda da *flexicurity* com o discurso da austeridade das finanças públicas que tomou conta dos Estados Membros, notadamente após a eclosão da crise econômica de 2008-2009, dentro do escopo de um “Direito do Trabalho de exceção”,

¹⁵ Segundo Jean-Claude Barbier, “[h]á uma série de razões para o impulso para uma maior flexibilidade, entre os quais a transformação contemporânea da ordem monetária internacional e a competição pelo custo do trabalho são, em última análise, os mais importantes. Como os dados empíricos amplamente demonstram, a flexibilização gradual de postos de trabalho e de emprego também levou à degradação das condições de trabalho e proteção para uma parte significativa da população na maioria dos membros do ESM existente, especialmente para aqueles com qualificações mais baixas. Perante este cenário bem-conhecido e poderoso, parece altamente improvável que os arranjos institucionais para combinar flexibilidade e segurança serão fáceis de introduzir se não forem satisfeitas as condições sociais para as negociações, compromisso e redistribuição de recursos, como é o caso na Dinamarca”. No original: “There are a number of reasons for the drive towards greater flexibility, among which the contemporary transformation of the international monetary order and labour cost competition are ultimately the most important. As empirical data amply demonstrate, the gradual flexibilization of jobs and employment has also led to the degradation of working conditions and protection for a significant part of the population in the majority of members of the existing ESM, especially for those with lower qualifications. Given this well-known and powerful economic background, it seems highly improbable that institutional arrangements to combine flexibility and security will be easy to introduce, unless social conditions for negotiations, compromise, and redistribution of resources are met, as in the case in Denmark” (BARBIER, Jean-Claude. *Social Europe and the limits of soft law: the example of flexicurity*. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The european social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 177).

sustentado no preceito “de que é através dos indivíduos e das suas privações subjetivas e objetivas que se encontram as soluções para a crise composta pela nebulosa dos mercados financeiros, do déficit público do Estado e dos modelos económicos e sociais seguidos nos últimos anos”¹⁶.

Dados esses aportes teóricos, que transitam entre a afirmação e a negação da teoria de Ton Wilthagen, buscar-se-á delinear um paralelo direto entre o sistema de emprego europeu e as políticas de mercado de trabalho adotadas e propostas para o cenário brasileiro, por intermédio da adaptação de um dos mecanismos criados para o monitoramento da *flexicurity*¹⁷. Para tanto, foram levantados instrumentos políticos locais (v.g., Projeto de Lei da Câmara nº 30/2015¹⁸ e o Programa Seguro-Emprego - Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015¹⁹) que serão submetidos a uma avaliação a partir de indicadores que definem seu grau de elegibilidade e equivalência com o conceito da *flexicurity*.

Finalmente, serão esmiuçados alguns apontamentos sobre as perspectivas da teoria da *flexicurity* em cotejo com os fenômenos (problemáticos) da exclusão social e da segmentação dos mercados de trabalho contemporâneos, com a introdução conclusiva de um novo elemento: a proposta do alemão René Lehwelt-Litzmann de ressignificação da *flexicurity* a partir da adoção de um novo referencial normativo, que se traduziria na implementação da teoria das capacidades do indiano Amartya Sen (*capability-approach* – CA)²⁰ como critério de avaliação do mercado de trabalho e da elaboração de políticas sociais.

Ante as conjecturas apresentadas, procurar-se-á problematizar o seguinte ponto: a

¹⁶ FERREIRA, Antônio Casimiro. A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. *Revista Crítica de Ciências Sociais (Online)*, 95. 2011, p. 119. Disponível em: < <http://rccs.revues.org/4417>>. Acesso em: 21/08/2016.

¹⁷ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 47-48. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

¹⁸ SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2015*. Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/120928>>. Acesso em: 17/02/2017.

¹⁹ BRASIL. Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015. Institui o Programa Seguro-Emprego – PSE. *Diário Oficial da União*, 20 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13189.htm>. Acesso em: 22/02/2017.

²⁰ Introdutoriamente, a teoria das capacidades pode “ser pensada como um conjunto de conceitos inter-relacionados, sendo o conceito central a capacidade, que representa o que as pessoas podem ser ou fazer. A liberdade, medida em termos de capacidade, é um aspecto importante da base informacional que a CA sugere para a avaliação de políticas públicas”. No original: “The CA is an evaluation paradigm which is currently being used by different disciplines in various fields of research. It can be thought of as a set of interrelated concepts, the core concept being capability, which stands for what people can be or do. Freedom, measured in terms of capability, is an important aspect of the informational basis (IB) which the CA suggests for the evaluation of policy” (LEHWELT-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 11).

assimilação de conceitos estratégicos como o da teoria dos mercados transicionais e da *flexicurity* poderia efetivamente contribuir para uma política de inclusão social no contexto do capitalismo contemporâneo?

2. DA REFORMULAÇÃO DO *WELFARE STATE* AOS NOVOS PARADIGMAS DA *EUROPEAN EMPLOYMENT STRATEGY* (EES)

O significado de justiça, como primeira das virtudes das instituições sociais²¹, assim como de igualdade e desigualdade, está fortemente ligado ao contexto de uma dada sociedade em uma dada época. Não somente algumas nações são mais intolerantes a desigualdades ou desequilíbrios sociais, como o próprio conteúdo qualitativo desses pode variar drasticamente entre uma e outra comunidade.

Ao abraçar a filosofia econômica do keynesianismo²², por meio de uma atuação mais presente e intervencionista²³, o sistema capitalista do período pós-Segunda Guerra Mundial se legitimou sobre a pretensão de resolver a “questão social” nuclear da luta de classes, consolidando uma ideia de justiça intrinsecamente dependente do funcionamento de um novo modelo de Estado que se formou nos países desenvolvidos: os *Welfare States* (Estados de bem-estar social).

O capitalismo de bem-estar se tornou o sistema político dominante das economias avançadas ao longo da segunda metade do último século, elevando o conceito de *welfare state* ao status de quase sinônimo de igualdade²⁴. Nos então conhecidos “Anos Dourados”, a ação estatal permitiu a expansão de uma estrutura de proteção social por meio do qual o Estado passou a redefinir um padrão de regulação das relações sociais e econômicas, baseado em quatro pilares institucionais:

O primeiro e mais importante foi o *welfare state* com sua promessa de cidadania social universal, de uma nova solidariedade social. A noção de *welfare state* aponta imediatamente para o segundo, ou seja, a democracia

²¹ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997, p. 3.

²² Em 1936, o economista britânico John Maynard Keynes publicou a revolucionária obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Renda”, que firmou as bases do que viria a ser entendido como a macroeconomia. Keynes propunha a intervenção estatal na vida econômica com o objetivo de conduzir a um regime de pleno emprego, com o objetivo de manter o crescimento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia (Cf. KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996).

²³ DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006, p. 18.

²⁴ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 6.

plena (...) O pleno reconhecimento e consolidação do sindicalismo e o que hoje chamamos de sistemas modernos de relações industriais foi o terceiro pilar do capitalismo de bem-estar, não somente porque regularizou o conflito do mercado de trabalho, introduziu um elemento de direitos laborais e proteção ao emprego, ou alimentou uma abordagem mais consensual para a negociação, mas também porque introduziu um mínimo de democracia "por trás dos portões da fábrica", como os socialistas suecos costumam afirmar. Finalmente, o capitalismo de bem-estar teria sido incompleto se não fosse o quarto pilar, os direitos à educação e a expansão dos modernos sistemas de educação de massas²⁵.

No mundo do trabalho, os *welfare states* estabeleceram um padrão produtivo baseado no labor fragmentado e decomposto em tarefas, baseado no paradigma taylorista/fordista de produção, oriundo da indústria automobilística (produção em série, *just in time*). Firmou, assim, uma espécie de “compromisso” nos países avançados que “ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetivo, duradoura e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado”²⁶. Com isso, afastou do vocabulário político a “questão social” e amordaçou o debate da luta de classes por meio da agenda igualitária da social democracia.

Particularmente no contexto da Europa Ocidental, berço de formatação do *welfare state*, desenvolveu-se o que Ricardo Antunes chamou de “fetichismo de Estado”²⁷, i.e., um processo de intensa dependência ideológica do proletariado em relação a um “Estado-providência”, garantidor da seguridade social e de um estatuto ou patamar mínimo dos assalariados. A expansão do *welfare state* promoveu um sentido de sociedade igualitária e socialmente equilibrada, às custas, em contrapartida, da criação de um exército de dependentes do bem-estar social.

Essa realidade foi responsável por fornecer as bases para a estruturação do Direito do Trabalho moderno, por meio do qual o Estado se propôs a impor normas mínimas de subsistência nas relações laborais, de modo a garantir seu funcionamento adequado (*produção*)

²⁵ No original: “The first and foremost was the welfare state with its promise of universal social citizenship, of a new social solidarity. The notion of a welfare state points immediately to the second, namely full democracy (...) The full recognition and consolidation of trade unionism and what we today call modern industrial relations systems was the third pillar of welfare capitalism, not only because this regularized labour market conflict, introduced an element of employment rights and job protection, or nurtured a more consensual approach to bargaining, but also because it introduced a modicum of democracy 'behind the factory gates', as Swedish socialist used to say. Finally, welfare capitalism would have been incomplete were it not for the forth pillar, the rights to education and the expansion of modern mass education systems”. Tradução do autor (ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 7-8).

²⁶ ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 38.

²⁷ *Ibid.*, p. 40.

e, ao mesmo tempo, proteger os trabalhadores contra a lógica econômica de mercantilização do trabalho (*proteção*).²⁸

Nas últimas décadas do século XX, no entanto, esse ciclo começou a dar sinais de esgotamento, apresentando várias manifestações de desestabilização do binômio produção/proteção e de desconstrução de seu paradigma socioeconômico, ensejado por nova crise de produção capitalista, agora em processo de interação transnacional (globalização), e pelo ressurgimento de ações ofensivas do proletariado em meio ao transbordamento das lutas de classe:

Se o *operário-massa* foi a base social para a expansão do ‘compromisso’ social-democrático anterior, ele foi também seu principal elemento de transbordamento, ruptura e confrontação, da qual foram forte expressão os movimentos pelo controle social da produção ocorridos no final dos anos 60²⁹.

Os regimes europeus de bem-estar contemporâneos passaram a enfrentar diversos desafios conectados a um processo crescente de disjunção entre os esquemas de seguridade social existentes e as novas necessidades e riscos desenvolvidos ao longo do período pós-industrial. Do ponto de vista intrínseco da sociedade, percebeu-se alterações nos arranjos das famílias, na estrutura ocupacional que se fazia mais heterogênea, e, especialmente, no ciclo de vida das pessoas, menos linear e padronizado, na medida em que “se engajam em uma variedade maior de atividades ao longo de suas vidas e são menos constrangidas por estereótipos tradicionais de comportamento apropriados aos grupos de idade ou gênero”³⁰.

As mudanças estruturais extinguiram muitas das premissas que guiaram a construção do *welfare state* e, conseqüentemente, fizeram eclodir um sentimento de insatisfação crescente, desafiando o pensamento tradicional sobre política social e expondo um “dilema subjacente às economias abertas de hoje: um *trade-off* [troca] entre o crescimento do emprego e uma seguridade social generosa e igualitária”³¹.

²⁸ No original: “It regulates employment relations for two principal purposes: to ensure that they function successfully as market transactions, and at the same time, to protect workers against the economic logic of the commodification of labour. Labour law, even during its golden period, was concerned with *production* and *protection*” (FUDGE, Judy. *Labour as a ‘fictive commodity’*: radically reconceptualizing Labour Law. In DAVIDOV, Guy; LANGILLE, Brian, *The idea of Labour Law*, Oxford University Press, 2011, p. 123).

²⁹ ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999, p. 41.

³⁰ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *After the golden age: the future of the welfare state in the new global order*. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1994. Tradução de Simone Rossi Pugin, p. 79.

³¹ *Ibid.*, p. 74.

A comunidade europeia, abalada pela crise que impossibilitou a permanência do ciclo expansionista do capital, viu suas taxas de desemprego³² subirem consideravelmente e, com destaque para os países continentais de regime conservador (França, Itália, Alemanha e Áustria)³³, agudizou o clássico conflito entre trabalhadores “incluídos” (grupo pequeno de trabalhadores, predominantemente homens, usufruindo de salários altos, direitos sociais caros e de grande segurança no emprego) e “excluídos” (população excluída e dependente tanto da renda do provedor masculino quanto das transferências do *welfare state*) do arcabouço protecionista.

Essa dicotomia laboral deu ensejo, em escala global, ao aumento e fortalecimento de um novo perfil de trabalhador nos setores da indústria de serviços, inseridos em novas modalidades de labor não tradicionais e em situação de maior vulnerabilidade. Isso porque, rompendo com as barreiras territoriais de atuação, “os capitais transnacionais implementam alternativas de trabalho crescentemente desregulamentadas, ‘informais’, de que são exemplo as distintas formas de terceirização”³⁴, pressionando a ocorrência de adaptações no mercado de trabalho e nas relações dele advindas³⁵.

Foi em meio à implantação, a partir do início dos anos de 1970, de uma tentativa de reestruturação do capital em escala global, que visava “tanto à recuperação do seu padrão de

³² A respeito do crescimento do desemprego no capitalismo ocidental, afirmam os professores alemães Günther Schmid e Klaus Schömann que, “desde o início dos anos 70, mudanças estruturais no desenvolvimento dos países ocidentais industrializados – cuja natureza não é totalmente capturada por termos imprecisos como globalização, individualização ou o desenvolvimento da sociedade de serviço e conhecimento – deram origem a períodos de desemprego excepcionalmente alto. Durante esses períodos, apareceram processos de seleção que excluíram mais e mais pessoas de uma completa participação na vida econômica e social” (tradução livre). No original: “since the beginning of the 1970s, structural change in the developed Western industrialized countries - the nature of which is not fully captured by imprecise terms such as globalisation, individualisation or the development of the service and knowledge society - has given rise to periods of unusually high unemployment. During these periods, selection processes came into play that excluded more and more people from full participation in economic and social life” (SCHIMID, Günther; SCHÖMANN, Klaus. The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: the state of the art. *TLM.NET Working Paper*. Berlim, nº 2003-0, 2003, p. 1).

³³ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do *welfare state*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p.85-116, set. 1991, p. 111.

³⁴ ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf>> Acesso em: 03/11/2016, p. 337.

³⁵ “A second interpretation argues that it is not only capital which has changed, but that, in a partially autonomous way, labour has changed as well. We have moved from the job whose prototype was manufacturing (working on something material) to a new type of work, where the prototype is the service relationship; (...) This is one way of describing the movement to a tertiary economy and the new technological revolution. And just as the nature of work has changed, so have the rules for organization and co-ordination of that work”. Tradução do autor: “Uma segunda interpretação argumenta que não é apenas o capital que mudou, mas que, de uma forma parcialmente autônoma, o trabalho também mudou. Passamos do trabalho cujo protótipo foi a fabricação (trabalhando em algo material) para um novo tipo de trabalho, cujo protótipo é a relação de serviço; (...) Esta é uma maneira de descrever o movimento para uma economia terciária e a nova revolução tecnológica. E assim como a natureza do trabalho mudou, também mudaram as regras de organização e coordenação desse trabalho” (SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 51).

acumulação, quanto procurando repor a hegemonia que vinha perdendo”³⁶, que proliferaram os “modos alternativos” de trabalho (cooperativismo, voluntário, etc.), de formato claramente precarizado. Assim, na medida em que a economia informal crescia³⁷, surgiam outras modalidades de trabalho que não o subordinado clássico (relação de trabalho padrão)³⁸ ou o autônomo propriamente dito, carentes de regulamentação adequada e à margem do alcance das instituições de *welfare state*:

Em vez disso, as mudanças na tecnologia e organização do trabalho produziu uma situação em que as instituições paradigmáticas do *welfare state*, incluindo a negociação coletiva e a seguridade social, foram incapazes de fornecer proteção eficaz para mais de uma minoria de trabalhadores. Isto foi em grande parte porque essas instituições criaram direitos que pressupunham o emprego estável e ‘permanente’.³⁹

Um cenário similar foi percebido nos países da América Latina que adotaram, frente ao falecimento econômico do final do século passado, uma agenda neoliberal de ajuste, como nos casos do Brasil, México, Argentina e Chile. Seguindo a tônica de uma política de seguridade social tradicional de favorecimento de uma classe já privilegiada (funcionários públicos e uma elite operária), com “forte presença do clientelismo”⁴⁰, ocorreu um processo de desindustrialização na contramão da linha do desenvolvimento, “tendo como resultante a

³⁶ ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 233.

³⁷ DAVIDOV, Guy; LANGILLE, Brian (eds.). *Boundaries and frontiers of Labour Law: goals and means in the regulation of work*. Oregon: Hart Publishing, 2006, p. 1.

³⁸ No original: “The SER was first extended primarily to male blue-collar workers and subsequently to white-collar workers. It engendered and sustained social norms and regulatory mechanisms organized around employee status, full-time hours, permanency, and the performance of work at the employer’s worksite”. Tradução do autor: “A relação de trabalho padrão foi primeiramente aplicada principalmente para os trabalhadores ‘de chão de fábrica’ do sexo masculino e, posteriormente, para trabalhadores de escritório. Ela criou e sustentou normas sociais e mecanismos de regulação organizados em torno do status de empregado, horas a tempo integral, permanência e a execução de trabalhos no estabelecimento do empregador” (VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 4).

³⁹ No original: “Rather, changes in technology and work organization had produced a situation in which the paradigmatic institutions of the welfare state, including collective bargaining and social insurance, were unable to provide effective protection to more than a minority of workers. This was in large part because these institutions created rights which presupposed stable, ‘permanent’ employment”. Tradução do autor (DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe*. *Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016, p. 17-18).

⁴⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. *After the golden age: the future of the welfare state in the new global order*. Geneva, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development). 1994. Tradução de Simone Rossi Pugin, p. 101.

expansão do trabalho precarizado, parcial, temporário, terceirizado, informalizado etc., além de enormes níveis de desemprego, de trabalhadores(as) desempregados(as)”⁴¹.

O dilema do *trade-off* então estabelecido (igualdade x pleno emprego), fez-se universal e colocou em xeque o desenvolvimento do sistema de bem-estar. No interior dos países avançados, o resultado do cenário imposto pela “nova ordem mundial”⁴² foi o travamento de verdadeira disputa entre os que acusavam o progresso desacelerado da agenda igualitária e redistributiva, apontada como excludente de diversos grupos marginalizados (os “excluídos”)⁴³, e aqueles que acusavam o excesso dos compromissos de equalização social, responsáveis por terem produzido nada além de desigualdade e ineficiência⁴⁴.

A ambição dos países europeus convergiu na formulação de estratégias para mediar ou amenizar esse *trade-off*, alguns guiados pela crescente demanda por flexibilidade da agenda liberal (mais bem sucedida em termos de taxas de emprego, às custas de maior desigualdade e pobreza), focada no aumento do poder de competitividade e performance do setor empresarial, outros guiados pela preocupação com a estratificação social, o surgimento de uma nova face da “pobreza moderna”⁴⁵ e o enfraquecimento da estrutura de integração e coesão social que marcou o gênese do estado de bem-estar (comprometendo seriamente, como no caso da Europa Continental, os níveis de desemprego).

Como apontado por René Lehweß-Litzmann, citando Burkart Lutz, “a Europa havia acordado de um sonho de prosperidade interminável”⁴⁶, confrontada por problema econômicos que se acreditava terem há muito sido superados.

⁴¹ ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*. Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf>> Acesso em: 03/11/2016, p. 337.

⁴² ESPING-ANDERSEN, op. cit., p. 104.

⁴³ Este grupo de marginalizados, facilmente reconhecível, colocava-se cada vez mais propenso a riscos sociais agudos: trabalhadores pouco qualificados, jovens, pais de família solteiros e em idade adulta avançada. A diferença observada no contexto das décadas anteriores se concentra no fato desses trabalhadores não se encontrarem inseridos em situações relativamente passageiras de dificuldades, mas em verdadeiras armadilhas sociais de longo prazo (ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 10).

⁴⁴ Ibid., p. 9.

⁴⁵ WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank; LIESHOUT, Harm van. *Towards “flexicurity”?: balancing flexibility and security in EU member states*. Set. 2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1133940>>. Acesso em: 21.08.2016, p. 2.

⁴⁶ LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 12.

2.1 O problema da repartição dos riscos sociais e a reformulação do *Welfare State*

Os últimos anos do século XX marcaram a consolidação do sentimento de insustentabilidade dos *welfare states*, que se fez soberano somente enquanto se sustentava no forte crescimento econômico e no pleno emprego vivido pelos países desenvolvidos. A crise institucional, tida por irreversível pela maioria dos especialistas⁴⁷, apontou os arranjos sociais do capitalismo de bem-estar como principais impedimentos para o reajuste econômico que se fazia necessário, na rapidez que as sociedades globalizadas demandavam.

Para André Sapir⁴⁸, o problema de crescimento enfrentado pela União Europeia (EU) se revela como sintoma de uma economia anacrônica, presa nos moldes que a formaram no período pós-guerra: produção em massa, gerida por grandes empresas, que fazem uso de tecnologia e padrões de emprego de longo prazo, que não mais se mostram adequados para o mundo atual, marcado por mudanças tecnológicas radicais e forte competição a nível internacional. Essa disjunção é representativa, na análise de Gøsta Esping-Andersen⁴⁹, da incapacidade dos regimes de bem-estar responderem às realidades econômicas pós-industriais, particularmente a uma gama emergente de diferentes perfis de riscos sociais não atendidos pelos mecanismos institucionais até então existentes.

Esses riscos sociais, assim compreendidos como “eventos relacionados a ações sociais que implicam perdas individuais de probabilidade calculável se ocorrerem e ganhos se não ocorrerem”⁵⁰, concretizam-se na exclusão individual de determinada proteção social ou inserção no mercado de trabalho. É essa a situação de jovens e mulheres que encontram dificuldade para iniciar uma carreira; de trabalhadores em idade adulta avançada que são expelidos pelo mercado e, por muitas vezes, acabam por terem de escolher entre o desemprego ou uma aposentadoria precoce; ou mesmo de trabalhadores com formação precária que se prendem em ocupações de baixa remuneração, sem qualquer perspectiva de projeção profissional.

O dilema “incluídos x excluídos” se expande, como afirma Gøsta Esping-Andersen⁵¹, para a distribuição de recursos entre as famílias, criando uma polarização de acesso ao capital

⁴⁷ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 145.

⁴⁸ SAPIR, André. Globalisation and the reform of European Social Models. *Bruegel Policy Contribution*. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005, p. 1.

⁴⁹ Op. cit., p. 146.

⁵⁰ No original: “Social risks are likely events related to social actions that imply individual losses of calculable probability if they occur and gains if they do not occur”. Tradução do autor (ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 38).

⁵¹ Ibid., p. 146.

social e cultural entre “vencedores” (time A) e “perdedores” (time B). Com isso, aqueles que ainda se encontram bem servidos pelo sistema social (time A), tornam-se referência aos não acobertados pela estrutura (time B), dando ensejo a um ciclo vicioso fundado na própria popularidade do *welfare state*: independente de sua sustentabilidade financeira ou de seu êxito, as tentativas de reforma a fim de enfrentar a nova estrutura social hegemônica são superadas por um posicionamento tradicional em defesa do *status quo*. Em outras palavras, o *welfare state* acaba por se tornar a resposta para os problemas que ele mesmo ajudou a criar.

Mas como se diferenciam referidos (novos) riscos daqueles oriundos do berço do capitalismo industrial?

O mercado de trabalho tradicional e os sistemas protetivos correspondentes (i.e., o Direito do Trabalho e a seguridade social) foram esculpidos sobre o que se chamou de “modelo clássico de interação capital/trabalho”, definido “por uma relação de trabalho a tempo integral, em que o trabalhador tem um único empregador, trabalha dentro das instalações deste, sob supervisão direta e tem acesso a benefícios e direitos abrangentes”⁵². Neste paradigma, focado na figura masculina do provedor (*male breadwinner*)⁵³, as mulheres se retiravam do mercado assim que se casavam e eventualmente retornavam para realizar algum trabalho ocasional após o crescimento dos filhos. Os homens, ao contrário, vivenciavam carreiras sólidas e duradouras, intercaladas com pequenos intervalos sem trabalho, supridos pelo seguro-desemprego.

O mercado de trabalho moderno, por outro lado, suplantou a estrutura de produção em massa e o modelo do homem provedor por uma prevalência massissa do setor de serviços, organizados em projetos temporários e caracterizados por mudanças constantes. Nesse, homens e mulheres “experimentam um número crescente de transições de risco entre vários *status* de emprego para os quais os sistemas de seguro tradicionais fornecem apenas proteção social incompleta, se houver alguma”⁵⁴.

⁵² VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 1.

⁵³ No original: “On the one hand, this contract assumed a male breadwinner pursuing his occupation and employment freely in the public sphere, with access to a full-time continuous employment relationship with a single employer and in receipt of a family wage. On the other hand, it assumed a female caregiver performing unpaid work necessary for social reproduction, principally in the context of a heterosexual household, possibly earning a 'secondary wage', and receiving supports such as social insurance via her spouse”. Tradução do autor: “Por um lado, este contrato assume a figura de um homem que exerce sua atividade profissional livremente, com acesso a uma relação contínua de trabalho a tempo integral, para um único empregador e recebe um ‘salário familiar’. Por outro lado, assume uma cuidadora feminina realizando trabalho não remunerado necessário para a reprodução social, principalmente no contexto de uma família heterosexual, possivelmente ganhando um ‘salário secundário’ e recebendo benefícios como seguro social através de seu cônjuge” (VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p.8).

⁵⁴ No original: “Both men and women (but especially the latter) experience an increasing number of risky transitions between various employment statuses for which traditional insurance systems provide only incomplete

O novo perfil de risco se traduz, assim, na intensificação dos sentimentos de incerteza e insegurança quanto ao futuro dos indivíduos. As lógicas habituais de proteção social não se mostram suficientes a coibir a volatilidade do curso de vida das pessoas, até mesmo para aqueles até então em uma posição central, como exemplifica Günther Schmid:

As elevadas taxas de emprego dos altamente qualificados obscurecem o fato de estas pessoas poderem também estar em risco de cair na pobreza ou de evitá-la apenas à custa da deslocação de pessoas com qualificações mais baixas. Não é só que as habilidades podem tornar-se obsoletas por causa das novas tecnologias durante o curso da vida; É também o fato de que a incerteza está aumentando devido à globalização do mercado⁵⁵.

A assunção de riscos até então não experimentados também pode ser observada sob a perspectiva de um problema de coordenação de investimento em capital humano⁵⁶, especialmente para os grupos alvo das exclusões institucionais. Trabalhadores pouco qualificados, jovens, mulheres e aqueles de idade avançada, ainda que tenham no aprimoramento da educação e da formação profissional um mecanismo reconhecido de proteção social, deixam de investir justamente pelas perspectivas de emprego a curto prazo. Por conseguinte, uma vez mais, contribui-se para a ocorrência de trabalhos precários e instáveis, não como pontes para o trabalho regular, mas como armadilhas para uma exclusão social permanente⁵⁷.

Qual o papel do *welfare state* frente a esse cenário? Seria possível a retomada institucional do binômio eficiência/equidade de forma a estabilizar o *trade-off* social, estabelecer uma estratégia de soma positiva e maximizar o bem-estar das famílias e indivíduos?

social protection, if any at all”. Tradução do autor (SCHIMID, Günther. Sharing risks: on social risk management and the governance of labour market transition. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 30).

⁵⁵ No original: “The high employment rates of the highly skilled obscure the fact that these people may also be at risk of falling into poverty or avoiding it only at the cost of displacing lower-skilled people. It is not only that one’s skills may become obsolete because of new technologies during one’s life-course; it is also the fact that uncertainty is mounting because of market globalization”. Tradução do autor (Ibid., p. 33).

⁵⁶ No contexto do presente trabalho, entende-se por capital humano o conjunto de capacidades, atributos e recursos (como o conhecimento), de caráter não tangível, passíveis de produzir valor econômico ao indivíduo. Utiliza-se, para tanto, o conceito de capital humano construído pelo economista Gary S. Becker (Investment in human capital: a theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*, Vol. 70, Issue 5, Part 2: Investment in Human Beings (Oct., 1962), p. 9-49).

⁵⁷ Segundo Günther Schmid, “[s]abemos por muitos estudos que os contratos a termo são muitas vezes pontes úteis para o trabalho regular. No entanto, para muitos jovens e, em alguns países, mesmo para a maioria, os contratos a termo são, infelizmente, armadilhas que conduzem a carreiras de emprego permanentemente perturbadas e, em última instância, à exclusão social”. No original: “We know from many studies that fixed-term contracts are often useful bridges to regular work. For many young people, though, and in some countries even for the majority, fixed-term contracts are, unfortunately, also traps leading to permanently disrupted job careers and often ultimately to social exclusion” (Sharing risks: on social risk management and the governance of labour market transition. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 35).

Partindo da divisão de regimes ou economias políticas do *welfare state* proposta por Gøsta Esping-Andersen⁵⁸, três foram os caminhos tentados⁵⁹: (i) os regimes conservadores adotaram uma postura passiva, reforçando o sistema de transferências tradicional e de renda passiva, bem como relegando às famílias a lida com as novas responsabilidades e riscos; (ii) os regimes liberais, por sua vez, adotaram uma agenda de desregulação passiva, confiando nos mercados e na comercialização dos riscos para encontrar as soluções necessárias; (iii), por fim, os regimes socialdemocratas responderam de forma ativa às novas demandas, redirecionando os esforços estatais, “ênfatizando cada vez mais os serviços e transferindo recursos para os lares mais jovens, tanto para sustentar os seus rendimentos como para maximizar o seu emprego”⁶⁰.

A ruptura na linha de desenvolvimento dos *welfare states* e a erosão nos mercados de trabalho internos foram tidas como ameaças reais à integração da sociedade europeia e a seus elementos fundantes (paz e prosperidade). O debate acadêmico e político se voltou, então, a uma reformulação institucional com vistas à formação de um modelo social sólido, que pudesse não só garantir a sustentabilidade da proteção social como garantir a competitividade dos mercados europeus frente à economia globalizada.

2.2 A teoria dos mercados de trabalho transicionais e a construção do *European Social Model* (ESM)

A União Europeia tem tentado conciliar objetivos econômicos e sociais de diversas formas desde a sua criação com o Tratado de Roma de 1957⁶¹. O esforço envidado na reformulação do *welfare state* não fugiu à regra: definiu como norte a transformação do arranjo institucional dos Estados Membros a fim de viabilizar o retorno do crescimento econômico perdido e da competitividade do mercado interno, compatibilizado à manutenção de seu tão aclamado sistema de proteção social. O debate emergiu como uma busca pelo desenvolvimento

⁵⁸As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p.85-116, set. 1991.

⁵⁹ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 165.

⁶⁰ No original: “The social democratic nations have responded actively with a redirection of welfare state efforts: increasingly emphasizing services and shifting resources towards younger households, both to sustain their incomes and to maximize their employment”. Tradução do autor (ESPING-ANDERSEN, loc. cit.).

⁶¹ BEKKER, Sonja; WILTHAGEN, Ton. Europe’s pathways to flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 68-73. March/April, 2008, p. 69.

de um *European Way*⁶² que pudesse fazer frente à estratégia política liberal norte-americana (*American Way*)⁶³.

Para Gøsta Esping-Andersen, tratava-se do desafio de redesenhar a tríade do bem-estar (*mercados de trabalhos, estado de bem-estar, famílias*) de modo a converter as mudanças na estrutura de riscos sociais em algo socialmente benéfico⁶⁴. Dessa maneira, almejando a volta dos níveis de pleno emprego, galgava-se o aumento da flexibilidade dos *mercados de trabalho*, ao mesmo tempo em que o *estado de bem-estar* deveria fortalecer sua base tributária, por meio do crescimento da fertilidade e do número de pessoas empregadas, bem como a diminuição daquelas dependentes dos benefícios sociais; e, por fim, que fosse otimizado o bem-estar no núcleo das *famílias*, protegendo-as contra a pobreza temporária e os demais riscos.

Mais especificamente, seria a necessidade de correção de três deficiências da seguridade social frente às mudanças na biografia do trabalho: as *descontinuidades* na vida ativa, o *desemprego* e as *transições involuntárias*. Para tanto, segundo Ute Klammer⁶⁵, fazia-se indispensável encontrar o equilíbrio entre estratégias de integração e reintegração ao mercado de trabalho (“mercantilização”), focadas na efetiva participação e mobilidade individual, com políticas de independência das pessoas em relação ao mercado (“desmercantilização”), que se traduzisse em um direito de retirada e interrupção da execução de atividades produtivas de forma financeiramente amparada.

Edificada sobre essas premissas e iniciada pelo professor alemão de economia política Günther Schmid, nasceu, em meados da década de 1990, a “Teoria dos Mercados Transicionais” (*Transitional Labour Markets – TLM*), apresentando uma proposta de compreensão e reforma das políticas de mercado de trabalho com o intuito de potencializar seu poder de integração e capacidade de adaptação, de acordo com uma representação dinâmica do curso de vida dos trabalhadores.

A teoria parte da concepção de que o “emprego pleno”, assim considerado como trabalho remunerado contínuo, em uma relação de dependência em tempo integral para uma mesma empresa, não é apenas cada vez menos possível, mas também cada vez menos desejável, alterando o foco de análise para as transições internas, para dentro e para fora do mercado de

⁶² Neste contexto, *European Way* pode ser traduzido como um “caminho”, “maneira” ou “estilo” europeu de se estruturar, política e economicamente.

⁶³ BREDGAARD, Thomas; LARSEN, Flemming; MADSEN, Per Kongshøj. Transitional labour market and flexicurity arrangements in Denmark: what can Europe learn? In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 189.

⁶⁴ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999.

⁶⁵ KLAMMER, Ute. Flexicurity in a life-course perspective. *Transfer: European Review of Labour and Research*. Vol. 10, nº 2, p. 282-299. Summer, 2004, p. 287-288

trabalho, inclusive quanto ao trabalho não-produtivo, em um espaço contínuo de mobilidade. A palavra de ordem é *transição*, assim compreendida como qualquer sequência dentro da carreira e do espectro ocupacional de um trabalhador que o faça flutuar entre uma posição intermediária e outra, muito além das posições básicas do emprego, desemprego e da inatividade⁶⁶.

Busca-se, dessa maneira, estender o “horizonte de expectativas [dos indivíduos] por meio de um conjunto de estruturas de oportunidades disponíveis nos eventos mais críticos durante o curso da vida”⁶⁷, permitindo – e até mesmo resguardando – a alternância entre atividades remuneradas e não-remuneradas que se façam presentes em diferentes fases e contextos. É dizer, a TLM afirma a necessidade das pessoas de superarem, com segurança, as barreiras entre diferentes estados de atividade, evitando, assim, o risco da exclusão social⁶⁹.

De acordo com a TLM, esse novo arranjo protetivo se faz necessário pelo aumento observado da complexidade das transições inseridas em uma “perspectiva de curso de vida” e de trajetórias individuais, não como produto de um processo decisório de otimização de escolhas das pessoas, mas como resultado de uma sequência de posições incorporadas na estrutura social construída para diferentes grupos e gerações, limitadora da própria capacidade de decisão individual:

Se assim for, os limites entre as posições (supostamente) estáveis de partida e de chegada podem ficar desfocados. Em particular, a distinção tradicional entre três posições básicas ou “estados” (emprego, desemprego e inatividade) é enfraquecida pelo desenvolvimento de um conjunto complexo de posições intermediárias, dependendo de esquemas e programas públicos como o trabalho de curta duração, a aposentadoria progressiva antecipada ou o emprego subsidiado⁷⁰.

⁶⁶ GAZIER, Bernard; GAUTIER, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. <halshs-00363404>, versão 1, 23/02/2009, p. 2.

⁶⁷ No original: “The concept of transitional labour markets (TLMs) suggests a specific solution to this psychological problem: the extension of the expectation horizon through a set of opportunity structures available in the most critical events during the life-course”. Tradução do autor (SCHMID, Günther. *Shraing risks: on social risk management and the governance of labour market transitions*. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The european social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 53).

⁶⁸ Günther Schmid trabalha com a concepção de “transições críticas” oriundas de eventos capazes de alterar as suposições de um indivíduo sobre si mesmo e sobre o mundo ao seu redor, demandando, assim, uma mudança correspondente em seu comportamento, que pode ocasionar um resultado positivo ou negativo, a depender da capacidade de adaptação das pessoas. Na perspectiva do mercado de trabalho, além da perda de um emprego, eventos críticos também são experimentados nas transições *da escola para o trabalho, de um empregador para outro, de uma atividade para outra, de um trabalho dependente para outro por conta própria, do trabalho a tempo integral para o trabalho a tempo parcial ou por prazo determinado, do trabalho reprodutivo ou familiar para o trabalho remunerado*, bem como a transição para a *aposentadoria* (SCHMID, Günther. *Transitional labour markets: a new European employment strategy*. Discussion Paper. ECONSTOR. WZB Berlin Social Science Center, nº FS I 98-206, 1998, p. 7-9).

⁶⁹ LEHWEB-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 66.

⁷⁰ No original: “If so, the boundaries between the (supposedly) stable departure and arrival positions may become blurred. In particular, the traditional distinction between three basic positions or “states” (employment,

A partir de uma visão mais ampla, a TLM se afirmou com o objetivo de promover a cidadania social e a igualdade, dentro do debate de construção de um novo modelo social para a União Europeia, com ênfase na facilitação do enfrentamento dos riscos sociais por partes dos cidadãos e desenvolvimento de um conceito de emprego pleno “sustentável”⁷¹, isto é, dinâmico o suficiente para compatibilizar o trabalho doméstico, benevolente ou não-produtivo. Essa sustentabilidade depende, de acordo com a TLM, da superação de um sistema de proteção estático, que vise apenas um momento específico da carreira profissional (p.e., o contexto de uma relação de trabalho padrão). Assim, introduz uma ideia de percepção dinâmica e individualizada, focada na formação das trajetórias ao longo de uma vida.

O novo modelo social que resulta das discussões da TLM converge as noções de indivíduo e instituições, de forma a promover o diálogo por meio da negociação coletiva e dos processos de controle, intervenção e coordenação entre os atores sociais. Assim, projeta um sistema protetivo com direitos inerentes aos próprios indivíduos e não aos estados ou ocupações momentâneas, em clara alusão à proposta de criação de “direitos sociais de saque” (*social drawing rights*) de Alain Supiot⁷². Ainda, destaca a necessidade de não se limitar à concessão de direitos aos indivíduos (sob uma perspectiva puramente liberal, de um estado de bem-estar baseado na concessão de ativos)⁷³, mas de considerar as reais oportunidades que cada um tem de utilizar esses direitos em seus projetos de vida, em referência a teoria das capacidades de Amartya Sen (CA)⁷⁴.

Para atingir o objetivo de “extensão do horizonte de expectativas”, Günther Schmid apresenta quatro elementos que acredita serem os pilares de atuação da TLM no seu papel de gerenciamento dos novos riscos sociais: (1) em primeiro no lugar, entende pela necessidade de

unemployment, and inactivity) is weakened by the development of a complex set of intermediate positions, depending of public schemes and programmes such as short-time working, progressive early retirement or subsidised employment”. Tradução do autor (GAZIER, Bernard; GAUTIER, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. <halshs-00363404>, versão 1, 23/02/2009, p. 3).

⁷¹ Ibid., p. 6.

⁷² Cf. SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁷³ Quanto ao tema, importante o estudo da reflexão proposta por John Rawls na construção de uma “democracia de cidadãos-proprietários”. Cf. RAWLS, John. *Justiça como equidade: uma reformulação* (Org. Erin Kelly). Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

⁷⁴ A teoria das capacidades do indiano Amartya Sen (*capability approach* - CA) trabalha com a ideia de liberdade como paradigma de medição do bem-estar humano, a partir da concepção de que a liberdade humana constitui um bem essencial a permitir que as pessoas tenham acesso e oportunidades de realizar (ser e fazer) aquilo que, tanto no âmbito individual quanto no plano da sociedade, considera-se como valioso. Sen argumenta que as políticas e instituições devem ser avaliadas de acordo com o quanto são capazes de melhorar as capacidades individuais, assim definidas como os graus de liberdade substantiva que as pessoas possuem para atingir os estados de bem-estar subjetivamente definidos, que chama de “funcionalidades” (Cf. SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999).

estabelecimento de novos direitos sociais para além do emprego, de novo conteúdo, escopo e natureza:

São novos, na medida em que abrangem domínios pouco familiares aos assalariados tradicionais: direitos à educação e formação, horários de trabalho adequados, vida familiar e realocação profissional, reciclagem ou reabilitação profissional. O seu âmbito de aplicação é também novo, uma vez que abrangem não só os trabalhadores regulares, mas também os trabalhadores independentes; os semi-independentes; e trabalhadores temporários, contratuais e marginais. São de natureza nova porque muitas vezes assumem a forma de vouchers ou de direitos sociais de saque, que permitem aos trabalhadores contar com a solidariedade dentro de limites definidos e talvez coletivamente negociados quando exercem as suas novas liberdades.⁷⁵

O segundo pilar (2) consiste na formulação de degraus ou pontes que auxiliem os indivíduos a efetuar e superar as transições nos eventos mais críticos de seu curso de vida⁷⁶, não resumidos à simples criação de oportunidades de trabalho, prezando pela manutenção de uma carreira profissional sustentável. O terceiro pilar (3) envolve a perspectiva psicológica das pontes de transição, construídas com o fito de superação de riscos assimétricos e abandono de certezas pré-existentes. Finalmente, o quarto pilar (4) seria o estabelecimento e a reestruturação de “comunidades de aprendizagem”, que possibilitem recalibrar o equilíbrio entre custos e benefícios em face das incertezas geradas pelos riscos sociais.

Esclarecidos os pilares que edificam a proposta e cumpridos os objetivos de (i) aumentar a *capacidade de renda* das pessoas (empregabilidade), (ii) garantir a *segurança de renda* durante transições, (iii) promover o *suporte de renda* nos períodos de produtividade reduzida, (iv) assegurando a *manutenção da renda* entre estados ocupacionais, e (v) promovendo *substituição de renda* nos períodos de inatividade, a TLM pretende redefinir a concepção tradicional de “emprego pleno”.

⁷⁵ No original: “They are new in that they cover subjects unfamiliar to industrial wage-earners: rights to education and training, to appropriate working hours, to a family life, and to occupational redeployment, retraining or vocational rehabilitation. Their scope is also new since they would cover not only ‘regular’ wage earners but also the self-employed; the semi-self-employed; and temp-agency, contract and marginal workers. They are new in nature because they often take the form of vouchers or social drawing rights, which allow workers to rely on solidarity within defined and perhaps collectively bargained limits when exercising their new freedoms”. Tradução do autor (SCHIMID, Günther. Sharing risks: on social risk management and the governance of labour market transition. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 53).

⁷⁶ De modo exemplificativo, Ute Klammer cita uma das aplicações práticas das “pontes de transição”: na Alemanha, criou-se as denominadas “empresas de transição”, especializadas em preparar empregados ameaçados por demissões para um novo emprego ou, ainda, subsidiar pessoas a se tornarem trabalhadores por conta própria (KLAMMER, Ute. Flexicurity in a life-course perspective. *Transfer: European Review of Labour and Research*. Vol. 10, nº 2, p. 282-299. Summer, 2004, p. 294).

A influência da TLM no debate de reformulação do *welfare state* no contexto europeu pode ser compreendida a partir de sua incorporação na estrutura de pesquisa e produção de políticas públicas a partir de meados da década de 1990⁷⁷, traduzida na introjeção de suas matizes no processo de reconfiguração do *European Social Model* (ESM)⁷⁸.

Em um primeiro período, entre os anos de 1996 e 1999, a Comissão Europeia inaugurou o projeto de pesquisa denominado TRANSLAM (*Social Integration through Transitional Labour Markets*)⁷⁹, por meio do qual o conceito de “mercados de trabalho transicionais” fora efetivamente publicizado. Nesse, propôs-se a realização de estudos das políticas de emprego de alguns dos Estados Membros, com foco na avaliação de “políticas de ativação” de mercado. Posteriormente, em uma segunda iniciativa, consolidada entre os anos de 2002 e 2006, deu-se início a uma proposta ainda mais abrangente com a criação de uma rede temática denominada *Managing Social Risks through Transitional Labour Markets* (TLM.NET). Mais do que um grupo de pesquisa, tratava-se de uma rede de pesquisadores organizada para desenvolver a relação entre a “gestão dos riscos sociais” e a TLM, de modo a influenciar o desenvolvimento de políticas de coordenação a nível supranacional na EU, especialmente na construção da estratégia de emprego europeia (*European Employment Strategy – EES*)⁸⁰.

As pesquisas e relatórios elaborados a partir dessas iniciativas de pesquisas foram de extrema importância para a compreensão, a nível comunitário, do perfil sobre o qual o ESM estava se moldando no raiar do novo século. Parte essencial dessa evolução foi a introdução de um novo mecanismo de coordenação e produção de políticas públicas, denominado *Open Method of Coordination* (OMC)⁸¹: por meio de medidas normativas não cogentes (*soft law*), objetivos universais de âmbito supranacional são traçados e permitem uma implementação diversificada entre os Estados Membros, de modo a que as experiências e trocas de “melhores práticas” definam padrões de excelência e avaliação de performance de cada nação, traduzidos

⁷⁷ Cf. GAZIER, Bernard; GAUTIER, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. <halshs-00363404>, versão 1, 23/02/2009 e ROGOWSKI, Ralf. The European Social Model and the law and policy of transitional labour markets in the European Union. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008.

⁷⁸ “Modelo Social Europeu” (tradução do autor).

⁷⁹ “Integração Social através dos Mercados de Trabalho Transnacionais” (Tradução do autor).

⁸⁰ Segundo Ralf Rogowski, a EES consiste em um processo de negociação e ajuste entre os Estados Membros e as instituições europeias, reconhecido por promover uma mudança radical entre políticas sociais de promoção de direitos básicos em nível comunitário para a construção de políticas de promoção de emprego (ROGOWSKI, Ralf. The European Social Model and the law and policy of transitional labour markets in the European Union. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 13).

⁸¹ “Método Aberto de Coordenação” (tradução do autor).

em indicadores regularmente monitorados. O OMC faz uso de mecanismos administrativos e não de métodos judiciais de execução, dispensando a aplicação de sanções contra os EM que falharem no atendimento de seus objetivos⁸².

Sob a perspectiva desse mecanismo (OMC), adotado especialmente em áreas em que normas cogentes (*jus cogens* ou *hard law*) são ou ausentes ou ineficazes, operou-se uma mudança fundamental de regulação das políticas sociais e de empregos (EES), tendo a TLM sido alçada ao centro do debate, desde a sua inserção nas diretrizes de emprego editadas em 1998 sobre empregabilidade, empreendedorismo, adaptabilidade dos negócios e igualdade de oportunidades entre homens e mulheres⁸³.

A harmonização dos princípios e propostas da TLM com o centro da nova estrutura de elaboração de políticas de bem-estar (OMC e EES) foi responsável por permitir o diálogo e a interiorização daquela (TLM) no debate do próprio desenvolvimento do alicerce de integração social da União Europeia, i.e., do modelo social europeu (ESM).

Como esclarece Ralf Rogowski, o ESM foi adotado pelo discurso retórico da Comissão Europeia desde o início da década de 1990, como elemento de distinção da EU do restante do mundo, visando uma mistura única de objetivos sociais e econômicos em que a competitividade do mercado estaria associada à melhoria das condições de vida e de trabalho das pessoas, traduzida no jargão “mais trabalhos com trabalhos melhores” (*more jobs with better jobs*)⁸⁴. Compreende, como dirá Jean-Claude Barbier, um conjunto de pressupostos mais ou menos explícitos de como a economia europeia está ligada e se relaciona com a dimensão social europeia⁸⁵.

Conceitualmente, surge pela primeira vez no *White Paper on Social Policy* de 1994, que o define como um “conjunto de valores comuns, nomeadamente o compromisso com a democracia, a liberdade pessoal, o diálogo social, a igualdade de oportunidades para todos, segurança social adequada e a solidariedade para com os indivíduos mais fracos da sociedade”⁸⁶. Para Ralf Rogowski, apresenta dois conceitos centrais: (a) uma visão estreita que o define como um elemento de política supranacional, indicando os elementos constitutivos do

⁸² FUDGE, Judy. The new discourse of Labour Rights: from social to fundamental rights? *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29, n.º. 1, 2007, p. 35.

⁸³ ROGOWSKI, op. cit., p. 14.

⁸⁴ ROGOWSKI, Ralf. Governance of the European Social Model: the case of flexicurity. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 82-91. March/April, 2008, p. 88.

⁸⁵ BARBIER, Jean-Claude. Social Europe and the limits of soft law: the example of flexicurity. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The european social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 172.

⁸⁶ JEPSEN, Maria; SERRANO PASQUAL, Amparo. *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Polity Press, 2006, p. 26.

papel da EU na harmonização da legislação de proteção social; e (b) sob uma perspectiva mais ampla, um entendimento de que o ESM descreve o núcleo de promoção do bem-estar social, tanto a nível supranacional quanto a nível dos Estados Membros.

O ESM é tido como o grande responsável pela inovação do *welfare state* europeu, na medida em que, sob uma perspectiva cognitiva, apresenta a promoção da justiça social não como um obstáculo, mas como um elemento de incentivo ao crescimento econômico, ou seja, um fator que representaria segurança para a atividade econômica ao mesmo tempo em que permitiria e instigaria a busca de bens comuns à sociedade. Notadamente, pela elaboração de políticas públicas de modo reflexivo, ou seja, pela introdução de instrumentos de *soft law*, individualiza e amplia o autoconhecimento das necessidades da EU no processo de coordenação da demanda por proteção social e eficiência econômica (i.e., processo de integração).

De fato, o surgimento de novos perfis de riscos sociais instaurou no cerne da União Europeia um sentimento amplificado de autotransformação e de revisão do *welfare state*, fortalecido pela utilização dos instrumentos de coordenação reflexiva (OMC) e reavaliação de suas estruturas sociais, especialmente do mercado de trabalho e seguridade. É nesse aspecto que os conceitos da TLM e do ESM se alinham, na promoção da ideia de justiça como igualdade: o primeiro, de forma analítica, com o objetivo de redução de riscos, facilitando as trajetórias individuais; o segundo, de forma normativa, desenhando um acervo social de direitos fundamentais de emprego e bem-estar⁸⁷.

Traduzindo as duas ideias, o que parece possível extrair dos novos horizontes do *welfare state* traçados neste período é a necessidade premente de redefinição dos nortes institucionais da UE, em um balanceamento entre uma demanda por segurança individual e criação de políticas inovadoras de emprego e uma a flexibilidade organizacional de sua economia.

2.3 Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: origem, conceito e perspectivas da teoria da *flexicurity*

A doutrina construída sobre o esforço de compatibilização do crescimento econômico com a promoção da solidariedade social (ESM), em meio a estrutura heterodoxa de um mercado de trabalho marcado por um sentimento de insegurança e instabilidade (TLM), nasceu das

⁸⁷ ROGOWSKI, Ralf. The European Social Model and the law and policy of transitional labour markets in the European Union. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 22.

observações do enfraquecimento (e, quiçá, da falência) do sistema socioeconômico do *welfare state*, afirmando-se como mecanismo de reformatação em busca do fortalecimento econômico de uma Europa desprestigiada e ameaçada pelas crescentes taxas de desemprego e aparecimento de armadilhas sociais.

A primeira resposta dos atores econômicos internacionais visando lidar com esse novo cenário foi, contudo, a adoção e favorecimento de medidas de desregulação do mercado de trabalho. Dentro do conceito predominante na década de 1980, foram propostas políticas de redução da proteção ao emprego balizadas por um discurso de aceleração da adaptabilidade dos mercados e condução de um maior crescimento econômico frente aos desafios impostos pela globalização e pelo avanço tecnológico. Tratava-se de um ideário em prol do abandono do intervencionismo típico do *welfare state* e da adoção de políticas de privatização dos arranjos sociais, de “um retorno aos benefícios seletivos, ao invés de universais, e a aceitação de uma maior diferenciação nos ganhos”⁸⁸.

A política então cunhada de neoliberalismo, caracterizada por uma proposta de desregulação radical baseada no “jogo do mercado liberto de todos os constrangimentos exigidos pelo interesse público, pelos interesses comuns dos agentes do mercado ou mesmo pelos interesses não imediatos de cada um dos agentes”⁸⁹, foi muito contestada no âmbito da EU, que procurava no desenvolvimento de seu modelo social de estado (ESM) uma forma de se adaptar ao cenário socioeconômico contemporâneo. Sob a inspiração de encontrar uma alternativa às tendências unilaterais de liberalização, como pontua Kazutoshi Chatani, foi que elaboradores de políticas públicas e pesquisadores reconheceram na noção de equilíbrio entre flexibilidade e segurança no mercado de trabalho o mecanismo de resposta adequada aos anseios sociais europeus⁹⁰.

A partir da década que se seguiu à onda neoliberal, o debate conflituoso entre as figuras da regulação e da flexibilização passou a ser substituído por uma concepção mais interdependente, sob a qual as instituições regulatórias do mercado de trabalho deixavam de ser concebidas apenas como barreiras ao desenvolvimento, mas, em certa medida, como condutoras da performance econômica. Assim, a partir de observações iniciais dos mercados

⁸⁸ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *After the golden age: the future of the welfare state in the new global order*. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1994. Tradução de Simone Rossi Pugin, p. 74.

⁸⁹ HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”. Crise, Direito e argumentação jurídica. *Revista do Ministério Público*, n. 130. Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, p. 9-80, 2012, p. 3. Disponível em: <<http://rmp.smmmp.pt/indice-do-n-130/>>. Acesso em: 15.10.2016.

⁹⁰ CHATANI, Kazutoshi. *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*. International Labour Office, Employment Analysis and research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department. Geneva: ILO (Employment Sector – Employment Working Paper nº 17), 2008, p. 1.

de trabalho dos Países Baixos e da Dinamarca, percebeu-se a existência de um certo nexo de equilíbrio dinâmico entre vieses de flexibilidade e de segurança (*flexibility-security nexus*) que se harmonizava com as propostas da já debatida TLM: empoderamento dos trabalhadores, cooperação organizacional e eficiência dinâmica em prol da promoção de uma empregabilidade sustentável⁹¹.

A teoria que preconizou a busca por esse equilíbrio, como mecanismo facilitador da capacidade de adaptação e enfrentamento frente a mudança do perfil do mercado de trabalho (sob o ponto de vista de tomadores e prestadores de serviço), foi denominada *flexicurity* (flexissegurança ou flexigurança). Para o holandês Ton Wilthagen, seu idealizador, “um conceito que combina, ou mesmo reconcilia e (re)balanceia, por um lado, (a necessidade de) maior flexibilização do mercado de trabalho, e, por outro lado, a segurança (social e de emprego)”⁹².

No âmbito dos Países Baixos, a *flexicurity* surgiu como tentativa de imposição de certos limites à demanda de privatização e flexibilização dos mercados de trabalho que ganhou espaço no debate econômico, fruto de uma crescente insatisfação com o rígido sistema de regulação de demissões até então vigente⁹³, tido como fator preponderante de engessamento dos negócios. Essa vertente, responsável pelo esvaziamento das normas de proteção ao emprego e pelo florescimento das figuras de trabalho atípico e flexível (*flex jobs* ou *flex employment*), instaurou um dilema quanto à aceitação social dessa nova forma de organização do trabalho:

As questões foram sobre a aceitação social do emprego flexível, os efeitos sobre a emancipação das mulheres e sobre o objetivo do pleno emprego, potenciais tensões nas relações de emprego e o enfraquecimento do papel dos parceiros sociais e do movimento operário. O dilema central do trabalho flexível de emprego é concebido da seguinte forma: por um lado, emprego está sendo criado, que não o seria de outra forma – oferecendo, assim, oportunidades para grupos específicos do mercado de trabalho, como as mulheres e as minorias étnicas -, enquanto, por outro lado, o emprego flexível é acompanhado por efeitos sociais negativos (uma posição muito fraca e dependente dos trabalhadores envolvidos)⁹⁴.

⁹¹ WILTHAGEN, Ton. *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* Discussion Paper FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998, p. 1.

⁹² No original: “In order to define the whole or at least a large measure of these conditions I propose to explore the concept of 'flexicurity', a concept that combines or even reconciles and (re)balances (the need for) increased labour market flexibilization on the one hand and (social and employment) security on the other hand”. Tradução do autor (Ibid., p. 1).

⁹³ Segundo Ton Wilthagen, à época, existia nos Países Baixos um sistema duplo de demissões, de natureza preventiva: para dispensar seus empregados, os empregadores deveriam (1) requerer uma permissão ao diretor do “Serviço Regional do Emprego” antes de qualquer comunicação ao trabalhador, ou (2) demandar em juízo a rescisão contratual baseada em “causa séria”. Cf. WILTHAGEN, Ton. *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* Discussion Paper FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

⁹⁴ No original: “The questions were about the social acceptance of flexible employment, the effects on the emancipation of women and on the objective of full employment, potential tensions in employment relations and

De fato, como afirma René Lehweß-Litzmann, a flexibilidade poderia ser tida como solução para vários problemas envolvendo os atores do mercado de trabalho, seja auxiliando as empresas a se adaptarem às imprevisibilidades dos mercados, seja criando para os trabalhadores uma pluralidade de formas de inserção no mercado em um contexto de individualização de estilos de vida, seja, sob a perspectiva do *welfare state*, reduzindo o desemprego e a inatividade⁹⁵. Contudo, flexibilidade sem contrapartida nada mais é do que precarização, “[é] o mal-estar do trabalho, o medo de perder o próprio posto, de não poder mais ter uma vida social e de viver apenas do trabalho e para o trabalho, com a angústia vinculada à consciência de uma evolução tecnológica que não resolve as necessidades sociais”⁹⁶.

Nesse sentido, a *flexicurity* se posicionou no debate holandês como uma estratégia política de representação integrada, balanceada e negociada de ambos os eixos do nexo de flexibilidade (do mercado de trabalho, da organização do trabalho e das relações laborais) e segurança (do emprego e da seguridade social), sob o paradigma de um sistema social flexível⁹⁷.

O mercado de trabalho dinamarquês, por sua vez, consiste na maior representação do fenômeno que inspirou a teorização da *flexicurity*, baseado no funcionamento de seu “triângulo dourado” (“*golden triangle*”), i.e., da combinação entre um Direito do Trabalho flexível, um sistema de seguridade social generoso e um extenso aparato de políticas ativas de mercado de trabalho. O aparato que deu fama à estrutura da Dinamarca está representado da imagem abaixo, retirada de um dos trabalhos de Per Kongshøj Madsen⁹⁸:

the weakening of the role of social partners and the labour movement. The central dilemma of flexible employment work is conceived as follows: on the one hand employment is (being) created that would not be created otherwise - thus offering opportunities for specific groups in the labour markets, such as women and ethnic minorities -, whereas on the other hand flexible employment is accompanied by negative social effects (very weak and dependant position of the workers involved)”. Tradução do autor (WILTHAGEN, Ton. *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* Discussion Paper FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998, p. 12).

⁹⁵ LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 9.

⁹⁶ VASAPOLLO, Luciano. A precariedade como elemento estratégico determinante do capital. *PESQUISA & DEBATE*, SP, volume 16, número 2(28), pp. 368-386, 2005, p. 375.

⁹⁷ Segundo Ton Wilthagen, desde o final da década de 1995, a *flexicurity* se concretizou como um dos pilares da reforma do mercado de trabalho holandês, bradando a mudança de uma política de “segurança dentro de um emprego” para uma política de “segurança de um emprego”, sob a perspectiva de uma lógica de “ganha-ganha”. Cf. WILTHAGEN, Ton. *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* Discussion Paper FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

⁹⁸ MADSEN, Per Kongshøj. The Danish model of “flexicurity”: a paradise with some snakes. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Interactions between Labour Market and Social Protection. Brussels, May 16, 2002, p.3.

Figure 1: The “Golden Triangle” of flexicurity

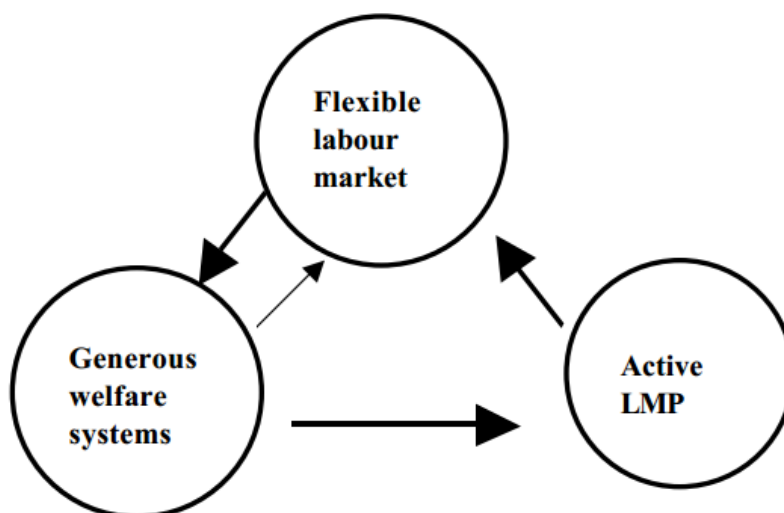


Figura 1 – O “triângulo dourado” da flexicurity

O sistema triangular possui um caráter híbrido: a parca legislação de proteção ao emprego permite aos empregadores contratarem e dispensarem os trabalhadores irrestritamente, o que traduz um nível de flexibilidade similar ao de países puramente liberais (p.e., Estados Unidos); em contrapartida, o amplo sistema de seguro-desemprego aliado a políticas ativas de treinamento e qualificação profissional, criam uma rede de segurança para os cidadãos que se equipara a outros países nórdicos (p.e., Noruega) famosos por seu alto nível de bem-estar social.

Estabelece-se, assim, um ciclo “virtuoso”⁹⁹, por meio do qual, ao tempo em que vários trabalhadores são afetados pelo desemprego regularmente, a grande maioria consegue retornar rapidamente ao mercado de trabalho. Ainda, os que não são bem-sucedidos no retorno por iniciativa própria, passam a ser assistidos por programas bem desenvolvidos de ativação (treinamento e qualificação) antes de viabilizarem sua reinserção no mercado.

Com base nos contornos das nações paradigma, o termo *flexicurity* concentra duas definições principais: (1) a primeira, como um indicador estratégico ou uma estratégia política que objetiva facilitar a inclusão e o desenvolvimento das carreiras de trabalhadores pertencentes a grupos em posição de desvantagem no mercado, ao tempo em que promove a flexibilização das regras de organização do trabalho¹⁰⁰; (2) a segunda, como um sistema de elementos

⁹⁹ BARBIER, Jean-Claude. From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of ‘flexicurity’. In: JØRGENSEN, Henning; MADSEN, Per Kongshøj. *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European social model*. Copenhagen: DJØF, p.155-188, 2007, p. 9. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00157430>>. Acesso em: 26/08/2016.

¹⁰⁰ WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank. *The concept of “flexicurity”*: A new approach to regulating employment and labour markets. Transfer, European Review of Labour and Research, Vol. 10, n. 2, 2004, p. 6.

instrumentais inseridos em uma sociedade que promove a ideia de reconciliação¹⁰¹, por meio da mudança da regulação e do papel das instituições¹⁰², que remonta aos programas de equiparação da proteção social entre trabalhadores típicos e atípicos (especialmente inseridos em contratos a termo e em agências de trabalho temporário, no contexto holandês).

Em suma, segundo definem Maarten Keune e Maria Jepsen¹⁰³, a *flexicurity* almeja estabelecer combinações positivas entre um ou mais tipos de flexibilidade e um ou mais tipos de segurança, dentro de sua matriz de desenvolvimento (*Wilthagen-matrix* ou *flexicurity-matrix*¹⁰⁴). Dessa forma, combinando os diversos formatos da matriz, de acordo com a realidade e as necessidades de cada sociedade, os empregadores se beneficiariam da utilização de mecanismos flexíveis na expectativa de melhoramento do dinamismo econômico e criação de empregos, situação que se faria aceitável para os trabalhadores desde que venha acompanhada de altos níveis de segurança:

	Segurança no trabalho	Segurança de emprego (empregabilidade)	Segurança de Renda	Segurança combinada
Flexibilidade externa e numérica				
Flexibilidade interna e numérica				
Flexibilidade funcional				
Flexibilidade remuneratória				

Figura 2 - Adaptação da matriz de *flexicurity* de Ton Wilthagen e Frank Tros¹⁰⁵

¹⁰¹ BARBIER, Jean-Claude. From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of 'flexicurity'. In: JØRGENSEN, Henning; MADSEN, Per Kongshøj. *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European social model*. Copenhagen: DJØF, p.155-188, 2007, p. 13. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00157430>>. Acesso em: 26/08/2016.

¹⁰² WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank. *The concept of "flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets*. Transfer, European Review of Labour and Research, Vol. 10, n. 2, 2004, p. 8.

¹⁰³ KEUNE, Maarten; JEPSEN, Maria. *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS). WP 01.2007, p. 7.

¹⁰⁴ Os elementos centrais da teoria (flexibilidade e segurança) foram desenvolvidos com base em uma matriz de *trade-offs* ou combinações, que apresenta quatro formas específicas para cada um dos vértices: a flexibilidade pode se dar de maneira (1) externa e numérica (contratação e dispensa), (2) interna e numérica (arranjos de jornada), (3) funcional (cargos e funções) ou (4) de renda; a segurança, por sua vez, pode ser concebida nas acepções de (i) segurança no trabalho, (ii) segurança de emprego, (iii) segurança de renda (ou social) ou (iv) segurança combinada (balanceamento vida-trabalho) (WILTHAGEN, et al. *Flexicurity: the way forward*. Peer Review on "Flexicurity". *Thematic Paper*. Reflect Institute, Tilburg University. Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014, p. 4).

¹⁰⁵ WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank. *The concept of "flexicurity": A new approach to regulating employment and labour markets*. Transfer, European Review of Labour and Research, Vol. 10, n. 2, 2004.

Após ser incluída na agenda de discussão política da EU entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, a *flexicurity* alcançou o status de característica mais proeminente do modelo social europeu (ESM), tornando-se o conceito-chave das diretrizes editadas no âmbito da estratégia de emprego europeia (EES).

Foi assim que, no ano de 2007, o *Council on Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs - EPSCO* (“Conselho do Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores”¹⁰⁶) apresentou o que seria o marco mais relevante para a introdução e desenvolvimento da *flexicurity* nos Estados Membros da EU, especialmente sob o mecanismo de coordenação reflexiva do OMC: os oito princípios comuns da *flexicurity* (*Common Principles of Flexicurity*)¹⁰⁷¹⁰⁸. Para o Conselho, a *flexicurity* (1) seria um mecanismo para reforçar a implementação da *Lisbon Strategy* (“Estratégia de Lisboa”)¹⁰⁹ e a melhoria da coesão social dentro da EU; (2) seria um mecanismo para encontrar o equilíbrio entre direitos e responsabilidades dos empregadores, trabalhadores, das pessoas em busca de um emprego e das autoridades públicas; (3) deveria ser customizada para cada circunstância específica dos Estados Membros, por não se tratar de um modelo singular e fechado; (4) deveria promover mercados de trabalho mais abertos, responsivos e inclusivos, para aqueles dentro e fora de uma ocupação (incluídos e excluídos), de forma a superar a segmentação; (5) deveria ser promovida tanto em sua concepção interna (dentro da empresa, como, p.e., mobilidade de carreira e função, ambientes de trabalho produtivos e de qualidade) quanto externa (entre empresas, como, p.e., flexibilização das formas contratuais e facilitação de transições seguras); (6) deveria promover a igualdade de gênero e de oportunidades, de modo a estabelecer medidas de reconciliação do trabalho, da família e da vida privada; (7) deveria incentivar o diálogo e a cooperação entre todos os atores sociais e a implementação de suas políticas por meio de uma negociação coletiva

¹⁰⁶ Tradução disponível no sítio eletrônico da instituição. Cf. <http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/epsco/#>. Acesso em: 20 de novembro de 2016.

¹⁰⁷ Tradução do autor.

¹⁰⁸ Cf. ROGOWSKI, Ralf. Governance of the European Social Model: the case of flexicurity. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 82-91. March/April, 2008 e WILTHAGEN, et al. Flexicurity: the way forward. Peer Review on “Flexicurity”. *Thematic Paper*. Reflect Institute, Tilburg University. Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014.

¹⁰⁹ A *Lisbon Strategy* ou *Lisbon Agenda* representa o principal instrumento estratégico de impulsão do desenvolvimento da EU na primeira década dos anos 2000. Originada em uma reunião do Conselho na cidade de Lisboa, em março de 2000, colocou em pauta o problema da estagnação do crescimento econômico europeu e se propôs a formular políticas a serem implementadas por todos os Estados Membros nos dez anos que se seguiriam, com foco nos seguintes aspectos: integração de políticas sociais e econômicas, complementação do mercado interno, promoção do empreendedorismo, consolidação fiscal e sustentabilidade do orçamento público, encorajamento do progresso tecnológico, desenvolvimento de uma política ativa de emprego e modernização dos sistemas de proteção social. (Cf. SAMARDŽIJA, Višnja; BUTKOVIĆ, Hrvoje. From the Lisbon Strategy to Europe 2020: an introduction. In: SAMARDŽIJA, Višnja; BUTKOVIĆ, Hrvoje. *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*. Zagreb: Institute for International Relations – IMO, 2010).

baseada na confiança; (8) requer a alocação efetiva e sustentável de recursos, bem como a repartição equitativa de seus custos orçamentários e benefícios, entre empresas, indivíduos e autoridades públicas, com especial atenção para as pequenas e médias empresas.

A partir da formação dos “princípios comuns”, e se sustentando na premissa de que as diferenças e particularidades de cada nação não permitem a estipulação de uma abordagem única para todas (*one-size-fits-all approach*), mas apenas o aprendizado por meio de uma política de melhores práticas (OMC), a EU adotou o discurso de definição de regimes ou caminhos para a *flexicurity* que balizariam sua implementação em cada Estado Membro. Quatro foram os componentes políticos que sustentavam a projeção dos caminhos apresentados¹¹⁰: (i) disposições contratuais flexíveis e confiáveis (FCA)¹¹¹; (ii) estratégias de aprendizagem contínuo abrangentes e sistemáticas (LLL)¹¹²; (iii) políticas ativas de mercado de trabalho efetivas (ALMP)¹¹³; e (iv) sistemas modernos de seguridade social (MSS)¹¹⁴.

Na perspectiva então construída pela EU, percebe-se na *flexicurity* mais do que mera estratégia política voltada para a ampliação da eficiência dos mercados de trabalho. O conceito faz parte de um projeto ambicioso de sustentabilidade do modelo europeu e de reafirmação de sua dimensão de integração social, que encontrou na aplicação de políticas de regulação reflexiva (*soft law*) um mecanismo eficaz de rompimento dos obstáculos institucionais intranacionais.

2.4 Os novos desafios do *European Employment Strategy* (EES): reflexão sobre a política de criação de ‘mais e melhores trabalhos’ na União Europeia

A tentativa de conciliação entre objetivos econômicos e sociais fez parte das discussões políticas da União Europeia desde sua criação, em 1957, com o Tratado de Roma. Os estágios iniciais de formação da comunidade europeia foram marcados, contudo, por uma prevalência da questão econômica (criação do mercado comum, mobilidade do trabalho, competição justa, etc.) sobre as políticas de cunho social (seguridade e emprego), que começaram a se fazer presentes somente a partir da década de 1970, por meio das diretrizes

¹¹⁰ Cf. ESTER, Peter, et al. *Innovating European labour markets: dynamics and perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008 e BEKKER, Sonja; WILTHAGEN, Ton. Europe’s pathways to flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 68-73. March/April, 2008.

¹¹¹ “Flexible and reliable contractual arrangements” (tradução do autor).

¹¹² “Lifelong learning strategies” (tradução do autor).

¹¹³ “Active labour market policies” (tradução do autor).

¹¹⁴ “Modern social security systems” (tradução do autor).

sobre dispensa coletiva (1975), transferência de empresas (1977) e proteção do trabalhador em caso de insolvência do empregador (1980)¹¹⁵.

Com o novo ímpeto em direção a uma agenda sobre emprego e integração social, notadamente após a reunião da cúpula do Conselho da EU em Essen, na Alemanha, em 1994¹¹⁶, e a publicação do “Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego” (*White Paper on Growth, Competitiveness and Employment*)¹¹⁷ em 1997, consolidou-se um ambiente favorável à criação da estratégia europeia de emprego (EES) e a reformatação do diálogo social europeu, o que estabeleceu as bases das teorias até aqui debatidas. Baseada no incentivo à empregabilidade, à fomentação do empreendedorismo, à adaptabilidade e à igualdade de oportunidades, a EES foi responsável por colocar em pauta as principais políticas de mercado de trabalho a partir da virada do século, com o mérito de viabilizar sua interface com as políticas econômicas comunitárias.

Como relata Janine Goetschy, a EES foi fundada com um objetivo triplo: (1) aumentar a legitimidade da ação a nível comunitário, respeitando a grande diversidade das relações e sistemas de trabalho dos Estados Membros; (2) melhorar a eficiência do ESM, principalmente recorrendo a formas reflexivas de regulação e coordenação (OMC); e (3) servir de catalisador para a eficiência das políticas nacionais de emprego, em especial por meio de um controle mútuo de comparação (política de melhores práticas) e aplicação de limites externos¹¹⁸.

Foi então que, em março do ano 2000, sob os nortes traçados pela EES, ocorreu o encontro do Conselho Europeu (EPSCO), dando início ao desenvolvimento de um novo objetivo estratégico (*Lisbon Strategy*) que passou a guiar o debate acerca do modelo social europeu (ESM) e colocou a agenda da *flexicurity* no centro da construção de um novo estágio histórico da EU, em que os objetivos sociais e econômicos alegadamente teriam sido colocados em pé de igualdade, “para se tornar a economia mais competitiva e dinâmica do mundo, capaz de um crescimento econômico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social”¹¹⁹. Tendo sido recebida como um mecanismo de estabelecimento de um novo modelo

¹¹⁵ GOESTSCHY, Janine. The European Employment Strategy: genesis and development. *European Journal of Industrial Relations*. Volume 5, Number 2, pp 117–137. London, 1999, p. 118.

¹¹⁶ Nessa ocasião, propôs-se o estabelecimento de um processo multilateral de monitoramento do emprego, traduzido na elaboração de relatórios anuais sobre a eficiência das políticas de emprego dos Estados Membros, com vistas à comparação de performances (Cf. *Ibid.*).

¹¹⁷ Tradução do autor. Cf. *Ibid.* e SAMARDŽIJA, Višnja; BUTKOVIĆ, Hrvoje. *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*. Zagreb: Institute for International Relations – IMO, 2010.

¹¹⁸ GOESTSCHY, op. cit., p. 130-133.

¹¹⁹ No original: “To become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion” (VANDENBROUCKE, Frank. Foreword. In: ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2009, p. iii).

de emprego, visando a modernização do mercado de trabalho e a promoção do trabalho de e com qualidade, a *flexicurity* se tornou o principal elemento da *Lisbon Agenda* e, em última análise, da própria EES.

Para Ralf Rogowski, a EES consiste em uma mudança radical de foco da política social europeia, que se desloca de uma estratégia de construção de direitos básicos a nível supranacional para outra de criação de políticas de incentivo ao mercado de trabalho, às empresas e aos trabalhadores, isto é, uma transição da proteção ao emprego para a promoção do emprego¹²⁰. É nesse aspecto que a *flexicurity* consolidou sua influência, vez que, como ilustra o sistema de emprego dinamarquês, foca-se em políticas de segurança de emprego (empregabilidade fundada em benefícios de desemprego e políticas ativas de mercado) em detrimento de instrumentos normativos de proteção ao emprego (legislação trabalhista contra a dispensa).

Considerando, ainda, o papel que a Comissão Europeia se propôs a exercer no campo de discussão do ESM, pautado na ideia de compatibilização entre as áreas econômica e social, bem como no equilíbrio de interesses individuais e organizacionais, fizeram da *flexicurity* uma ferramenta discursiva proeminente na difusão de um modelo de capitalismo propriamente europeu: intensificação do crescimento econômico conjugado com a busca pelo pleno emprego e pelo fortalecimento da coesão social. Em outras palavras, o balanceamento entre a flexibilidade e a segurança traduz o elemento central da ideia do ESM de que os progressos social e econômico se complementam e devem, assim, caminhar lado a lado.

Mais recentemente, a *flexicurity* continua a ser incluída como parte essencial das definições de políticas de emprego da EES. No ano de 2010, lançada agenda de objetivos para a “Europa 2020”, às sombras da crise econômica que abalou a estrutura do capitalismo, a *flexicurity* foi mais uma vez considerada pela Comissão Europeia como alternativa às tendências de desregulação radical das normas de proteção ao trabalho, especialmente por meio da conjugação de mecanismos de educação e formação profissional (políticas ativas de mercado de trabalho – ALMP; programas de aprendizado contínuo – LLL)¹²¹.

Sob a bandeira de criação de “mais e melhores trabalhos”, visando o objetivo de alcançar 75% de taxa de emprego entre as pessoas em idade produtiva até 2020, a EES ainda

¹²⁰ ROGOWSKI, Ralf. The European Social Model and the law and policy of transitional labour markets in the European Union. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 13.

¹²¹ FASOIS, Christos Louvaris. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012, p. 14.

se espelha no discurso reconciliatório da *flexicurity* para definir suas políticas de modernização do mercado de trabalho e adaptação para o enfrentamento dos desafios socioeconômicos dos novos tempos.

3. FLEXICURITY, TEORIA E PRÁTICA: FRAGMENTAÇÃO DO DISCURSO POLÍTICO

O capítulo anterior tratou de trilhar os caminhos percorridos pela União Europeia no período mais significativo do processo de redirecionamento de seu estado social (décadas de 1990 e 2000), a partir da desconstrução de um modelo de *welfare state* desgastado pelos desafios dos novos tempos, mas ávido por respostas para os questionamentos acerca da sobrevivência de seu tão aclamado discurso social. Mostrou-se, em suma, que das teorias que balizaram as discussões da agenda político-social europeia, o nexo de flexibilidade e segurança oriundo das observações dos sistemas de mercado de trabalho nórdicos, especialmente ilustrados pelo modelo dinamarquês, alcançou destaque e foi trazido ao centro das engrenagens de elaboração de políticas públicas (notadamente, a EES).

O entusiasmo e a euforia com os quais a *flexicurity* foi recebida nos primeiros anos do século XXI não foram, contudo, isentos de duras críticas, tanto em relação às suas origens, quanto aos seus instrumentos e reais objetivos.

Como sintetiza Antônio Casimiro Ferreira¹²², a *flexicurity* (ou flexigurança) pode ser examinada por meio de quatro de seus princípios, quais sejam, (1) a disponibilidade das relações contratuais, (2) as políticas de facilitação de transições (em alusão à já tratada TLM), (3) os fortes sistemas de formação profissional, e (4) os sistemas de seguridade social modernos:

Os elementos constitutivos da flexigurança podem, numa definição minimalista, identificar-se nos seguintes princípios: (1) a disponibilidade das relações contratuais, encontrando flexibilidade adequada ao trabalhador e ao empregador, adaptando esta relação de acordo com as suas necessidades; (2) políticas de mercado de trabalho efectivas que permitam a transição entre empregos, a transição do desemprego e inactividade para o trabalho; (3) sistemas de formação credíveis que permitam que os trabalhadores permaneçam empregados ao longo das suas carreiras, ajudando-os a lidar com a mudança rápida, desemprego e transição para novos empregos; (4) sistemas de segurança social modernos que combinem a necessidade de facilitar a mobilidade do mercado de trabalho e a transição com ajudas durante a ausência no mercado de trabalho.

¹²² FERREIRA, António Casimiro. Trabalho digno e flexigurança. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Jan., 2008, p. 4. Disponível em: <<http://goo.gl/NW80fo>>. Acesso em: 21/08/2016.

Ao se analisar a abrangência do conteúdo desses princípios fundantes, percebe-se, contudo, uma abertura conceitual muito ampla, sem uma margem tão bem delimitada quanto aos elementos de aplicação da teoria. A aparente ambiguidade se mostra passível de induzir interpretações diversas¹²³, desviando, assim, a elaboração e emprego de instrumentos e políticas. Ainda, como pontua René Lehweß-Litzmann¹²⁴, a falta de formulação de estratégias vinculativas e concretas induz certa vagueza conceitual com consequências potencialmente danosas, especialmente para a confiança e aceitabilidade dos atores sociais.

Ainda que soem necessariamente desejáveis, tanto do ponto de vista da reforma dos mercados de trabalho quanto do crescimento econômico, o uso de objetivos “vagos” cria um sentimento instável quanto à legitimidade da estratégia apresentada pela *flexicurity*, como se, na prática, estivesse a ponto de revelar uma “agenda escondida”¹²⁵ puramente neoliberal, pautada unicamente em instrumentos de desregulação de direitos protetivos, sem que contrapesos de segurança existam de fato.

Lars Calmfors identifica quatro problemas potenciais na natureza imprecisa do conceito da *flexicurity*¹²⁶: (1) certa tendência em se misturar instrumentos e objetivos; (2) a questionável expectativa de que resultados positivos possam advir simultaneamente, independente da análise criteriosa entre *trade-offs* complexos; (3) a visão de que o diálogo social e o consenso seriam sempre mecanismos desejáveis para se atingir um mercado de trabalho em bom funcionamento; e (4) a visão de que seria desejável assumir princípios comuns de aplicação da teoria, de forma ampliada, em toda a EU.

A resposta da Comissão Europeia às críticas, na tentativa de expansão e afirmação da *flexicurity* na agenda político-social comunitária, tem sido uma abertura ainda maior da definição, a fim de que certo consenso seja estabelecido, o que teria levado, na visão de Peter Auer¹²⁷, à própria formulação dos (amplos) oito princípios comuns da teoria em 2007¹²⁸. A

¹²³ KEUNE, Maarten; JEPSEN, Maria. *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS). WP 01.2007, p. 7.

¹²⁴ LEHWEB-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 68.

¹²⁵ FASOIS, Christos Louvaris. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012, p. 14.

¹²⁶ CALMFORS, Lars. *Flexicurity: an answer or a question? European Policy Analysis*. Stockholm: Swedish Institute for European Studies. November, Issue 6-2007, p. 1.

¹²⁷ AUER, Peter. *Does flexicurity work in economic crises? International Institute for Labour Studies*, ILO. Geneva, Draft version, p. 33-50, 2010, p. 41.

¹²⁸ Cf. Item 2.3 da pesquisa (“Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: origem, conceito e perspectivas da teoria da *flexicurity*”).

distância entre o discurso retórico e as questões substantivas, especialmente sobre a bandeira da negação do *one-size-fits-all approach* (abordagem única para todos¹²⁹), acaba por criar a imagem de que qualquer medida poderia ser tratada como uma política de *flexicurity*, tendo cada país uma versão própria e única de aplicação.

Se assim for, sem que uma análise conceitual rigorosa e a separação do que seria mero discurso político do processo de elaboração de políticas eficazes, o conceito tenderá a perder seu sentido e se esvaziar por completo, mormente frente aos novos obstáculos construídos com a crise econômica que abalou as estruturas do capitalismo globalizado a partir dos anos de 2007 e 2008, colocando em xeque o pretense inicial sucesso de aceitação da *flexicurity*.

3.1 O caminho escandinavo e as barreiras das realidades e estratégias nacionais

No debate internacional sobre a (re)significação do modelo social europeu (ESM), as condições e diferentes contextos sociais que viabilizaram a formação de conexões virtuosas entre a proteção social e o mercado de trabalho são geralmente omitidas ou menosprezadas. As discussões que envolvem a afirmação da *flexicurity* e do modelo por ela proposto padecem da mesma fragilidade.

Muito do que se escreveu até o momento sobre o tema deriva da pesquisa sobre as tipologias do *welfare state* de Gøsta Esping-Andersen (regimes conservador, liberal e socialdemocrata)¹³⁰, por meio da qual os grupos de países dentro da EU foram divididos a partir da presença (maior ou menor) dos elementos da flexibilidade e da segurança dentro do mercado de trabalho. Esses grupos são, então, comparados a um estado paradigmático de *flexicurity*, reconhecido como “tipo ideal” ou “país modelo”, sem que se questione a existência de circunstâncias (políticas, sociais ou econômicas) específicas e não compartilhadas que favoreceram e possibilitaram o surgimento desse modelo.

Usualmente, o dito “melhor” modelo econômico e social se espelha em um país com uma taxa de desemprego muito baixa, assumindo que essa se origina da escolha e implementação de determinadas políticas públicas que, por conseguinte, deveriam ser mimetizadas nos demais países a fim de que os mesmos resultados sejam alcançados. Ignora-se, contudo, as múltiplas variáveis (em especial, macroeconômicas) que de fato influenciam no estabelecimento do nível de desemprego, incorrendo na perigosa assimilação de uma relação

¹²⁹ Tradução do autor.

¹³⁰ Cf. ESPING-ANDERSEN, Gøsta. As três economias políticas do welfare state. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p.85-116, set. 1991.

causal entre as condições particulares de um país, motivadas pela interação de elementos diversos, com resultados bem-sucedidos de uma política de *flexicurity*.

Essa foi (e, em grande medida, ainda é) uma das maiores dificuldades surgidas no debate da *flexicurity* em razão da assunção do modelo de *welfare state* encontrado na Dinamarca como referencial estático e como um instrumento descontextualizado de “reforma universal dos mercados de trabalho e do direito laboral”¹³¹, que reduz a própria *flexicurity* ao paradigma da Dinamarca. Trata-se, como complementa António Casimiro Ferreira, de um efeito de modelização da experiência dinamarquesa, de um mercado de trabalho liberal e um sistema de proteção social forte, desenvolvida desde os anos 1990, em que o apego excessivo aos instrumentos de identificação de boas práticas (característico do já mencionado OMC) acaba por desvalorizar e universalizar aquele modelo, deixando “de lado o principal factor conducente ao sucesso desse país: a coerência societal e solidária”¹³².

Qual seria o papel da história e quais os fatores que levaram à construção de um caso de sucesso na Dinamarca? Dentro desse contexto, seria factível vislumbrar a padronização e universalização desse sistema como o tipo ideal da *flexicurity*?

O mercado de trabalho dinamarquês é caracterizado por um sistema singular e complexo de redes de interação, de ação coletiva e de adaptação individual às normas e regras sociais. Tradicionalmente, é marcado por uma combinação de um nível extremamente alto de flexibilidade das relações trabalhistas com um altíssimo nível de proteção de renda dos trabalhadores. Como esclarecem Wilthagen, Tros e Lieshout¹³³, esse arranjo social remonta ao acordo firmado em 1899 por organizações representativas de empregados e empregadores, marcado por uma regulação branda de contratações e dispensas que criou parâmetros elevados de mobilidade dentro do mercado de trabalho.

O conceito central presente na Dinamarca, intensificado em meados dos anos de 1990, é o de um mercado de trabalho inclusivo, em que se estabeleceu uma troca clara entre a reduzida proteção do emprego e a bem estruturada proteção social, em termos de disponibilidade de benefícios de desemprego e direitos de qualificação profissional, na qual impera um forte sentimento de segurança entre os trabalhadores. Há um compromisso assumido pelo estado visando o desenvolvimento de instrumentos fundamentais de empregabilidade – ativação,

¹³¹ FERREIRA, António Casimiro. Trabalho digno e flexigurança. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Jan., 2008, p. 3. Disponível em: <<http://goo.gl/NW80fo>>. Acesso em: 21/08/2016.

¹³² Ibid., p. 4.

¹³³ WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank; LIESHOUT, Harm van. *Towards “flexicurity”?: balancing flexibility and security in EU member states*. Set. 2003, p. 7. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1133940>>. Acesso em: 21.08.2016.

reintegração e formação dos trabalhadores -, resultado de um longo desenvolvimento evolucionário sustentado por instituições relativamente estáveis e compromissos de classe¹³⁴.

Por meio do modelo do “triângulo dourado”, descrito no capítulo anterior (item “2.3”), a Dinamarca (e também, em grande medida, a Holanda) conseguiu aperfeiçoar sobremaneira a situação de seu mercado de trabalho, reduzindo seus níveis de desemprego para um dos menores em toda a Europa, o que lhe proporcionou a alcunha de “o milagre do trabalho dinamarquês” (*Danish job miracle*)¹³⁵. Maaerten Keune e Maria Jepsen¹³⁶ questionam, contudo, se esse sucesso teria, de fato, advindo de mecanismos efetivamente oriundos da estratégia da *flexicurity*.

No caso holandês, apontam que as altas taxas de emprego se devem a uma presença substancial de trabalhos a tempo parcial e das mais variadas formas de trabalho precário, especialmente criadas para atender às demandas do conflito de gênero¹³⁷. Se considerássemos os números de empregos a tempo integral, não se verificariam grandes distinções em relação a países de regime conservador, com níveis elevados de regulação trabalhista (p.e., França). Lado outro, no caso da Dinamarca, acreditam haver uma supervalorização do modelo de *flexicurity*, haja vista que ignorar elementos como as condições macroeconômicas do país, as políticas salariais e fiscais, bem como as relações industriais, justificando o sucesso ou o fracasso do mercado de trabalho apenas de acordo com o nível de regulação do emprego, seria extremamente reducionista. Ou seja, não se poderia depositar todos os méritos do sistema nos arranjos da *flexicurity*, até mesmo porque não se encontram no mercado dinamarquês políticas públicas deliberadamente referenciadas à teoria.

Em verdade, pode-se inferir que expressões como *flexicurity* e “mercado de trabalho transicional” (TLM) surgiram como uma tentativa de descrever e reformular algumas das características profundamente enraizadas no mercado de trabalho dinamarquês¹³⁸. Exatamente em razão de se originarem em condições históricas específicas que a tentativa de transferência

¹³⁴ BREDGAARD, Thomas; LARSEN, Flemming; MADSEN, Per Kongshøj. Transitional labour market and flexicurity arrangements in Denmark: what can Europe learn? In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 195.

¹³⁵ Tradução do autor (Ibid, p. 190).

¹³⁶ Cf. KEUNE, Maarten; JEPSEN, Maria. *Not balanced and hardly new: the European Commission’s quest for flexicurity*. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS). WP 01.2007.

¹³⁷ Cf. BERTHET, Thierry. Flexicurity: an obsolete concept for the European employment strategy and national debates? *Draft paper presented at the ECPR General Conference*. Reykjavik, 2011.

¹³⁸ BREDGAARD, Thomas; LARSEN, Flemming; MADSEN, Per Kongshøj. Transitional labour market and flexicurity arrangements in Denmark: what can Europe learn? In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 196.

e aplicação das experiências da Dinamarca (ou mesmo da Holanda) em outros contextos nacionais se mostra tão difícil, ou mesmo inviável.

A mesma crítica se aplica à tentativa da Comissão Europeia de adotar “princípios comuns” da proposta, o que, para Lars Calforms¹³⁹, significa enquadrar um número diferente de políticas sobre o mesmo rótulo da *flexicurity*, na tentativa de encontrar um denominador comum entre as diversas práticas ao mesmo tempo que, contraditoriamente, afirma-se não existir um único modelo de mercado ou de estratégia a ser seguido. Na visão do autor, está-se distorcendo a finalidade do método aberto de coordenação (OMC), pelo qual se deveria propor uma discussão benéfica sobre o desempenho de diferentes políticas públicas nos variados países, de modo a propiciar o aprendizado mútuo a partir da experiência, sem a imposição de um caminho predefinido.

Não obstante se advogar contrariamente à universalização do sistema, como anotado por Per Kongshøj Madsen¹⁴⁰, o perfil ativo do mercado de trabalho dinamarquês ainda poderia ser utilizado como fonte de inspiração para novas ideias e alternativas de configuração de um sistema flexível e economicamente seguro, mas nunca como um pacote estratégico pré-concebido e pronto para exportação.

3.2 Flexicurity, politização e o discurso de austeridade

A agenda laboral da União Europeia, traduzida nas políticas de sua estratégia de emprego (EES), tem sido marcada, desde meados da década de 1990, pelo conflituoso debate entre a criação de maiores condições de efetividade para o Direito do Trabalho e a inclusão de medidas de flexibilidade em um prisma de segurança para os trabalhadores. O nexo de flexibilidade-segurança, inserido na dinâmica de estabelecimento de “boas práticas” transferíveis aos Estados Membros, propaga o objetivo de alavancar a competitividade econômica da EU no cenário de um capitalismo globalizado.

As propostas, contudo, foram (e, por vezes, continuam a ser) facilmente capitaneadas pelo discurso político de viés consequencialista e utilitarista¹⁴¹, que, esvaziando as premissas

¹³⁹ CALMFORS, Lars. Flexicurity: an answer or a question? *European Policy Analysis*. Stockholm: Swedish Institute for European Studies. November, Issue 6-2007, p. 4.

¹⁴⁰ MADSEN, Per Kongshøj. The Danish model of “flexicurity”: a paradise with some snakes. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Interactions between Labour Market and Social Protection. Brussels, May 16, 2002, p. 14.

¹⁴¹ Segundo ensina António Casimiro Ferreira, “pode conceber-se a austeridade como um modelo político-liberal consequencialista e utilitarista, isto é, como um modelo em que as distribuições injustas de sacrifícios são aceitáveis, se assim se aumentar o bem-estar total ou médio. Contudo, no quadro de uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, a crueza do utilitarismo que fundamenta a violação de valores e direitos e a

dos conceitos que se propõe aplicar, acaba por mascarar um preceito “de que é através dos indivíduos e das suas privações subjetivas e objetivas que se encontram as soluções para a crise composta pela nebulosa dos mercados financeiros, do déficit público do Estado e dos modelos económicos e sociais seguidos nos últimos anos”¹⁴². Esse cenário ficou evidenciado e se agudizou após o início da crise financeira global, que teve início no biênio 2007/2008 com o estouro da bolha imobiliária norte-americana e a desestabilização dos sistemas fiscais e de orçamento público, especialmente nos países de capitalismo central.

No cerne da origem da crise econômica, como aponta António Manuel Hespanha¹⁴³, já se encontravam elementos claros de uma política de cunho neoliberal: desregulação radical da atividade econômica e desproteção dos agentes mais fracos do sistema produtivo (trabalhadores, consumidores e pequenos investidores). Ainda assim, a partir da ideia de uma perturbação extrema e do risco iminente de sobrevivência do sistema, fez-se possível sustentar novas medidas de desregulação, revestidas de um pretense caráter de urgência e de “imperiosa necessidade pública”, ou mesmo de inevitabilidade, como instrumentos terapêuticos de combate à desarticulação do capitalismo.

Esse novo impulso neoliberal introduziu um processo de austerização social marcado pela racionalidade instrumental do custo-benefício, que se impõe como obstáculo à efetivação de direitos e garantias até então vigentes. Como aponta António Casimiro Ferreira, o Direito do Trabalho é notadamente sensível a esse paradigma da exceção:

Este fenómeno é particularmente evidente na esfera laboral, onde o direito de exceção se apresenta em rutura paradigmática com os pressupostos do direito do trabalho, eliminando o conflito enquanto elemento dinâmico das relações laborais e a proteção do trabalhador enquanto condição de liberdade. As funções protetoras do direito do trabalho são questionadas, nomeadamente, quando se altera de uma forma radical as questões relacionadas com o tempo de trabalho e descanso, se facilita o processo de despedimento e se minimiza o papel da negociação coletiva¹⁴⁴.

necessidade de manutenção da ‘passagem dos sacrifícios’ individuais para o coletivo carece de uma racionalização aceitável” (*A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção*. Revista Crítica de Ciências Sociais (Online), 95. 2011, p. 124. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4417>>. Acesso em: 21/08/2016).

¹⁴² FERREIRA, António Casimiro. *A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção*. Revista Crítica de Ciências Sociais (Online), 95. 2011, p. 119. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4417>>. Acesso em: 21/08/2016.

¹⁴³ Cf. HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”. Crise, Direito e argumentação jurídica. *Revista do Ministério Público*, n. 130, 2012, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, p. 9-80. Disponível em: <<http://rmp.smmp.pt/indice-do-n-130/>>. Acesso em: 15.10.2016.

¹⁴⁴ FERREIRA, António Casimiro. *A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção*. Revista Crítica de Ciências Sociais (Online), 95. 2011, p. 130. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4417>>. Acesso em: 21/08/2016.

Também para Jean-Claude Barbier¹⁴⁵, a transformação contemporânea da ordem monetária internacional e a intensificação da competição pela redução do custo do trabalho são as razões mais evidentes a sustentar o impulso em prol de uma nova onda de desregulação de direitos, degradação das condições de trabalho e redução da proteção para parte significativa da população, especialmente aqueles com baixa qualificação profissional. Tem-se, assim, um cenário adverso em que a aplicação de arranjos institucionais para combinar flexibilidade e segurança sejam não só improváveis, mas fiéis à sua proposta original.

A discussão sobre a abordagem da *flexicurity* imersa em um cenário de crise – não só econômica e orçamentária, mas também democrática – tem suas perspectivas drasticamente alteradas. Superando a questão inicial da transferibilidade do modelo encontrado nos países paradigma (Dinamarca e Holanda), surgem dúvidas quanto à própria viabilidade da medida, mesmo no ceio geopolítico em que foi orquestrada. Dado que o desenvolvimento da proposta se deu em um período de prosperidade econômica, sobreviveria ela à soberania da sociedade de austeridade que tomou conta da comunidade europeia?

A preocupação é evidente: a partir do momento que a agenda da austeridade é propagada como centro do receituário anticrise, a consequência imediata para o Direito do Trabalho é a implantação de instrumentos de flexibilização do mercado de trabalho¹⁴⁶, seja por meio de dispensas em massa, seja por meio de jornadas de trabalho estendidas ou mesmo pela redução de benefícios sociais. Para piorar, gastos e investimentos em políticas de bem-estar são colocados em xeque, na contramão do equilíbrio visado pelo nexos de Wiltshagen.

A tentativa de reequilibrar o orçamento público em detrimento das já fragilizadas relações de trabalho apontou-se rapidamente em meio aos Estados Membros da EU. De acordo com Christos Louvaris Fasois¹⁴⁷, após a implementação de novas formas de trabalho flexível no início dos anos 2000 (contrato a termo e por tempo parcial), a Grécia adotou, a partir de 2009, políticas de facilitação de contratação e dispensa, bem como estabeleceu hipóteses de

¹⁴⁵ BARBIER, Jean-Claude. Social Europe and the limits of soft law: the example of flexicurity. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The european social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 177.

¹⁴⁶ Para António Casimiro Ferreira, o fenômeno do Direito do Trabalho de exceção se desenvolve a partir da eliminação do conflito enquanto elemento dinâmico das relações laborais e da proteção ao trabalho enquanto condição primeira de liberdade. De acordo com o autor, “[a]s funções protetoras do direito do trabalho são questionadas, nomeadamente, quando se altera de uma forma radical as questões relacionadas com o tempo de trabalho e descanso, se facilita o processo de despedimento e se minimiza o papel da negociação coletiva” (FERREIRA, António Casimiro. *A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção*. Revista Crítica de Ciências Sociais (Online), 95. 2011, p. 130. Disponível em: < <http://rccs.revues.org/4417>>. Acesso em: 21/08/2016.

¹⁴⁷ FASOIS, Christos Louvaris. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012, p. 21-22.

trabalho em sobrejornada sem pagamento. As mesmas medidas de austeridade foram adotadas em Portugal, além do aumento considerável da carga tributária. Há uma tendência significativa de diluição da legislação de proteção ao emprego em conjunto com a reforma das estruturas de proteção social, compromissos assumidos pelas nações mais afetadas pela recessão em troca de assistência financeira.

O pilar da seguridade social também foi drasticamente afetado. Segundo Jason Heyes e Thomas Hastings¹⁴⁸, observou-se na Espanha a redução da base de cálculo de benefícios contributivos, a remoção de subsídios de segurança social e a restrição de benefícios especiais para trabalhadores desempregados de idade avançada. Reformas similares também foram introduzidas em Portugal, cujo foco foi direcionado para a implementação de políticas ativas de mercado de trabalho com o fim de melhorar as perspectivas de trabalho dos jovens.

Esta sociedade orientada pela fórmula de contenção das despesas dos estados, privatização do setor público, aumento de impostos, reduções salariais e enfraquecimento do Direito do Trabalho, acentuou a complexidade dos impactos da globalização, intensificando fenômenos de “exclusão social, pobreza, atipicidade dos mercados de trabalho, desfiliação social, desemprego, reformas do Estado social e busca de novas formas de governação”¹⁴⁹. Ao invés de propiciarem a recuperação da sociedade europeia, as medidas de austeridade são reconhecidamente responsáveis pela retirada do poder de compra dos trabalhadores (em especial, da classe média) e pela estagnação de desigualdades, colocando em risco o modelo social europeu (ESM):

Seja qual for a decisão "draconiana", parece que estas medidas não têm o poder de salvar a economia europeia por conta própria. Pelo contrário, elas retiram o poder de compra da classe média europeia de empresários e prestadores de serviços - certamente a locomotiva de muitos mercados europeus - mergulhando-os na pobreza e no desemprego. Apesar dos progressivos esforços dos governos nacionais, do FMI, da EU e do BCE, essas medidas de austeridade parecem ineficazes para reforçar a economia (...) Além da óbvia desestabilização do Direito do Trabalho e da violação direta de direitos bem estabelecidos, medidas de austeridade escondem riscos potenciais para questões de justiça social¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Cf. HEYES, Jason; HASTINGS, Thomas. Where now for flexicurity? Comparing post-crisis labour market policy changes in the European Union. *SPERI Global Political Economy Brief*, n. 3. Sheffield Political Economy Research Institute. March, 2016.

¹⁴⁹ FERREIRA, Antônio Casimiro. Trabalho digno e flexigurança. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Jan., 2008, p. 1. Disponível em: <<http://goo.gl/NW80fo>>. Acesso em: 21/08/2016.

¹⁵⁰ No original: “Whatever «draconian» decision is made, it seems that these measures don’t have the power to save the European economy on their own. On the contrary, they take away the purchasing power the European middle class of businessmen and service providers- certainly the locomotive of many European markets- plunging them into poverty and unemployment. Despite the gradual efforts of the national governments, IMF, EU and ECB, these austerity measures seem ineffective to bolster the economy (...) Apart from the obvious destabilization of labour law and the direct infringement of well- established rights, austerity measures hide potential hazards for

O esvaziamento dos instrumentos protetivos se estabeleceu, segundo António Casimiro Ferreira, como uma “versão musculada e aumentada [d]a agenda neoliberal dos anos 1980 do eixo Reagan-Thatcher”¹⁵¹, não condenada, mas realçada, pela abordagem dos “*trade-offs* equilibrados” da *flexicurity*. De fato, a crise gerou um forte impacto nos níveis de proteção e segurança dos atores sociais mais vulneráveis, distorcendo por completo, em grande parte dos países que haviam se comprometido com a agenda da EES, a proposta de balanceamento da *flexicurity*. Para Ton Wilthagen, isso se deveu notadamente pela redução da mobilidade e da segurança das transições no mercado de trabalho¹⁵².

O sucesso inicial da agenda da *flexicurity*, em grande parte relacionado à propaganda realizada pelos organismos internacionais de que se trataria de uma via alternativa à abordagem liberal ortodoxa dos mercados de trabalho (“terceira via”)¹⁵³, perdeu espaço para pressões reformistas pró oferta (setor empresarial). Especialmente nos países em situação econômica mais delicadas, o período inicial pós crise foi marcado pelas tentativas de aplicação de medidas de flexibilidade e corte de gastos com vistas à recuperação econômica, sem que se tenha verificado “um aumento do apoio e das despesas associadas aos programas ativos de mercado de trabalho e à aprendizagem contínua [LLL]”¹⁵⁴.

Nesse sentido, ademais, foi a manifestação da Confederação Europeia dos Sindicatos (*European Trade Union Confederation – ETUC*)¹⁵⁵ em desfavor dos princípios comuns de implementação da *flexicurity* propostos pela Comissão Europeia. Para a organização, antes de pretender instaurar mecanismos de adaptabilidade frente aos desafios da globalização, construindo uma harmonização real entre flexibilidade e segurança, a Comissão deveria “assumir a responsabilidade de estabelecer uma forte dimensão social no mercado interno,

social justice issues”. Tradução do autor (FASOIS, C. L. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012, p. 22).

¹⁵¹ FERREIRA, António Casimiro. A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Online), 95. 2011, p. 131. Disponível em: < <http://rccs.revues.org/4417>>. Acesso em: 21/08/2016.

¹⁵² WILTHAGEN, et al. Flexicurity: the way forward. Peer Review on “Flexicurity”. *Thematic Paper*. Reflect Institute, Tilburg University. Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014, p. 13.

¹⁵³ BERTHET, Thierry. Flexicurity: an obsolete concept for the European employment strategy and national debates? *Draft paper presented at the ECPR General Conference*. Reykjavik, 2011, p. 5.

¹⁵⁴ HEYES, Jason; HASTINGS, Thomas. Where now for flexicurity? Comparing post-crisis labour market policy changes in the European Union. *SPERI Global Political Economy Brief*, n. 3. Sheffield Political Economy Research Institute. March, 2016, p. 7.

¹⁵⁵ Tradução do autor.

garantindo os direitos e a segurança dos trabalhadores”¹⁵⁶, de modo a evitar que a transformação do conceito em mera “*flexploitation*” (*flexploração*)¹⁵⁷.

As mudanças demonstraram um caminhar no sentido da redução dos arranjos de proteção do emprego sem a contrapartida do aumento da segurança de emprego (empregabilidade), evidenciando um retorno ao período de subordinação das políticas sociais frente às políticas econômicas. Coloca-se em risco, assim, a implementação dos quatro pilares de atuação da *flexicurity*¹⁵⁸ e o próprio o futuro da estratégia de emprego da EU.

As manifestações da Comissão Europeia no período, ainda que tenham permanecido atreladas à agenda da *flexicurity*¹⁵⁹, demonstraram um perigoso desequilíbrio. Por um lado, argumentou pela diminuição dos níveis de proteção contra a dispensa e pela regularização de contratos de trabalho atípicos; por outro lado, limitou o discurso da segurança ao tema da empregabilidade, expressando certa vagueza e imprecisão no que tange às reformas dos sistemas de seguridade social e proteção ao desemprego.

Essa é a posição externada por Maarten Keune, para quem as propostas da *flexicurity* passam a se aproximar muito mais de projeto neoliberal do que de um capitalismo regulado:

Assim, embora a flexigurança seja apresentada como uma abordagem equilibrada destinada a criar a flexibilidade necessária aos empregadores e, ao mesmo tempo, a garantir a segurança dos trabalhadores, um exame minucioso da posição da Comissão revela que o seu conceito de flexigurança define a flexibilidade acima da segurança, os interesses dos empregadores acima dos interesses dos trabalhadores. Desta forma, representa uma integração negativa em vez de positiva e está mais próxima dos objetivos do projeto capitalista neoliberal do que aqueles do projeto de capitalismo regulado¹⁶⁰.

Em tempos de insegurança crescente, o caminho adotado pelos idealizadores do modelo parece equivocado. Caso as políticas de austeridade não sejam revistas e o discurso

¹⁵⁶Cf. EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (ETUC). Flexicurity will get nowhere without reinforcing rights for workers. Press release on unemployment in the European Union. Eurostat: Brussels, 13/09/2007. Disponível em: <<http://www.etuc.org/a/3944>>. Acesso em: 27/10/2016.

¹⁵⁷ Tradução do autor.

¹⁵⁸ Cf. Item 2.3 da pesquisa (“Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: origem, conceito e perspectivas da teoria da *flexicurity*”).

¹⁵⁹ De acordo com Thierry Berthet, a Comissão ainda acredita que a *flexicurity* represente uma resposta eficiente aos desafios do mercado de trabalho, mantendo-a na agenda política ainda que com menor suporte (vide divulgações sobre a estratégia 2020 da EES) (BERTHET, Thierry, op. cit., p. 7).

¹⁶⁰ No original: “Hence, although flexicurity is presented as a balanced approach designed to create the flexibility needed by employers while at the same time providing security to workers, careful scrutiny of the Commission’s position shows that its concept of flexicurity sets flexibility above security, economic goals above social ones and employers’ interests above those of workers. In this way, it represents negative rather than positive integration and is closer to the goals of the neoliberal capitalism project than those of the regulated capitalism project”. Tradução do autor (KEUNE, Maarten. Flexicurity: a contested concept at the core of the European labour market debate. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 92-98. March/April, 2008, p. 97).

politicizado abandonado, o problema de sustentabilidade da flexicurity não se restringirá apenas à aceitação por parte de trabalhadores, mas, talvez, ao fracasso social e econômico completo.

3.3 A obsolescência de um conceito ambíguo: panaceia ou clichê?

O debate em torno do processo de elaboração de políticas públicas é recorrentemente alvo da criação de conceitos chave, pensados e apresentados como grandes inovações ou soluções para os problemas dos mercados. Outra não é a realidade do mercado de trabalho e do nascedouro da proposta da *flexicurity*, construída a partir da tentativa de conciliação (forçada) de elementos aprioristicamente conflitantes, em uma essência de caráter minimamente ambíguo.

O desafio da ciência crítica que baliza o presente estudo se encontra no desvelamento da ideia e na exposição de seus princípios, objetivos e falhas, a fim de que, por meio de sua compreensão, possa-se concluir pela possibilidade de sobrevivência e desenvolvimento das propostas de aplicação da teoria. A partir dos questionamentos críticos que vêm sendo construídos ao longo deste terceiro capítulo, necessário que se questione a própria substância da agenda da *flexicurity*: faz ela parte de uma proposta efetivamente inovadora, pensada em prol de uma evolução sistêmica, harmônica e igualitária do mercado de trabalho, ou seria apenas mais um clichê político, popularizado para maquiar nova empreitada desconstrutiva de um capitalismo sem peias? Nas palavras de René Lehweß-Litzmann¹⁶¹, seria a *flexicurity* um sonho frente a uma realidade de pura calamidade pública ou um pesadelo em que o sucesso econômico só poderá advir por meio da erosão dos padrões de segurança social?

Quando dois elementos comumente tratados como divergentes e inseridos em um ambiente de proporcionalidade invertida (quanto maior a presença de um, menor a do outro), são apresentados como se complementares fossem (de acordo com Ton Wilthagen, em um arranjo de “ganha-ganha”)¹⁶², a resposta inicial tende a ser repreensiva ou de descrença. O aumento dos mecanismos de flexibilidade do mercado de trabalho, como já se vem apontando, é invariavelmente compreendido como sinônimo de redução da segurança (objetiva e subjetiva)

¹⁶¹ LEHWEB-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014.

¹⁶² Cf. WILTHAGEN, Ton. *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform? Discussion Paper*. FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

dos trabalhadores, justamente por se traduzir, em regra, no relaxamento das normas de proteção contra a dispensa e legitimação de formas precarizantes de prestação de trabalho¹⁶³.

Por outro lado, como aponta Peter Auer, a flexibilidade é tida para alguns como a panaceia para o revigoramento dos mercados de trabalho e superação de sua pretensa rigidez, necessária para “gerar mais crescimento e emprego, reduzindo, simultaneamente, o desemprego”¹⁶⁴. A aplicação dessa filosofia na Europa da década de 1990 trouxe para os Estados Membros um aumento acentuado do emprego temporário e de figuras atípicas de prestação de trabalho, resultando, todavia, na intensificação de um processo de segmentação e distribuição enviesada dos mecanismos de proteção.

Nesse contexto, ao tratar a temática da exclusão social a partir da ótica da integração equilibrada e da redistribuição dos sistemas de segurança, o nexo da *flexicurity* foi recebido com entusiasmo e difundiu-se como um modelo bem desenhado e adequado para o enfrentamento do processo de globalização e desenvolvimento tecnológico próprios da virada do século. Compartilhando da ideologia de ampliação do horizonte de expectativas individuais própria dos mercados transicionais de Günther Schmid, enfatiza a universalização da segurança para todos os trabalhadores, como essência de seu projeto.

Um questionamento básico surge da delineação do conceito: pode-se considerar que a *flexicurity* propõe, de fato, o balanceamento igualitário entre flexibilidade e segurança? Para começar, inegável que a gradual flexibilização das normas protetivas acarreta na degradação das condições de trabalho e é prejudicial para a segurança de parte significativa dos trabalhadores, especialmente daqueles menos qualificados e em situações de risco (v.g., jovens, em idade avançada, cuja capacidade laborativa tenha sido reduzida). Para Maarten Keune e Maria Jepsen, o lado da “nova” segurança proposta pela *flexicurity*, baseada no aprendizado e formação, não chega a equalizar o jogo e se mostra intangível, dado que acesso a educação ou a treinamento não fornece garantias exigíveis aos indivíduos:

Por conseguinte, na *flexicurity* proposta pela Comissão, a flexibilidade aumentada não é acompanhada por uma maior segurança, mas antes pela mudança dos tipos de ‘velhas’ para ‘novas’ seguranças, o que implica obviamente em uma diminuição dos tipos ‘velhos’. Isso não parece ser um negócio uniforme nem uma abordagem de ‘ganha-ganha’ em que os

¹⁶³ Cf. SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. Direito do trabalho e desenvolvimento econômico: um contraponto à teoria da flexibilização. In: *Juris Síntese*. n° 18, julho/agosto de 1999 e STANDING, Guy. O precariado e a luta de classes. Tradução de João Paulo Moreira. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 103, Maio 2014, p. 9-24.

¹⁶⁴ No original: “[f]or others flexibility is the panacea to reinvigorate European labour markets and bring about more growth and employment while reducing unemployment”. Tradução do autor (AUER, Peter. Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work. *Economic and Labour Market Papers*. Geneva: ILO. 12/2007).

trabalhadores e os empregadores são ambos e igualmente atendidos. A ênfase está evidentemente no aumento da flexibilidade e mesmo o lado da política social da equação parece visar tornar os mercados de trabalho mais flexíveis do que fornecer tipos de segurança que tornem aceitável a flexibilidade aumentada ou mitiguem seus efeitos negativos. Isso dificilmente pode ser considerado equilibrado¹⁶⁵.

No mesmo sentido advoga Jean-Claude Barbier¹⁶⁶, ao afirmar que, frente ao poderoso ambiente internacional de competição econômica pela redução do custo de produção¹⁶⁷, parece ser altamente improvável que arranjos institucionais consigam equalizar flexibilidade e segurança facilmente, a não ser que satisfeitas condições igualmente robustas de negociação, compromisso e redistribuição de recursos. Daí a necessidade de utilização de conceitos tão vagos, fazendo surgir o já mencionado problema da imprecisão conceitual da proposta¹⁶⁸, que ainda se teme tratar de “um revestimento de açúcar de uma pílula amarga de liberalização”¹⁶⁹.

A Confederação Europeia dos Sindicatos (ETUC), por sua vez, analisa a dicotomia sobre outro aspecto. Segundo a organização, o ponto central de desenvolvimento do mercado de trabalho europeu se encontra no aperfeiçoamento da qualidade dos postos de trabalho, vez que as empresas já contariam com um alto nível de adaptabilidade e flexibilidade na criação de interrupção dos contratos¹⁷⁰. Em sua visão, o elemento da segurança deveria ser tratado como um complemento aos arranjos protetivos e não como uma “moeda de troca”, especialmente ao se considerar que a proposta da *flexicurity* não possui, por si só, a capacidade de gerar empregos.

¹⁶⁵ No original: “Hence, in Commission-style flexicurity increased flexibility is not matched by increased security, but rather by a change from ‘old’ to ‘new’ types of security, obviously implying a decrease in the ‘old’ types. This does not seem to be an even deal nor a win-win approach in which workers and employers are both and evenly catered to. The emphasis is evidently on increasing flexibility, and even the social policy side of the equation seems to be aimed at making labour markets more flexible rather than at providing types of security that make increased flexibility acceptable or mitigate its negative effects. This can hardly be considered balanced”. Tradução do autor (KEUNE, Maarten; JEPSEN, Maria. *Not balanced and hardly new: the European Commission’s quest for flexicurity*. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS). WP 01.2007, p. 14).

¹⁶⁶ Cf. BARBIER, Jean-Claude. From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of ‘flexicurity’. In: JØRGENSEN, Henning; MADSEN, Per Kongshøj. *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European social model*. Copenhagen: DJØF, p. 155-188, 2007. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00157430>>. Acesso em: 26/08/2016.

¹⁶⁷ Cf. DAVIES, Ronald, VADLAMANNATI, Krishna Chaitanya. A race to the bottom in labour standards? An empirical investigation. *Journal of Development Economics*, Amsterdã, n. 103, p. 1-14, 2013.

¹⁶⁸ Segundo opina Lars Calmfors, a falta de precisão do conceito cria problemas sérios ao direcionar discussões improdutivas a respeito de sua definição, desviando o interesse das questões fundamentais a respeito das medidas necessárias a serem construídas para que se possa alcançar o conjunto de objetivos já claramente definidos (Flexicurity: an answer or a question? *European Policy Analysis*. Stockholm: Swedish Institute for European Studies. November, Issue 6-2007, p. 2).

¹⁶⁹ No original: “Indeed, they feared that flexicurity would be ‘the sugar coating on a bitter liberalization pill’”. Tradução do autor. (BERTHET, Thierry. Flexicurity: an obsolete concept for the European employment strategy and national debates? Draft paper presented at the ECPR General Conference. Reykjavik, 2011, p. 4).

¹⁷⁰ Cf. KEUNE, Maarten. Flexicurity: a contested concept at the core of the European labour market debate. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 92-98. March/April, 2008.

Além do debate teórico e semântico ao redor do tema, a *flexicurity* foi alvo de críticas quanto à sua aplicação prática, especialmente frente ao resultado demonstrado após o advento da crise econômica de 2008-2009. Com o choque da recessão econômica, percebeu-se um enfraquecimento expressivo do poder de influência do projeto, revelando uma utilidade muito mais efetiva como ferramenta discursiva em prol de interesses particulares, envolvida nos jogos e relações de poder dos atores sociais¹⁷¹, do que de verdadeiro instrumento de recuperação ou desenvolvimento dos mercados de trabalho.

O prolongamento do cenário financeiro adverso, que agravou a dimensão da segurança no mercado principalmente para os grupos mais vulneráveis, colocou em xeque a pretensa superioridade de adaptação de modelos baseados em mecanismos de *lay-offs* conjugados com políticas ativas e generosas de seguridade social em comparação com os arranjos clássicos de proteção rígida do emprego. Segundo Thierry Berthet¹⁷², os países que melhor resistiram à crise foram aqueles que desenvolveram políticas de proteção dos *insiders* (como a Alemanha), envidando esforços em instrumentos de remanejamento interno¹⁷³ em contraponto à adoção de políticas de flexibilidade externa típicas dos países paradigma da *flexicurity* (notadamente, a Dinamarca), que viram seus níveis de desemprego crescerem abruptamente (ainda que mantendo patamares abaixo da média da UE)¹⁷⁴.

A adoção de medidas de austeridade e a intensificação dos processos de flexibilização do mercado que acompanharam a chegada da crise econômica colocaram-se como impedimentos aos processos de negociação dos quais a edificação do nexo flexibilidade-segurança depende. O grande equívoco nesse proceder seria, de acordo com Kazutoshi Chatani, uma interpretação desvirtuada por parte dos responsáveis pela elaboração de políticas públicas, que associam a *flexicurity* a um *trade-off* direto entre o relaxamento de regras de despedimento e a garantia de renda a desempregados, olvidando-se de que a intenção que subjaz a proposta

¹⁷¹ BERTHET, Thierry. Flexicurity: an obsolete concept for the European employment strategy and national debates? *Draft paper presented at the ECPR General Conference*. Reykjavik, 2011, p. 7.

¹⁷² *Ibid.*, loc. cit.

¹⁷³ Para Ute Klammer, “a forma mais eficaz de apoiar a continuidade [de trabalho] em tempos de crise econômica e de diminuição da demanda por mão-de-obra é substituir as formas externas de flexibilização (isto é, a demissão de trabalhadores) por formas internas de flexibilização - como a adaptação dos horários de trabalho, bem como a qualificação contínua dos trabalhadores, a fim de capacitá-los para atender novos requisitos específicos do mercado”. Tradução do autor (No original: “[T]he most effective way of supporting continuity in times of economic crisis and decreasing demand for labour is by replacing external forms of flexibilisation (in other words, the laying-off of employees) with internal forms of flexibilisation – such as adjustment of working times as well as further training of employees to equip them to meet new content-based requirements”). Flexicurity in a life-course perspective. *Transfer: European Review of Labour and Research*. Vol. 10, nº 2, p. 282-299. Summer, 2004, p. 289).

¹⁷⁴ No mesmo sentido: WILTHAGEN, et al. Flexicurity: the way forward. Peer Review on “Flexicurity”. *Thematic Paper*. Reflect Institute, Tilburg University. Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014

seria de “fornecer uma rede de segurança para os trabalhadores marginalizados no mercado de trabalho e os que são negativamente afetados pela natureza volátil da demanda atual por mão-de-obra”¹⁷⁵.

A partir dos diferentes panoramas abordados, pode-se perceber não só a dificuldade de aceitação, mas, também, uma clara ausência de consenso quanto à aplicação de instrumentos, políticas e estratégias baseadas na *flexicurity*. Sua natureza ambígua torna possível a apresentação de diferentes interpretações e versões, utilizadas para sustentar proposições preestabelecidas de reformas, bem como contraditórias implicações.

Ao mesmo tempo que ainda se defende que a *flexicurity* seria “a única solução sustentável para um mercado de trabalho equilibrado”¹⁷⁶ na Europa, cuja implementação precisa, contudo, se voltar para a redução da segmentação entre trabalhadores e para o aprimoramento da proteção social de vulneráveis, o interesse quanto ao conceito também é afastado, considerando suas contradições estruturais e a necessidade de que o debate evolua para algo além do paradigma do trade-off entre flexibilidade e segurança:

[N]umerosas contribuições mostraram que é necessário introduzir outros elementos "além da flexigurança" para complementar esta versão ampliada e torná-la politicamente aceitável e operacional: nomeadamente um equilíbrio deliberado e a compatibilidade entre o trabalho doméstico e remunerado, com foco permanente na qualidade do trabalho (condições de trabalho, conteúdo do trabalho, oportunidades de promoção, uma clara preocupação com a organização de garantias de alta qualidade, incluindo salários mínimos, bem como no combate à desigualdade)¹⁷⁷.

Um entendimento ficou claro e precisa ser pontuado: a *flexicurity* não é (e não deve ser tratada como) uma panaceia capaz de resolver todos os problemas estruturais do mercado de trabalho. Ao contrário, trata-se apenas de um elemento complementar próprio de um projeto amplo de construção de uma rede de estabilização econômica e social, que, acaso não encontre

¹⁷⁵ No original: “Flexicurity intends to provide a safety net for workers marginalized in the labour market and those negatively affected by the volatile nature of present-day labour demand”. Tradução do autor (CHATANI, Kazutoshi. *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*. International Labour Office, Employment Analysis and research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department. Geneva: ILO (Employment Sector – Employment Working Paper nº 17), 2008, p. 3).

¹⁷⁶ FASOIS, C. L. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012, p. 16.

¹⁷⁷ No original: “And numerous contributions showed that one should necessarily introduce other elements “beyond flexicurity” in order to complement this enlarged version and make it politically acceptable and operational: notably a deliberate equilibrium and compatibility between domestic and paid work, a permanent focus on job and work quality (work conditions, work content, promotion opportunities, a clear concern about organising high - quality income guarantees, including minimum wages, and on combating inequality”. Tradução do autor (GAZIER, Bernard; GAUTIÉ, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. <halshs-00363404>, versão 1, 23/02/2009, p. 12).

um referencial adequado de realização, corre o risco de, esgotado seu sentido inovador, perder a importância relativa e ser esquecido dentro de um discurso político sem conteúdo.

4. TRABALHO MARGINAL, VULNERABILIDADES E OS PROGRAMAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO MERCADO DE TRABALHO EUROPEU

Desde o início da década de 1980, a maioria dos países europeus com uma longa tradição de arranjos normativos de proteção ao trabalho introduziu medidas de flexibilidade do Direito do Trabalho, em níveis relativamente variados. De uma forma geral, a base dessas medidas foi o relaxamento das regras de contratação e dispensa, formalização de contratos por prazo determinado e a tempo parcial. Como consequência, observou-se um aprofundamento do abismo existente entre trabalhadores inseridos no mercado de trabalho e dos sistemas de bem-estar e trabalhadores que sobrevivem às margens da vida social, em situação de verdadeira exclusão jurídica (dilema *insiders-outsiders*)¹⁷⁸.

Como sintetiza Gøsta Esping-Andersen, nesse contexto, as empresas se utilizam de seus trabalhadores permanentes do sexo masculino como núcleo de uma mão-de-obra qualificada, ao passo que, jovens e mulheres ocupantes de cargos temporários, servem para atender à demanda de flexibilidade numérica (“pessoas ao invés de horas”)¹⁷⁹. A volatilidade e facilidade de substituição do segundo grupo (jovens e mulheres) acarreta, assim, no quase total desincentivo para o investimento (problema de coordenação), especialmente em formação profissional, acentuando sua posição de fragilidade e colocando-o como alvo das consequências das medidas de desregulamentação.

O surgimento da proposta da *flexicurity*, inspirada no modelo da terceira via escandinava (relembre-se: ajuste institucional baseado em altos níveis de flexibilidade combinados com a garantia de bem-estar individual aos trabalhadores por meio de benefícios generosos de manutenção de renda e programas ativos de recolocação profissional), trouxe como objetivo o estabelecimento de uma alternativa às políticas de desregulamentação típicas

¹⁷⁸ Na leitura dos economistas Assar Lindbeck e Dennis Snower, a teoria dos *insiders-outsiders* trata do conflito de interesse existente entre trabalhadores inseridos e excluídos do mercado de trabalho. *Insiders* seriam os trabalhadores cuja posição no emprego é protegida pelos custos de rotatividade de mão-de-obra, especialmente gerados pelas normas de proteção ao emprego. *Outsiders*, a seu turno, não gozam dessa proteção, podendo ser encontrados como desempregados, trabalhadores do mercado informal ou mesmo em setores altamente competitivos do mercado de trabalho (Cf. LINDBECK, Assar; SNOWER, Dennis. The insider-outsider theory: a survey. Discussion Paper n° 534, Institute for the Study of Labor (IZA), July 2002).

¹⁷⁹ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 151.

dos estados liberais anglo saxões e, por consequência, a amenização do problema de segmentação do mercado de trabalho (*insiders x outsiders*).

A consistência e longevidade do conceito dependem diretamente da relação de causa e efeito que sua implementação tem com o problema posto da exclusão social, a partir de sua interferência na dicotomia entre trabalho decente e trabalho precário. Como anotado por Andranik Tangian¹⁸⁰, o projeto da *flexicurity* assume o trabalho flexível como elemento atuante em favor da estabilização e harmonização do mercado de trabalho, pelo que não pode ser confundido ou implementado como forma de precarização ou redução da empregabilidade de indivíduos. Ao contrário, a consolidação de um nexo de flexibilidade-segurança deve operar na ampliação da empregabilidade e na compensação dos efeitos negativos do processo de relaxamento das regras de proteção do emprego.

Resta, neste momento, aprimorar a compreensão do contexto socioeconômico definidor das posições dentro e fora do mercado de trabalho, com o pretexto de se investigar como as políticas inseridas sobre o baluarte da *flexicurity* se propuseram a enfrentar esta dificuldade. Assim, buscar-se-á analisar se, de fato, as medidas apresentam resultados convergentes com os princípios e objetivos traçados pelos idealizadores da teoria.

4.1 A marginalização no mercado de trabalho transicional

A consolidação do Direito do Trabalho como instrumento de regulação e redistribuição do desequilíbrio de poder existente entre empregados e empregadores se deu em um cenário muito específico surgido no período pós-Segunda Guerra Mundial. Regimentou-se em torno do que ficou conhecido, como já formulado anteriormente, como “modelo clássico de interação capital/trabalho”, traduzido em um arranjo de trabalho em tempo integral, de duração indeterminada e baseado em um contrato estável entre um trabalhador individual e um único e claramente definido tomador de serviço (empregador).

A grande indústria do século XX, baseada no sistema fordista de produção¹⁸¹, foi construída sobre uma estrutura altamente hierarquizada e centrada na troca entre altos níveis de

¹⁸⁰ TANGIAN, Andranik. Is Europe ready for flexicurity? Empirical evidence, critical remarks and a reform proposal. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 99-111. March/April, 2008, p. 99.

¹⁸¹ Segundo Alain Supiot, o modelo fordista se estruturava por meio de uma grande planta industrial engajada na produção em massa de bens de consumo, sustentada por uma mão-de-obra de baixa qualificação e com competências reduzidas, organizada em um sistema piramidal de gestão. A estrutura de trabalho era, assim, altamente hierarquizada e existia clara separação entre o setor de desenvolvimento e o setor de fabricação dos produtos (SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 1).

subordinação e controle disciplinar por parte do empregador e altos níveis de estabilidade e garantias para o empregado¹⁸². Sobre esse paradigma, o Estado se fez presente para proteger os trabalhadores então tidos como vulneráveis, impondo às empresas normas mínimas de tratamento de sua mão-de-obra, e mediar os conflitos industriais, criando procedimentos para viabilizar e incentivar a negociação coletiva.

Especialmente nos países de capitalismo central, esse foi o modelo normativo em torno do qual todas as políticas e práticas de mercado de trabalho se desenvolveram, como um mecanismo de governança hábil a sustentar as normas sociais da época e a interação entre as formas de organização do trabalho e a oferta de mão-de-obra. A relação de trabalho padrão seria, assim, a forma ideal de intervenção na estrutura capital/trabalho, enfatizando um papel funcional do Direito de regulação das relações trabalhistas em uma economia de mercado.

Essa estrutura, contudo, nunca se fez universal, acessível a todos os trabalhadores, nem mesmo em seu apogeu¹⁸³. Sua função primordial de proteção sempre foi temperada por um caráter necessariamente seletivo e excludente. Como enuncia Simon Deakin, "[a relação de trabalho padrão] oferece um grau de proteção para o trabalhador individual contra o poder do empregador, mas o faz seletivamente, racionando o acesso à segurança de acordo com o quanto as relações de trabalho se aderem aos critérios de duração da posse e de continuidade do serviço"¹⁸⁴.

A ausência de universalidade que historicamente se construiu no desenvolvimento da relação de trabalho padrão, em que se percebe um incentivo destinado a um grupo específico da força de trabalho¹⁸⁵ para buscar formas de labor modelizadas e que se acentuou nas últimas décadas de evolução do sistema produtivo capitalista, consiste no primeiro grande elemento de

¹⁸² No original: "However the core feature of this model, present everywhere to some extent, is the crucial importance of standard full-time non-temporary wage contracts (particularly of adult men), centring around the trade-off between high levels of subordination and disciplinary control on the part of the employer and high levels of stability and welfare/insurance compensations and guarantees for the employee (extended to family members as a result of the high, homogenous existence of stable forms of nuclear households)". Tradução do autor (SUPIOT, *Ibid.*, loc. cit.).

¹⁸³ VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 1.

¹⁸⁴ No original: "It offers a degree of protection to the individual worker against the power of the employer, but it does so on a selective basis, rationing access to security according to how far work relationships meet the criteria of length of tenure and continuity of service". Tradução do autor. (DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 4).

¹⁸⁵ De acordo com Gøsta Esping-Andersen, em referência ao modelo tradicional da Europa continental, a centralidade concedida aos trabalhadores "núcleo" do mercado de trabalho em um contexto de baixo crescimento do emprego fortifica a divisão incluídos-excluídos, na medida em que os bons salários e a segurança usufruídos pelos homens chefes de família (referência dos "incluídos") são justamente as causas de exclusão de seus filhos, filhas e esposas, que formarão a categoria inferior de trabalhadores tendente a se prenderem nas "armadilhas" do mercado (ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 153).

desconstrução progressiva do ciclo “virtuoso” da estrutura de proteção social. Essa derrocada, que se refletiu na já anunciada crise dos *welfare states*, origina-se das incertezas trazidas pela emergência de um novo mundo de produção econômica e reprodução social, um “mundo de empregos menos estáveis e famílias mais diversificadas”¹⁸⁶.

Ao lado das consequências devastadoras ensejadas pela mundialização do capital, centradas na desconfiguração das relações de trabalho¹⁸⁷, a crise institucional dos modos de regulação e proteção social foi fatalmente influenciada por uma nova tendência à diferenciação social, associada a um processo de individualização de trajetórias. Para Günther Schmid, as mudanças observadas na organização familiar e nas estruturas demográficas criaram “novos desafios para os sistemas de emprego nas sociedades industriais modernas que são pelo menos tão dramáticos quanto as mudanças na economia global”¹⁸⁸.

Segundo o autor, está-se diante de uma nova fase histórica em que indivíduos cada vez mais se enxergam como seus próprios criadores, segregando interesses puramente individualizados e almejando planos de vida independentes de um sentido coletivo. Por outro lado, como aponta Pedro Augusto Gravatá Nicoli, este processo de “reindividualização” conduz a um “esvaziamento do sentido coletivo e a perda da densidade política que outrora alimentaram a proteção trabalhista, em detrimento de uma vida radicalmente centrada no indivíduo”¹⁸⁹.

Ao mesmo tempo em que se facilita esquemas de exploração fundados no isolamento e atomização dos trabalhadores, dada a fragilização das solidariedades e decomposição da ideia de ação coletiva que historicamente se postou como “freio de humanização” do capitalismo, dirá Nicoli, o movimento de individualização representou importante mecanismo de transformação em termos de liberdade e emancipação do paradigma social inerente ao período de produção industrial, especialmente quanto à participação feminina no mercado de trabalho.

¹⁸⁶ FRASER, Nancy. After the family wage: gender equality and the Welfare State. *Political Theory*, Thousand Oaks, v. 22, n. 4, p. 591-618. Nov. 1994, p. 42.

¹⁸⁷ Na análise de Ricardo Antunes e Giovanni Alves, a grande marca do processo de globalização nas relações laborais se deu por meio da redução do proletariado “industrial, fabril, tradicional, manual, estável e especializado, herdeiro da era da indústria verticalizada de tipo taylorista e fordista”, bem como do conjunto de trabalhadores, até então estáveis, que se estruturavam por meio de empregos formais (ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf>> Acesso em: 03/11/2016, p. 336).

¹⁸⁸ No original: “The associated change in family and demographic structures creates new challenges for the employment systems in modern industrial societies that are at least as dramatic as the changes in the global economy”. Tradução do autor (SCHIMID, Günther. *Transitional labour markets: a new European employment strategy*. Discussion Paper. ECONSTOR. WZB Berlin Social Science Center, nº FS I 98-206, 1998, p. 2).

¹⁸⁹ NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *Fundamentos de direito internacional social: sujeito trabalhador, precariedade e proteção global às relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2016, p. 56.

Há, nesse sentido, maior destaque para a questão da marginalização do mundo do trabalho, que se faz ainda mais presente e evidente na agenda da proteção social.

A ideia de se conceber, no momento pós-industrial, a formação de um novo mercado de trabalho marcado por interações fugidias e líquidas¹⁹⁰, substrato da proposta dos *mercados de trabalho transicionais* (TLM) de Günther Schmid, extrai-se desse contexto de intensificação e problematização de segregações e exclusões, não só jurídica, mas econômica, social, cultural e política¹⁹¹.

Por um lado, muitas pessoas com capacidade laborativa são forçadamente retiradas do mercado de trabalho em posições de “inatividade” que concentram uma infinidade de realidades¹⁹²: transição para o mercado informal¹⁹³; afastamento por doenças psicossomáticas; transição para uma situação de dependência da seguridade social (i.e., assistido social); retirada em função de um dever familiar de cuidado, seja de um parente doente, seja de um filho recém-nascido. Por outro lado, parte significativa dos trabalhadores se encontra inserido no mercado por meio de arranjos desregulamentados e atípicos, aqui considerados como toda modalidade de labor que não corresponda ao emprego subordinado, por prazo indeterminado e estruturado em uma avença bilateral (v.g., trabalho terceirizado, subcontratado, descontínuo no tempo, a tempo parcial, por prazo determinado, além de formas causais de trabalho, como o contrato de zero hora e o falso trabalhador por conta própria). Essas organizações fragmentadas e instáveis que se distanciam da relação padrão sintetizam referências historicamente ligadas à fuga da incidência das normas trabalhistas, assumindo “a condição de vetor privilegiado da precariedade”¹⁹⁴ e da vulnerabilidade social.

Esse cenário de desencontro entre os objetivos protetivos elementares dos *welfare states* (promoção da justiça social e estabelecimento de um patamar mínimo de direitos contra a mercantilização do trabalho) e uma realidade dinâmica em constante evolução¹⁹⁵, contribuiu para a manutenção de vários trabalhadores às margens do arcabouço jurídico e, por

¹⁹⁰ Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

¹⁹¹ MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? Tradução Peter Naumann. *Revista da Procuradoria do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal de Cultura. Ed. Especial, out. 2000, p. 38.

¹⁹² SCHIMID, Günther; SCHÖMANN, Klaus. The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: the state of the art. *TLM.NET Working Paper*. Berlim, n° 2003-0, 2003, p. 1.

¹⁹³ Para Davidov e Langille, o crescimento da economia informal

¹⁹⁴ NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *Fundamentos de direito internacional social: sujeito trabalhador, precariedade e proteção global às relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2016, p. 76.

¹⁹⁵ DAVIDOV, Guy. Setting labour law's coverage: between universalism and selectivity. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 34, n. 3, p. 543–566, 2014, p. 548.

consequência, para a proliferação do trabalho precário para as categorias mais carentes e que expressam maior necessidade de acobertamento:

Se mesmo nas décadas “gloriosas” essas exclusões já poderiam admitir problematizações, a contemporaneidade mostra, com formas inovadoras, que aquilo que está fora do tipo trabalhista pode ser, em verdade, um espaço no qual as proteções típicas do Direito do Trabalho se fariam mais necessárias do que nunca. Trabalho e trabalhadores fragmentados, desconcentrados, invisibilizados, recortados que, além de tudo, restam juridicamente excluídos. A simetria das esferas de exclusão – a social e a jurídica – fazem do trabalho pura expressão da necessidade e, como visto na experiência histórica, legitimam sistematicamente a opressão em seu grau máximo¹⁹⁶.

A crescente complexidade do problema histórico de distribuição de riscos e ineficiência do sistema social que se propôs a amenizar as durezas do mercado¹⁹⁷, revela-se como pedra de toque da agenda propositiva das políticas e estratégias de emprego da União Europeia tratadas no presente estudo. Partindo da premissa que a *flexicurity* propôs, como elemento central, lidar com a questão da flexibilidade nas margens do mercado de trabalho, “reduzindo assimetrias entre trabalho típico e atípico por meio da promoção de transições ascendentes para o mercado, integrando contratos não convencionais no Direito do Trabalho e nos sistemas sociais”¹⁹⁸, passa-se a avaliar se há correspondência entre a proposta e a aplicação das políticas dela derivadas.

4.2 EES: um mecanismo estilizado sem raízes sociais?

Um dos problemas centrais do desenvolvimento do mercado de trabalho, drasticamente acentuado nas últimas décadas, está relacionado com o fenômeno da segmentação, i.e., da divisão do mercado de trabalho em subgrupos ou segmentos, distinguidos em razão de diferentes características ou regras de comportamento. Trata-se, de acordo com Simon Deakin, da manifestação de certas particularidades das instituições do mercado de trabalho, como consequência da aplicação de diferentes arranjos contratuais, bem como do

¹⁹⁶ NICOLI, op. cit., p. 75.

¹⁹⁷ FUDGE, Judy. The new discourse of Labour Rights: from social to fundamental rights? *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29, nº. 1, 2007.

¹⁹⁸ No original: “The first pathway addresses the issue of flexibility at the margin of the labour market. It suggests reducing asymmetries between standard and non-standard work by promoting upward transitions in the labour market and by integrating non-standard contracts fully into labour law, collective agreements, social security and lifelong learning systems”. Tradução do autor “ESTER, Peter, et al. *Innovating European labour markets: dynamics and perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008, p. 12).

agrupamento de diferentes tipos de trabalhadores¹⁹⁹, especialmente associada às divisões entre trabalhadores núcleo e atípicos e entre trabalhadores formais e informais²⁰⁰.

O fenômeno da segmentação carrega em si duas consequências importantes e socialmente indesejadas: a perpetuação da discriminação baseada em gênero, idade e origem étnica, e a naturalização de desigualdades sociais e econômicas, que se manifestam na ampliação de lacunas salariais entre diferentes estratos da mão-de-obra, na criação de barreiras de acesso à seguridade social e aos programas de qualificação profissional, bem como na definição dos níveis de qualidade do trabalho e da segurança no (e de) emprego. Interfere, ainda, nos níveis de produtividade e na volatilidade das ocupações e oportunidades de trabalho.

Em resposta a esse processo que se iniciou com os primeiros passos de sedimentação do modelo clássico de interação capital/trabalho como paradigma legal e referência normativa do Direito do Trabalho, a ascensão e proliferação de formas atípicas de prestação de labor e do trabalho informal, isto é, da marginalização e da precarização da venda da força de trabalho, constituem os principais efeitos negativos a serem enfrentados pelas teorias e políticas que se posicionam como contrapeso do complexo e multicausal desequilíbrio dos mercados de trabalho.

É dentro desse contexto que se concebeu a instituição da agenda da estratégia de emprego europeia (EES). Delineada por meio dos já tratados “mecanismos abertos de coordenação” (OMS) a partir dos anos 2000 (especificamente com a formação da *Lisbon Strategy*), a EES traduziu um movimento representativo em direção a adoção de novas formas de governança a nível supranacional, introduzindo a ideia de *soft law* no tratamento dado pelas políticas de emprego aos problemas do mercado de trabalho (dentre os quais se destaca, com proeminência, a segmentação). Com isso, observou-se uma mudança de posicionamento da EU quanto ao papel regulatório direcionado aos Estados Membros, não como simples harmonização vertical, mas como instrumento de direção e coordenação²⁰¹.

¹⁹⁹ Cf. DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013.

²⁰⁰ Para Davidov e Langille, a atenção dada ao problema da segmentação resultada de um processo de desconstrução da realidade que deu origem ao Direito do Trabalho moderno, oriunda de dois desenvolvimentos específicos e inter-relacionados. Nas economias desenvolvidas, observou-se o surgimento de novas formas de prestação de trabalho que não se identificaram com a figura do *empregado*, núcleo de aplicação das normas de proteção social. Por outro lado, nos países em desenvolvimento, o fenômeno se relaciona com o expressivo crescimento da economia informal (DAVIDOV, Guy; LANGILLE, Brian (eds.). *Boundaries and frontiers of Labour Law: goals and means in the regulation of work*. Oregon: Hart Publishing, 2006, p. 1).

²⁰¹ Cf. DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe*. *Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016.

A filosofia da EES parte da concepção de que, nas sociedades modernas, a interação entre seus subsistemas (religião, direito, relações industriais, política, economia, etc.) se tornou tão complexa e incomunicável que há uma crescente dificuldade de o Estado intervir, por meio da lei, para regular as relações sociais. Assim, dada a ineficiência da norma legal, dá-se lugar a uma “racionalidade baseada em objetivos, na qual o Estado, pela lei, define metas, seleciona normas, prescreve ações e implementa programas”²⁰², ensejando uma mudança de formas de regulação rígidas para formas flexíveis, da lei para diretrizes e políticas.

Caminha-se para a substituição do tradicional modelo de “comando e controle” da regra legal (lei formal) por meio de uma ideia inspirada no conceito de direito reflexivo²⁰³ como meio de abordagem do problema de eficiência da lei em um ambiente complexo e marcado por incertezas.

Como dirá Judy Fudge, ao invés de impor resultados distributivos e interferir na ação privada, o direito reflexivo se incumba de estruturar mecanismos de negociação e fornecer instrumentos de direção para as relações de autorregulação dos diferentes subsistemas sociais²⁰⁴. No mesmo sentido, como afirmam Deakin e Rogowski, o ponto de partida da tarefa de regulação inspirada no direito reflexivo está na adoção, pelo sistema jurídico, de instrumentos regulatórios indiretos, a partir da compreensão que “a lei somente funciona na medida em que facilita a autorreflexão e a autorregulação”²⁰⁵.

Ainda para Deakin e Rogowski²⁰⁶, a adoção dos instrumentos de OMC originados da EES, que se fundamentam em um sistema de aprendizado entre as diversidades nacionais e no estabelecimento de referenciais e objetivos para os Estados Membros, representa um

²⁰² No original: “Moreover, with the proliferation of substantive social rights, formal (process-based) rationality has given way to substantive or goal-based rationality, in which the state through law defines goals, selects norms, prescribes action, and implements programs”. Tradução do autor (FUDGE, Judy. *The new discourse of Labour Rights: from social to fundamental rights? Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29, nº. 1, 2007, p. 32).

²⁰³ Segundo Deakin e Rogowski, a teoria do direito reflexivo se baseia na concepção de que “o sistema legal se torna conscientemente reflexivo na medida em que reconhece que os domínios sociais que pretende regular, e aos quais também pretende responder, são eles próprios sistemas autopoieticos independentes, que surgiram a partir da diferenciação funcional que é uma característica da sociedade moderna”. No original: “The theory of reflexive law argues that the legal system becomes consciously reflexive when it recognises that the societal domains which it purports to regulate, and to which it also seeks to respond, are themselves independent autopoietic systems, which have arisen from the functional differentiation which is a feature of modern society” Tradução do autor (DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. *Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe. Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law, p. 4. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016).

²⁰⁴ FUDGE, Judy. *The new discourse of Labour Rights: from social to fundamental rights? Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29, nº. 1, 2007, p. 33.

²⁰⁵ No original: “Legal intervention is dependent of its effects on self-regulation within the systems which are the target of legal initiatives. Thus the law can only work in so far as it facilitates self-reflexion and self-regulation” Tradução do autor (DEAKIN; ROGOWSKI, op. cit., p. 5-6).

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 11.

movimento importante em direção à adoção de mecanismos não-legais na formulação e implementação de políticas públicas. A racionalização desses instrumentos, com o fim de modernizar os sistemas de proteção social em busca de maior efetividade, revela uma abordagem necessariamente influenciada pela teoria reflexiva. Além disso, ainda que não represente uma cisão radical com o passado, dirá Deakin, consiste no último avanço de uma série de desenvolvimentos ligados ao surgimento e aplicação de modos reflexivos de governança no âmbito da EU²⁰⁷.

No contexto de falência dos *welfare states* e crise dos sistemas de proteção sociais europeus, outras propostas que pretenderam alterar as leis de proteção ao emprego isoladamente apresentaram resultados limitados na missão de mitigar os efeitos da segmentação do mercado de trabalho²⁰⁸. Valendo-se das bases de direcionamento e coordenação que lhe sustentam, as atenções da EES têm se voltado ao estímulo do debate sobre um suposto e apropriado balanceamento entre medidas de flexibilização e medidas de inclusão nos sistemas protetivos²⁰⁹, por meio da implementação e promoção da *flexicurity* entre os Estados Membros da EU²¹⁰.

A análise conjugada entre os principais objetivos inseridos no discurso político da EES (i.e., aumento das taxas de emprego; ativação de trabalhadores, ou seja, criação de incentivos para que as pessoas consigam um trabalho; intensificação do investimento em capital humano)²¹¹ com os impactos dos instrumentos de *soft law* (em especial, a *flexicurity*) não indicam, todavia, uma correspondência positiva na tarefa primordial de combate²¹² e redução do problema da segmentação. Ao contrário, como afirma Barbier²¹³, a politização do debate parece afastar as chances de que a estratégia europeia tenha qualquer impacto decisivo na promoção e sustentação dos arranjos da *flexicurity* a nível nacional, bem como de afirmação do modelo social até então defendido na edificação da União Europeia.

²⁰⁷ DEAKIN, Simon. Reflexive governance and European company law. *CLPE RESEARCH PAPER 20/2007*, vol. 03, n. 05. Paper for presentation at the Irish European Law Forum, January 2007.

²⁰⁸ DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 11.

²⁰⁹ DEAKIN, Simon. Reflexive governance and European company law. *CLPE RESEARCH PAPER 20/2007*, vol. 03, n. 05. Paper for presentation at the Irish European Law Forum, January 2007, p. 22.

²¹⁰ Nesse sentido, revisar os itens “2.3” e “2.4” da pesquisa.

²¹¹ BARBIER, Jean-Claude. *Research on 'open methods of coordination' and national social policies: what sociological theories and methods?* Paper for the RC 19 international conference, Paris, 2-4 September, 2004, p. 5.

²¹² AUER, Peter. Does flexicurity work in economic crises? *International Institute for Labour Studies*, ILO. Geneva, Draft version, p. 33-50, 2010, p. 36.

²¹³ BARBIER, Jean-Claude. Social Europe and the limits of soft law: the example of flexicurity. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 174.

Para o autor, o problema central da agenda propagada pela Comissão Europeia se encontra no tratamento reducionista conferido à *flexicurity*, como se se tratasse de um mero *trade-off* ou esquema de compensação (flexibilidade do mercado x segurança de acesso ao emprego e renda) visando unicamente a manutenção do funcionamento do mercado de trabalho, sem que houvesse participação efetiva dos atores sociais envolvidos (elemento essencial em um cenário de coordenação pautado no mecanismo dos OMC's)²¹⁴. Por isso, vê a proposta como um “mecanismo estilizado” necessariamente adstrito ao sistema legal e às raízes sociais construídas ao longo de décadas²¹⁵ dentro do contexto nacional em que foi primeiramente observada: o mercado de trabalho dinamarquês²¹⁶.

Como afirmado por Peter Auer, há evidências suficientes para que se afirme que os “países flexíveis”, com níveis médios de proteção ao emprego harmonizados com políticas protetivas de mercado de trabalho, estão melhor posicionados em termos de trabalho decente²¹⁷, o que se compatibilizaria com os objetivos da EES. Todavia, a tendência dominante de modelização desse arranjo reduzido da *flexicurity*, que se baseia em altos níveis de flexibilidade externa (i.e., proteção do emprego baixa ou inexistente) e em um sistema generoso de substituição de renda e políticas ativas de treinamento e qualificação (i.e., esquema de seguro-desemprego bem desenvolvido), tem se mostrado necessariamente ineficaz, notadamente nos países que não compartilham das mesmas condições básicas de diálogo social que a sociedade dinamarquesa.

Em sentido oposto, como exemplificado pela pesquisa também elaborada por Auer, em que o autor relacionou os parâmetros de desenvolvimento da Dinamarca (paradigma da *flexicurity*) e da Alemanha (modelo de legislação trabalhista tradicional) entre os anos de 2008

²¹⁴ De acordo com Barbier, a efetiva modificação do conteúdo e características dos programas e políticas públicas depende, em um ambiente de aplicação de medidas de *soft law*, da ativação de três principais instrumentos: (1) a socialização dos atores por meio de processos de aprendizado e competição mútua; (2) a criação e transformação de recursos para os atores chave tanto a nível supranacional quanto nacional; e (3) a introdução de novos atores nos processos políticos (Ibid., p. 178).

²¹⁵ Segundo Bredgaard, Larsen e Madsen, o desenvolvimento do *welfare state* dinamarquês aponta para um modelo híbrido de um regime flexível e liberal, caracterizado pelo alto nível de flexibilidade numérica das relações de trabalho, com um regime escandinavo generoso em termos de seguridade social (bons e diversificados de benefícios). Esse modelo, contudo, constitui o resultado de um longo processo evolucionário, sustentado por instituições e compromissos de classe relativamente estáveis. Nesse contexto, falar-se em *flexicurity* e TLM, dirão os autores, significa apresentar uma descrição estilizada dos elementos fundamentais do mercado de trabalho da Dinamarca (BREDGAARD, Thomas; LARSEN, Flemming; MADSEN, Per Kongshøj. *Transitional labour market and flexicurity arrangements in Denmark: what can Europe learn?* In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008, p. 195).

²¹⁶ Neste sentido é a crítica desenvolvida no item 3.1 da pesquisa (“O caminho escandinavo e as barreiras das realidades e estratégias nacionais”).

²¹⁷ AUER, Peter. *Does flexicurity work in economic crises?* *International Institute for Labour Studies*, ILO. Geneva, Draft version, p. 33-50, 2010, p. 11.

e 2009 (tabela abaixo reproduzida)²¹⁸, a versão germânica de ajuste do mercado de trabalho por meio de uma maior proteção do emprego combinada com possibilidades subsidiadas de ajuste interno (flexibilidade interna) produziu menos desemprego e manteve os trabalhadores em situação de vantagem:

Tabela 1 – Comparativo Dinamarca e Alemanha (taxas de crescimento e emprego)

Países	Crescimento do PIB	Crescimento do Emprego	Taxa de Desemprego (maio de 2009)	Crescimento do Desemprego (03/2008 – 03/2010)	Horas de Trabalho
Dinamarca	-7,0	-2,6	5,7	83 (2,6 pts)	-3,1
Alemanha	-5,9	-0,1	7,7	04 (0,3 pts)	-3,1

Fonte: Hijman, 2009, Eurostat, 2009 para as taxas de desemprego

Ainda segundo Auer, faz-se possível extrair uma conexão imediata entre os sistemas de proteção ao emprego e as formas de ajuste buscadas pelos diferentes contextos nacionais: países mais flexíveis tendem a recorrer à dispensa como forma de adaptação em situações de declínio financeiro, em detrimento, assim, da mão-de-obra; por outro lado, países com legislação trabalhista rígida tendem a recorrer a políticas diversificadas que vêm se mostrando igualmente (ou similarmente) eficazes, o que se mostra, em regra, menos custoso para os trabalhadores²¹⁹.

Para Andranik Tangian, nesse sentido, não há dúvidas quanto à ausência de sustentabilidade da crença de que a flexibilização das relações de trabalho possa ser compensada por um suposto aumento da empregabilidade dos trabalhadores por meio de treinamento e qualificação (políticas ativas de mercado de trabalho)²²⁰, notadamente pela impossibilidade de implementação da pretendida mudança de “segurança no trabalho” (normas contra a dispensa: certeza de manutenção de determinado emprego) para “segurança de emprego” (empregabilidade: capacidade de estar empregado) no contexto de trabalhos flexíveis. O autor vai além: entende que a flexibilização e a empregabilidade são, de fato, muito pouco (ou nada) compatíveis.

Na mesma linha do que já afirmaram Ricardo Antunes e Ruy Braga²²¹, Tangian acredita na correlação positiva entre flexibilidade agregada e precariedade agregada do

²¹⁸ Ibid, p. 36.

²¹⁹ Ibid. p. 38.

²²⁰ TANGIAN, Andranik. Is Europe ready for flexicurity? Empirical evidence, critical remarks and a reform proposal. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 99-111. March/April, 2008, p. 100.

²²¹ Para os autores, “[a] flexibilização, definitivamente, não é solução para aumentar os índices de ocupação. Ao contrário, é uma imposição à força de trabalho para que sejam aceitos salários reais mais baixos e em piores condições (...) A globalização neoliberal e a internacionalização dos processos produtivos estão acompanhadas da

trabalho, dado que nenhum país (na análise da EU) preencheria os requisitos da *flexicurity* de alta flexibilidade e baixa precariedade, dificilmente alcançados na prática²²².

Analisando a correlação entre precariedade e empregabilidade a partir da *Wilthagen-matrix*²²³, Tangian sintetiza os impactos que entende serem causado pelo aumento da flexibilidade e consequente institucionalização de “trabalhos flexíveis”²²⁴: (i) a flexibilidade externa e numérica²²⁵ compromete a estabilidade do emprego, elevando o nível de precariedade como um todo; (ii) a flexibilidade interna e numérica²²⁶ eleva a precariedade dos salários, ainda que garantindo uma melhora na empregabilidade; (iii) a flexibilidade funcional²²⁷, ainda que exerça influência positiva no nível salarial e na estabilidade, acentua o caráter precário da empregabilidade (relação direta entre baixa empregabilidade e contratos flexíveis); (iv) a flexibilidade salarial²²⁸ reduz a empregabilidade, mas apresenta um certo impacto positivo na estabilidade de renda e emprego; por fim, (v) a flexibilidade de externalização²²⁹, ainda que resulte em melhorias de renda, influi para o decréscimo da empregabilidade.

Ratificando essa posição e acrescentando ao debate o elemento da pobreza, Litzmann conclui que a presença da flexibilidade nas trajetórias de emprego dos trabalhadores tende a ensejar situações de escassez financeira, negando a hipótese da estratégia de “ganha-ganha” utilizada como sustentáculo da *flexicurity*²³⁰. De acordo com a investigação proposta pelo autor, ainda que existam, na prática, diferentes níveis e realidades de aplicação da flexibilidade entre os países, em geral, as pessoas inseridas em trabalhos flexíveis estão mais propensas a experimentar a pobreza em algum ponto de sua biografia.

Andranik Tangian chega a sugerir o desenvolvimento de um conceito alternativo para a *flexicurity*, a que denominou *flexinsurance*, baseado na ideia de que “a contribuição do empregador para a segurança social deve ser proporcional à flexibilidade (precariedade) do

realidade de centenas e centenas de milhões de trabalhadores desempregados e precarizados no mundo inteiro” (ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009, p. 235).

²²² TANGIAN, op. cit., p. 104-105.

²²³ Vide nota de rodapé “104”.

²²⁴ TANGIAN, op. cit., p. 105-107.

²²⁵ Definição: mobilidade entre empregos (*turnover*), dada a facilidade das empresas de contratar e dispensar trabalhadores.

²²⁶ Definição: distribuição da jornada de trabalho, oscilando entre horário padrão e arranjos diversificados.

²²⁷ Definição: possibilidade de alterações de tarefas, funções e conteúdo do trabalho.

²²⁸ Definição: possibilidade de alteração na dinâmica remuneratória.

²²⁹ Definição: utilização de mecanismos de trabalho à distância e teletrabalho, bem como de trabalhadores por conta própria.

²³⁰ LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 248.

contrato”²³¹. Assim, associada ao estabelecimento de uma renda mínima (renda fixa paga pelo Estado a todos os residentes, independentemente de seus ganhos e direitos de propriedade) e de uma espécie de “imposto sobre o local de trabalho” (tributo cobrado pela manutenção de um ambiente laboral inadequado), entende que seja possível estimular as empresas a equalizar as condições entre contratos típicos e atípicos, prezando pela proteção do ambiente laboral.

Postas as críticas aos resultados observados e esperados da implementação das alternativas de harmonização do nexo flexibilidade-segurança, o aprofundamento do estudo depende, no momento seguinte, da análise dos estudos de monitoramento de algumas das políticas nacionais rotuladas como pertencentes à estratégia da *flexicurity* no contexto da EU. Assim, espera-se articular os instrumentos então explorados com os problemas do mercado de trabalho anteriormente diagnosticados, de modo que seja identificada a capacidade destas medidas de conciliar, de forma harmônica, os vieses de ‘ajuste estrutural’ e ‘inclusão social’.

4.3 Flexibilidade, segurança e inclusão social em contradição

Segundo René Lehweß-Litzmann²³², a manutenção de agendas políticas como a *flexicurity* depende, necessariamente, do levantamento e análise de informações empíricas, ao menos para fins de estabelecimento de sua legitimidade. A conjugação da teoria com os dados de realidade se mostra essencial para justificar o aprofundamento ou o sepultamento da proposta, especialmente visando tratar da controvérsia envolvida nas discussões quanto à viabilidade de sua aplicação e, posteriormente, quanto às respostas apresentadas pelos mercados de trabalho e as implicações para os atores sociais.

Dada a heterogeneidade dos Estados Membros, a aplicação do método aberto de coordenação (OMC) para fins de avaliação do desenvolvimento das medidas envolvidas nas políticas sociais e de mercado de trabalho se fez central dentro do discurso da União Europeia. Com base nessa ideia, o Conselho Europeu (EPSCO) passou a afirmar que, para a efetivação de sua estratégia de emprego (EES), deveriam ser estabelecidos mecanismos de aprendizado mútuo e monitoramento do progresso da *flexicurity*, por meio de uma espécie de “gerenciamento por objetivos”: metas seriam traçadas e traduzidas em indicadores; esses

²³¹ No original: “Therefore, an alternative concept of flexicurity has to be developed. The paper proposes the implementation of flexicurity in the form of flexinsurance, which implies that the employer’s contribution to social security should be proportional to the flexibility (precariousness) of the contract”. Tradução do autor (TANGIAN, Andranik. Is Europe ready for flexicurity? Empirical evidence, critical remarks and a reform proposal. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 99-111. March/April, 2008, p. 100).

²³² LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 37.

seriam, por sua vez, utilizados como instrumentos para monitorar e medir, regularmente, a performance de cada um dos países membros, dentro da filosofia de troca de melhores práticas.

A partir das inúmeras recomendações que a Comissão Europeia passou a editar sobre o modo de implementação das políticas de flexibilidade e segurança, desde que fez desta sua agenda principal no campo do emprego e de construção do ESM, passou-se a tratar da necessidade de desenvolvimento desses instrumentos e metodologias, regulares e sistematizadas, de monitoramento e mapeamento da *flexicurity*, tanto em relação às condições prévias dos diferentes contextos sociais dos Estados Membros, como da adequação das medidas políticas e dos resultados de sua realização.

O primeiro desafio se deu na identificação das similaridades dos sistemas de emprego com base nos níveis de flexibilidade e de segurança inatos aos respectivos mercados de trabalho. Ao se considerar a existência, no contexto europeu, de diferentes regimes de *welfare state* e diferentes variedades de capitalismo²³³, que conjugam percepções e expectativas diversas entre seus atores políticos e sociais, distintos perfis de interação capital/trabalho foram observados²³⁴, comungando, contudo, características institucionais que permitem sua divisão e agrupamento conforme parâmetros extraídos da teoria da *flexicurity*.

Assim, em uma tentativa de mapear a existência da *flexicurity* e seus níveis ao redor da União Europeia (quão flexíveis e seguros os países são)²³⁵, criou-se uma divisão em grupos ou regimes entre os Estados Membros desenvolvida a partir de uma modificação da tipologia dos *welfare states* de Esping-Andersen²³⁶, representativa da relação teórica mantida entre o eixo (vertical) da flexibilidade e o eixo (horizontal) da segurança (de emprego e renda), cujo balanceamento vem sendo definido pelas escolhas históricas que levaram à construção de suas instituições econômicas e sociais.

Adotando a tipologia político-geográfica utilizada por Ton Wilthagen²³⁷, conforme reproduzido no diagrama abaixo²³⁸, os Estados Membros foram divididos em cinco regimes

²³³ Cf. HALL, Peter; SOSKICE, David. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.

²³⁴ Cf. WILTHAGEN, Ton. *Mapping out Flexicurity Pathways in the European Union*. Tilburg University, Mar. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1118725>>. Acesso em: 22/12/2016.

²³⁵ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. EUROFOUND. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 13. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

²³⁶ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *As três economias políticas do welfare state*. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p.85-116, set. 1991.

²³⁷ WILTHAGEN, et al. Flexicurity: the way forward. Peer Review on “Flexicurity”. *Thematic Paper*. Reflect Institute, Tilburg University. Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014.

²³⁸ Diagrama retirado e reproduzido integralmente de MUFFELS, Ruud (coord.). EUROFOUND. *Flexibility and security over the life course*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008, p. 11. Disponível em:

assim descritos: 1) o regime nórdico (países escandinavos e a Holanda), caracterizado por uma legislação de proteção ao emprego reduzida e um sistema de proteção social generoso; 2) o regime anglo-saxão ou ocidental (Reino Unido e Irlanda), caracterizado por uma legislação de proteção ao emprego e um sistema de proteção social reduzidos; 3) o regime continental (Bélgica, Alemanha, Áustria e França), caracterizado por uma legislação de proteção ao emprego robusta e um sistema de proteção social pouco abaixo da média europeia; 4) o regime mediterrâneo ou sulista (Portugal, Espanha, Itália e Grécia), caracterizado por uma legislação de proteção ao emprego robusta e um sistema de proteção social fraco e imaturo; e 5) o regime central-oriental de transição (antigos Estados socialistas europeus), caracterizado por uma legislação de proteção ao emprego reduzida e sistemas de proteção social diversificados, mas, em regra, frágeis:

Figure 1 Welfare regimes and flexicurity

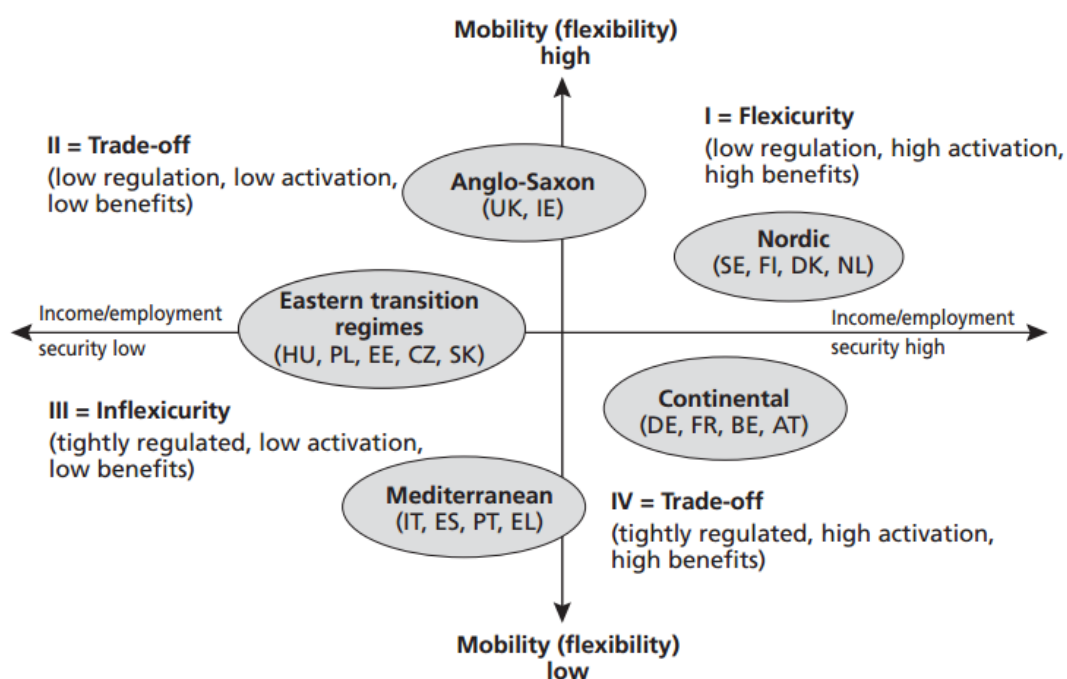


Figura 3 – Intersecção dos regimes de *welfare* e de *flexicurity*

O esforço de mapeamento e agrupamentos dos países objetiva, como afirmado por Fabio Bertozzi e Giuliano Bonoli²³⁹, a construção de uma taxonomia dos sistemas e modelos da *flexicurity* europeia, facilitando a identificação dos diferentes desafios e dos instrumentos

<http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0762en.pdf>. Acesso em: 03/01/2017.

²³⁹ Cf. BERTOZZI, Fabio; BONOLI, Giuliano. *Measuring flexicurity at the macro level: conceptual and data availability challenges*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2009.

necessários para o atendimento das premissas e diretivas elaboradas em prol do desenvolvimento de um mercado de trabalho flexível e seguro.

Além da metodologia de mapeamento, e partindo da dificuldade enfrentada na avaliação do desenvolvimento dos países quanto à estratégia política então implementada, buscou-se elaborar métodos de monitoramento da aplicação e progresso das políticas de *flexicurity*, especialmente norteados por seus quatro componentes políticos (disposições contratuais flexíveis, estratégias de aprendizagem contínua, políticas ativas de mercado de trabalho e sistemas modernos de seguridade social; já apresentados no subitem “2.3” deste trabalho).

Inúmeras foram as tentativas e as abordagens utilizadas para se medir o progresso da *flexicurity* nos Estados Membros, seja por meio de uma análise situada a nível dos instrumentos políticos²⁴⁰, seja por meio do monitoramento dos resultados advindos do mercado de trabalho²⁴¹, seja por meio da análise conjugada de instrumentos e resultados²⁴². O próprio Comitê Europeu (EMCO) veio a desenvolver o que ficou conhecido como “dispositivo de monitoramento oficial” da EU, apresentado no relatório divulgado em 24 de junho de 2009 (“*Monitoring and analysis of flexicurity policies*”), objetivando fornecer “aconselhamento técnico e apoio, identificando e desenvolvendo indicadores para monitorar, analisar e apresentar o desempenho dos Estados Membros em relação à *flexicurity*”²⁴³.

²⁴⁰ Cf. BERTOZZI, Fabio; BONOLI, Giuliano. *Measuring flexicurity at the macro level: conceptual and data availability challenges*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2009; ALPHAMETRICS LTD. *Flexicurity: indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union*. VC-2007-0780 Final report, March 2009.

²⁴¹ Cf. TANGIAN, Andranik. On the European readiness for flexicurity: empirical evidence with OECD/HBS methodologies and reform proposals. *WSI-Diskussionspapier*, n. 160. Paper for the OECD seminar Innovative Approaches to Turning Statistics into Knowledge, 26–27 May 2008, Stockholm Sweden; EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (EUROFOUND). Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security. Background paper. Hearing on the Commission’s Green Paper ‘Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century’. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 21 March 2007; AUER, Peter; CHATANI, Kazutoshi. Flexicurity: still going strong or a victim of the crisis? In: TOWNSEND, Keith; WILKINSON, Adrian. *Research handbook on the future of work and employment relations*. Edward Elgar: Cheltenham, p. 253–279, 2010.

²⁴² Cf. MUFFELS, et al. Towards a methodology to monitor and analyse flexicurity (FLC) and work-life balance (WLB) policies in the member states of the EU. The Research Institute for Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion (ReflecT). Tender n. VT/2008/009, Tilburg: May 2010; MUFFELS, Ruud (coord.). EUROFOUND. Flexibility and security over the life course. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Disponível em: <http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0762en.pdf>. Acesso em: 03/01/2017.

²⁴³ EMPLOYMENT COMMITTEE (EMCO). *Monitoring and analysis of flexicurity policies*. Report Endorsed By EMCO, 24 June 2009, p. 2.

O instrumento de controle da EMCO se estrutura a partir da definição de três indicadores utilizados para medir a operacionalização da *flexicurity*, pautados em sua compatibilização com os quatro componentes da teoria: (1) indicadores de entrada²⁴⁴; (2) indicadores de processo²⁴⁵; (3) indicadores de resultado²⁴⁶. Em cada nível (entrada, processo e resultado), foram estabelecidos indicadores que, aos olhos da Comissão, melhor atendem aos preceitos da *Lisbon Strategy* e das diretrizes de emprego:

Tabela 2 - Adaptação do modelo de indicadores formulado pela EMCO²⁴⁷

Componentes da <i>Flexicurity</i>	Indicadores de Entrada	Indicadores de Processo	Indicadores de Resultado
Arranjos Contratuais (flexíveis e confiáveis)	<ul style="list-style-type: none"> • Rigidez das normas de proteção ao emprego • Acesso a jornadas flexíveis 	<ul style="list-style-type: none"> • Razões para a formação de disposições contratuais e de trabalho diversificadas • Empregados com trabalho em jornada extraordinário 	<ul style="list-style-type: none"> • Transições por tipo de contrato • Horas Extras
Sistemas de aprendizado contínuo	<ul style="list-style-type: none"> • Gasto público em recursos humanos • Investimento empresarial no treinamento de adultos 	<ul style="list-style-type: none"> • Aprendizagem de longa duração (25-64 anos) • Participação em programas de formação profissional contínua 	<ul style="list-style-type: none"> • Transições (situação laboral, nível de remuneração) • Realização educacional de adultos, <i>e-skills</i>
Políticas Ativas de Mercado de Trabalho (PAMT)	<ul style="list-style-type: none"> • Despesa em PMT – medida por pessoas esperando por trabalho • Despesa em PMT – medida por % do PIB 	<ul style="list-style-type: none"> • Ativação/Suporte (regular e assistida) • Novo início/Prevenção • Ativação de desempregados registrados 	<ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento dos participantes em medidas de ativação regulares • Indicador de acompanhamento do “serviço público de emprego” sobre medidas de formação
Sistemas de Seguridade Social (incluindo reconciliação de trabalho e vida privada)	<ul style="list-style-type: none"> • Despesa com PMT em suporte para pessoas esperando por trabalho • Despesa com PMT em suporte como % do PIB • Armadilha de desemprego 	<ul style="list-style-type: none"> • Ativação/Suporte • Impacto no emprego da paternidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Risco de pobreza dos desempregados • Falta de cuidados para crianças e outros dependentes • Redução nas taxas teóricas de reposição

²⁴⁴ Os indicadores de entrada para os componentes da *flexicurity* consistem em avaliações quantitativas de regras e regulamentos de algumas áreas políticas, como, por exemplo, sobre a cobertura de benefícios e prestação de serviços (Ibid., p. 3).

²⁴⁵ Os indicadores de processo para os componentes da *flexicurity* representam as quotas de grupos específicos de pessoas afetadas ou que participam em medidas políticas, de forma a mostrar e medir até que ponto as medidas políticas estão sendo implementadas (Ibid., loc. cit.).

²⁴⁶ Os indicadores de resultado são determinados para cada um dos quatro componentes da *flexicurity* (“campo de política”: coluna da esquerda), com o intuito de monitorar a mobilidade dentro da dinâmica do mercado de trabalho (Ibid., loc. cit.).

²⁴⁷ EMPLOYMENT COMMITTEE (EMCO). Monitoring and analysis of flexicurity policies. Report Endorsed By EMCO, 24 June 2009.

	<ul style="list-style-type: none"> • Armadilha de baixos salários • Cuidado de crianças • Cuidados com idosos dependentes • Armadilha de inatividade após custo de assistência à infância 		devido a interrupções na carreira
--	---	--	-----------------------------------

Referido mecanismo, como ressaltado pelos relatórios oficiais, trata-se de mera sugestão fornecida pelo EMCO como forma de institucionalização da *flexicurity*, mantendo-se o discurso de que cada Estado possui autonomia para tomar os caminhos que entende adequados e ratificando não só o espírito do OMC, em detrimento de uma abordagem *one-size-fits-all*. Ademais, como dirá Lehweß-Litzmann, ainda que se verifiquem similaridades entre os países objeto de avaliação, “a forma de regulação deve ser adaptada ao *status quo* da legislação trabalhista nacional, incluindo as atividades dos seus agentes, o patrimônio institucional e, naturalmente, os problemas do mercado de trabalho que se objetiva solucionar”²⁴⁸.

De especial interesse para o avançar da presente pesquisa é o recente estudo da EUROFOUND desenvolvido por Irene Mandl e Funda Celikel-Esser²⁴⁹, em que buscaram investigar a implementação da *flexicurity* nos Estados Membros da EU não mais em relação ao nível de evolução do nexo de flexibilidade-segurança, mas por meio de uma análise qualitativa das iniciativas públicas e privadas criadas para promoção da flexibilidade e da segurança nos mercados de trabalho e que contribuíram para tornar o próprio conceito de *flexicurity* mais tangível.

A partir da identificação de mais de 230 (duzentos e trinta) políticas adotadas ao longo da EU, as autoras pretenderam construir um repositório de diferentes possibilidades de “como as políticas de *flexicurity* podem ser aplicadas na prática no lugar [do discurso de] ‘boas práticas’ a serem implementadas em toda a Europa sem considerações ou adaptações”²⁵⁰. Para

²⁴⁸ No original: “Even if targeted states are similar, the form of regulation has to be adapted to the status quo of the national employment system, including the activities of its actors, the institutional heritage, and of course the labour-market problems which shall be tackled”. Tradução do autor (LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 34).

²⁴⁹ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. EUROFOUND. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

²⁵⁰ No original: “These measures should be considered as an inventory or repository of possibilities of how flexicurity policies can be practically applied rather than as ‘good practices’ to be implemented across Europe without considerations or adaptations”. Tradução do autor (MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. EUROFOUND. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 5. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017).

tanto, partindo da premissa de que a *flexicurity* deve ser compreendida em uma concepção integrada e compatibilizada, incluíram no levantamento apenas medidas que entenderam influenciar ao menos uma dimensão de flexibilidade e uma dimensão de segurança²⁵¹, excluindo-se aquelas que, isoladamente, interferem apenas em um aspecto do mercado de trabalho (i.e., não condizentes com o conceito de *flexicurity*).

Dentre a diversidade de subcampos de políticas analisadas, que incluíram desde medidas de reestruturação e apoio, políticas familiares, medidas de ativação de trabalhadores, políticas focadas na juventude, projetos de reformas estruturais para idosos, medidas visando grupos socialmente desfavorecidos ou inseridos em situação de risco, políticas com viés ecológico e propostas de criação de novos arranjos laborais como o teletrabalho²⁵², as autoras buscaram compilar instrumentos que, em sua grande maioria, não foram previamente (e explicitamente) rotulados como práticas da *flexicurity*. O intuito foi o de, com isso, viabilizar uma análise sistemática das ferramentas políticas em termos de sua elegibilidade como política de *flexicurity*, permitindo que se avaliasse a aplicabilidade e forma de implementação do conceito na realidade das relações laborais.

A apreciação individualizada de cada uma das políticas se fez, de maneira semelhante à metodologia proposta pela EMCO, com base em indicadores que traduzissem características próprias à *flexicurity*. Mandl e Celikel-Esser relacionaram, assim, dois grupos de indicadores (de *flexicurity* e de processo)²⁵³, assinalando que, a fim de que possam ser consideradas como “*flexicurity* implementada”, cada medida deve satisfazer o máximo de indicadores possível e, preferencialmente, todos eles.

Referidos índices foram sinteticamente listados na tabela abaixo:

Tabela 3 – Indicadores de *Flexicurity* e de Processo

Indicadores de Flexicurity	Indicadores de Processo
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de novos empregos e retenção de empregos existentes 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Definição das dimensões de flexibilidade e segurança, bem como dos respectivos <i>trade-off</i> em termos de efeitos nos agentes afetados
<ul style="list-style-type: none"> • Criação de melhores empregos (qualidade no emprego em termos de carreira, organização e compatibilidade com vida privada) 	
<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de arranjos contratuais flexíveis e confiáveis (acesso a trabalho por meio de novas ou revisadas regulações) 	

²⁵¹ As dimensões tratadas foram retiradas do modelo tradicional da matriz da *flexicurity* (*Wilthagen matrix*), com pequenas adaptações conceituais próprias da pesquisa. Da perspectiva da flexibilidade, as autoras se referem às dimensões (i) externa e numérica, (ii) interna e numérica, (iii) funcional e (iv) de custos ou salário. Da perspectiva da segurança, referem-se às dimensões da (i) segurança no trabalho, (ii) segurança de emprego, (iii) segurança social ou de renda, e (iv) segurança combinada (Ibid., p. 21-22).

²⁵² Ibid., p. 23.

²⁵³ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda, op. cit., p. 47-48.

• Promoção de proteção social (seguridade social e sistema de <i>welfare</i>)	○ Diálogo social entre e/ou envolvendo diferentes partes interessadas (parceiros sociais e autoridades públicas)
• Promoção de transições (redução de lacunas ou períodos de desemprego)	
• Promoção da igualdade, superando a segmentação (mercados de trabalho mais abertos, receptivos e inclusivos)	○ Distribuição de custos entre as partes interessadas (alocação financeiramente sustentável e eficiente de recursos)
• Promoção de aprendizado contínuo e desenvolvimento de habilidades (educação e treinamento)	

Explanadas as premissas do estudo de Mandl e Celikel-Esser, propõe-se apresentar, de forma ilustrativa, alguns dos instrumentos políticos representativos dos diferentes vieses de tentativa de adaptação do funcionamento dos mercados de trabalho que podem ser relacionadas à agenda da *flexicurity*. Partindo da premissa já aventada por Esping-Andersen, de que o problema vivenciado pelos *welfare states* possui características dinâmicas e de longo prazo, não se resumindo à questão de “aonde colocar todo mundo hoje”²⁵⁴, buscou-se levantar alternativas básicas de se conceber a *flexicurity* dentro do “menu de opções”²⁵⁵ das estratégias definidas por cada um dos regimes mapeados no âmbito da EU.

Dessa forma, selecionando um Estado Membro de cada grupo e um instrumento político que simbolize o caminho adotado por aquele sistema, apontando as dimensões do nexo de flexibilidade-segurança afetadas, faz-se possível uma melhor visualização das possibilidades de implementação de uma estratégia legitimamente identificada com os princípios da *flexicurity* (e não como uma estratégia de mera desregulamentação), ciente de que, como dirá René Lehweß-Litzmann, “[é] o grau e o tipo de intervenção que faz a diferença entre a agenda da *flexicurity* e a agenda precedente da flexibilidade [pura]”²⁵⁶²⁵⁷. No capítulo subsequente, utilizar-se-á o parâmetro ora construído para análise e identificação das políticas desenvolvidas dentro do sistema de mercado de trabalho brasileiro.

²⁵⁴ ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999, p. 183.

²⁵⁵ LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 37.

²⁵⁶ No original: “It is the degree and the type of intervention which makes the difference between the flexicurity agenda and the preceding flexibility agenda”. Tradução do autor (Ibid., loc. cit.).

²⁵⁷ Na referida passagem, Lehweß-Litzmann anota o pensamento de que, ao contrário do que é comumente construído pela crítica, a proposta da *flexicurity* depende da institucionalização de um Estado forte e intervencionista, que assuma um papel complementar e até simbiótico em relação ao mercado. Não coaduna, neste aspecto, com a ideia de Estado mínimo de intervenção limitada característico de uma política neoliberal. Assim, a essência dos conceitos de *flexicurity* e de neoliberalismo seriam, na visão do autor, mutuamente excludentes (LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 37).

Na tabela abaixo, utilizando a base de dados da pesquisa de Mandl e Celikel-Esser, conjugada com a análise dirigida por Ton Wilthagen²⁵⁸, foram selecionados os seguintes países, com os respectivos regimes de flexicurity a que pertencem: 1. Holanda (regime nórdico); 2. Reino Unido (regime anglo-saxão); 3. Alemanha (regime continental); 4. Portugal (regime mediterrâneo); 5. Polônia (regime central-oriental). As escolhas se basearam, além da amplitude da base de dados pesquisada, na proeminência das medidas como forma de tradução da linha adotada por cada um dos modelos de estratégias políticas. Na coluna intitulada “Proposta”, foram sumarizadas as nuances de atuação de cada uma das medidas, sem que, com isso, pretendesse-se esgotar todos os elementos que envolvem sua aplicação, funcionamento e resultados, dada a limitação metodológica da pesquisa.

Tabela 4 - Adaptação do modelo de indicadores formulado pela EMCO

Id.	País	Regime	Instrumento Político	Descrição da Proposta
1	Holanda	Nórdico	Lei de Benefício de Incapacidade (<i>Poortwachtercentra</i>)	Criou instituições especializadas em mobilidade laboral (<i>Gatekeeper centres</i>) iniciadas, dentre outros, por empregadores que recrutaram trabalhadores que estiveram afastados do mercado por longos períodos em razão de doença incapacitante ²⁵⁹
2	Reino Unido (País de Gales)	Anglo-saxão	Plano de Ação de Despedimentos (<i>Redundancy Action Scheme – ReAct</i>)	Programa de financiamento de formação profissional fornecido pelo governo galês para residentes que foram dispensados do trabalho ²⁶⁰
3	Alemanha	Continental	Subsídio de trabalho em jornada reduzida (<i>Kurzarbeitergeld</i>)	Redução da carga horária de trabalho e dos salários, compensada pelo pagamento de um seguro equivalente a 60-67% da remuneração auferida ²⁶¹
4	Espanha	Mediterrâneo	Fundo de Formação Profissional (SINDETT)	Fundo de estrutura bipartite que fornece uma plataforma de iniciativas coletivas para criação de mais empregos de melhor qualidade, por meio de programas modulares de treinamento para aquisição e aprimoramento de habilidades, integração de grupos de risco, dentre outras medidas ²⁶²
5	Polônia	Central-oriental	Licença de treinamento	Visando fornecer segurança de manutenção do emprego, faculta aos trabalhadores a

²⁵⁸ Cf. WILTHAGEN, et al. Flexicurity: the way forward. Peer Review on “Flexicurity”. Thematic Paper. Reflect Institute, Tilburg University. Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014.

²⁵⁹ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. EUROFOUND. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 34. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

²⁶⁰ LLYWODRAETH CYMRU WELSH GOVERNMENT. *ReAct guidance notes*, 2015. Disponível em: <<http://gov.wales/docs/dcells/publications/150401-react-guidance-notes-en-v2.pdf>>. Acesso em: 17/01/2017.

²⁶¹ AUER, P. What’s in a name? The rise (and fall?) of flexicurity. *Journal of Industrial Relations*. SAGE Publications Ltd., p. 371-386, 2010, p. 383.

²⁶² EUROPEAN CONFEDERATION OF PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES (EUROCIETT). Contribution of agency work to well functioning labour markets should be recognised in the “EU 2020 Strategy”. *Position paper*, 12.01.2010, p. 14. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/eurociett_en.pdf>. Acesso em: 17/01/2017.

			remunerada (<i>Platny urlop szkoleniowy</i>)	possibilidade de se licenciarem do trabalho por tempo limitado para participação em atividades de formação. Ao mesmo tempo, faculta ao empregador contratar um indivíduo desempregado para preenchimento dessa posição, pelo período de duração da licença ²⁶³
--	--	--	--	---

Continuação		
Id.	Dimensão de Flexibilidade Afetada	Dimensão de Segurança Afetada
1	. Externa e numérica	. De emprego
2	. Externa e numérica . De custo/salarial	. De emprego . Combinada
3	. Interna e numérica . De custo/salarial	. No trabalho . De renda
4	. Funcional . De custo/salarial	. De emprego . Combinada
5	. Externa e numérica . Interna e numérica . De custo/salarial	. No trabalho . De emprego . De renda . Combinada

A tarefa de monitoramento e medição da *flexicurity*, seja a partir do aspecto estrutural prévio dos países, seja do ponto de vista da implementação das medidas políticas baseadas na EES, apresenta inúmeras complicações²⁶⁴, principalmente ocasionadas pelo já mencionado caráter ambíguo e abstrato da teoria. Ademais da dificuldade basilar de conciliação quanto ao próprio conceito²⁶⁵, o monitoramento encontra barreiras até mesmo na delimitação dos indicadores a serem utilizados na pesquisa, haja vista, por exemplo, a amplitude de índices criados pela própria EMCO²⁶⁶.

Especialmente após o início do período de crise financeira global (biênio 2008-2009), em que a pressão política por mudança se fez mais acirrada por parte do capital, o viés de relativização dos instrumentos de proteção ao trabalho sem a contrapartida esperada e a subordinação das políticas sociais em relação à agenda econômica colocaram em

²⁶³ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. EUROFOUND. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 33. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

²⁶⁴ Cf. BERTOZZI, Fabio; BONOLI, Giuliano. *Measuring flexicurity at the macro level: conceptual and data availability challenges*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECWOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2009.

²⁶⁵ Segundo reafirmam Voss e Dornelas, não há uma definição clara em relação ao conceito, que vezes é utilizado para descrever um conceito político ou mesmo normativo baseado em uma concepção de funcionamento da sociedade moderna, e vezes assume a roupagem de abordagem analítica com o fim de possibilitar a medição das dimensões da flexibilidade e da segurança nos mercados de trabalho contemporâneos (VOSS, Eckhard; DORNELAS, Antonio. *Social partners and flexicurity in contemporary labour markets*. European Social Dialogue 2009 – 2011. Brussels: European Social Partners, May 2011, p. 13).

²⁶⁶ Cf. EMPLOYMENT COMMITTEE (EMCO). *Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009*. Report Endorsed By EMCO, 24 June 2009.

questionamento a implementação da *flexicurity* a partir de seus quatro pilares fundantes²⁶⁷. Não bastasse, as condições para seu desenvolvimento sofreram importantes modificações, dado que, dentro do paradigma do equilíbrio e harmonização, a necessidade por segurança para os trabalhadores se fez ainda maior, ao mesmo tempo em que, na contramão dessa vertente, a capacidade financeira de intervenção dos Estados foi drasticamente reduzida. Com isso, intensificou-se o debate entre os posicionamentos de que a *flexicurity* somente seria compatível com a prosperidade econômica e, em sentido oposto, de que ela se mostra ainda mais apropriada no contexto de dificuldade financeira.

Ainda que não contenha informações acerca dos resultados e da eficácia das respectivas medidas, o projeto desenvolvido por Mandl e Celikel-Esser, ilustrativamente reproduzido neste capítulo, mostra-se interessante para a identificação das características do processo de implementação da *flexicurity* que vem sendo desenvolvido na União Europeia desde o início dos anos 2000, abrindo espaço para a análise objetivada na presente pesquisa, especialmente pautada por uma visão holística do fenômeno frente às dificuldades reconhecidas no mercado de trabalho contemporâneo.

Dentro dessa perspectiva, as autoras conseguiram identificar problemas inatos aos instrumentos políticos avaliados, tal como a carência de cooperação, diálogo e envolvimento por parte de todos os atores sociais (governos e as organizações de empregados e empregadores), bem como a não satisfação completa de todos os elementos aventados como requisitos para o estabelecimento e funcionamento de boas práticas de *flexicurity*, como representados pelos indicadores da tabela acima (de *flexicurity* e de processo). Para além disso, as medidas parecem não considerar os efeitos colaterais para determinados grupos acarretados pelos instrumentos criados para promover a igualdade para outro grupo específico, dado que, também como apontado pelas autoras, a impulsão do aspecto da igualdade como pilar da *flexicurity* se dá, em sua grande maioria, limitado ao campo da questão de gênero, olvidando-se de outras fontes de segmentação como a idade, o nível escolar, a nacionalidade e o arranjo contratual operado²⁶⁸. Isto é, segundo afirma Lehweß-Litzmann, não obstante ser apresentada como um projeto que visa o benefício de todos, em um panorama de “ganha-ganha”, as

²⁶⁷ Cf. Item 2.3 da pesquisa (“Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: origem, conceito e perspectivas da teoria da *flexicurity*”).

²⁶⁸ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. EUROFOUND. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 72. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

reformas propostas pela *flexicurity* não se limitam a gerar vencedores, mas também perdedores²⁶⁹²⁷⁰.

Antes de se adentrar na discussão sobre as perspectivas da *flexicurity* a partir das construções até aqui traçadas, tema do sexto capítulo da pesquisa, buscar-se-á inserir na discussão a dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, a partir da formação de um diálogo entre a construção das políticas e da estratégia de emprego do ESM e as recentes adaptações do sistema trabalhista do Brasil. Para esse fim, propôs-se o levantamento de algumas das propostas de reforma de maior relevância (ou que traduzem tendências predominantes) para a sistemática de emprego brasileiro e que apresentaram possibilidade de interferência no equilíbrio dinâmico do nexo de flexibilidade-segurança. Essas serão, então, avaliadas a partir das metodologias de monitoramento ora tratadas, especialmente para se estabelecer sua (in)compatibilidade com a agenda da *flexicurity*.

5. A INFLUÊNCIA DO DISCURSO REFORMISTA NAS POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A preocupação dos capítulos anteriores da pesquisa foi a de demonstrar o processo de construção de um dos principais pontos (se não o principal) de debate em torno da temática das reformas do mercado de trabalho europeu. A *flexicurity*, como aponta Peter Auer²⁷¹, já há muito deixou de ser tratada meramente como “palavra da moda” e passou a constituir verdadeira agenda política, central na formulação da estratégia de emprego europeia e merecedora de estudo e avaliação, não obstante sua aceitação não unânime e as inúmeras (e relevantes) críticas a ela direcionadas. Ainda assim, a partir do momento que uma agenda reformista alcança esse nível de institucionalização, como dirá Auer, torna-se extremamente difícil para os principais

²⁶⁹ LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 73.

²⁷⁰ O autor ainda ressalta o perigo de criação de novas tensões no mercado de trabalho ou intensificação das já existentes, seja entre grupos de trabalhadores, seja entre trabalhadores e empregadores, seja entre trabalhadores e aqueles excluídos do sistema de emprego. A principal causa desse novo cenário se encontra nas desigualdades geradas pela própria *flexicurity*, notadamente em razão da capacidade desigual dos diferentes grupos para lidar com a dimensão da flexibilidade (Ibid., p. 74).

²⁷¹ AUER, Peter. *Flexicurity and labour market security: what are the issues?* Draft paper, International Labour Organization, 25.07.2008. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/conferences/iwplms/documentos/WP_Papers/Paper_Auer.doc>. Acesso em: 19/01/2017.

interessados “não se juntarem ao jogo, em particular porque também estiveram envolvidos no processo”²⁷².

O aprofundamento e seriedade do estudo da teoria da *flexicurity*, seja ele pela via da negação, seja pela via da exaltação, fica ainda mais evidente ao se notar que a tese veio a ser inserida até mesmo dentro da agenda de promoção do trabalho decente da Organização Internacional do Trabalho.

Quando da publicação da revisão dos elementos centrais da agenda global do emprego (*Global Employment Agenda*)²⁷³, em março de 2003, a OIT optou por dar a centralidade de sua manifestação à ideia do fomento do ‘emprego produtivo’ como ferramenta fundamental no combate da pobreza e da exclusão social, o que alçaria essa figura (de ‘emprego produtivo’) ao “coração das políticas econômicas e sociais”. Dessa forma, em uma das ações defendidas no relatório como forma de promoção dos elementos nucleares da agenda de emprego²⁷⁴, enfatizou a necessidade de concepção e implementação de políticas ativas de mercado de trabalho como forma de fornecer segurança e equilíbrio em tempos de mudanças cíclicas ou estruturais, em clara alusão aos preceitos do nexo de flexibilidade e segurança que sustenta a *flexicurity*:

As políticas do mercado de trabalho não são, portanto, apenas um instrumento de proteção para os trabalhadores, mas também um instrumento para as políticas econômicas e para as empresas que precisam de ajuste (...). Essas políticas devem encontrar o melhor equilíbrio possível entre segurança para o trabalhador e flexibilidade para permitir que a empresa se adapte, particularmente em recessões e períodos de reestruturação. Embora elas tenham um alcance mais geral, essas políticas podem visar especificamente homens e mulheres que correm o risco de se tornarem marginalizados e excluídos da vida profissional. Como tal, podem promover uma maior equidade no mercado de trabalho assegurando que os mercados de trabalho estejam isentos de discriminação²⁷⁵.

²⁷² No original: “Whether you like it or not, once a reform agenda has reached that level of institutionalisation, it gets difficult for major stakeholders such as the social partners not to join the game, in particular since they have also be involved in the process”. Tradução do autor (AUER, Peter. *Flexicurity and labour market security: what are the issues?* Draft paper, International Labour Organization, 25.07.2008, p. 1. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/conferences/iwplms/documentos/WP_Papers/Paper_Auer.doc>. Acesso em: 19/01/2017).

²⁷³ Cf. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Review of the core elements of the global employment agenda*. Geneva: International Labour Office, March 2003. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>>. Acesso em: 19/01/2017.

²⁷⁴ “Core element 7: Active labour market policies for employment, security in change, equity and poverty reduction”. Tradução livre: “Elemento central 7: Políticas ativas de mercado de trabalho para o emprego, segurança na mudança, equidade e redução da pobreza” (Tradução do autor) (Ibid., p. 10).

²⁷⁵ No original: “Labour market policies are thus not only a protective device for workers, but also a tool for economic policies and companies that need to adjust (...) Such policies must strike the best possible balance between security for the worker and flexibility for enabling the enterprise to adjust, particularly in recessions and restructuring periods. While they should have a more general reach, such policies can specifically target men and women who risk becoming marginalized and excluded from working life. As such, they can promote greater equity in the labour market by ensuring that labour markets are free from discrimination”. Tradução do autor (INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Review of the core elements of the global employment*

Conquanto tenha se enraizado com tal profundidade no debate contemporâneo sobre os mercados de trabalho, o modelo de balanceamento das dimensões de flexibilidade e segurança das relações laborais não foi totalmente considerado (ou nada tratado) como uma possível solução para os desafios fora dos contornos da Europa, segundo aponta Kazutoshi Chatani²⁷⁶. No horizonte dos países em desenvolvimento ou não totalmente industrializados, dentre os quais se enquadra o Brasil, o cenário de intensa precarização das relações de trabalho, a centralidade da economia informal e a fragilidade dos sistemas de seguridade, aliados a escassez ou má alocação de recursos em investimentos sociais, surgem como obstáculos evidentes para o desenvolvimento de estratégias e políticas estruturais, cujos resultados são especialmente sentidos no médio e longo prazo.

Para além disso, a presença marcante de uma população trabalhadora marcada pela “incerteza de continuidade no tempo, com horizontes temporais curtos (prazo determinado ou risco de dispensa); [pel]o pouco controle das condições de trabalho, salário e ritmo de atividades; [pel]a fraca proteção jurídica e organização coletiva; [pel]os baixos salários e inserção social insegura”²⁷⁷, características inegáveis do sistema de emprego brasileiro²⁷⁸ – notadamente intensificadas pela falência econômica da década de 1990 que guiou uma onda de políticas de flexibilidade da estrutura protetiva trabalhista²⁷⁹ –, estabelece um cenário muito peculiar e aparentemente incompatível com as premissas históricas, sociais e políticas do sistema sobre o qual se construiu uma agenda de propostas como a da *flexicurity*.

agenda. Geneva: International Labour Office, March 2003, p. 10. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>>. Acesso em: 19/01/2017).

²⁷⁶ CHATANI, Kazutoshi. *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*. International Labour Office, Employment Analysis and research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department. Geneva: ILO (Employment Sector – Employment Working Paper n° 17), 2008, p. 4.

²⁷⁷ NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *Fundamentos de direito internacional social: sujeito trabalhador, precariedade e proteção global às relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2016, p. 68.

²⁷⁸ Ao escancarar a realidade do mercado de trabalho brasileiro, Ricardo Antunes delinea que, “[s]e nos países do Norte ainda podemos encontrar alguns poucos resquícios do *Welfare State*, do que um dia denominamos *Estado de Bem-Estar Social* – ainda que o padecimento do trabalho e o desemprego também sejam seus traços ascendentes -, nos países do Terceiro Mundo, os trabalhadores e trabalhadoras oscilam, cada vez mais, entre a busca quase inglória do emprego ou o aceite de qualquer labor” (ANTUNES, Ricardo. *Dimensões da precarização estrutural do trabalho*. In DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia (org.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007).

²⁷⁹ Segundo Janine Berg, as dificuldades econômicas vivenciadas pelo Brasil na década de 1990 foram duramente sentidas pela classe trabalhadora, com o aumento significativo das taxas de desemprego e da informalidade e a queda do valor real dos salários (BERG, Janine. *Laws or luck? understanding rising formality in Brazil in the 2000s*. In: LEE, S.; McCANN, D. (eds.). *Regulating for decent work: new directions in labour market regulation*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011, p. 2).

²⁸⁰ Cf. MACHADO, Gustavo Seferian Scheffer. *A ideologia do contrato de trabalho: contribuição à leitura marxista da relação jurídica laboral*. Dissertação de mestrado em Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012.

5.1 O espelhamento das diretrizes de emprego europeias no Brasil

Antes do apogeu da crise financeira de 2008-2009 que atingiu, especialmente, as estruturas do capitalismo central, alterando drasticamente os contornos socioeconômicos dos países desenvolvidos e minando as condições favoráveis ao desenvolvimento da agenda de mercado que passava a adotar a filosofia da *flexicurity*, vindo até mesmo a colocar em xeque sua sustentabilidade²⁸¹, Per Kongshøj Madsen já ressaltava a atratividade política e o crescente interesse no espelhamento dos resultados aparentemente positivos apresentados pelos países que originalmente orquestraram e adotaram este sistema de emprego²⁸². O fenômeno que o autor chamou de ‘europeização’²⁸³ ilustra um processo de caráter duplo: ao mesmo tempo em que estabelece um método de análise, interpretação e aprendizado, por meio da exposição de diferentes modelos políticos, impõe barreiras inerentes às tradições, cuja adaptabilidade depende da resistência das preferências e legados de determinado contexto geopolítico.

Ao se propor o estudo comparado a partir da construção teórica e prática da teoria da *flexicurity*, em uma espécie de esforço “importador” do instituto jurídico estrangeiro, esbarra-se, inevitavelmente, nas limitações apresentadas tanto pelas condições normativas locais potencialmente conflitantes com a figura em análise, quanto pelas condições estruturais do país receptivo. Essas se relacionam, especialmente, com a vulnerabilidade econômica nacional (o surgimento de períodos de instabilidade e crise, como o que cindiu a economia europeia no biênio 2008-2009 e que, no Brasil, teve seu apogeu no ano de 2015, ilustra bem tal obstáculo), com o *status quo* do engajamento nacional nos campos político, financeiro e social, bem como com a resiliência institucional de um país de negociar mudanças, partindo da premissa de que se vislumbra inserir propostas de viés reformista.

²⁸¹ Segundo trata Peter Auer, no período compreendido entre o segundo quarto do ano de 2008 e o segundo quarto do ano de 2009, os países conhecidos por terem implementado os parâmetros da *flexicurity* (*flexicurity countries*), registraram os maiores níveis de aumento do desemprego, especialmente frente aos países do grupo dito continental. A Dinamarca, maior exemplo do sistema tradicional de *flexicurity*, além do desempenho muito inferior ao de um país marcado por estruturas laborais rígidas como a Alemanha, passou a adotar medidas de manutenção de emprego e readequação de jornadas de trabalho em detrimento de despedimentos e *lay-offs*, tal qual se esperaria ante o modelo de funcionamento de seu mercado de trabalho. Assim, como arremate Auer, ainda que o desempenho parco em ‘tempos de crise’ não se mostre o suficiente para decretar a total falência da proposta, ao menos significa a perda de prevalência de um modelo que depende fortemente de instrumentos de ajuste externo. (AUER, Peter. What’s in a name? The rise (and fall?) of flexicurity. *Journal of Industrial Relations*. SAGE Publications Ltd., p. 371-386, 2010).

²⁸² Cf. MADSEN, Per Kongshøj. Flexicurity in Danish: a model for labour market reform in Europe? *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 74-78. March/April, 2008.

²⁸³ Noutras palavras, trata-se de um processo de tentativa de mimetização e transferência de modelos políticos encontrados nos países da União Europeia para outras realidades nacionais, inclusive dentro de países do próprio continente europeu, mas inseridos dentro de contextos diametralmente opostos.

A despeito das reconhecíveis dificuldades, imperioso se ter em mente a utilidade e o proveito científico de um projeto desta natureza. A praxe de importação “de categorias, conceitos, figuras e modelos jurídicos é algo inerente ao desenvolvimento da Ciência do Direito”²⁸⁴, como afirma Otavio Luiz Rodrigues Junior, própria de “um movimento pendular, historicamente reconhecível em diferentes épocas”. O estudo do Direito Comparado, como complementa o autor, torna-se o “instrumento por excelência para se analisar metodologicamente a interpenetração de diferentes modelos, escolas e tradições”²⁸⁵, procedimento de extrema relevância para a evolução do pensamento e das próprias instituições, que carecem de propostas em momentos de notável fragilidade.

A crítica se estabelece, todavia, no momento em que o estudo comparativo se traveste de mero “consumismo conceitual”, de uma importação acrítica que se encerra na assimilação através de dinâmicas de mimese de soluções criadas em sistemas alienígenas, que, em larga escala, encontram-se em patamares institucionais, sociais e econômicos diversos. Esse seria o problemático cotidiano da figura que Rosivaldo Toscano dos Santos Junior chamou de “jurista colonizado”²⁸⁶, identificado pela dinâmica de naturalização da reprodução sem dialética, sem crítica, de teses jurídicas estrangeiras alçadas à condição de representação pura de uma dada “verdade”:

Contudo, no cenário jurídico, ainda permanecemos caudatários das ideias oriundas dos chamados Estados centrais. A produção científica local costuma ser ignorada ou, pior, desprezada, em benefício de teses que pouco ou nada têm a ver com nosso cenário político, jurídico e social. Infelizmente, ainda soa *cult* ressoar autores estrangeiros, que refletiram a partir de constructos sociais diversos do nosso e cujas conclusões e resultados seriam diferentes, antagônicos ou até mesmo contraditórios, se devidamente adaptados à nossa conjuntura. Essas teses, importadas como enlatados, desvinculadas de seu contexto de origem – isto é, sem facticidade (*sic*) – e sem um juízo crítico acerca de sua compatibilidade com o nosso sistema jurídico-constitucional, ganham o status de dogma²⁸⁷.

²⁸⁴ RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Problemas na importação de conceitos jurídicos. *Consultor Jurídico*. Direito Comparado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-08/direito-comparado-inadequada-importacao-institutos-juridicos-pais>>. Acesso em: 08.02.2017.

²⁸⁵ RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Problemas na importação de conceitos jurídicos. *Consultor Jurídico*. Direito Comparado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-08/direito-comparado-inadequada-importacao-institutos-juridicos-pais>>. Acesso em: 08.02.2017.

²⁸⁶ Cf. SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. Juristas colonizados? Crítica à importação de teorias jurídicas. *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 132, p. 351-377. Dezembro de 2013.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 352-353.

Como assevera o autor, dialogando com a teoria impura do direito de Diego Eduardo López Medina²⁸⁸, há uma necessidade urgente de emancipação da construção das teorias jurídicas dos países ditos periféricos – especialmente da América Latina –, que não deveriam se limitar a consumir o “discurso de verdade” oriundo dos países de centro, como meras extensões do pensamento europeu e estadunidense, em completa abstração de seus próprios contextos. Ele defende, ainda, a premissa de que “não existem ideias fora da tradição, a-históricas, atemporais, universais”²⁸⁹, uma vez que sempre traduzirão uma forma de ver e ser no mundo dentro de um paradigma, que não dispensam, portanto, a tarefa hermenêutica de compreensão de sua origem e transmutação teórica entre os locais de produção e de recepção.

Foi a partir das preocupações manifestadas por Rodrigues Junior e Santos Junior que a proposta do presente trabalho foi delineada. Assim, procurou-se traçar as bases e caminhos de desenvolvimento da agenda de emprego europeia, de modo a, desvelados os contornos de seu principal instrumento (i.e., a *flexicurity*), permitir a compreensão crítica da extrapolação de seus elementos para outros contextos socioeconômicos, especificamente sob a ótica das carências do Direito do Trabalho brasileiro. Dessa maneira, a leitura da experiência da União Europeia na abordagem dos (novos e velhos) problemas do mercado de trabalho serve de base para o apontamento e desenvolvimento de um saber jurídico próprio a respeito de possíveis caminhos de abordagem do problema da exclusão e marginalização do trabalho.

Como enuncia Simon Deakin, a *flexicurity* e a teoria (correlata) dos mercados de trabalho transicionais (TLM) fazem parte de uma proposta focada na atenuação dos efeitos da segmentação do mercado de trabalho, que apresentou melhores resultados do que outros tantos projetos de reforma das relações industriais. Na percepção do autor, o funcionamento dessas ideias está atrelado ao estabelecimento de mecanismos complementares que combinam “um grau de desregulamentação ou de re-regulação do Direito do Trabalho, com intervenções regulatórias complementares destinadas a estabilizar o emprego no setor secundário”²⁹⁰, que se materializam em garantias de renda mínima, políticas ativas de mercado, treinamento

²⁸⁸ Medina trabalha com a ideia de globalização do que chama de teorias transnacionais do direito, produzidas pelos centros reconhecidos de poder e autoridade (*sitio de producción*) e consumidas, enquanto discurso de verdade, pelos Estados periféricos (*sitio de recepción*), criando o sentimento de que esse saber jurídico tido por hegemônico refletiria a natureza de qualquer sistema jurídico possível, de forma universal. (Cf. MEDINA, Diego Eduardo López. *Teoría impura del derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis, 2004).

²⁸⁹ SANTOS JÚNIOR, op. cit., p. 356.

²⁹⁰ No original: “(...) there is evidence that more successful results may be obtained from integrated reform packages which combine a degree of deregulation or re-regulation in employment law with complementary regulatory interventions aimed at stabilizing employment in the secondary sector”. Tradução do autor (DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 11).

vocacional e de formação, incentivos ao diálogo social nos locais de trabalho, negociações coletivas solidárias e, ainda, definições de balanceamento entre vida privada e trabalho.

Ao tratar de um cenário de aplicação das dinâmicas da *flexicurity*, Deakin considera a coexistência de duas ideias básicas que, ao menos em tese, tornariam possível se afirmar a eficiência de um sistema de mercado de trabalho simultaneamente flexível e seguro: a “abordagem reflexiva da regulação do trabalho”²⁹¹ e a “flexibilidade coordenada”. Essa concepção coincide com o contexto idealizado pela estratégia de emprego europeia (EES), examinado no capítulo anterior, em que certo grau de relaxamento das leis de proteção ao emprego (para fins de redução do custo empresarial) passa a ser tolerado se e somente se acompanhado de medidas de suporte e estabilização das transições observadas ao longo da carreira profissional de indivíduos, proporcionando-lhe legítimo sentimento de segurança.

Importante observar, contudo, que a introdução de políticas assim estruturadas somente se fez possível, como ressaltam Bernard Gazier e Jérôme Gautié²⁹², na conjectura de erosão e mudança própria dos mercados de trabalho europeus, que se traduziu na dupla evolução das trajetórias de vida dos trabalhadores ali inseridos: de um lado, observava-se a formação de uma minoria presa na esfera da precariedade, cuja história profissional se altera entre contratos de curta duração e períodos de desemprego; de outro lado, consolidava-se a maioria de trabalhadores até então estáveis, mas que cada vez mais se encontravam desestabilizados dentro de seus empregos, tanto em razão da instabilidade de suas jornadas, como pela crescente competição e pressão por produtividade. Para os autores, esse panorama criou a necessidade de uma política de intervenção que estimulasse a mobilidade e as transições, “porque isso ampliaria e renovaria a base tradicional de estabilização dos trabalhadores, sem que se tenha que abrir mão da [base] anterior”²⁹³.

A análise conjectural das relações de trabalho no Brasil revela uma situação socioeconômica bastante diversa, talvez oposta àquela descrita por Gazier e Gautié, em que o universo de trajetórias profissionais se mostra muito mais limitado e enrijecido. O elemento da mobilidade do trabalhador brasileiro se revela, em maior escala, em seu sentido negativo, por

²⁹¹ Retoma-se aqui os elementos tratados no item 4.2 do trabalho (“EES: um mecanismo estilizado sem raízes sociais?”), em que se debateu as estruturas fundantes do mecanismo de coordenação aberta (OMC) implementado no âmbito da EES. Nesse, repisa-se, foram adotadas premissas de direito reflexivo para fins de instituição de métodos de regulação indireta das relações interpessoais, incentivando a negociação e a direção, a autorreflexão e a autorregulação, em detrimento de institutos tradicionais de comando e controle (lei *stricto sensu*).

²⁹² Cf. GAZIER, Bernard; GAUTIÉ, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. <halshs-00363404>, versão 1, 23/02/2009.

²⁹³ No original: “Public intervention on transitions and mobility appears as a necessity and an opportunity, because it enlarges and renews the traditional stabilisation basis of workers, without giving up the previous one”. Tradução do autor (GAZIER, Bernard; GAUTIÉ, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. <halshs-00363404>, versão 1, 23/02/2009, p. 14).

meio de processos de exclusão do mercado de trabalho, em direção à informalidade ou ao desemprego, muito em função do grave problema da ineficácia do arcabouço legal proposto a regular a interação capital/trabalho, que, como dirá Jorge Luiz Souto Maior, associa-se à opção deliberada de se negar direitos a legítimos detentores, fruto de ajustes políticos-ideológicos e interesses econômicos obscuros²⁹⁴.

A história brasileira ainda é fortemente afetada por uma relação simbiótica entre o trabalho e a pobreza, cuja evolução é marcada pela imposição em detrimento do diálogo e da cooperação, pela exploração em detrimento da consolidação e do respeito a garantias conquistadas. As recentes pautas legislativas reformistas²⁹⁵ denunciam como a classe dominante ainda vê no Direito (notadamente, no Direito do Trabalho) o grande entrave para o crescimento econômico, ignorando qualquer sorte de desenvolvimento com base em padrões bem estruturados de negociação e compromisso, sem que se possa identificar uma clara distribuição (igualitária) dos riscos sociais.

Essa seria, de acordo com Madsen²⁹⁶, a base de sustentação necessária e imprescindível para a criação e sustentação de arranjos baseados na proposta da *flexicurity*.

Na ausência deste alicerce, pode-se vislumbrar um risco evidente na transposição direta do modelo já sistematizado da agenda de emprego europeia para a realidade brasileira, a ser suportado, ressalte-se, pelo lado mais fragilizado da estrutura de barbaganha das relações de trabalho. É dizer, a consolidação de uma ainda maior flexibilização normativa e estrutural do mercado de trabalho tenderia, *prima facie*, à total (ou ao menos parcial) ausência de contrapartida, no sentido de empoderamento dos instrumentos de segurança social voltados para a classe trabalhadora.

Não obstante se conceba a impossibilidade de transferência pura e direta da “experiência europeia de abordagem da segmentação através de instrumentos baseados na TLM”²⁹⁷ para a experiência dos mercados de trabalho eminentemente informais dos países em desenvolvimento, como afirmará Deakin, mostra-se possível encontrar nas propostas baseadas em políticas integrativas e nos mecanismos de regulação complementares uma excelente lição

²⁹⁴ SOUTO MAIOR, 2013, p. 9.

²⁹⁵ O melhor dos exemplos atuais talvez seja o Projeto de Lei nº 4.962/2016 originado na Câmara dos Deputados e de autoria do Deputado Federal Julio Luiz Baptista Lopes (Partido Progressista do Rio de Janeiro). Seu objeto, como se verá adiante, é o reconhecimento da prevalência dos ajustes contratuais negociados sobre as disposições legais em matéria trabalhista.

²⁹⁶ *Ibid.*, p. 77.

²⁹⁷ No original: “The European experience of addressing segmentation through TLM-based approaches cannot be straightforwardly transposed to the experience of labour informality in developing countries, but the idea of policy integration and complementarity in regulatory mechanisms is relevant in that setting”. Tradução do autor. (DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 12).

sobre um caminho de abordagem dos problemas de inclusão social através do trabalho, nos moldes em que vêm se delineando no organismo trabalhista brasileiro.

Essa via (positiva) de desenvolvimento é ilustrada por Deakin através do que considera ser um notório avanço de reversão do processo de informalidade do trabalho observado no Brasil na primeira década dos anos 2000. Não obstante o contexto macroeconômico favorável à época, entende ser “improvável que a mudança para um maior nível de formalidade do trabalho tenha ocorrido em tamanha escala não fossem as ações políticas coordenadas em tantas áreas [redução de custos de registro para pequenas e micro empresas, incentivos de ingresso no sistema de seguridade social para grupos marginalizados, como os empregados domésticos, estruturação da legislação de salário mínimo, etc.]”²⁹⁸.

Afastando-se, dessa forma, qualquer pretensão ou projeção de um processo de simples transferibilidade de instituições e instrumentos tão complexos, negando-se, ainda, eventual identificação do presente trabalho com uma ideia de mimetismo das políticas estrangeiras, como anteriormente rechaçado, a pesquisa se propõe, nesse momento, a analisar algumas das principais e mais recentes propostas de reforma da estrutura trabalhista brasileira à luz dos fundamentos da estratégia de emprego adotada na União Europeia, até aqui minudenciada. Com isso, espera-se estabelecer possíveis paralelos e identificar elementos que enunciem a compatibilidade ou a incompatibilidade da *flexicurity* como forma de trato das dificuldades enfrentadas pelo mercado de trabalho do Brasil.

A metodologia adotada para a análise será uma adaptação do mecanismo criado por Irene Mandl e Funda Celikel-Esser na obra “The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states”, estudada no item 4.3 da pesquisa. Tal como pretenderam as autoras sistematizar a elegibilidade das ferramentas políticas observadas na União Europeia com o conceito da *flexicurity*, buscar-se-á construir um procedimento de monitoramento das propostas selecionadas de forma a que seja estabelecida uma conexão entre as características dessas com os elementos estruturantes da teoria europeia.

Para tanto, a cada instrumento político estudado, foram identificados e relacionados os seguintes pontos: (1) o objetivo central expressamente anunciado pela fonte proponente; (2) o principal mecanismo de atuação da proposta, responsável pela concretização de seu objetivo;

²⁹⁸ No original: “While a favourable macroeconomic context and a reduction in labour supply – in part as a result of changes to the education system and a related reduction in rates of child labour – also played a part in the growth of formal employment, it is unlikely that the shift to greater formality would have occurred on such a scale had it not been for coordinated policy actions across a range of areas”. Tradução do autor (DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 12).

(3) os ‘indicadores de flexicurity’ e os ‘indicadores de processo’ observados, como propostos por Mandl e Celikel-Esser²⁹⁹, de modo a revelar o atendimento de cada medida às características necessárias à configuração de uma política de *flexicurity*; (4) as dimensões de flexibilidade potencialmente afetadas pela implementação da medida (externa e numérica; interna e numérica; funcional; de custo/salarial), com base na adaptação da ‘matriz da *flexicurity*’ de Mandl e Celikel-Esser³⁰⁰; e (5) as dimensões de segurança potencialmente afetadas pela implementação da medida (no trabalho; de emprego; de renda/social; combinada), com base na mesma adaptação da ‘matriz da *flexicurity*’³⁰¹.

De modo a facilitar a exposição e a interpretação das informações levantadas, as propostas escolhidas foram divididas em dois grupos, com base na similaridade dos vieses apresentados por cada um: (1) o primeiro, denominado de “políticas de flexibilidade”, agrupa propostas cujos objetivos comungam de uma intenção primordial de relaxamento da legislação trabalhista, preconizando, literalmente, a flexibilização de determinadas regras em prol de uma maior autonomia e ingerência das próprias partes que compõe as relação de trabalho; (2) o segundo, denominado de “políticas de segurança”, agrupa propostas que se aproximam de uma concepção de ‘políticas ativas de mercado de trabalhos’, voltadas para a criação de mecanismos de estabilização das relações e de aprimoramento dos níveis de empregabilidade.

Os grupos de “políticas de flexibilidade” e de “políticas de segurança” serão tratados e analisados em separado, respectivamente nos itens 5.2 e 5.3.

5.2 Políticas de flexibilidade no mercado de trabalho brasileiro

Para o grupo de políticas de flexibilidade foram selecionadas para análise três propostas que, não obstante a origem e matéria bastante diversificadas, anunciam medidas similares de alteração da legislação trabalhista com viés de desregulamentação, ou seja, por meio de instrumentos de revogação ou substituição de determinadas normas com o intuito de que algumas das interações capital/trabalho possam se tornar, ao menos em tese, menos limitativas das vontades individuais. Sob o ponto de vista do equilíbrio de forças do mercado de trabalho, todas as medidas se direcionam à ideia de ampliação das possibilidades de auto

²⁹⁹ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 47-48. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

³⁰⁰ Ibid., p. 12.

³⁰¹ Ibid., p. 12.

organização do trabalho e das relações dele advindas, característica comum que viabilizou sua análise conjunta.

O primeiro instrumento de flexibilidade, e que melhor retrata a tendência do grupo, é o Projeto de Lei nº 4.962, de 2016³⁰², de autoria do Deputado Federal Julio Lopes, então filiado ao Partido Progressista do Rio de Janeiro (PP/RJ). Trata-se do primordial mecanismo da tão famigerada reforma trabalhista brasileira, que consiste na determinação de prevalência dos ajustes firmados em sede de acordos ou convenções coletivas de trabalho (negociado) sobre a norma legal (legislado), resguardando as disposições da Constituição Federal e as normas que deliberam sobre medicina e segurança do trabalho. Sua justificativa, assim delineada no projeto, está na adoção de medidas de estímulo, incentivo e promoção da negociação coletiva entre empregadores e trabalhadores, o que se faria possível por meio da redução do intervencionismo restritivo “daquilo que possa ser objeto das normas coletivas”³⁰³.

Tabela 5 – Políticas de flexibilidade: Projeto de Lei nº 4.962/2016

Instrumento Político	Objetivo(s) Central(is)	Indicador(es) Observado(s)	Dimensão de Flexibilidade Afetada
	Mecanismo(s) Principal(is)		Dimensão de Segurança Afetada
Projeto de Lei nº 4.962/2016 (Negociado e Legislado)	. Estabelecimento da prevalência dos ajustes negociados mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho sobre o disposto em lei.	. Diálogo social entre e/ou envolvendo diferentes partes interessadas	Potencialmente, <i>todas</i> as dimensões
	. Altera a redação do artigo 618 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943) para fazer constar: “Art. 618 – <i>As condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo de trabalho prevalecem sobre o disposto em lei, desde que não contrariem a Constituição Federal e as normas de medicina e segurança do trabalho</i> ”.		Potencialmente, <i>todas</i> as dimensões

A partir da análise do objetivo e dos principais mecanismos de materialização da proposta selecionada, extraíram-se os elementos que, com base no modelo proposto (espelhado no estudo de Mandl e Celikel-Esser), traduzem o grau de proximidade da medida com as características atinentes ao conceito da *flexicurity*.

³⁰² CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 4.962, de 2016*. Inteiro Teor. Altera a redação do artigo 618 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081782>>. Acesso em: 17/02/2017.

³⁰³ Ibid., p. 3.

Em relação aos indicadores (de processo e de *flexicurity*), pode-se observar no Projeto de Lei nº 4.962/2016 apenas um dos dez possíveis componentes³⁰⁴: *diálogo social entre e/ou envolvendo diferentes partes interessadas*. Partindo da premissa de que a negociação coletiva se encontra na base do compromisso que fundamenta a agenda da *flexicurity*, sem a qual não é possível se falar em reconfiguração das relações de trabalho em prol de um melhor equilíbrio entre as forças de flexibilização e a necessidade de reconstrução da segurança da força de trabalho, qualquer proposta que vise a fomentar a negociação entre representantes do empresariado e representantes dos trabalhadores estará inserida no campo do diálogo social, cuja contribuição para um novo balanceamento negociado do mercado de trabalho se faz objetivamente factível.

Para além da aplicação dos indicadores anteriores, propôs-se a investigação da possível equivalência dos instrumentos políticos selecionados com o conceito da *flexicurity* por meio da relação que apresentam com as duas dimensões donexo de flexibilidade/segurança, observado pela ‘matriz da *flexicurity*’³⁰⁵. Nesse aspecto, a singularidade identificada no PL nº 4.962/2016 está no potencial que a medida apresenta para viabilizar a interferência em todas as dimensões de flexibilidade (externa, interna, funcional, de custo) e de segurança (no trabalho, de emprego, de renda, combinada), porquanto atua de forma mais ampla, alterando as engrenagens de regulação das relações de trabalho. Com isso, poderia vir a atuar como pano de fundo de tantas outras medidas, essas sim desenhadas para interferir em elementos mais específicos das duas dimensões do mercado de trabalho.

Cotejando as proposições levantadas, algumas conclusões sobre o relacionamento do PL nº 4.962/2016 com a *flexicurity* se fazem possíveis.

Em primeiro lugar, ao se considerar a abrangência permitida pelo instrumento em ambos os campos do nexoo de flexibilidade-segurança, poder-se-ia considera-lo, em uma interpretação apressada, como medida clássica de *flexicurity*, desde que, na prática, fosse estabelecido como meio de desenvolvimento de uma política integrada, que atue como ao menos uma forma de implementação de flexibilidade e ao menos uma forma de melhoramento da segurança. Contudo, a falta de especificidade e concretude do Projeto de Lei em relação a sua operacionalização inviabiliza um dimensionamento mais preciso de sua implementação, que poderia se realizar de forma puramente enviesada ou limitativa de uma das extensões. A leitura do projeto e sua justificação indica, nesse sentido, forte tendência ao abrandamento das normas protetivas como condição proposta de recuperação econômica do setor privado, sem

³⁰⁴ Ver tabela 03.

³⁰⁵ Ver figura 2.

que se tenha demonstrado preocupação real com a segurança dos trabalhadores, ainda que tenha se falado em “vantagem compensatória” e “redução temporária de direito legalmente assegurado” (conforme proposta de alteração do texto do artigo 618 da CLT).

Em segundo lugar, de acordo com a hipótese de Mandl e Celikel-Esser, para que se considere como “medida de *flexicurity* implementada”³⁰⁶, os instrumentos políticos devem seguir ao menos um dos objetivos materializados pelos indicadores de *flexicurity* e satisfazer o máximo (preferencialmente todos) os indicadores de processo. Para o PL nº 4.962/2016, não foi possível extrair nenhum dos caminhos estabelecidos pelos indicadores de *flexicurity*, dada a já mencionada ausência de materialidade do projeto em relação às formas de aplicação de uma flexibilidade coordenada, que não se confunde, repita-se, com simples medida de desregulamentação legal. Ainda que possa ser entendida como providência fundamental e preliminar para viabilizar um cenário favorável à *flexicurity* (não existe nexos de equilíbrio sem negociação coletiva harmoniosa), não é possível determinar equivalência entre o Projeto de Lei e o conceito estudado.

O segundo instrumento que traduz a ideia de medida de flexibilidade é o Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2015³⁰⁷, antigo PL nº 4.330/2004 e apelidado de “Agenda Brasil 2015”, de autoria do Deputado Federal Sandro Mabel, então filiado ao Partido Liberal de Goiás (PL/GO). Trata-se de projeto de lei engendrado para regulamentar os contratos de terceirização de trabalho no mercado brasileiro, até aqui carentes de legislação específica (e, por via de consequência, geridos com base em decisões jurisprudenciais; em especial, a súmula da jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho nº 331). A proposta legislativa foi apresentada e justificada com fundamento em uma pretensa necessidade de definição de responsabilidades do tomador e do prestador de serviços inseridos na tríade desta modalidade contratual, esclarecendo e garantindo os direitos dos trabalhadores contratados na condição de terceirizados.

³⁰⁶ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 47-48. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

³⁰⁷ SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2015*. Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120928>>. Acesso em: 17/02/2017.

Tabela 6 – Políticas de flexibilidade: Projeto de Lei da Câmara nº 30/2015

Instrumento Político	Objetivo(s) Central(is)	Indicador(es) Observado(s)	Dimensão de Flexibilidade Afetada
	Mecanismo(s) Principal(is)		Dimensão de Segurança Afetada
Projeto de Lei da Câmara nº 30/2015 (Terceirização)	(Artigo 1º) . Regulamentação dos contratos de terceirização e das relações de trabalho deles decorrentes.	. Criação de novos empregos e retenção de empregos existentes . Promoção de arranjos contratuais flexíveis e confiáveis (acesso a trabalho por meio de novas ou revisadas regulações)	. Externa e numérica . De custo/salarial
	(Artigo 4º) . Legaliza e regulariza a terceirização de qualquer parcela da atividade empresarial (atividade fim e atividade meio) (Artigos 15 e 16) . Responsabiliza, de forma solidária, a empresa contratante dos serviços terceirizados, em relação ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias dos empregados da empresa contratada.		. De emprego

Também a partir da análise do objetivo e dos principais mecanismos de materialização da proposta selecionada, extraíram-se os elementos que traduzem o grau de proximidade desta medida com as características atinentes ao conceito da *flexicurity*.

Em relação aos indicadores (de processo e de *flexicurity*), pode-se observar no Projeto de Lei da Câmara nº 30/2015 dois dos dez possíveis componentes. O primeiro, trata da *criação de novos empregos e retenção de empregos existentes*: sem que se adentre no mérito da discussão (ideológica) sobre os propósitos e consequências advindas do Projeto de Lei, especialmente na controvertida liberação da terceirização da atividade fim das empresas, pode-se inferir que a regulação legal do modelo de contratação de trabalhadores terceirizados, até então inexistente na legislação brasileira, tende a incentivar a criação de novos postos de trabalho³⁰⁸ e até mesmo a retenção dos já existentes (pessoas já empregadas como terceirizadas), sem que se refira à qualidade ou à melhoria das condições desses. O segundo, trata da *promoção de arranjos contratuais flexíveis e confiáveis (acesso a trabalho por meio de novas ou revisadas regulações)*: partindo da premissa de que o modelo de contratação de terceirizados carece de regulação legal, ainda que substancialmente praticado no mercado

³⁰⁸ Segundo as autoras, instrumentos de remoção de obstáculos à criação de emprego se enquadram na categoria de “criação de novos empregos e retenção de empregos existentes”, como “indicador de *flexicurity*” (MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 47. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017).

brasileiro, o estabelecimento de contornos normativos para a hipótese pode ser compreendido como instrumento de promoção de novos arranjos contratuais; são flexíveis porque se constituem como exceção à regra padrão do contrato de trabalho bilateral entre empregado e empregador; são confiáveis porque implementam regras claras e pré-constituídas, notadamente sobre obrigações e responsabilidades de cada parte envolvida, favorecendo a segurança jurídica.

No que toca à observação através da matriz da *flexicurity*, o PLC nº 30/2015 indica as seguintes interferências: (1) sob a dimensão da flexibilidade, atua como medida *externa e numérica* (formas de ajustar a absorção de mão-de-obra / flexibilidade de contratação e dispensa), bem como medida custo ou salarial (arranjos flexíveis concernente à redução do custo do emprego); (2) sob a dimensão da segurança, atua como medida de incremento da segurança *de emprego* ou empregabilidade (aumento da probabilidade de manutenção de um trabalho, não necessariamente com o mesmo empregador).

A seguir, passa-se às conclusões do cotejo das ideias levantadas sobre o PLC nº 30/2015 com a *flexicurity*.

Em primeiro lugar, considerando que a premissa básica da teoria deve ser assimilada às ideias de compromisso e coordenação, qualquer instrumento que se proponha a desenvolver esse viés deve combinar ao menos um tipo de medida de flexibilidade com um tipo de medida de segurança. Não obstante ter formalmente preenchido esse requisito, a influência no campo da segurança, para os trabalhadores, é meramente incipiente e secundária no caso do PLC nº 30/2015, notadamente ao se considerar a realidade de condições precárias que fortemente caracterizam o trabalho terceirizado no Brasil. A proposta, de fato, está muito mais atrelada à imposição de formas flexíveis de trabalho com o propósito de redução do custo do contrato para as empresas do que ao aumento do horizonte de possibilidades dos trabalhadores, o que contribui (e não combate) com o problema da segmentação do mercado de trabalho (trabalhadores flexíveis X empregados clássicos)³⁰⁹.

Em segundo lugar, também de acordo com a hipótese de Mandl e Celikel-Esser sobre o que se poderia considerar “medida de *flexicurity* implementada”³¹⁰, quanto ao PLC nº 30/2015, não se identificou nenhum indicador de processo, especialmente ante a ausência de elementos de empoderamento do diálogo social e da distribuição de custos das alterações no

³⁰⁹ Cf. LEHWEB-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014.

³¹⁰ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 47-48. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017.

mercado entre todas partes interessadas (governo, empregadores e empregados). Nega-se, do mesmo modo, equivalência entre o Projeto de Lei e o conceito da *flexicurity*.

O terceiro e último instrumento foi pinçado do pacote de medidas de “modernização trabalhista” elaborado e proposto pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no ano de 2012³¹¹, que apresenta características notadamente compatíveis com uma agenda de flexibilização normativa (até mesmo porque elaborado por entidade representativa do setor empresarial). Dentre as 101 (cento e uma) propostas da CNI, foi escolhida aquela voltada à “flexibilização do contrato em regime de tempo parcial”, cujo foco foi delineado em face dos seguintes problemas anunciados³¹²: (i) custo com empregados ociosos em variados períodos do dia, semana ou mês; (ii) insegurança jurídica originada pela parca regulamentação desta modalidade contratual; (iii) restrições à produtividade e inovação ocasionadas pela rigidez do modelo; (iv) inibição à formalização desta modalidade de contrato em setores que apresentam este tipo de demanda.

Tabela 7 – Políticas de flexibilidade: Proposta 13 para modernização trabalhista (CNI)

Instrumento Político	Objetivo(s) Central(is)	Indicador(es) Observado(s)	Dimensão de Flexibilidade Afetada
	Mecanismo(s) Principal(is)		Dimensão de Segurança Afetada
CNI: 101 propostas para modernização trabalhista (Proposta 13)	. Flexibilização do contrato em regime de tempo parcial (melhor regulação e ampliação)	. Criação de novos empregos e retenção de empregos existentes . Promoção de arranjos contratuais flexíveis e confiáveis (acesso a trabalho por meio de novas ou revisadas regulações) . Promoção de transições (redução de lacunas ou períodos de desemprego)	. Externa e numérica . Interna e numérica . De custo/salarial
	. Revogação do § 4º do artigo 59 da CLT e ampliação das regras do artigo 58-A, possibilitando a realização de horas extras ou a criação de banco de dados anuais e de mobilidade para definição da jornada de trabalho, desde que definida em escala mensal e com publicidade prévia a todos os empregados.		. No trabalho . De emprego

Em relação aos indicadores (de processo e de *flexicurity*) aplicados na análise deste instrumento político, pode-se observar na Proposta 13 da CNI três dos dez possíveis componentes. O primeiro, trata da *criação de novos empregos e retenção de empregos*

³¹¹ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Emerson Casali (Coord.). *101 propostas para modernização trabalhista*. Brasília: CNI, 2012.

³¹² Ibid., p. 37.

existentes: validando a premissa de que o modelo de contrato a tempo parcial (*part-time*) seja efetivamente subutilizado, pode-se inferir que a redução das limitações legais e a ampliação de hipóteses de validade desse modelo de contratação (artigos 58 e 59, §4º, ambos da CLT³¹³) tendem a incentivar a criação de novos postos de trabalho, vez que poderá haver maior margem para as empresas contratarem mão-de-obra de acordo com suas necessidades³¹⁴. O segundo, relaciona-se com a *promoção de arranjos contratuais flexíveis e confiáveis (acesso a trabalho por meio de novas ou revisadas regulações)*: a revisão das regras do contrato em regime de tempo parcial abre espaço para novos modos de acesso ao emprego, notadamente se se considerar a possibilidade de que a medida atue no combate à informalidade³¹⁵; a flexibilidade da proposta se justifica pela excepcionalidade da norma padrão existente na legislação; a confiabilidade, também por se tratar de regra clara e pré-definida. O terceiro, refere-se à *promoção de transições (redução de lacunas ou períodos de desemprego)*: este indicador está relacionado a medidas destinadas à suavização de transições dentro do mercado de trabalho, reduzindo fases de não-trabalho entre empregos; além disso, são considerados os mecanismos que facilitem transições para dentro do mercado de trabalho e entre diferentes formas de emprego, o que pode ser incentivado a partir a ampliação das formas legais do contrato de trabalho sob o regime de tempo parcial.

No que toca à matriz da *flexicurity*, a Proposta 13 da CNI indica as seguintes interferências: (1) sob a dimensão da flexibilidade, atua como medida *externa e numérica* (formas de ajustar a absorção de mão-de-obra / flexibilidade de contratação e dispensa), *interna e numérica* (flexibilidade em ajustar o tempo de trabalho de trabalhadores já empregados), bem como medida custo ou salarial (arranjos flexíveis concernente à redução do custo do emprego);

³¹³ Art. 58-A. Considera-se trabalho em regime de tempo parcial aquele cuja duração não exceda a vinte e cinco horas semanais.

§1º O salário a ser pago aos empregados sob o regime de tempo parcial será proporcional à sua jornada, em relação aos empregados que cumprem, nas mesmas funções, tempo integral.

§2º Para os atuais empregados, a adoção do regime de tempo parcial será feita mediante opção manifestada perante a empresa, na forma prevista em instrumento decorrente de negociação coletiva.

Art. 59 - A duração normal do trabalho poderá ser acrescida de horas suplementares, em número não excedente de 2 (duas), mediante acordo escrito entre empregador e empregado, ou mediante contrato coletivo de trabalho.

(...)

§4º Os empregados sob o regime de tempo parcial não poderão prestar horas extras (BRASIL. Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, 9 ago. 1943, retificado pelo Decreto-Lei nº 6.353, de 1944 e pelo Decreto-Lei nº 9.797, de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm>. Acesso em: 27/02/2017).

³¹⁴ Também quanto a este aspecto não se analisa ou questiona o mérito do contrato a tempo parcial sob o ponto de vista da qualidade do emprego gerado.

³¹⁵ De acordo com as autoras, este indicador também se relaciona com medidas de combate ao “trabalho não declarado”, privilegiando organizações laborais ao mesmo tempo flexíveis e seguras (MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 47. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017).

(2) sob a dimensão da segurança, atua como medida de incremento da segurança *no trabalho* (aumento da probabilidade de retenção do posto de trabalho atual) e *de emprego* ou empregabilidade (aumento da probabilidade de manutenção de um trabalho, não necessariamente com o mesmo empregador).

Assim, cotejando as proposições levantadas, conclui-se o seguinte quanto ao relacionamento da proposta da CNI com a *flexicurity*.

Em primeiro lugar, percebe-se que a proposta se articula bem dentro das possibilidades de atuação da matriz de *flexicurity*, vez que combina mais de um tipo de medida de flexibilidade com mais de um tipo de medida de segurança, o que a coloca em posição de destaque em relação às demais medidas estudadas. Ainda que só esses elementos não sejam suficientes para que se afirme que a proposta representa um exemplo de *trade-off* equilibrado, retomando a ideia de “ganha-ganha” de Ton Wilthagen³¹⁶, inegável que há nela, ao menos no campo formal, certo nível de harmonização entre os objetivos pertinentes à flexibilização da norma (ampliação das possibilidades direcionadas de contratação, reduzindo o custo empresarial) e o incremento da estabilidade dos níveis de emprego (maiores as possibilidades de contratação, menores tendem a ser os lapsos de desemprego).

Ocorre que, quando aplicada a hipótese de Mandl e Celikel-Esser sobre a noção de “medida de *flexicurity* implementada”, a afirmação anterior não mais se sustenta. Isso porque o instrumento político não revela nenhum dos indicadores de processo que as autoras estabelecem como premissa à configuração de uma legítima medida de *flexicurity*. Não somente a proposta falha em bem definir os limites e efeitos das dimensões de flexibilidade e de segurança inerentes a ela, como não transcreve qualquer sorte de construção a partir de um processo de diálogo social, ou mesmo de distribuição sustentável de custos e compensação entre ganhos e perdas para todos os envolvidos. Não obstante referenciar a possibilidade de inserção de jovens e mulheres no mercado de trabalho³¹⁷ (grupos que historicamente se mantêm às margens da figura do empregado padrão), a proposta não demonstra em que medida o setor empresarial suportaria parte do custo de flexibilização da norma protetiva e qual seria precisamente seu papel no desenvolvimento de formas de segurança no mercado de trabalho.

³¹⁶ Cf. WILTHAGEN, Ton. Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform? *Discussion Paper*. FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

³¹⁷ De acordo com a CNI, o ganho esperado com a proposta está na contribuição para a “produtividade em diversos setores que necessitam desta modalidade de contrato de trabalho, **com ampliação de vagas e maior possibilidade de inserção de jovens e mulheres no emprego formal**, contribuindo ainda para a redução da informalidade no mercado de trabalho” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Emerson Casali (Coord.). 101 propostas para modernização trabalhista. Brasília: CNI, 2012, p. 37) (grifos do autor).

Assim como os demais instrumentos políticos analisados, não foi possível estabelecer equivalência entre a proposta de flexibilização do contrato em regime de tempo parcial da CNI e o conceito da *flexicurity*.

5.3 Políticas de segurança no mercado de trabalho brasileiro

Dentro do segundo grupo de políticas foram selecionadas para análise três outras propostas que, em análise preliminar, foram arquitetas para atuar como contrapeso às mudanças e oscilações do mercado de trabalho, de modo a buscar certo grau de estabilização das relações laborais e incentivar a manutenção dos níveis de empregabilidade dos trabalhadores. Assim, na divisão do estudo, optou-se por chamá-las de “políticas de segurança”, na medida em que visam conceder ou desenvolver atributos que viabilizem a manutenção de postos de trabalho ou facilitem as transições entre diferentes estados profissionais, especialmente no sentido de contribuir para a redução de períodos de desemprego.

Nesse aspecto, há clara vinculação dessas ideias com a principiologia que arregimenta a teoria dos mercados transicionais (TLM), retomando a noção de “horizonte de expectativas” e de “trajetórias de vida profissional” de Günther Schmid³¹⁸, trabalhadas no item 2.2 do segundo capítulo da pesquisa.

O primeiro instrumento de segurança é o Programa Seguro-Emprego, antigo Programa de Proteção ao Emprego, editado pelo Governo Federal por meio da Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015³¹⁹ e alterado pela Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016³²⁰. Articulado pelo governo brasileiro como uma das principais medidas de controle do mercado de trabalho quando do endurecimento da crise econômica, o então denominado PPE objetivou um arranjo que protegesse os postos de trabalho contra os despedimentos em massa que se fizeram presentes em meio à redução da atividade econômica, ao mesmo tempo em que atenuava a saúde econômico-financeira do setor empresarial. Em suma, criou a possibilidade de redução proporcional da jornada de trabalho e dos salários pagos aos empregados, mediante compensação pecuniária fornecida pelo Estado.

³¹⁸ Cf. SCHIMID, Günther. Transitional labour markets: a new European employment strategy. Discussion Paper. ECONSTOR. WZB Berlin Social Science Center, nº FS I 98-206, 1998.

³¹⁹ BRASIL. Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015. Institui o Programa Seguro-Emprego – PSE. *Diário Oficial da União*, 20 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13189.htm>. Acesso em: 22/02/2017.

³²⁰ BRASIL. Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016. Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv761.htm#art2>. Acesso em: 22/02/2017.

Tabela 8 – Políticas de segurança: Programa Seguro-Emprego

Instrumento Político	Objetivo(s) Central(is)	Indicador(es) Observado(s)	Dimensão de Flexibilidade Afetada
	Mecanismo(s) Principal(is)		Dimensão de Segurança Afetada
Programa Seguro-Emprego (Lei nº 13.189/15)	(Artigo 1º) <ul style="list-style-type: none"> . Manutenção de vínculos empregatícios de longa duração em períodos de retração da atividade econômica. . Favorecer a recuperação econômico-financeira das empresas. . Fomentar a negociação coletiva e aperfeiçoar as relações de emprego. 	<ul style="list-style-type: none"> . Criação de novos empregos e retenção de empregos existentes . Definição dos <i>trade-off</i> entre as dimensões de flexibilidade e segurança, bem como de seus respectivos efeitos . Diálogo social entre e/ou envolvendo diferentes partes interessadas . Distribuição de custos entre as partes interessadas 	<ul style="list-style-type: none"> . Interna e numérica . De custo/salarial
	(Artigos 4º, 5º e 6º) <ul style="list-style-type: none"> . Por meio da assinatura de acordo coletivo de trabalho específico, empregadores podem reduzir em até 30% a jornada de trabalho e salários de seus empregados, pelo prazo máximo de 12 meses. . O Estado fornece, em contrapartida à redução salarial, uma compensação pecuniária equivalente a 50% do valor reduzido, limitada a 65% do valor máximo da parcela do seguro-desemprego, enquanto perdurar a redução temporária da jornada de trabalho. . A empresa aderente ao PPE não pode dispensar imotivadamente o emprego objeto do programa ou contratar substituto para executar, total ou parcialmente, as mesmas atividades, pelo período de duração da adesão e, após seu término, durante mais um terço do mesmo prazo. 		<ul style="list-style-type: none"> . No trabalho . De renda/social

Retomando a análise do objetivo e dos principais mecanismos de materialização da proposta realizados no item 5.2, buscou-se extrair os elementos que demonstram o grau de proximidade da medida com o conceito da *flexicurity*, mais uma vez sob a adaptação ora elaborada do estudo de Mandl e Celikel-Esser.

De início foram aplicados os indicadores de processo e de *flexicurity* sobre o Programa Seguro-Emprego, pelo que se fez possível identificar quatro dos dez componentes existentes. O primeiro deles se relaciona com a *criação de novos empregos e retenção de empregos existentes*: o programa instituído pela Lei nº 13.189/15 foi justamente criado para servir como subterfúgio ao processo de demissões em cadeia que atingiu o mercado de trabalho brasileiro, excepcionando os obstáculos normativos para a alteração das condições contratuais (especialmente em relação à estabilidade salarial) em prol da retenção dos postos de trabalho. O segundo componente trata da *definição dos trade-off entre as dimensões de flexibilidade e segurança, bem como de seus respectivos efeitos*: dentre os instrumentos até aqui analisados, o

PSE (ou PPE) foi o único que detalhadamente explicita o mecanismo de compensação sobre o qual se constitui (redução da jornada e salário X compensação pecuniária e manutenção do emprego), bem como as consequências para todas as partes envolvidas (Estado, empresa e trabalhador). O terceiro componente trata do *diálogo social entre e/ou envolvendo diferentes partes interessadas*: ao definir como pressuposto do programa a celebração de acordo coletivo de trabalho específico (art. 3º, inciso I)³²¹, há claro incentivo ao desenvolvimento da negociação coletiva e do diálogo social quanto a implementação da medida, ainda que o objetivo e contornos já estejam pré-estabelecidos pela lei. O quarto componente identificado se refere à *distribuição de custos entre as partes interessadas*: a leitura das regras atinentes ao programa expõe uma estrutura clara de distribuição de custos entre empregadores (manutenção dos contratos de trabalho), empregados (redução da jornada de trabalho e dos salários) e Estado (pagamento de compensação pecuniária).

Em relação à análise das interferências da medida nas dimensões da flexibilidade e da segurança, com base na ‘matriz da *flexicurity*’³²², tem-se o seguinte: (1) sob a dimensão da flexibilidade, o PSE atua como medida *interna e numérica* (flexibilidade em ajustar o tempo de trabalho de trabalhadores já empregados), bem como de *custo ou salarial* (arranjos flexíveis concernente à redução do custo do emprego); (2) lado outro, sob a dimensão da segurança, atua como forma de segurança *no trabalho* (aumento da probabilidade de retenção do posto de trabalho atual) e *de renda* (provisões voltadas à manutenção do nível de renda, tais como indenizações por despedimento, benefícios salariais e renda mínima).

Com base nos dois levantamentos, conclui-se o seguinte a respeito do relacionamento do Programa Seguro-Emprego com a *flexicurity*.

Em primeiro lugar, há inegável inspiração da estrutura do programa brasileiro nos instrumentos de *short-time working*³²³ largamente utilizados na União Europeia para lidar com os efeitos imediatos da crise financeira de 2008-2009, como bem exemplificado pelo já

³²¹ Art. 3º Poderão aderir ao PSE as empresas que se enquadrem nas condições estabelecidas pelo Comitê do Programa de Proteção ao Emprego, criado pelo Decreto nº 8.479, de 6 de julho de 2015, independentemente do setor econômico, e que cumprirem os seguintes requisitos:

I - celebrar e apresentar acordo coletivo de trabalho específico, nos termos do art. 5º (BRASIL. Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015. Institui o Programa Seguro-Emprego – PSE. *Diário Oficial da União*, 20 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13189.htm>. Acesso em: 22/02/2017).

³²² Ver figura 2.

³²³ Segundo Hijzen e Martin, os esquemas de *short-time work* (STW) são programas públicos destinados a preservar os postos de trabalho em empresas que estejam passando por períodos de redução temporária de demanda por meio da redução de horas trabalhadas (jornada semanal mais curta ou *lay-offs* temporários) e partilha de trabalho, ambos mediante a concessão de renda compensatória (HIJZEN, Alexander; MARTIN, Sebastien. The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. *Discussion Paper Series*, n. 7291. Bonn: IZA, Mar. 2013).

mencionado (e bem-sucedido³²⁴) programa alemão *Kurzarbeitergeld*³²⁵. Trata-se de clássica política ativa de mercado de trabalho que atua como forma de remanejamento interno da mão-de-obra através da redução das jornadas de trabalho (medida de flexibilidade) com a contrapartida da garantia de manutenção dos respectivos postos de trabalho (medida de segurança), para além do pagamento parcial de compensação pecuniária.

Dada a capacidade de trânsito do PSE entre ambas as dimensões de flexibilidade e segurança, com objetivos e determinações claras quanto a todos os aspectos do *trade-off* por ele instituído, bem como ao se considerar o atendimento de todos os indicadores de processo e a identificação de ao menos um indicador de *flexicurity*, que nada mais é do que a definição de um caminho de atuação do instrumento político, pode-se concluir que a medida criada pela Lei nº 13.189/15 não somente guarda equivalência com o conceito estudado como é consagrada como uma das políticas de mercado de trabalho mais amplamente utilizadas nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³²⁶ e que melhor articula os elementos de uma política integrativa moldada pela *flexicurity*.

O segundo instrumento que traduz a ideia das medidas de segurança é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011³²⁷. Trata-se de mais uma típica política ativa de mercado de trabalho lançada pelo Governo Federal no ano de 2011, cujo propósito se concentra na expansão do sistema de formação profissional no país por meio da educação profissional e tecnológica. Destinado à qualificação de trabalhadores jovens e beneficiários de programas de transferência de renda, funciona como mecanismo de melhoria de oportunidades de inserção ou reinserção no mercado por meio do desenvolvimento de habilidades específicas.

³²⁴ LEHWEB-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 71.

³²⁵ Ver tabela 04.

³²⁶ Cf. HIJZEN, Alexander; MARTIN, Sebastien. The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. *Discussion Paper Series*, n. 7291. Bonn: IZA, Mar. 2013.

³²⁷ BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm>. Acesso em: 22/02/2017.

Tabela 9 – Políticas de segurança: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC

Instrumento Político	Objetivo(s) Central(is)	Indicador(es) Observado(s)	Dimensão de Flexibilidade Afetada
	Mecanismo(s) Principal(is)		Dimensão de Segurança Afetada
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC (Lei nº 12.513/2011)	. Instituição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, especialmente destinado aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda.	. Promoção de transições (redução de lacunas ou períodos de desemprego) . Promoção de aprendizado contínuo e desenvolvimento de habilidades (educação e treinamento)	. Funcional
	(Artigo 4º) O programa é constituído das seguintes ações: I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional; III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; IV - oferta de bolsa-formação (Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador); V - financiamento da educação profissional e tecnológica; VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância; VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa; VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego; X - articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens – PROJOVEM (Lei nº 11.692/2008).		. De emprego

Seguindo a metodologia até aqui traçada, passa-se a analisar a política do PRONATEC a partir da aplicação dos indicadores de Mandl e Celikel-Esser. Nesse aspecto, também foram identificados dois dos dez componentes possíveis.

O primeiro deles trata da *promoção de transições (redução de lacunas ou períodos de desemprego)*: no mesmo sentido do que anunciado no item 5.2, esclarece-se que o indicador

que aborda as transições se aplica às ferramentas políticas de suavização das mudanças de status dos indivíduos em relação ao mercado de trabalho, com o intuito de que fases de não-trabalho sejam reduzidas; a vasta literatura construída sobre a TLM³²⁸ se refere às políticas de investimento em capital humano (educação e treinamento) como mecanismos de integração cujos efeitos são especialmente notados nas transições de entrada e reentrada no mercado de trabalho, características presentes na estrutura do PRONATEC. O segundo componente trata da *promoção de aprendizado contínuo e desenvolvimento de habilidades (educação e treinamento)*: o objetivo central do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego é justamente o de expandir a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, o que coincide com o objetivo deste indicador.

Em relação à análise das interferências da medida nas dimensões da flexibilidade e da segurança observadas no PRONATEC, com base na ‘matriz da *flexicurity*’³²⁹, tem-se o seguinte: (1) sob a dimensão da flexibilidade, o programa atua como medida *funcional* (instrumentos de formação para preparar os trabalhadores para os desafios das mudanças nas condições dos negócios); (2) sob a dimensão da segurança, atua como forma de segurança *de emprego* ou empregabilidade (aumento da probabilidade de manutenção de um trabalho, não necessariamente com o mesmo empregador).

A partir destas premissas, o relacionamento do PRONATEC com o conceito da *flexicurity* fica assim sumarizado.

Em primeiro lugar, tem-se que o programa em tela atendeu ao requisito formal de combinação de ao menos um tipo de medida de flexibilidade com um tipo de medida de segurança. Isso porque, ao mesmo tempo em que desenvolve ferramentas de qualificação da mão-de-obra disponível no mercado, possibilitando uma melhor utilização e alocação da oferta por parte da demanda, contribui para o melhoramento das condições de empregabilidade dos trabalhadores, dado que o incremento na formação profissional tende a reduzir os lapsos de desemprego e potencializar as chances dos indivíduos de manutenção ou transição entre futuros postos de trabalho.

Em segundo lugar, contudo, considerando a hipótese trabalhada por Mandl e Celikel-Esser, a política do PRONATEC não seria elegível à posição de “medida de *flexicurity* implementada”, vez que não transpareceu nenhum dos indicadores de processo. Não há no programa definições claras de um *trade-off*, bem como dos efeitos esperados, em ambas as

³²⁸ Exemplificadamente, Cf. SCHÖMANN, Klaus; O’CONNELL, Philip J. *Education, training and employment dynamics: transitional labour markets in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

³²⁹ Ver figura 2.

dimensões, para todas as partes envolvidas em sua estrutura; inexistente menção de participação integrativa e diálogo entre os atores sociais e as autoridades públicas para a implementação das ferramentas do programa; também não se identifica um sistema de distribuição de custos entre todos os interessados, restando somente ao governo a distribuição e alocação de recursos. Nega-se, com efeito, equivalência entre o PRONATEC e o conceito da *flexicurity*.

Finalmente, o terceiro e último instrumento de segurança, assim como no grupo das medidas de flexibilidade, também foi selecionado a partir do pacote de medidas de “modernização trabalhista” elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) no ano de 2012. Desta feita, optou-se por destacar outra proposta dedicada à ideia de qualificação e formação profissional³³⁰, mas que se distingue da anterior por se tratar de instrumento de incentivo ao treinamento dentro do emprego, sustentado pelos empregadores e não mais pelo governo, que exerce sua “parcela de contribuição” por meio de benefícios fiscais às empresas que se dedicarem a projetos desta natureza. Pretendeu-se, assim, a reedição da Lei nº 6.297/1975³³¹.

Tabela 10 – Políticas de flexibilidade: Proposta 74 para modernização trabalhista (CNI)

Instrumento Político	Objetivo(s) Central(is)	Indicador(es) Observado(s)	Dimensão de Flexibilidade Afetada
	Mecanismo(s) Principal(is)		Dimensão de Segurança Afetada
CNI: 101 propostas para modernização trabalhista (Proposta 74)	. Investimentos em formação profissional: propositura de medidas de estímulo aos investimentos privados em formação profissional	. Promoção de aprendizado contínuo e desenvolvimento de habilidades (educação e treinamento) . Distribuição de custos entre as partes interessadas (alocação financeiramente sustentável e eficiente de recursos)	. Funcional . De custo/salarial
	. Instituição de um programa de estímulo aos investimentos das empresas em treinamento e qualificação do trabalho.		. De emprego
	. Reedição da Lei n.º 6.297, de 15 de dezembro de 1975 (PLS n.º 37/2012) ³³² , que “dispõe sobre a		

³³⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Emerson Casali (Coord.). *101 propostas para modernização trabalhista*. Brasília: CNI, 2012, p. 106.

³³¹ BRASIL. Lei nº 6.297, de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 16 dez. 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm>. Acesso em: 22/02/2017.

³³² SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado nº 37, de 2012*. Revigora os efeitos da Lei n.º 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104453>>. Acesso em: 28/02/2017.

	<i>dedução do lucro tributável, para fins de Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional</i> ⁷ .		
--	--	--	--

Em relação aos indicadores (de processo e de *flexicurity*) aplicados para a análise deste instrumento político, pode-se observar na Proposta 74 da CNI dois dos dez possíveis componentes. O primeiro, trata da *promoção de aprendizado contínuo e desenvolvimento de habilidades (educação e treinamento)*: assim como articulado no caso do PRONATEC, a proposta de estímulo aos investimentos privados em treinamento e qualificação profissional exerce clara influência no desenvolvimento de habilidades da mão-de-obra, satisfazendo referido indicador. O segundo componente se refere à *distribuição de custos entre as partes interessadas (alocação financeiramente sustentável e eficiente de recursos)*: ao contrário do programa anteriormente analisado, pode-se observar da proposta da CNI uma melhor articulação de distribuição de custos e alocação de recursos entre os três atores envolvidos na dinâmica do mercado de trabalho. Por parte dos empregadores, há o custo da criação de projetos de formação profissional da mão-de-obra empregada. Para os empregados, há o custo (não diretamente pecuniário) de participação nos projetos elaborados e direcionado aos interesses específicos das empresas. Por parte do Estado, há o custo da instituição de incentivos fiscais (dedução de lucro tributável) para as empresas que realizarem projetos de formação profissional.

Quanto à análise a partir da matriz da *flexicurity*, a Proposta 74 da CNI indica as seguintes interferências: (1) sob a dimensão da flexibilidade, o programa atua como medida *funcional* (instrumentos de formação para preparar os trabalhadores para os desafios das mudanças nas condições dos negócios), bem como de *custo ou salarial* (arranjos flexíveis concernente à redução do custo do emprego); (2) sob a dimensão da segurança, atua como forma de segurança *de emprego* ou empregabilidade (aumento da probabilidade de manutenção de um trabalho, não necessariamente com o mesmo empregador).

Assim, cotejando as proposições levantadas, conclui-se o seguinte quanto ao relacionamento da Proposta 74 da CNI com a *flexicurity*.

Em primeiro lugar, também pôde se constatar o atendimento ao requisito de combinação de ao menos um tipo de medida de flexibilidade com um tipo de medida de segurança. Compartilhando elementos similares ao PRONATEC, a proposta em análise, do mesmo modo, desenvolve ferramentas de qualificação da mão-de-obra ao mesmo tempo em que contribui para o melhoramento das condições de empregabilidade dos trabalhadores em

função do aprimoramento de habilidades. Para além disso, adiciona à dimensão da flexibilidade a redução do custo da qualificação necessária da mão-de-obra contratada ao aderir à medida de suporte oferecida pelo aparato estatal, que funciona, na prática, como um subsídio ao treinamento e formação dos trabalhadores.

Em segundo lugar, tendo em vista a hipótese trabalhada por Mandl e Celikel-Esser, pode-se afirmar que a proposta da CNI seria elegível à posição de “medida de *flexicurity* implementada”, guardando certo grau de equivalência com o conceito de *flexicurity*. Isso porque, ainda que não demonstre definições claras de um *trade-off*, bem como não descreva a participação coordenada e o diálogo social na elaboração e implementação de suas ferramentas, atende ao menos um dos indicadores de processo ao determinar como se procederá a alocação de recursos e a repartição de custos da medida, distribuída entre todos os atores sociais, em uma “compensação multilateral de ganhos e perdas”³³³.

Por assim dizer, no universo dos seis instrumentos políticos selecionados para estudo, tanto o Programa Seguro-Emprego quanto a Proposta 74 da CNI apresentam, cada um em seu grau, similaridade com os elementos de constituição da teoria da *flexicurity*.

6. PERSPETIVAS DA *FLEXICURITY*: OS DESAFIOS DE INCLUSÃO SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

Ao longo dos capítulos anteriores, a pesquisa buscou apresentar uma reflexão sobre a teoria da *flexicurity* a partir do momento histórico em que ela foi pensada, difundida e implementada na agenda política europeia, sem se afastar do processo de evolução pelo qual vem passando o sistema socioeconômico em que se desenvolveu. De especial influência e interesse para o estudo do Direito do Trabalho, o processo de transformação vivenciado pelo capitalismo contemporâneo caminha cada vez mais para uma sistemática exposição e intensificação de um dos mais antigos problemas observados no plano dos mercados de trabalho: a segmentação e a exclusão social.

³³³ No original: “This refers to a cost-effective allocation of resources, compatible with sound and financially sustainable public budgets, not least because of cost-sharing among businesses, public authorities and individuals which also results in a multilateral compensation of gains and losses” (MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012, p. 48. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017).

Desde as anotações de Alain Supiot acerca da perda de fôlego do *trade-off* tradicional das relações de trabalho padrão (altos níveis de subordinação e controle disciplinar x altos níveis de estabilidade e garantias)³³⁴ e do desenvolvimento global de novos padrões de organização do trabalho, muitos deles arquitetados como mecanismos de evasão das regulações trabalhistas em prol da redução de custos empresariais (v.g., trabalho por conta própria, subcontratações e terceirizações), a questão da estratificação do mercado de trabalho entre trabalhadores núcleo e trabalhadores atípicos, entre o emprego formal e o trabalho informal³³⁵, ganhou revigorado destaque.

O grande problema desse movimento de segmentação, como dirá Simon Deakin, encontra-se em sua associação com as indesejáveis realidades da desigualdade social e da discriminação, porquanto “o racionamento de empregos de alta qualidade para aqueles em um ‘núcleo’ protegido ou setor “formal” e a consequente marginalização de outros está ligado à desigualdade de renda e à perpetuação da discriminação baseada em gênero, idade e origem étnica”³³⁶. É a desigualdade daí decorrente, como complementa Leah F. Vosko³³⁷, o elemento definidor da figura do trabalho precário, que carrega em si as marcas da incerteza, dos baixos salários e do limitado aparato de proteção social.

É dentro desse complexo e multifacetado cenário que a *flexicurity* surge, no mesmo sentido traçado pela teoria dos mercados transicionais (TLM), como mais um dos instrumentos vislumbrados para contrabalancear e corrigir as falhas inerentes ao funcionamento do mercado de trabalho capitalista³³⁸. Fruto da abordagem formulada sobre as concepções de direito reflexivo³³⁹ que ganhou espaço na agenda política da EU, servindo de arrimo para a estratégia

³³⁴ Cf. SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

³³⁵ Segundo enuncia Simon Deakin, o processo de segmentação ocorre quando o mercado de trabalho é dividido ou estruturado de uma maneira que se reflete na forma em que os contratos e relações de emprego são constituídas, associando-se à divisão entre o emprego núcleo (relação de emprego padrão) e o emprego atípico (contratos em regime de tempo parcial, por prazo determinado, por meio de agências de emprego temporário, de “zero horas” ou o falso trabalhador por conta própria) em determinados contextos, bem como o emprego formal e o informal em outros (DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 1).

³³⁶ No original: “The rationing of high quality jobs to those in a protected ‘core’ or ‘formal’ sector and the resulting marginalization of others is linked to earnings inequality and to the perpetuation of discrimination based on gender, age, and ethnic origin”. Tradução do autor (DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 1).

³³⁷ VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 2.

³³⁸ Para parte da doutrina trabalhista, as próprias proteções criadas pela lei trabalhista exercem papel fundamental na criação e aprofundamento das falhas do mercado, sendo responsáveis pela manutenção de um movimento excludente de parte significativa da força de trabalho, contra o qual se tenta fazer frente (DEAKIN, op. cit., p. 4).

³³⁹ De acordo com Deakin e Rogowski, o “conceito de direito reflexivo tem sido utilizado, em numerosos contextos, como um caminho para um debate sobre a melhoria da eficácia das intervenções do direito do trabalho e, assim, responder à crítica neoliberal sobre o direito do trabalho”. No original: “The concept of reflexive law has

de emprego (EES) implementada a partir do início dos anos 2000 (*Lisbon Agenda*), percebeu-se ao longo da pesquisa que a *flexicurity* ainda pode contemplar uma ideia que está muito além da visão crítica que a posiciona como mera pretensão política de enfraquecimento do arcabouço protetivo do trabalho. De fato, em sua origem axiológica, compreende uma técnica política regulatória que busca o aprimoramento do sistema do emprego, em prol da melhoria da eficácia das intervenções legais.

A despeito das (legítimas) dúvidas direcionadas à teoria, extensamente tratadas nos capítulos 3 e 4 da pesquisa, propõe-se que a *flexicurity* seja avaliada a partir da visão acima exposta, o que a qualificaria a fazer parte do debate em prol da formação de um mercado de trabalho mais socialmente inclusivo. Para tanto, imprescindível que se supere o argumento ou qualquer tipo de narrativa superficial que pretenda negar validade à teoria através de uma associação direta de seu conteúdo a um projeto político neoliberal de derrogação de direitos, sem que antes se procure entender e diagnosticar seus fundamentos.

Para sustentar essa posição, reitera-se os argumentos traçados por Lehweb-Litzmann, Fasois³⁴⁰, Chatani³⁴¹ e Klammer³⁴², para quem a *flexicurity* se posicionada em um estágio evolutivo posterior à ascensão da estratégia de desregulamentação defendida pela vertente economicista que enxerga o Direito do Trabalho como custo, contrário à gestão eficiente dos negócios (dicotomia eficiência x equidade)³⁴³. A literatura desenvolvida sobre o tema demonstra com clareza que a teoria tem sua gênese na construção de uma via alternativa à agenda que tende à liberalização unilateral das relações de trabalho, advogando pelo posicionamento de um Estado forte e intervencionista, contrário a qualquer juízo que pregue a total ausência de regulamentação do mercado:

been used, in numerous contexts, as a way into a debate about improving the effectiveness of labour law interventions, and thereby of responding to the neoliberal critique of labour law³⁷. Tradução do autor (DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe. *Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016).

³⁴⁰ Cf. FASOIS, Christos Louvaris. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012.

³⁴¹ Cf. CHATANI, Kazutoshi. *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*. International Labour Office, Employment Analysis and research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department. Geneva: ILO (Employment Sector – Employment Working Paper n° 17), 2008.

³⁴² Cf. KLAMMER, Ute. Flexicurity in a life-course perspective. *Transfer: European Review of Labour and Research*. Vol. 10, n° 2, p. 282-299. Summer, 2004.

³⁴³ Está-se diante da velha confrontação exposta pela teoria econômica entre *equidade e eficiência*, que comumente identifica, de forma simplificada e ideológica, as leis trabalhistas como mecanismos de implementação da equidade em detrimento da eficiência (DAVIDOV, Guy. The (changing?) idea of labour law. *International Labour Review*. Vol. 146, n. 3-4. 2007, p. 332).

Em vez de limitar ao mínimo a intervenção do Estado, a *flexicurity* rima com um Estado forte e intervencionista. Em vez de deixar a economia sozinha, o Estado assume um papel complementar ou mesmo simbiótico em relação ao mercado. É também para este fato que a acusação de que a *flexicurity* seria "neoliberal" não faz muito sentido: pelo menos enquanto nos atermos à definição usada na teoria econômica (um estado minimalista, que, no entanto, interfere nos processos de mercado para facilitar e preservar a concorrência), o neoliberalismo é mutuamente excludente da *flexicurity*.³⁴⁴

A grande dificuldade enfrentada pela *flexicurity* advém de sua ambiciosa (e mal formulada) pretensão de afirmar que a resposta ao enfraquecimento das instituições paradigmáticas do *welfare state*³⁴⁵ frente às mudanças do mercado e do ambiente organizacional poderia se concretizar simultaneamente à tentativa de interrupção do ciclo de estagnação econômica dos países da União Europeia, em um mesmo instrumento que favorecesse a equidade das relações e a eficiência da performance econômica. Fez-se, com isso, extremamente permeável ao argumento de que seria uma forma de acobertar a existência hodierna do conflito de interesses entre capital e trabalho, oriundo da “velha história” da desigualdade do poder de barganha entre empregados e empregadores³⁴⁶.

Essa visão crítica parte de uma mesma premissa que afirma a impossibilidade, por definição, da coexistência de um sistema pró eficiência econômica e de um sistema garantidor de um ambiente equânime e justo entre os agentes do mercado.

Em sentido contrário, se se considerar a possibilidade de que o Direito (na dimensão da imposição de normas limitadoras da vontade autônoma, elemento marcado da legislação trabalhista) também possa agir como mecanismo de aprimoramento da eficiência, a partir da criação de instrumentos de correção de falhas predominantes no mercado (por exemplo, minimizando a assimetria de informação, os custos de transação ou o poder de monopólio), poder-se-ia conceber um plano em que o indesejável *trade-off* entre justiça e mercado seria anulado ou ao menos atenuado, em uma “situação de ganha-ganha em que a regulação apoie,

³⁴⁴ No original: “Instead of limiting state intervention to a minimum, flexicurity rhymes with a strong and interventionist state. Instead of leaving the economy alone, the state assumes a complementary or even symbiotic role vis-à-vis the market. It is for this fact, also, that the accusation against flexicurity of being ‘neo-liberal’ does not make much sense: At least as long as we stick to the definition used in economic theory (a minimalistic state, which does, however, interfere in market processes to facilitate and preserve competition), neoliberalism is mutually exclusive with flexicurity”. Tradução do autor (LEHWEB-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 37).

³⁴⁵ DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe. *Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law, p. 17. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016.

³⁴⁶ Cf. DAVIDOV, Guy. The (changing?) idea of labour law. *International Labour Review*. Vol. 146, n. 3-4. 2007.

simultaneamente, tanto as preocupações com a equidade como aquelas concernentes à eficiência”³⁴⁷³⁴⁸.

Essa parece ser a abertura teórica que viabiliza a discussão sobre uma proposta de reformulação das estruturas do mercado de trabalho alicerçada no conceito da *flexicurity*, desde que projetada como essencialmente se pretendeu (i.e., desenvolvimento de um arcabouço regulatório de aprimoramento do sistema do emprego).

Assumindo essa posição, passa-se ao desafio de aferir a capacidade que a teoria apresenta de, na prática das relações sociais, assimilar todas as dimensões inerentes ao Direito do Trabalho (confiança e desconfiança; fusão e conflito de interesses; comportamentos racional e irracional; eficiências e ineficiências)³⁴⁹ e conseguir implementar a importante tarefa redistributiva de mitigação da vulnerabilidade inata à classe empregada vis-à-vis os empregadores, questionamento que embasou esta pesquisa.

A avaliação da aptidão da *flexicurity* para se firmar como instrumento de correção do desequilíbrio de possibilidades presente nas relações de trabalho clama por uma melhor interpretação de sua própria definição, especialmente em razão das já mencionadas amplitude e vagueza potencial de suas formulações³⁵⁰.

De acordo com a análise de Kazutoshi Chatani³⁵¹, o primeiro passo para uma melhor compreensão do conceito passa pela assimilação de que a *flexicurity* não se confunde com uma fórmula política estática. O instituto, em verdade, desenvolve-se a partir da ideia de compartilhamento de um objetivo político e de um princípio comum, ambos em vista da construção de um mercado de trabalho permeado por mais e melhores empregos (clara alusão às proposições da EES)³⁵². Preserva-se, contudo, razoável margem de adaptação em

³⁴⁷ No original: “In such cases there no longer is a trade-off between equity and efficiency, between justice and the market; it is a win-win situation, where a regulation supports both equity concerns and efficiency at the same time”. Tradução do autor (Ibid., p. 315).

³⁴⁸ Ao tratar da dialética entre equidade e eficiência, Davidov nega a pretensão de que as leis trabalhistas nunca causem ineficiências; essas (ineficiências) podem e devem ser analisadas caso a caso, na pretensão de evita-las e aprimorar o funcionamento das normas individualmente consideradas. Entretanto, defende que o *trade-off* entre as duas posições seria muito menos dramático do que tradicionalmente se descreve, dado que as ineficiências não são resultado automático e necessário das regulações do trabalho, que, inversamente, podem apresentar um impacto positivo no funcionamento do mercado (Ibid., loc. cit.).

³⁴⁹ DAVIDOV, Guy. The (changing?) idea of labour law. *International Labour Review*. Vol. 146, n. 3-4. 2007, p. 318.

³⁵⁰ Nesse aspecto, convida-se o leitor a retomar a análise realizada no capítulo 3 da pesquisa.

³⁵¹ CF. CHATANI, Kazutoshi. From corporate-centred security to flexicurity in Japan. *International Labour Office, Employment Analysis and research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department*. Geneva: ILO (Employment Sector – Employment Working Paper nº 17), p. 65, 2008.

³⁵² Ver item 2.4 da pesquisa (“Os novos desafios da European Employment Strategy (EES): reflexão sobre a política de criação de ‘mais e melhores trabalhos’ na União Europeia”).

consideração aos ambientes socioeconômico e cultural naturalmente diferentes de cada país que compartilha desses objetivo e princípio.

A resiliência do conceito, que não pode ser confundida com imprecisão técnica, é explicada pelo autor com base na concepção de que o processo de implementação da *flexicurity* pode se realizar a partir de diferentes caminhos ou mecanismos. Exemplificadamente, aponta que países em que se constata um maior grau de segmentação do mercado de trabalho poderiam alcançar seus objetivos por meio de uma melhor e mais uniforme distribuição dos elementos da flexibilidade e da segurança entre os diversos tipos de trabalhadores; em outro cenário, países em que há um significativo número de trabalhadores informais poderiam optar por enfatizar políticas ativas de mercado de trabalho e desenvolver políticas de aprendizado contínuo, em prol dos mesmos objetivos. Em ambos os casos, independente da via escolhida, a essência da proposta se encontra na possibilidade de estabelecimento de um canal de diálogo que permita a perquirição e a definição das soluções adequadas para o problema diagnosticado³⁵³.

Uma segunda correção interpretativa advém de um ponto em comum entre a *flexicurity* e a teoria dos mercados de trabalho transicionais e foi sugerida por Bernard Gazier e Jérôme Gautié em razão da constatação da existência de duas compreensões equivocadas (erros interpretativos) sobre alguns dos objetivos básicos dos conceitos. Segundo os autores, tanto se equivoca quem afirma que a TLM e a *flexicurity* advogam pela promoção de um sistema baseado em empregos instáveis mais ou menos compensados, quanto quem endossa a ideia de um mundo emergente de “trabalhadores de portfólio” (i.e., que trabalham para diversos empregadores, em diferentes condições, ao mesmo tempo) sem forte envolvimento com as empresas e cujo sucesso está necessariamente relacionado ao grau de mobilidade que consigam implementar em suas trajetórias³⁵⁴.

Essa linha crítica, ilustrada pelas inferências acima apontadas, traduz uma concepção distorcida do enfoque dado pelas teorias à figura das *transições* pertinentes às trajetórias de trabalho, partindo de uma suposta sobrevalorização da dimensão da mobilidade do emprego e de uma desvalorização da estabilidade na vida laboral. O desacerto se encontra no momento em que equivocadamente se considera como propósito o que, na verdade, nada mais é do que uma das características observadas como premissa fática das formulações teóricas. Explica-se: ao

³⁵³ O desenvolvimento, manutenção e aprimoramento desse sistema, como dirá Auer, implica um aparato de diálogo social em bom funcionamento que abra caminho para ambas as partes das relações industriais e o governo negociem os possíveis e adequados *trade-offs*, responsabilidades e compartilhem todos os custos envolvidos (AUER, Peter. Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work. *Economic and Labour Market Papers*. Geneva: ILO. 12/2007, p. 13).

³⁵⁴ GAZIER, Bernard; GAUTIÉ, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. halshs-00363404, versão 1, 23/02/2009, p. 13.

exaltarem a mobilidade como elemento inerente ao mercado de trabalho contemporâneo não se está querendo afirmar que essa mesma mobilidade deva ser considerada um estado a ser buscado, como se fosse o ponto de chegada do sistema ideal.

Ao destacar a necessidade de mudança de perspectiva no paradigma da segurança social – da *segurança no trabalho* para a *segurança de um emprego*, como anunciado por Wilthagen³⁵⁵ -, TLM e *flexicurity* não passaram a defender a abolição dos empregos de longo prazo com um único empregador, em uma espécie de estratégia de substituição de modelos. O que se propõe é a alteração do prisma de análise, de modo a que se conceba a chegada a um nível de segurança que vá além daquele tradicionalmente experimentado, incorporando tanto a segurança dentro quanto fora das empresas (políticas de proteção social) e tutelando simultaneamente o emprego e as mudanças de estágio laboral (transições), o que Peter Auer chama de “segurança de mercado de trabalho”:

Vista sob a perspectiva da trajetória profissional ao longo do curso da vida de um indivíduo, a segurança de mercado de trabalho consistirá de uma combinação de contratos de trabalho com um (e ao longo da vida, vários) empregadores mais períodos de não-trabalho como o desemprego, o exercício de deveres familiares ou períodos de treinamento, ou mesmo de trabalho parcial – como o trabalho em regime de tempo parcial e de curta duração -, durante o qual o rendimento e a empregabilidade são pelo menos parcialmente mantidos [...] Segurança de emprego com flexibilidade de ajustamento interno e transições externas protegidas para os que dela necessitam são os dois lados da segurança de mercado de trabalho em mercados de trabalho flexíveis.³⁵⁶

Ainda segundo Auer, não obstante ser possível elencar argumentos em prol de vínculos precários como contratos a prazo ou em regime de tempo parcial (v.g., o fato de que em economias abertas o contrato totalmente estável é impossível ou ao menos indesejado por trabalhadores e empresas), o contrato de trabalho padrão deve sim permanecer como norma e fonte da maioria dos direitos sociais que garantam o trabalho decente. Mesmo porque, “a real segurança de emprego deve efetivamente ser a âncora de todos os sistemas de emprego, bem

³⁵⁵ WILTHAGEN, Ton. *Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform?* Discussion Paper FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

³⁵⁶ No original: “Seen from the perspective of the life-long professional trajectory of an individual, labour market security will consist of a combination of employment contracts with one (and over the life course several) employers plus periods of nonwork such as unemployment, family duties or training, or partial work such as part-time and short time work, during which income and employability are at least partially maintained [...] Employment security with internal adjustment flexibility and protected external transitions for those needing it, are the two sides of labour market security in flexible labour markets”. Tradução do autor (AUER, Peter. Does flexicurity work in economic crises? International Institute for Labour Studies, ILO. Geneva, Draft version, p. 33-50, 2010, p. 43).

como aumentar o número de empregos bons e estáveis deve ser o objetivo e o ponto de chegada, temporário ou permanente, de todas as transições bem-sucedidas no mercado de trabalho”³⁵⁷.

Em suma, o argumento consolida a ideia de que, ainda que o contrato padrão seja inegavelmente o núcleo do sistema social, o contexto contemporâneo das relações laborais (cada vez mais) não permite que todos os indivíduos tenham acesso a empregos estáveis e, mais do que isso, neles permaneçam por longos períodos. A mobilidade, seja voluntária, seja involuntária, passa a ser considerada elemento de presença incontestável nos mercados de trabalho, e as teorias em voga (*flexicurity* e TLM) sugerem que, dada essa mobilidade, a reprodução coordenada do sistema esteja adstrita às ferramentas de intervenção que propiciem que a segurança do trabalho advinha de fontes mais amplas e resilientes do que o modelo vinculado unicamente na relação interna dos indivíduos com as empresas³⁵⁸.

Assimiladas algumas das principais ponderações teóricas que se faziam necessárias para o prosseguimento da análise das perspectivas da teoria, passa-se a avaliar duas situações chave que foram levantadas durante a pesquisa e que impactam diretamente nas conclusões acerca do paralelo traçado entre a *flexicurity* e o paradigma da inclusão social. A primeira delas, especialmente desafiada no terceiro capítulo, trata do relacionamento da estratégia de emprego europeia com a grave crise que abalou as estruturas do capitalismo globalizado a partir do biênio 2008-2009. A segunda, que se infere da metodologia de análise aplicada nas políticas públicas brasileiras no quinto capítulo, aponta os caminhos de diálogo entre a *flexicurity* e o núcleo das propostas de intervenção no mercado de trabalho do Brasil.

A primeira conjuntura converge algumas das críticas instituídas acerca da sustentabilidade da proposta baseada no aprimoramento do nexo de flexibilidade-segurança do mercado de trabalho em um contexto de falecimento das estruturas de bem-estar social, que passaram a ser frontalmente atacadas por um discurso que se limita a enxergar na aplicação de medidas de austeridade a solução dos problemas econômicos. Retomando os apontamentos críticos de António Manuel Hespanha³⁵⁹, afirmou-se que a ideia dos “*trade-offs* equilibrados” da *flexicurity*, especialmente espelhados no modelo clássico dinamarquês (altos níveis de

³⁵⁷ No original: “Real employment security should indeed be the anchor of all employment systems and increasing the number of good and stable jobs should be the aim and a temporary or permanent end-point of all successful transitions on the labour market”. Tradução do autor (AUER, Peter. Does flexicurity work in economic crises? *International Institute for Labour Studies*, ILO. Geneva, Draft version, p. 33-50, 2010., p. 42)

³⁵⁸ Neste aspecto, há um diálogo constante com a proposta dos círculos de “direitos sociais de saque” do Relatório Supiot (Cf. SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001).

³⁵⁹ Cf. HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”. Crise, Direito e argumentação jurídica. *Revista do Ministério Público*, n. 130, 2012, Lisboa, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, p. 9-80. Disponível em: <<http://rmp.smmp.pt/indice-do-n-130/>>. Acesso em: 15.10.2016.

flexibilidade externa coordenados com um sistema de proteção social generoso), estaria sendo capturada (ou seria seu principal instrumento) por uma agenda política de cunho neoliberal, pautada na desregulação radical da atividade econômica e na desproteção dos agentes mais vulneráveis do sistema produtivo.

O cenário propiciado pelos tempos de crise financeira generalizada, como dirá Peter Auer, serve de excelente teste para a averiguação da eficácia das diferentes formas de ajuste do mercado de trabalho. Segundo o autor³⁶⁰, três propostas merecem destaque: a primeira, ligada ao paradigma da flexibilidade dos mercados, irá defender a correção dos problemas pela ação das ‘forças de mercado’ no tempo, o mais afastado possível da intervenção estatal; a segunda, associada ao modelo ortodoxo mais rígido, irá afirmar que a reação do sistema é lenta e assumirá a ocorrência da acentuação do desemprego no médio prazo após um breve período de estabilidade, bem como a intensificação da segmentação do mercado; a terceira, baseada no princípio da *flexicurity*, assumirá o ajuste demandado pelo mercado por meio de mecanismos típicos de *lay-off* ao mesmo tempo em que defenderá a aplicação de pacotes de benefícios sociais robustos aos indivíduos que perderam seus empregos, acreditando que o processo de reintegração se dará após a ativação completa desse mecanismo.

O embate criado entre as vertentes anunciadas, impulsionado pelo declínio do capitalismo global, fez nascer a questão essencial que desafiou a validade da *flexicurity* após mais de uma década de maturação da teoria, colocando em dúvida, inclusive, o direcionamento do tão aclamado modelo social europeu (ESM): os países adotantes do modelo de instituições e políticas sugerido pelo ‘triângulo dourado’ dinamarquês³⁶¹ sobreviverão ao choque econômico melhor do que os países que confiaram nos institutos protecionistas tradicionais baseados em regras ?

Como afirmarão Bernard Gazier e Jérôme Gautié, seria prematuro afirmar que a crise econômica anunciou o “fim da *flexicurity*” ou que ‘sua promessa estaria rompida’³⁶², mesmo diante de alguns indicadores de emprego ruins. Isso se deve ao fato de que, considerando que a *flexicurity* não se limita a uma só combinação de flexibilidade e segurança (devendo também incluir formas de flexibilidade direcionadas aos interesses dos trabalhadores), várias formas de ajuste interno dos mercados de trabalho, como os arranjos de *short-time working* (nos quais o

³⁶⁰ AUER, Peter. Does flexicurity work in economic crises? *International Institute for Labour Studies*, ILO. Geneva, Draft version, p. 33-50, 2010, p. 33.

³⁶¹ Convida-se o leitor a retomar o item 2.3 da pesquisa (“Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: origem, conceito e perspectivas da teoria da *flexicurity*”).

³⁶² GAZIER, Bernard; GAUTIÉ, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. halshs-00363404, versão 1, 23/02/2009, p. 17.

mencionado PPE ou PSE foi inspirado)³⁶³, obtiveram significativo sucesso em vários Estados Membros da EU (o mais expressivo sendo a Alemanha).

E não é só isso. Christos Louvaris Fasois aponta que mesmo o modelo estandardizado da Dinamarca, a despeito da abundância de críticas levantadas desde o biênio 2008-2009, foi capaz de mitigar com eficácia as repercussões da crise, graças a uma combinação de políticas macroeconômicas gerais (altos impostos, homogeneidade de renda e distribuição igualitária de benefícios sociais) e iniciativas seletivas do mercado de trabalho, que evitaram que qualquer tipo de medida desesperada ou extraordinária tenha sido tomada, conservando intactas as estruturas trabalhistas³⁶⁴.

Ainda que tenha havido um decréscimo nas taxas de emprego e crescimento nos países da EU de uma forma geral, bem como nenhum resultado impressionante tenha sido constatado, o autor considera sensato afirmar que as políticas de *flexicurity* têm se mostrado eficientes ao longo do período do choque econômico, conseguindo manter seus elementos teóricos inalterados. Funcionou, assim, como um importante fator de estabilização das condições do mercado de trabalho sem o qual o desemprego e a dívida pública teriam atingido níveis desagradáveis.

Extraí-se dessas anotações uma conclusão importante. As mudanças de panorama originados pela instabilidade econômica do capital transformaram os resultados operados pelos sistemas de *flexicurity* (de uma política de promoção de treinamento e refinamento da mão-de-obra para uma política de geração de emprego e absorção do mercado). Com isso, ainda que não se tenha anulado sua proposta inicial de redução do custo social do desemprego e de elevação do grau de segurança dos trabalhadores, houve significativo aumento da dificuldade na coordenação do modo de aplicação de seus elementos mais basilares.

E isso se coloca em evidência quando se volta os olhos ao contraponto da qualidade dos postos de trabalho mantidos e gerados com base em medidas de flexibilidade (sejam elas externas, sejam elas internas). Daí se pergunta: a pretensão de estabilização do mercado justifica a introdução de quais instrumentos de flexibilização e reforma das instituições do trabalho? Países que não compartilham do perfil cooperativo e de diálogo similar à Dinamarca também seriam capazes de aplicar parâmetros de segurança social que efetivamente se harmonizem com a agenda de “modernização das relações trabalhistas”?

³⁶³ Remete-se ao item 5.3 da pesquisa (“Políticas de segurança no mercado de trabalho brasileiro”).

³⁶⁴ FASOIS, C. L. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012, p. 39.

Essas questões direcionam para a segunda situação mencionada, relacionada às possibilidades de interseção entre a teoria da *flexicurity* e as propostas de reforma do mercado de trabalho brasileiro.

O estudo comparado desenvolvido no capítulo 5 da pesquisa colou lado a lado o projeto de origem europeia que traduz o esforço de implementação de reformas integrativas e complementares das estruturas do trabalho com outros que, no sentir do pesquisador, melhor representam a agenda brasileira construída nos últimos anos em prol de uma ideia de adaptação das instituições de regência das relações de trabalho. Para que essa potencial ligação fosse testada, buscou-se desenhar um paralelo baseado na premissa de que a experiência da *flexicurity* poderia exportar pressupostos e ou lições quanto a um caminho eficiente de abordagem dos problemas de inclusão social através do trabalho.

A aplicação dos indicadores de Mandl e Celikel-Esser³⁶⁵, utilizados para avaliar a elegibilidade dos instrumentos políticos ao conceito da *flexicurity*, confirmou a hipótese anteriormente levantada: o grupo político dominante no Brasil, cujo poderio econômico lhe garante posição de prevalência na autoria da esmagadora maioria das pautas legislativas (aí incluídas as medidas de alteração das normas de regulação do trabalho), não compactua com a abertura para o estabelecimento de um compromisso real de coordenação dos atores do mercado de trabalho; quase que em sua totalidade, as medidas de reforma ou tendem a impor cenários enviesados para a dimensão da flexibilidade, por meio de mecanismos que retiram limitações impostas pelas normas sem alterar as estruturas de balanceamento do mercado (como no caso do PLC nº 30/2015, que regulamenta os contratos de terceirização), ou se limitam a trabalhar com elementos isolados da dimensão da segurança, sem que se opere um sistema efetivamente integrado de coordenação do trabalho (como no caso do PRONATEC).

A análise realizada serviu para reforçar a compreensão de que, no contexto brasileiro, os atores dominantes ainda impõem ao Direito do Trabalho a alcunha de obstáculo ao desenvolvimento, deixando que a máxima economicista da eficiência, usualmente vinculada ao pensamento neoliberal, sobreponha-se a qualquer projeto fundamentado em proposições de equidade das forças do mercado, o que acaba por negar a possibilidade de uma harmonização. Daí a se reforçar a associação de que, no Brasil, flexibilidade nada mais é do que sinônimo de precariedade das condições de trabalho.

³⁶⁵ MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/F7uOyg>>. Acesso em: 03/01/2017

No entanto, esta concepção pode não ser totalizante. A introdução na legislação brasileira do Programa Seguro-Emprego (antigo Programa de Proteção ao Emprego, instituído pela Lei nº 13.189/15) – que, como já mencionado, trata-se de uma das ferramentas mais tradicionais das figuras de políticas ativas de mercado de trabalho utilizadas na EU – exemplifica a abertura da estrutura nacional para a adoção de medidas que relacionem elementos inspirados nos princípios da *flexicurity*³⁶⁶ contra as insuficiências do sistema de emprego, não necessariamente aplicadas em períodos de instabilidade econômica (a agenda da *flexicurity* não deve ser confundida com um pacote de medidas anticrise).

Não obstante a inegável dificuldade originada pela tradição das relações industriais no Brasil, especialmente ante a fragilidade histórica das estruturas de diálogo social, poder-se-ia vislumbrar a propositura de mecanismos voltados à mitigação do problema da segmentação do mercado de trabalho brasileiro a partir de políticas mais dialéticas, responsivas e inclusivas, que trabalhem a conjugação de elementos de flexibilidade e segurança em busca da equalização das relações de trabalho, sem que, contudo, pretenda se negar a desigualdade ontológica da interação empregado-empregador. Nesse aspecto, o próprio caráter de certo modo inespecífico dos princípios que formam o conceito da *flexicurity*³⁶⁷ pode favorecer a modulação de estratégias melhor adaptadas à cultura local³⁶⁸, pautando-se em parâmetros que direcionem a elaboração dos instrumentos políticos (aqui a *flexicurity* atua como agenda política, como “um conjunto organizado de razões e medidas subjacentes”³⁶⁹), o que se faria possível através da aplicação *a priori* dos indicadores utilizados no quinto capítulo da pesquisa (i.e., os indicadores funcionariam como requisitos a serem preenchidos no processo de construção e não somente na averiguação dos resultados das medidas).

O debate, contudo, vai mais além (e retorna ao primeiro problema). A dificuldade observada em se conjecturar a introdução de uma filosofia política baseada nos elementos da *flexicurity* no Brasil, dadas as idiosincrasias sociais, políticas, econômicas e culturais locais, remonta a outro obstáculo anunciado pela crítica que postulou a expressiva falta de confiança na teoria, especialmente após o advento da crise financeira internacional do capitalismo.

³⁶⁶ Retoma-se as ideias exploradas no item 2.3 da pesquisa (“Flexibilidade e segurança no mercado de trabalho: origem, conceito e perspectivas da teoria da *flexicurity*”).

³⁶⁷ Cf. AUER, Peter. What’s in a name? The rise (and fall?) of flexicurity. *Journal of Industrial Relations*. SAGE Publications Ltd., p. 371-386, 2010.

³⁶⁸ Importante ressaltar que não se encontra nos objetivos da pesquisa a proposição, para o cenário brasileiro, de políticas e instrumentos inspirados no conceito da *flexicurity*, mas somente a análise crítica de sua consistência teórica.

³⁶⁹ No original: “These ‘strategies’ and ‘agendas’ go beyond a simple collection of proposed measures with a timetable (a ‘plan’) and propose an organised set of reasons and measurements underlying several measures and ‘plans’”. Tradução do autor (AUER, Peter; GAZIER, Bernard. Flexicurity as a policy agenda. *CESifo DICE Report*, 4/2008, p. 4).

A partir da constatação do altíssimo custo fiscal de manutenção do movimento institucional que vem sendo aplicado com relativo sucesso no mercado de trabalho dinamarquês nas últimas décadas, maior impeditivo para a extrapolação dessa estrutura para outros países europeus (e quiçá da América Latina) que, cada vez mais, incorporam o espírito de uma “comunidade de austeridade”^{370 371}, revela uma terceira e mais profunda fragilidade da teoria: a *flexicurity* poderia ser considerada a única resposta ao enfraquecimento das estruturas do *welfare state* e dos mecanismos protetivos do trabalho? Mais do que isso, haveria a necessidade de que outros elementos suplementares fossem identificados e aderidos à proposta? Esses questionamentos sintetizam a dúvida levantada por Gazier e Gautié³⁷² sobre a necessidade de se trazer à tona outros elementos para além da *flexicurity* que possam construir uma versão politicamente aceitável e operacional do conceito, de forma a superar a maioria (se não todas) as dificuldades até aqui relatadas e consolidá-la como um projeto integralmente desejável.

A abordagem que parece responder da melhor forma a dúvida posta, harmonizando-se com as ideias que vêm sendo construídas ao longo da pesquisa e arrematando o debate proposto neste sexto capítulo, advém do argumento desenvolvido por René Lehwed-Litzmann. Em sua tese, o autor propõe uma completa revisão das premissas, elementos e objetivos da agenda da *flexicurity*³⁷³ a partir de um novo ponto referencial, oriundo da doutrina de Amartya Sen³⁷⁴: as capacidades humanas de viverem vidas melhores, mais longas e mais cheias de significado, a partir da expansão das liberdades reais que as pessoas (subjetivamente) e a sociedade (intersubjetivamente) efetivamente valorizem.

De acordo com ele, a reflexão acerca das perspectivas da *flexicurity* deveriam ocorrer em um plano filosoficamente muito mais profundo e deveriam abranger um escopo muito maior de questões do que aquelas puramente relativas à sustentação financeira da proposta ou das modalidades de flexibilidade (aceitáveis) a serem aplicadas. Por se tratar de um projeto

³⁷⁰ LEHWED-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 70.

³⁷¹ Reitera-se, neste ponto, a crítica construída no item 3.2 da pesquisa (“Flexicurity, politização e o discurso de austeridade”).

³⁷² GAZIER, Bernard; GAUTIÉ, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. halshs-00363404, versão 1, 23/02/2009, p. 12.

³⁷³ Segundo aponta, após o ano de 2008, houve um impulso generalizado no sentido de se repensar a *flexicurity* como centro da agenda política de emprego da EU, o que teria sido desencadeado pela reversão das tendências positivas do mercado de trabalho na maioria dos países europeus (taxas de desemprego) e pelas limitações orçamentárias ocasionadas pela crise financeira. A crise econômica teria, assim, ressaltado a capacidade desigual dos Estados Membros de financiarem medidas de *flexicurity*, especialmente nos locais onde os problemas relacionados ao mercado de trabalho eram mais severos (LEHWED-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 264).

³⁷⁴ Cf. SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

grandioso de reforma com potencial de alterar toda a estrutura dos mercados de trabalho, bem como a vida de um grande universo de pessoas (referindo-se, nesse caso, à comunidade europeia), a teoria deveria ser pensada não a partir de seus mecanismos, mas em torno de seu ponto de chegada (que tipo de sociedade se pretende criar?).

Para isso, apresenta a necessidade de ressignificação do conteúdo da teoria sobre um novo referencial normativo, que se seria a teoria das capacidades (*capability approach* - CA).

O problema da agenda atual da *flexicurity*, segundo esclarece Lehweb-Litzmann, estaria no fato de que ela é normalmente justificada sob uma falsa presunção de que, sob o ponto de vista individual dos trabalhadores, haveria um desejo e uma necessidade de aprimoramento da flexibilidade e da segurança nos sistemas de emprego. Contudo, ao assim estabelecer sem que se tenha desenvolvido as repercussões dos conceitos de *participação social* e de *distribuição de bem-estar*, acaba por gerar uma ideia precoce e inacabada de um projeto em que todos os envolvidos se beneficiariam ao final, isto é, sobre uma concepção de “ganha-ganha” mal fundamentada que exclui as tensões geradas para aqueles que fatalmente não serão atingidos por um cenário positivo.

Isso porque o discurso corrente acaba por mascarar a desigualdade naturalmente esperada na capacidade de diferentes grupos em lidar com o fenômeno da flexibilidade, dado que as condições individuais não são levadas em consideração, mesmo que se negue o repetido princípio do *one-size-fits-all*. A compreensão pode ser facilitada por meio de uma ilustração: para os trabalhadores que necessariamente estariam desempregados se não fosse a criação de empregos flexíveis (v.g., em regime de tempo parcial), a promessa de intensificação mútua das dimensões da flexibilidade e da segurança pode soar interessante e aceitável; por outro lado, para os trabalhadores que, naquele momento, encontrem-se em posições estáveis em um contrato de emprego padrão, haveria uma demanda certa por mais mecanismos concretos e transparentes de segurança antes de que qualquer aumento das condições de flexibilidade do mercado seja aceito³⁷⁵.

O que o autor observa é uma inversão de valores sobre os desejos dos individuais trabalhadores. Corrigindo essa situação a partir da aplicação da perspectiva da CA, a flexibilidade e a segurança passariam a ser compreendidas e limitadas à sua função instrumental (e não como objeto de desejo) de realização da capacidade e da liberdade humana, de modo a

³⁷⁵ De acordo com Simon Deakin, a redução de custos regulatórios por meio de processos de desregulação tende a ser contra produtiva em relação aos trabalhadores núcleo (aqueles inseridos em contratos de emprego padrão), levando a uma diminuição da produtividade e da inovação dentro da empresa (DEAKIN, Simon. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013, p. 15)

que as pessoas possam ser e fazer o que consideram valioso. A *flexicurity*, assim, passaria a atuar como mecanismo de ampliação da estrutura de oportunidades que subjaz a biografia de um trabalhador:

Reformular a *flexicurity* com a CA equivale a transformar o objetivo de promover a flexibilidade e a segurança dos trabalhadores e das empresas no mercado de trabalho na promoção da liberdade humana através da melhoria da flexibilidade e da segurança no mercado de trabalho (...) Se os trabalhadores precisam de flexibilidade em suas trajetórias, isso não inclui flexibilidade aleatória ou imposta, mas uma flexibilidade que adapte as demandas da vida profissional às necessidades de suas trajetórias. Enquanto a agenda da flexibilidade pura trabalha para melhorar a estrutura de oportunidades dos empregadores, a *flexicurity* associada à CA procuraria criar um leque melhorado de opções estratégicas para os trabalhadores³⁷⁶.

O argumento de Lehwed-Litzmann se consolida na ideia de que a *flexicurity* somente estará bem posicionada a partir do momento em que possa ser utilizada como ferramenta efetiva de expansão da liberdade dos trabalhadores em seus projetos de vida, abrindo espaço para que se possa decidir pela realização de diferentes alternativas. Dentro desse panorama, o “componente da flexibilidade representaria as opções do mercado de trabalho institucionalmente possíveis, enquanto a segurança poderia ser interpretada como o [instrumento de] controle que os trabalhadores possuem sobre essas opções”³⁷⁷, controle esse que deve derivar do aumento do poder de barganha dos trabalhadores, tanto por meio da criação de proteções legais contra a implantação de certas formas de flexibilidade, quanto pela garantia de voz no processo decisório, quanto pela estruturação de benefícios de renda não condicionados à dispensa (“opções de saída” dos contratos).

A introdução da teoria de Amartya Sen transformaria a percepção da *flexicurity* em um sistema muito mais exigente do que a simples ideia de tornar o trabalho flexível seguro, é dizer, de fornecer algum tipo de compensação para que o indivíduo aceite (ou, de fato, seja forçado a) trabalhar sob condições flexíveis. Seria, assim, a implementação da “liberdade

³⁷⁶ No original: “Re-formulating flexicurity with the CA transforms the aim of promoting workers’ and firms’ flexibility and security in the labour-market into promoting human freedom by means of raising flexibility and security in the labour-market (...) If workers need flexibility in their employment trajectories, this does not include random or imposed flexibility, but flexibility which adapts the demands of working life to the necessities of workers’ trajectories. While the flexibility agenda has mostly improved the opportunity structure of employers, a capability-friendly flexicurity would seek to create an improved menu of strategic options for workers”. Tradução do autor (LEHWED-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 128).

³⁷⁷ No original: “Flexicurity is well-positioned to enhance workers’ freedom: its flexibility component stands for the labour-market options which are institutionally possible, while security can be read as the control which workers have over these options”. Tradução do autor (Ibid., p. 129).

positiva de utilizar a flexibilidade sem prejudicar a liberdade negativa [segurança] para evitar um abuso dessa flexibilidade³⁷⁸.

Esta simbiose se faria possível, complementa o autor, em função de as teorias compartilharem de uma mesma razão de ser, não obstante terem trilhado caminhos diametralmente opostos (a *flexicurity* se originou em um processo político e só posteriormente veio a se tornar objeto de pesquisa acadêmica; a CA, ao contrário, tem sua origem nos estudos interseccionais dos campos da economia e da filosofia, posteriormente alçada à condição de diretriz da atividade legiferante). Tanto a CA quanto a *flexicurity* teriam se consolidado, assim, como resposta ao crescimento da heterogeneidade e de individualização nas sociedades modernas³⁷⁹, traduzindo estratégias criadas a partir de um processo constante de busca por segurança ante a complexidade e efemeridade dos riscos sociais³⁸⁰. Daí adviria o potencial para que possam se consolidar como paradigma da ação em sociedade, como vias alternativas de alocação de recursos e enfrentamento dos desafios atuais.

Para além da mera eliminação de barreiras institucionais (isto é, como pura política de flexibilidade), a *flexicurity* norteadas pela CA poderia ser posta como mecanismo de reorientação da atividade estatal (e não redução), contribuindo para a construção de mecanismos regulatórios que adequadamente abordem as causas subjacentes às desigualdades nos mercados de trabalho com foco na potencialização da liberdade de ser e fazer dos indivíduos.

Por meio da lógica de investimento social, portanto, a estratégia da *flexicurity* delinearía a forma com que o Estado deve desempenhar um papel ativo de formulação e implementação de políticas para mitigar as falhas de mercado (notadamente, da exclusão social). Voltaria-se, assim, para que se garantisse que, em um cenário ideal, os trabalhadores não sejam simplesmente compensados por terem que arcar com as muitas dimensões possíveis da flexibilidade, mas que possam exercer um papel decisório ativo em como utilizá-las, em pleno exercício de sua liberdade de escolha.

O grande objetivo extraído do núcleo da *flexicurity* seria de estabelecer premissas e caminhos para o alargamento e equalização da estrutura de oportunidades subjacentes às carreiras dos trabalhadores, permitindo-lhes que persigam seus projetos biográficos de maneira

³⁷⁸ No original: “Flexicurity can only do better if it adds the positive freedom to use flexibility without eroding the negative freedom to prevent an abuse of flexibility”. Tradução do autor (Ibid., loc. cit.).

³⁷⁹ Sobre o tema, Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

³⁸⁰ Sobre o problema da repartição dos riscos sociais no declínio dos *welfare states*, reitera-se os apontamentos do item 2.1 da pesquisa (“O problema da repartição dos riscos sociais e a reformulação do *Welfare State*”).

real. Seria, como dirá Lehwieb-Litzmann³⁸¹, uma forma de investimento no recurso mais valioso das economias: os próprios trabalhadores.

Estendendo o argumento um pouco mais, pode-se inferir da proposta de ressignificação da *flexicurity* a partir da teoria das capacidades a pretensão de que seja assegurado um espaço institucional democrático para que os trabalhadores passem a exercer um papel de prevalência no processo político, de modo que os grupos mais expostos aos riscos sociais e econômicos também possam exercer voz decisória. Na contramão das críticas levantadas contra algumas das formulações originais da teoria, especialmente direcionadas para os discursos que distorceram seus propósitos centrais, a simbiose entre a *flexicurity* e a CA remonta diretamente à orientação do papel do Direito do Trabalho como mecanismo não só de mitigação dos efeitos dos riscos sociais, mas como elemento essencial de estabelecimento de condições de deliberação efetivas dentro e fora do ambiente de trabalho, como ensinam Deakin e Rogowski³⁸² e Supiot³⁸³.

Finalmente, não se pode deixar de pontuar que o diálogo entre as instituições trabalhistas do Brasil e a agenda da *flexicurity* pode se mostrar mais desejável com a introdução do referencial da teoria de Amartya Sen. Ainda que se esteja pareando dois cenários consideravelmente distintos em seus aspectos sociais, econômicos e políticos, também quanto à dinâmica de seus mercados de trabalho (como retratado nos capítulos iniciais da pesquisa, as teorias chave estudadas – TLM e *flexicurity* – foram vislumbradas a partir de um movimento muito característico das relações de trabalho e do capitalismo produtivo da União Europeia, que retratam uma posição um tanto afastada da realidade brasileira, consideravelmente mais fragilizada), o propósito de implementação de políticas voltadas à potencialização das liberdades poderia vir a servir de grande aliado contra a discriminação social e a exclusão da participação na atividade econômica.

Neste aspecto, partindo da premissa de que a CA seria responsável por fornecer um espectro normativo para julgar a eficácia dos mecanismos institucionais implementados pela *flexicurity* “em termos de até onde eles estenderiam as liberdades substantivas de ação dos

³⁸¹ LEHWEB-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 265.

³⁸² DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe. *Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law, p. 15. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016.

³⁸³ Cf. SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

indivíduos”³⁸⁴, sendo a principal dessas liberdades o próprio acesso ao mercado de trabalho, estar-se-iam fixados os pilares necessários para que uma política integrada comece a responder eficazmente às falhas de segmentação e marginalização do trabalho. Os instrumentos a partir disso desenvolvidos adviriam da mensagem básica da CA: “[a] política que forneça mais capacidade é a política que deve ser implementada”³⁸⁵.

7. CONCLUSÕES

Mais do que necessário, tratar do tema da inclusão no mundo contemporâneo consiste em um desafio contínuo e uma luta inesgotável daqueles que militam pela causa trabalhista e social. Provém da própria essência do Direito do Trabalho, como baluarte da resistência contra o avanço incessante do sistema de produção capitalista e como principal ferramenta de limitação (e, quiçá, reversão) dos processos de mercantilização do trabalho humano.

Como todo debate que envolve a relativização de interesses políticos e econômicos, a inversão de premissas e a quebra de hegemonia de tradições, qualquer proposta com caráter reformista se insere em um ambiente público bastante espinhoso, que demanda um olhar comedido e extremamente crítico sobre muitas das posições externadas sobre o assunto.

Partindo da intenção de ampliar os horizontes de pesquisa e trazer à lume elementos ainda pouco explorados na literatura brasileira, o projeto que ora se conclui buscou no centro da agenda de políticas de mercado de trabalho da comunidade europeia a inspiração para se propor uma nova reflexão sobre as deficiências do sistema de proteção social. Foi assim que, sobre a problematização dessas falhas de funcionamento do mercado de trabalho, que diuturnamente resultam na concretização da situação de vulnerabilidade de parte significativa de homens e mulheres excluídos (integral ou parcialmente) do escopo protetivo que se propôs investigar as dinâmicas transformistas do modelo social europeu (ESM) e da estratégia de emprego europeia (EES), a partir dos conceitos da teoria dos mercados de trabalho transicionais (TLM) e, especialmente, da teoria da *flexicurity*.

³⁸⁴ DEAKIN, Simon; KOUKIADAKI, Aristeia. *Capability theory, employee voice and corporate restructuring: evidence from UK case studies*. CBR research programme on Corporate Governance. Centre for Business Research, University of Cambridge. Working Paper n° 429, December 2011.

³⁸⁵ No original: “The message of the CA is thus simple: The policy which provides the most capability is the policy which should be implemented”. Tradução do autor (LEHWEB-LITZMANN, René). *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014, p. 261).

O ponto de partida da pesquisa é bastante claro: há um inegável desencontro entre os resultados esperados pelos objetivos redistributivos do Direito do Trabalho – traçados em função da clássica desigualdade de poder inata à relação entre empregados e empregadores – e a realidade da organização do sistema produtivo, cuja evolução constante é responsável por alterar a dinâmica essencial da distribuição dos riscos sociais (que até então se fazia relativamente estável, ou ao menos assim aparentava). Daí a se falar – como o faz boa parte da doutrina – em estagnação do sistema protetivo e em crise estrutural do Direito do Trabalho.

A inevitabilidade de correção deste problema é inquestionável. O embaraço e a disputa se iniciam no momento em que as diferentes abordagens são propostas e passam a desagradar uma ou outra face do conflito (tudo se resume, em verdade, a um eterno conflito de interesses, seja de que natureza for – política, econômica, social ou cultural; ao Direito recairá o papel de equalização deste antagonismo).

As propostas advindas da EES (em última análise, da teoria da *flexicurity*) são claramente identificadas com os pressupostos que há muito arregimentam o capitalismo de bem-estar dos Estados europeus, baseado na filosofia de maximização do binômio eficiência econômica e equidade social. O que se observou ao longo da evolução histórica de construção das teorias foi um movimento no sentido de reestabelecimento de premissas estruturais que se esvaneciam: no momento em que o ambiente organizacional dos EM foi alterado de maneira expressiva, fragilizando (e até mesmo anulando) algumas dos pilares do sistema de *welfare* (basicamente, a estrutura familiar e a forma padronizada de organização do trabalho), que chegou até mesmo a ser apontado como insustentável, poderia se esperar que uma proposta que pretendesse reconciliar esse paradigma (retomar o crescimento econômico e recompor o sentimento de segurança social) emergiria com preponderância.

Empreendendo um exercício de pura simplificação com fins didáticos (como se viu ao longo de todo o trabalho, o tema guarda complexidade muito maior do que a simples afirmação que ora se faz; isso se confirma, ainda, pela vasta produção acadêmica elaborada, seja para tentar explicar, seja para defender, seja para criticar), reconhece-se nessa conjuntura tanto o nascituro da *flexicurity* quanto os motivos pelos quais a teoria alcançou tamanha expressividade acadêmica e política em âmbito internacional.

Em decorrência disso, e no mesmo sentido de muitas das críticas a ela direcionadas, uma das importantes reflexões realizadas ao longo da pesquisa se deu em torno das limitações que a própria formação da *flexicurity* impõe ao seu desenvolvimento como teoria autônoma e legítima, notadamente quando se tenta dialogar com cenários e tradições distintos daqueles encontrados em seus países berço.

Claramente, a teoria desenvolvida por Ton Wilthagen se originou (como o próprio autor reconhece) das observações do funcionamento dos mercados de trabalho dos Países Baixos e da Dinamarca, cujos sistemas de emprego demonstravam níveis de coordenação marcantes e, com isso, passaram a se destacar em meio à crise de emprego europeia (com base no modelo que se padronizou de mitigação das limitações aos meios de contratação e dispensa de trabalhadores, conjugado com o fortalecimento dos mecanismos de seguridade social – isto é, ampliação de benefícios de desemprego e de políticas ativas de treinamento e reabilitação profissional).

As peculiaridades identificadas nesses sistemas foram então extrapoladas para um modelo abstrato e princípios, pressupostos e objetivos foram elaborados com base nas medidas que esses dois países haviam tomado como forma de adaptação de seus mercados internos. Assim se definiu o caminho ideal para a reestruturação da EU e que deveria ser seguido pelos demais membros do bloco, dentro dos mecanismos de coordenação (OMC) de “aprendizado mútuo” e “espelhamento de melhores práticas” (ou seja, não-mandatários). Insistia-se, contudo, na máxima de que cada nação encontraria uma rota própria para implementação da *flexicurity* desde que fossem seguidos os princípios estabelecidos pela Comissão Europeia, excluindo a hipótese de aplicação de um pacote único para todos (*one-size-fits-all approach*).

Dentro deste panorama surgem alguns questionamentos: como estabelecer uma teoria de natureza transnacional a partir da modelização de um único sistema? Seria a generalização de princípios e a idealização de medidas indefinidas (ou abertas) o preço a se pagar pela legitimação da *flexicurity* como agenda política universal? Quais os méritos de uma proposta que supostamente nada (de concreto) propõe? Sua compreensão como mecanismo de compartilhamento de objetivos comuns (e não uma fórmula política estática) poderia ser tida como a razão de sua instabilidade? Ou seria seu maior trunfo?

Muitas das respostas que poderiam ser dadas a essas perguntas-problema, que revelam dificuldades aparentemente ainda não solucionadas (com base no que foi estudado até aqui), convergem no que se percebeu ser a falta de um referencial claro e universalizado entre os precursores e críticos da proposta.

Não obstante as interessantes contribuições que os princípios da *flexicurity* inseriram no debate da segurança e do diálogo social (com destaque para a conjugação de políticas ativas de mercado de trabalho e reestruturação dos sistemas de seguridade com a ideia de regulação do “curso de vida” do trabalhador, oriundo das proposições da TLM), evidencia-se de sua vagueza ou dita imprecisão conceitual o ponto comum das críticas, que a teoria, por si só, não logrou êxito em afastar. De fato, ao se restringir ao campo principiológico, de fixação de

diretrizes e objetivos, que se ligam pela ideia relativamente ampla de “reconciliação da flexibilidade e da segurança” no mercado de trabalho, sem que se tenha por bem esclarecido noções básicas de “o que é”, “como é” e “o que deve ser”, mantem-se suscetível tanto ao discurso que tenta lhe deslegitimar como teoria, quanto a um possível desvirtuamento de seus propósitos (daí a se compreender a facilidade de associação da *flexicurity* com as agendas da desregulamentação e das políticas de austeridade).

Ao se notar esse importante vício estrutural (típico de instrumentos que se afirmam como “agendas políticas”), responsável por ensejar uma impressão limitativa de seu campo de aplicação (e até mesmo sua sobrevivência para além de sua origem geopolítica), que uma proposta de definição de um referencial normativo compatível com os anseios que deram vida à esta pesquisa surge como elemento enriquecedor do debate.

A introdução da teoria das capacidades (CA) como critério de avaliação da *flexicurity*, tal como proposto por René Lehweb-Litzmann, parece, de fato, preencher uma lacuna essencial da teoria tanto no campo acadêmico como no campo político, que parecia impedir a convergência de ideias em prol de uma orientação comum entre os diferentes atores sociais. O principal atributo dessa abordagem parece ser a ressignificação do fundamento do argumento central da teoria.

Isso porque, ao se estabelecer como princípio a realização da liberdade humana (em todas as suas dimensões), a teoria se desgarrá de questões puramente ordinárias, como, por exemplo (e especialmente), os níveis de emprego e os índices de funcionamento do mercado de trabalho, para se avançar para preocupações que transcendem as estatísticas: as necessidades básicas e a justiça social. Essas são as premissas básicas que qualquer agenda política deveria, *a priori*, dedicar-se, dado que, impossível se vislumbrar um mercado de trabalho em bom funcionamento sem que seus integrantes não desfrutem de uma vida social e econômica sustentável.

E mais do que complementar a teoria da *flexicurity*, a inserção da doutrina das capacidades parece arrematar um novo estágio evolutivo das agendas políticas desenhadas sobre a estrutura dos mercados de trabalho, que passaram por uma primeira fase baseada na liberalização extrema e na mercantilização do trabalho (agenda da flexibilidade), uma segunda fase em que o dilema da segurança e da negociação é inserido (agenda da *flexicurity*) e, finalmente, a uma terceira fase em que o foco se estabelece nas pré-condições e consequências do trabalho (agenda da *capability-friendly flexicurity*).

Assim, com a adoção do paradigma proposto pela CA (realização da liberdade humana, dentro de valores arbitrados, em conjunto, pelos indivíduos e pela sociedade),

vislumbra-se a possibilidade de extrapolação dessa agenda para outros cenários socioeconômicos e políticos (no caso, o Brasil), dado que se romperia a dependência com o paradigma da modelização institucional (no caso, a Dinamarca ou os Países Baixos). Nesse sentido, os fundamentos da *flexicurity* assumiriam um papel instrumental (guias, direcionamentos) para a realização do propósito de implementação e maximização das capacidades humanas, próprios de um verdadeiro Estado Social.

Muito ainda precisa ser estudado e debatido. O objetivo do projeto, sem qualquer pretensão de esgotamento da matéria, foi o de rascunhar os traços preliminares de um novo prisma de reflexão sobre os caminhos a serem trilhados pelo Direito do Trabalho em um mundo cada vez mais conflituoso, e que parece, de maneira ainda mais aguda, desprezar a importância do universo da exclusão social associada à venda do trabalho.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Túlio Augusto Tayano. *Direitos sociais e o princípio do não retrocesso social*. Revista de Direito do Trabalho, ano 33, n. 124, jan./mar. de 2007, São Paulo: RT.

ALPHAMETRICS LTD. *Flexicurity: indicators on the coverage of certain social protection benefits for persons in flexible employment in the European Union*. VC-2007-0780 Final report, March 2009.

ÁLVARES DA SILVA, Antônio. *Co-gestão no estabelecimento e na empresa*. São Paulo: LTr, 1991.

_____. *Flexibilização das relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2002.

_____. *Globalização, terceirização e a nova visão do tema pelo Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: LTr, 2011.

ALVES, Amauri Cesar. Neoliberalismo, “flexibilização a sangue-frio” e perspectivas no Direito do Trabalho no Brasil. *Revista LTr*. Ano 74 – out – 2010, págs. 1245 a 1255.

_____. *Novo contrato de emprego: parassubordinação trabalhista*. São Paulo: LTr., 2005.

ALVES, Giovanni. *Dimensões da globalização: o capital e suas contradições*. Londrina: Praxis (*free edition*), 2001.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

_____. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia (org.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.

_____. *Adeus ao trabalho?* ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do trabalho. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio/ago. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21460.pdf>> Acesso em: 03/11/2016.

ANTUNES, Ricardo; BRAGA, Ruy. *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009.

ARAÚJO, Francisco Rossal de. *O Direito do Trabalho e o ser humano*. In *Síntese Trabalhista*, nº 114, dezembro de 1998, p. 15 (versão digital).

AUER, Peter. Security in labour markets: combining flexibility with security for decent work. *Economic and Labour Market Papers*. Geneva: ILO. 12/2007.

_____. *Flexicurity and labour market security: what are the issues?* Draft paper, International Labour Organization, 25.07.2008. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/conferences/iwplms/documentos/WP_Papers/Paper_Auer.doc>. Acesso em: 19/01/2017.

_____. Does flexicurity work in economic crises? *International Institute for Labour Studies*, ILO. Geneva, Draft version, p. 33-50, 2010.

_____. What's in a name? The rise (and fall?) of flexicurity. *Journal of Industrial Relations*. SAGE Publications Ltd., p. 371-386, 2010.

AUER, Peter; CHATANI, Kazutoshi. Flexicurity: still going strong or a victim of the crisis? In: TOWNSEND, Keith; WILKINSON, Adrian. *Research handbook on the future of work and employment relations*. Edward Elgar: Cheltenham, p. 253-279, 2010.

AUER, Peter; GAZIER, Bernard. Flexicurity as a policy agenda. *CESifo DICE Report*, 4/2008.

BARBIER, Jean-Claude. *Research on 'open methods of coordination' and national social policies: what sociological theories and methods?* Paper for the RC 19 international conference, Paris, 2-4 September, 2004.

_____. Social Europe and the limits of soft law: the example of flexicurity. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008

_____. From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of 'flexicurity'. In: JØRGENSEN, Henning; MADSEN, Per Kongshøj. *Flexicurity and beyond: finding a new agenda for the European social model*. Copenhagen: DJØF, p.155-188, 2007. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00157430>>. Acesso em: 26/08/2016.

BARROSO, Fábio Túlio. *Novo contrato de trabalho por prazo determinado, flexibilização laboral e internacionalização das relações de trabalho*. Curitiba: Juruá, 2004.

BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

_____. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BECKER, Gary S. Investment in human capital: a theoretical analysis. *The Journal of Political Economy*, Vol. 70, Issue 5, Part 2: Investment in Human Beings (Oct., 1962), p. 9-49.

BEKKER, Sonja; WILTHAGEN, Ton. Europe's pathways to flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 68-73. March/April, 2008.

BERG, Janine. Laws or luck? understanding rising formality in Brazil in the 2000s. In: LEE, S.; McCANN, D. (eds.). *Regulating for decent work: new directions in labour market regulation*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.

BERTHET, Thierry. Flexicurity: an obsolete concept for the European employment strategy and national debates? *Draft paper presented at the ECPR General Conference*. Reykjavik, 2011.

BERTOZZI, Fabio; BONOLI, Giuliano. *Measuring flexicurity at the macro level: conceptual and data availability challenges*. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, 2009.

BRAGA, Ruy. Por uma sociologia da inquietação operária. *Revista Latino-Americana de Estudos do Trabalho*, Rio de Janeiro, n° 27, p. 53-85, 2012.

BRASIL. Decreto-Lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. *Diário Oficial da União*, 9 ago. 1943, retificado pelo Decreto-Lei n° 6.353, de 1944 e pelo Decreto-Lei n° 9.797, de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm>. Acesso em: 27/02/2017.

BRASIL. Lei n° 6.297, de 15 de dezembro de 1975. Dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de imposto sobre a renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 16 dez. 1975. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm>. Acesso em: 22/02/2017.

BRASIL. Lei n° 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 27 out. 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Acesso em: 22/02/2017

BRASIL. Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015. Institui o Programa Seguro-Emprego – PSE. *Diário Oficial da União*, 20 nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13189.htm>. Acesso em: 22/02/2017.

BRASIL. Medida Provisória nº 761, de 22 de dezembro de 2016. Altera o Programa de que trata a Lei nº 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv761.htm#art2>. Acesso em: 22/02/2017.

BRIDGES, William. *Um mundo sem empregos: jobshift - os desafios da sociedade pós-industrial*. São Paulo: Makron Books, 1995.

BREDGAARD, Thomas; LARSEN, Flemming; MADSEN, Per Kongshøj. Transitional labour market and flexicurity arrangements in Denmark: what can Europe learn? In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008.

BURCHELL, Brendan; LADIPO, David; WILKINSON, Frank. *Job insecurity and work intensification*. London: Routledge. 2003.

CACCIAMALI, Maria Cristina. *Globalização e processo de informalidade*. Economia e Sociedade, n. 14, p. 153-174, jun. 2000.

CALMFORS, Lars. Flexicurity: an answer or a question? *European Policy Analysis*. Stockholm: Swedish Institute for European Studies. November, Issue 6-2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Projeto de Lei nº 4.962, de 2016*. Inteiro Teor. Altera a redação do artigo 618 da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2081782>>. Acesso em: 17/02/2017.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. Direito Social: denominação, conceito e conteúdo. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 35, n. 1, p. 214-244, 1939.

CHATANI, Kazutoshi. *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*. International Labour Office, Employment Analysis and research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department - Geneva: ILO (Employment Sector – Employment Working Paper nº 17), 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Emerson Casali (Coord.). *101 propostas para modernização trabalhista*. Brasília: CNI, 2012.

COUNCIL OF EUROPE. Reconciling labour flexibility with social cohesion: facing the challenge. *Trends in social cohesion*, n. 15. Belgium: Council of Europe Publishing, nov., 2005.

DALLEGRAVE NETO, José Affonso. *Flexissegurança nas relações de trabalho. Que bicho é esse?*. Disponível em: <<http://goo.gl/G8n05Y>>. Acesso: 22/07/2014.

DAVIDOV, Guy. Who is a worker? *Industrial Law Journal*, p. 57-71, 2005.

_____. The (changing?) idea of labour law. *International Labour Review*. Vol. 146, n. 3-4. 2007.

_____. Articulating the idea of Labour Law: why and how. *European Labour Law Journal*, p. 130-150, 2012.

_____. Setting labour law's coverage: between universalism and selectivity. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 34, n. 3, p. 543–566, 2014.

DAVIDOV, Guy; LANGILLE, Brian (eds.). *Boundaries and frontiers of Labour Law: goals and means in the regulation of work*. Oregon: Hart Publishing, 2006.

DAVIDOV, Guy; FREDDLAND, Mark; KOUNTOURIS, Nicola. *The subjects of labor law: “employees” and other workers*. Matthew Finkin & Guy Mundlak Eds., Edward Elgar, 2015.

DAVIDOV, Guy; LANGILLE, Bria. *The idea of Labour Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

DAVIES, Ronald, VADLAMANNATI, Krishna Chaitanya. A race to the bottom in labour standards? An empirical investigation. *Journal of Development Economics*, Amsterdã, n. 103, p. 1-14, 2013.

DEAKIN, Simon. Reflexive governance and European company law. *CLPE RESEARCH PAPER 20/2007*, vol. 03, n. 05. Paper for presentation at the Irish European Law Forum, January 2007.

_____. *Addressing labour market segmentation: the role of labour law*. International Labour Office, Governance and Tripartism Department. Geneva: ILO, 2013.

DEAKIN, Simon; KOUKIADAKI, Aristeia. *Capability theory, employee voice and corporate restructuring: evidence from UK case studies*. CBR research programme on Corporate Governance. Centre for Business Research, University of Cambridge. Working Paper nº 429, December 2011.

DEAKIN, Simon; ROGOWSKI, Ralf. Reflexive labour law, capabilities and the future of social Europe. *Legal Studies Research*. Paper n. 2011-04. University of Warwick School of Law. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1780922>>. Acesso em: 21/08/2016.

DE MASI, Domenico. *O futuro do trabalho: fadiga e ócio na sociedade pós-industrial*. Tradução Yadyr A. Figueiredo. Rio de Janeiro: José Olympio, 2001.

DELFINO, Massimiliano. *Diritti sociali e flexicurity*. Disponível em: <<http://goo.gl/4RKM0L>>. Acesso: 23/07/2014.

DELGADO, Gabriela Neves. *Direito fundamental ao trabalho digno*. São Paulo: LTr, 2006.
 _____. *Terceirização: paradoxo do Direito do Trabalho contemporâneo*. São Paulo: LTr, 2003.

DELGADO, Mauricio Godinho, DELGADO, Gabriela Neves. *Constituição da república e direitos fundamentais – dignidade da pessoa humana, justiça social e direito do trabalho*. São Paulo: LTr, 2012.

DELGADO, Mauricio Godinho. *Capitalismo, trabalho e emprego: entre o paradigma da destruição e os caminhos da reconstrução*. São Paulo: LTr, 2006.

_____. *Curso de Direito do Trabalho*. 11ª ed. São Paulo: LTr, 2012.

_____. *Direitos fundamentais na relação de trabalho*. In: Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, n. 2, 2007.

_____. *Princípios de direito individual e coletivo do trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2010.

DORNELAS, António (coord.). *Livro Verde sobre as Relações Laborais*. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, 2006.

EMPLOYMENT COMMITTEE (EMCO). *Working group report on flexicurity*. May 2006.

_____. *Monitoring and analysis of flexicurity policies*. Report Endorsed By EMCO, 24 June 2009.

_____. *Indicators for monitoring and analysis in the NRPs 2009*. Report Endorsed By EMCO, 24 June 2009.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *As três economias políticas do welfare state*. Lua Nova, São Paulo, n. 24, p.85-116, set. 1991.

_____. *After the golden age: the future of the welfare state in the new global order*. Genebra, UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development), 1994. Tradução de Simone Rossi Pugin.

_____. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 1999.

_____. *Why we need a new welfare state*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

ESTER, Peter, et al. *Innovating European labour markets: dynamics and perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar, 2008.

EUROPEAN CONFEDERATION OF PRIVATE EMPLOYMENT AGENCIES (EUROCIETT). Contribution of agency work to well functioning labour markets should be recognised in the “EU 2020 Strategy”. *Position paper*, 12.01.2010. Disponível em: <http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/eu2020/docs/eurociett_en.pdf>. Acesso em: 17/01/2017.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (EUROFOUND). *Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security*. Background paper. Hearing on the Commission’s Green Paper ‘Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century’. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 21 March 2007.

EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION (ETUC). Flexicurity will get nowhere without reinforcing rights for workers. *Press release on unemployment in the European Union*. Eurostat: Brussels, 13/09/2007. Disponível em: <<http://www.etuc.org/a/3944>>. Acesso em: 27/10/2016.

FASOIS, Christos Louvaris. *Flexicurity in times of crisis: the cases of Denmark and Greece*. 2012. 85 f. Master thesis (International and European Labour Law LLM). Tilburg University (Faculty of Law). Tilburg, 8th of October 2012.

FERREIRA, Antônio Casimiro. *Trabalho digno e flexigurança*. Organização Internacional do Trabalho (OIT). Jan., 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/NW80fo>>. Acesso em: 21/08/2016.

_____. A sociedade de austeridade: poder, medo e direito do trabalho de exceção. *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Online), 95. 2011. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4417>>. Acesso em: 21/08/2016.

FLASCHEL, Peter; GREINER, Alfred. *Flexicurity capitalism: foundations, problems and perspectives*. New York: Oxford University Press, 2012.

FONSECA, Francisco. *O ultraliberalismo e seus contendores*. Disponível em: <<https://goo.gl/keIWiM>>. Acesso em: 26/07/2014.

FRASER, Nancy. *After the family wage: gender equality and the Welfare State*. Political Theory, Thousand Oaks, v. 22, n. 4, p. 591-618. Nov. 1994.

FUDGE, Judy. *Labour as a ‘fictive commodity’*: radically reconceptualizing Labour Law. In DAVIDOV, Guy; LANGILLE, Brian, *The idea of Labour Law*, Oxford University Press, 2011, p. 120-135.

_____. The new discourse of Labour Rights: from social to fundamental rights? *Comparative Labor Law and Policy Journal*, Vol. 29, nº. 1, 2007.

_____. *The way forward for social Europe: how do we get there from here?* Modern Law Review, n. 77, p. 808-822, 2014.

_____. *Feminist reflections on the scope of Labour Law: domestic work, social reproduction, and jurisdiction*. Feminist Legal Studies, Canterbury, n. 22, p. 1-23, 2014.

FUDGE, Judy; TUCKER, Eric; VOSKO, Leah F. *The legal concept of employment: marginalizing workers*. Report for the Law Commission of Canada. Set., 2002.

GENRO, Tarso Fernando. *Introdução à crítica do Direito do Trabalho*. Porto Alegre: LP&M, 1979.

GAZIER, Bernard; GAUTIÉ, Jérôme. The “transitional labour markets” approach: theory, history and future research agenda. *Journal of Economic Literature*. halshs-00363404, versão 1, 23/02/2009.

GOESTSCHY, Janine. The European Employment Strategy: genesis and development. *European Journal of Industrial Relations*. Volume 5, Number 2, pp 117–137. London, 1999.

GOLDSCHIMIDT, Rodrigo. *Flexibilização dos direitos trabalhistas: ações afirmativas da dignidade da pessoa humana como forma de resistência*. São Paulo: LTR, 2009.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HALL, Peter; SOSKICE, David. *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. New York: Oxford University Press, 2001.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1993.

HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”. Crise, Direito e argumentação jurídica. *Revista do Ministério Público*, n. 130. Lisboa: Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, p. 9-80, 2012. Disponível em: <<http://rmp.smmp.pt/indice-do-n-130/>>. Acesso em: 15.10.2016.

HEYES, Jason; HASTINGS, Thomas. Where now for flexicurity? Comparing post-crisis labour market policy changes in the European Union. *SPERI Global Political Economy Brief*, n. 3. Sheffield Political Economy Research Institute. March, 2016.

HIJZEN, Alexander; MARTIN, Sebastien. The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis. *Discussion Paper Series*, n. 7291. Bonn: IZA, Mar. 2013

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Review of the core elements of the global employment agenda*. Geneva: International Labour Office, March 2003. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>>. Acesso em: 19/01/2017.

JEPSEN, Maria; SERRANO PASQUAL, Amparo. *Unwrapping the European Social Model*. Bristol: Polity Press, 2006.

JOÃO, Paulo Sérgio. *Flexibilização no contrato de trabalho é possível*. Disponível em: <<http://goo.gl/JOjkAu>>. Acesso: 20/07/2014.

KEUNE, Maarten. Flexicurity: a contested concept at the core of the European labour market debate. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 92-98. March/April, 2008.

KEUNE, Maarten; JEPSEN, Maria. *Not balanced and hardly new: the European Commission's quest for flexicurity*. European Trade Union Institute for Research, Education and Health and Safety (ETUI-REHS). WP 01.2007.

KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996.

KLAMMER, Ute. Flexicurity in a life-course perspective. *Transfer: European Review of Labour and Research*. Vol. 10, nº 2, p. 282-299. Summer, 2004.

_____. Flexicurity in a life-course perspective. *European Review of Labour and Research*. Vol. 10, nº 2, p. 282-299. Summer, 2004.

KLAMMER, Ute; MUFFLES, R.; WILTAGHEN, Ton. *Flexibility and security over the life course: key findings and policy messages*. Dublin: European Foundation for the improvement of Living and Working Conditions, 2008.

KRIEGER, Mariana Gusso; HASSON, Roland. *O Direito do Trabalho em tempos de crise*. Disponível em: <<http://goo.gl/dFtlrL>>. Acesso: 24/07/2014.

KRÜGER, Karsten; DUCH, Nestor; ÁLVAREZ Montse. *Social vulnerability management by transitional labour markets*. Fundación Conocimiento y Desarrollo. THEMP. Discussion Paper 2012/2.1.

LANGILLE, Brian A. Labour policy in Canada: new platform, new paradigm. *Canadian Public Policy – Analyse de Politiques*, vol. XXVIII, nº. 1, p. 133-142, 2002.

LEHWEß-LITZMANN, René. *Capability as a yardstick for flexicurity: using the senian paradigm to evaluate a European policy agenda*. Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität. Universitätsverlag Göttingen, 2014.

LINDBECK, Assar; SNOWER, Dennis. The insider-outsider theory: a survey. Discussion Paper nº 534, Institute for the Study of Labor (IZA), July 2002.

LLYWODRAETH CYMRU WELSH GOVERNMENT. *ReAct guidance notes*, 2015. Disponível em:<<http://gov.wales/docs/dcells/publications/150401-react-guidance-notes-en-v2.pdf>>. Acesso em: 17/01/2017.

LYRA FILHO, Roberto. *Direito do Capital e Direito do Trabalho*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1982.

MACIEL, José Alberto Couto. *Terceirização na atividade-fim: empresas de telecomunicações e outras concessionárias do serviço público: novos projetos de lei e inovações de liminar concedida no STF*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, RS, v. 74, n. 4, p.136-147, out./dez. 2008.

MADSEN, Per Kongshøj. The Danish model of “flexicurity”: a paradise with some snakes. *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*. Interactions between Labour Market and Social Protection. Brussels, May 16, 2002.

_____. Flexicurity in Danish: a model for labour market reform in Europe? *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 74-78. March/April, 2008.

MANDL, Irene; CELIKEL-ESSER, Funda. EUROFOUND. *The second phase of flexicurity: an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2012. Disponível em: <http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1183en.pdf>. Acesso em: 03/01/2017.

MANNRICH, Nelson. *Autonomia, parassubordinação e subordinação: os diversos níveis de proteção do trabalhador e do teletrabalhador*. Disponível em: <<http://goo.gl/ShIexm>>. Acesso: 19/07/2014

MARTIN, Sérgio Pinto. *Flexibilidade das condições de trabalho*. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Tradução: Jesus Ranieri. São Paulo: Boitempo, 2004.

MCBARNET, Doreen. *Financial engineering or legal engineering? Legal work, legal integrity and the banking crisis*. Paper Presented at the Conference on the Future of Financial Regulation, Glasgow University, 29–30 March 2009. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1546486>>. Acesso em: 15.10.2016.

MEDINA, Diego Eduardo López. *Teoría impura del derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana*. Bogotá: Legis, 2004.

MERÇON, Paulo Gustavo de Amarante. *Além dos portões da fábrica: o direito do trabalho em reconstrução*. In: Revista TST, Brasília, v. 73, n. 3, jul./set. 2007.

_____. *Relação de emprego: o mesmo e novo conceito*. In: Revista do Instituto do Direito Brasileiro, Lisboa, ano 1, n. 7, 2012.

MISSIMIANI, Clemente. *Flexicurity and decent work in Europe: can they co-exist?* WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .INT – 65/2008.

MORATO, João Marcos Castilho. *Globalismo e flexibilização trabalhista*. Belo Horizonte: Inédita, 2003.

MUFFELS, Ruud (coord.). EUROFOUND. *Flexibility and security over the life course*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Disponível em: <http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef0762en.pdf>. Acesso em: 03/01/2017.

MUFFELS, et al. *Towards a methodology to monitor and analyse flexicurity (FLC) and work-life balance (WLB) policies in the member states of the EU*. The Research Institute for Flexicurity, Labour Market Dynamics and Social Cohesion (ReflecT). Tender n. VT/2008/009, Tilburg: May 2010.

MUFFELS, Ruud; WILTAGHEN, Ton; HEUVEL, Nick van den. *Labour market transitions and employment regimes: evidence on the flexibility-security nexus in transitional labour markets*. Discussion paper FS I 02 – 204. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2002. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1340202>>. Acesso em: 21.08.2016.

MÜLLER, Friedrich. Que grau de exclusão social ainda pode ser tolerado por um sistema democrático? Tradução Peter Naumann. *Revista da Procuradoria do Município de Porto Alegre*. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal de Cultura. Ed. Especial, out. 2000.

_____. Democracia e exclusão social em face da globalização. *Revista Jurídica da Presidência da República*, Brasília, v. 7, n. 72, p. 01-10, mai. 2005.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de Direito do Trabalho*. 24 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NASCIMENTO, Ricardo. *Flexisegurança ou flexibilizar a insegurança?* Disponível em: <<http://goo.gl/ywcfndN>>. Acesso: 14/07/2014.

NICOLI, Pedro Augusto Gravatá. *Fundamentos de direito internacional social: sujeito trabalhador, precariedade e proteção global às relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2016.

OFFE, Claus. *Trabalho e sociedade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena. *Direito do Trabalho, flexibilização e contemporaneidade: apontamentos para um debate em torno da afirmação dos direitos fundamentais*. Disponível em: <<http://goo.gl/1qvoqy>>. Acesso: 26/07/2014.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO DO BRASIL (PMDB). *Uma ponte para o futuro*. Brasil: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

PASTORE, José. *Terceirização: uma realidade desamparada pela lei*. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, RS, v. 74, n. 4, p. 117-135, out./dez. 2008.

PEDREIRA, Pinho. *O teletrabalho*. Disponível em: <<http://goo.gl/721Km6>>. Acesso: 26/07/2014.

_____. *Um novo critério de aplicação do Direito do Trabalho: a parassubordinação*. In: Rev RT.

PÉREZ, José Luis Monereo. Introdução: O modelo de regulação da sociedade salarial e sua crise. In: BARROSO, Fábio Túlio. *Direito flexível do trabalho, abordagens críticas*. Recife: EDUFPE, 2009.

PERULLI, Adalberto. *Social rights and administrative regulations for effectiveness and sustainability: what modernization of labour law?* International Labour Office, Labour Administration and Inspection Programme. Geneva: ILO, 2012.

POCHMANN, Marcio. *O emprego no desenvolvimento da nação*. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu. São Paulo: Boitempo, 2012.

RANGEL, Maurício Crespo. Relações de trabalho: novos paradigmas. *Revista do TST*, Brasília, v. 73 n. 3, jul./set. 2007.

RÄISÄNEN, Heikki; SCHMID, Günther. *Transitional labour markets and flexicurity from the finnish labour market point of view*. Publications of the Ministry of Employment and the Economy. Employment and entrepreneurship 42/2008.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. Tradução Almiro Pisetta e Lenita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

_____. *Justiça como equidade: uma reformulação* (Org. Erin Kelly). Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REIS, Daniela Muradas. *O Princípio da vedação do retrocesso social no Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2010.

REIS, Daniela Muradas; DANTAS, Roberta; COURA, Solange. (coord.). *Justiça social e trabalho: um tributo a Mauricio Godinho Delgado*. São Paulo: LTr, 2013.

RODRIGUES JUNIOR, Otavio Luiz. Problemas na importação de conceitos jurídicos. *Consultor Jurídico*. Direito Comparado. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-08/direito-comparado-inadequada-importacao-institutos-juridicos-pais>>. Acesso em: 08.02.2017.

RODRIGUEZ, Américo Plá. *Princípios de Direito do Trabalho*. 3ª ed. São Paulo: LTr, 2000.

ROGOWSKI, Ralf. The European Social Model and the law and policy of transitional labour markets in the European Union. In: ROGOWSKI, Ralf. (ed.). *The European social model and transitional labour markets: law and policy*. Farnham: Ashgate, 2008.

_____. Governance of the European Social Model: the case of flexicurity. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 82-91. March/April, 2008.

ROGOWSKI, Ralf; TURNER, Charles (eds.). *The shape of the new Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

ROUTH, Supriya. *Building informal workers agenda: imagining 'informal employment' in conceptual resolution of 'informality'*. *Global Labour Journal*, Hamilton, v. 2/3, p. 208-227, 2011.

SANTOS JÚNIOR, Rosivaldo Toscano dos. Juristas colonizados? Crítica à importação de teorias jurídicas. *Revista da AJURIS*, v. 40, n. 132, p. 351-377. Dezembro de 2013.

SAPIR, André. Globalisation and the reform of European Social Models. *Bruegel Policy Contribution*. Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005.

SAWAIA, Bader. *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SCHIMID, Günther. Transitional labour markets: a new European employment strategy. *Discussion Paper*. ECONSTOR. WZB Berlin Social Science Center, n° FS I 98-206, 1998.

SCHIMID, Günther; SCHÖMANN, Klaus. The concept of transitional labour markets and some policy conclusions: the state of the art. *TLM.NET Working Paper*. Berlim, n° 2003-0, 2003.

SCHÖMANN, Klaus; O'CONNELL, Philip J. *Education, training and employment dynamics: transitional labour markets in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999.

SENADO FEDERAL. *Projeto de Lei do Senado n° 37, de 2012*. Revigora os efeitos da Lei n.º 6.297, de 15 de dezembro de 1975, que dispõe sobre a dedução do lucro tributável, para fins de Imposto sobre a Renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/104453>>. Acesso em: 28/02/2017

_____. *Projeto de Lei da Câmara n° 30, de 2015*. Dispõe sobre os contratos de terceirização e as relações de trabalho deles decorrentes. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120928>>. Acesso em: 17/02/2017.

SILVA, Otavio Pinto e. *Subordinação, autonomia e parassubordinação nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2004.

SHARKH, Miriam Abu. Are there optimal global configurations of labour market flexibility and security? : Tackling the "flexicurity" oxymoron. *International Labour Office, Employment Analysis and Research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department - Geneva: ILO* (Employment working paper ; no.15), p. 39, 2008.

SKIPPER, Anne Mette. *Flexicurity or how the work force, employers and the government in a small country got together in adapting to market demands in a globalized world* (entrevista com o Ministro do Emprego da Dinamarca). Disponível em: <<http://goo.gl/nF3Tvq>>. Acesso: 29/07/2014.

SOARES FILHO, José. *Sociedade pós-industrial: os impactos da globalização na sociedade, no trabalho, na economia e no Estado*. Curitiba: Juruá, 2007.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. *Direito do trabalho e desenvolvimento econômico: um contraponto à teoria da flexibilização*. In: *Juris Síntese*. n° 18, julho/agosto de 1999.

_____. *O direito do trabalho como instrumento de justiça social*. São Paulo: LTr, 2000.

_____. *A supersubordinação – invertendo a lógica do jogo*. In: Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg. Belo Horizonte, v. 48, n. 78, p. 157-193, jul./dez. 2008.

_____. *Trabalho descentralizado: a terceirização sob uma perspectiva humanista*. Disponível em: <<http://goo.gl/JxCYVi>> Acesso: 22/07/2014.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz, GNATA, Noa Piatã Bassfeld. (orgs.). *Trabalhos marginais*. São Paulo: LTr, 2013.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. O que é Direito Social? In CORREIA, Marcus Orione Gonçalves (org.). *Curso de Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr, 2007, p. 13-40.

SOUZA, Vanessa Roberta do Rocio. *Flexibilização dos direitos trabalhistas e o princípio da proibição do retrocesso social*. Curitiba: Juruá, 2011.

STANDING, Guy. O precariado e a luta de classes. Tradução de João Paulo Moreira. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 103, Maio 2014, p. 9-24.

SUPIOT, Alain. *Beyond employment: changes in work and future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SUSSEKIND, Arnaldo Lopes. *Conferência de abertura, flexibilização do Direito do Trabalho*. Thomson/IOB, São Paulo, 2004.

TANGIAN, Andranik. Is Europe ready for flexicurity? Empirical evidence, critical remarks and a reform proposal. *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 99-111. March/April, 2008.

_____. On the European readiness for flexicurity: empirical evidence with OECD/HBS methodologies and reform proposals. *WSI-Diskussionspapier*, n. 160. Paper for the OECD seminar Innovative Approaches to Turning Statistics into Knowledge, 26–27 May 2008, Stockholm Sweden.

TESSARO, Ivan José; DOENHA ANTÔNIO, André Simionato. *Críticas ao Projeto de Lei da terceirização (PL 4.330/2004)*. Disponível em: <<http://goo.gl/Zj56j6>>. Acesso: 26/07/2014.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Del concepto ampliado de trabajo al de sujeto laboral ampliado. In TOLEDO, Enrique de la Garza (org.). *Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Consejo de Ciencias Sociales, 2005, p. 9-17.

URIARTE, Oscar Ermida. *A flexibilidade*. São Paulo: LTr, 2002.

VASAPOLLO, Luciano. A precariedade como elemento estratégico determinante do capital. *PESQUISA & DEBATE*, SP, volume 16, número 2(28), pp. 368-386, 2005

VIANA, Márcio Túlio. As várias faces da terceirização. *Revista RTR 8ª região*. Belém. v. 43, n. 85, p. 202-206, Jul.Dez./2010.

_____. *70 anos de CLT: uma história de trabalhadores*. Brasília: Tribunal Superior do Trabalho, 2013.

VILHENA, Paulo Emílio Ribeiro. *Relação de emprego: estrutura legal e supostos*. São Paulo: Saraiva, 1975.

VOSKO, Leah F. *Managing the margins: gender, citizenship and the international regulation of precarious employment*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

VOSS, Eckhard; DORNELAS, Antonio. *Social partners and flexicurity in contemporary labour markets*. European Social Dialogue 2009 – 2011. Brussels: European Social Partners, May 2011.

WILTHAGEN, Ton. Flexicurity: a new paradigm for labour market policy reform? *Discussion Paper*. FS-I 98-202. Berlin: Wissenschaftszentrum, Berlin, 1998.

_____. Striking a Balance? flexibility and security in european labour markets. In BREDGAARD, Thomas; LARSEN, Flemming (eds.): *Employment policy from different angles*. DJØF Publishing Copenhagen, pp. 253-267, 2005.

_____. *Mapping out flexicurity pathways in the European Union*. Tilburg University, Mar. 2008. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1118725>>. Acesso em: 22/12/2016.

WILTHAGEN, et al. Flexicurity: the way forward. Peer Review on “Flexicurity”. *Thematic Paper*. Reflect Institute, Tilburg University. Copenhagen (Denmark), 20-21 November 2014.

WILTHAGEN, Ton; HOUWERZIIL, Mijke. Reconciling labour market flexibility and social cohesion: a methodological tool proposed by the Council of Europe. In: COUNCIL OF EUROPE. *Reconciling labour flexibility with social cohesion: ideas for political action*. Trends in social cohesion, nº. 16. Belgium: Council of Europe Publishing, Oct. 2006.

WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank. *The concept of “flexicurity”*: A new approach to regulating employment and labour markets. Transfer, European Review of Labour and Research, Vol. 10, n. 2, 2004.

WILTHAGEN, Ton; TROS, Frank; LIESHOUT, Harm van. *Towards “flexicurity”?*: balancing flexibility and security in EU member states. Set. 2003. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1133940>>. Acesso em: 21.08.2016.

ZAINAGHI, Domingos Sávio. *Tendências do Direito do Trabalho na América Latina na era da globalização*. In: Revista de Direito do Trabalho. ano 35, n. 133, janeiro a março de 2009, São Paulo: RT.

ZHOU, Jianping. Denmark’s flexicurity model: the answer for Europe? *Intereconomics*, vol. 43, n. 2, p. 78-82. March/April, 2008.