

## **A POLÍTICA EUROPEIA DE EMPREGO E A IDEIA DE “FLEXISSEGURANÇA”: UM NOVO PARADIGMA PARA A “MODERNIZAÇÃO” DO DIREITO DO TRABALHO?**

**Rodrigo Garcia Schwarz\***

### **RESUMO**

O objetivo deste artigo é analisar o ponto de partida, e sua repercussão, das reflexões, propostas e indicações apresentadas à opinião pública europeia através do “Livro Verde” (Modernizar o Direito do Trabalho para Enfrentar os Desafios do Século XXI), atingindo uma melhor compreensão do conceito de “flexissegurança”, introduzido por esta obra no âmbito das políticas de emprego e da “modernização” do direito do trabalho europeu. A análise está referida à Europa comunitária, mas muitos dos problemas que lá se detectam podem ser encontrados também em outras regiões. A análise da ideia de “flexissegurança”, que começa a chegar ao Brasil, demonstra-se atual e necessária, pois a recente crise econômica global, ainda em curso, cujos efeitos já se fazem sentir sobre os números do desemprego no Brasil, tem trazido à pauta das grandes questões nacionais, uma vez mais, a discussão a respeito da necessidade de assegurar-se maior flexibilidade aos mercados de trabalho como forma de garantir-se maior competitividade às empresas. Mas, além da preconização de modelos que impliquem maior flexibilidade, acena-se agora com uma preocupação com a segurança do trabalhador. Nessa concepção, a pergunta óbvia é: até que ponto é realmente possível conciliar flexibilidade para a empresa e segurança para o trabalhador? O desemprego é um problema estrutural e requer respostas, mas não se pode sobrepor a flexibilidade à segurança do trabalhador. O sentido mais genuíno do direito do trabalho não pode ser outro que não a tutela do trabalhador, especialmente em tempos de crise.

**Palavras-chave:** Emprego. Flexissegurança. “Livro Verde”. Política. Trabalho.

### **SUMÁRIO**

- 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS**
- 2 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EUROPEIA DE EMPREGO: UMA SÍNTESE**
- 3 UMA REFERÊNCIA AO “LIVRO VERDE”: MODERNIZAR O DIREITO DO TRABALHO PARA ENFRENTAR OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI?**
- 4 CONCLUSÕES**

---

\* Juiz do Trabalho (2ª Região - São Paulo) e professor da Escola Paulista de Direito e da Fundação Escola da Magistratura do Trabalho do Rio Grande do Sul, pós-graduado em Direitos Sociais e em Sociologia e Política, mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas e doutorando em Direito e em História Social pela Universidad de Castilla - La Mancha e pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A recente crise econômica global, ainda em curso, cujos efeitos alarmantes já se fazem sentir sobre os números do desemprego no Brasil, tem trazido à pauta das grandes questões nacionais, uma vez mais, a discussão a respeito da (suposta) necessidade de assegurar-se uma maior flexibilidade aos mercados de trabalho como forma de garantir-se maior competitividade aos empreendimentos econômicos, impondo-se aos trabalhadores uma maior mobilidade e modelos de emprego que impliquem maior flexibilidade, chegando-se mesmo a falar, em certos segmentos do empresariado, na superação do paradigma do direito industrial sobre o qual foi construído o moderno direito do trabalho e na criação de estatutos jurídicos alternativos à CLT, ou seja, na oficialização de diversos modelos de “CLT-Flex” já correntes (ainda que, atualmente, à margem da legalidade) no mercado de trabalho brasileiro.

Apesar de a questão voltar com mais força à pauta em decorrência de mais uma das crises econômicas cíclicas inerentes ao modelo de produção capitalista global (que, na verdade, ainda não se dissociou totalmente dos paradigmas do capitalismo mercantilista e industrial que engendraram o fenômeno da globalização), a ideia de maior flexibilidade do mercado de trabalho, ou melhor, de certa “flexibilização” das leis sociais (ou mesmo uma desregulamentação) em alguns âmbitos do estatuto do emprego opera não apenas sob o signo da contingencialidade, mas sob o signo da pós-modernidade neoliberal, ou seja, a crise econômica dá novo fôlego à ideia de flexibilizar-se o estatuto do emprego como forma de dar-se aos empreendimentos econômicos maior competitividade, mas a ideia da flexibilização e a retórica a respeito da necessidade de imprimir certa modernização ao direito do trabalho, por si sós, não são novas, pois há tempos ouvem-se, em todo o mundo, as cantinelas pró-flexibilização de amplos setores do empresariado, dispostos à implementação de uma nova ordem (ou desordem?) regulatória no mundo do trabalho.

Nova, talvez, seja esta categoria adotada para falar-se em flexibilidade, a “flexissegurança” (ou, como preferem alguns doutrinadores que já trouxeram essa categoria para o Brasil, mais dados aos barbarismos, *flexcurity* ou *flexiseguridad*), que consubstancia em si a ideia, bastante óbvia, de que a flexibilidade dos mercados de trabalho não pode ser concebida através do paradigma nefasto da *flex-flexibility*, ou seja, de que a flexibilidade dos mercados de trabalho só pode ser concebida conjuntamente com a ideia de segurança para o trabalhador como contraponto à maior mobilidade que lhe é imposta como consequência de modelos de emprego que impliquem maior flexibilidade.

As questões que envolvem a temática da flexibilidade, assim, passam a ser pautadas também pela discussão a respeito da qualidade das seguranças sociais que são (ou devem ser) atribuídas ao trabalhador, especialmente apoios que deem suporte ao seu sustento durante períodos de desemprego (seguro-desemprego) e à sua potencial empregabilidade (capacitação), e, assim, facilitem o regresso ao emprego, discussão pautada pelo diálogo necessário entre governos, sindicatos de trabalhadores e o patronato em um contexto de respeito às leis laborais e de fomento da negociação coletiva, esta sem prejuízo da reserva da lei (ou seja, em um contexto de subsidiariedade). Não se fala, portanto, apenas

em garantir-se mais competitividade aos empreendimentos econômicos (flexibilidade), mas também em garantir-se de alguma forma a inclusão social das pessoas (segurança).

Nesse contexto, os empresários não podem continuar idealizando a flexibilidade no campo da regulamentação do mercado de trabalho como simples ferramenta direcionada à redução dos custos do despedimento de trabalhadores, roupagem com que a flexibilidade dos mercados de trabalho sempre foi idealizada pelo patronato (a par da ampla facilitação do despedimento já promovida pela instituição do sistema do FGTS, uma das mais violentas manobras flexibilizadoras das leis sociais no país, engendrada em um contexto de reformas estruturais antidemocráticas impostas pela ditadura militar, e pela paulatina instituição de diversos regimes de trabalho temporário e a tempo parcial no Brasil). Essa demanda clássica do patronato, pauta frequente no ideário neoliberal que é o principal responsável por mais esta crise econômica, não pode mais ser imaginada, construída ou sustentada sem a necessária contrapartida aos trabalhadores, para o que não se prescinde da intervenção crescente do Estado: a redução dos custos do despedimento agora deve vir acompanhada de algumas concessões reais aos trabalhadores e de investimentos em benefícios sociais temporários (como o seguro-desemprego) e em planos e programas de capacitação e treinamento que produzam empregabilidade.

Atualmente, todavia, quando se fala de “flexissegurança” ou *flexcurity*, abundam análises e estudos descontextualizados, desprovidos de razoabilidade e, em muitos casos, de mínima inteligência, impulsionados pelo calor dos acontecimentos alusivos à atual crise econômica global, sempre com acentuada ênfase na facilitação (redução dos custos) do despedimento. Nesse contexto, aventureiros e ingênuos já afirmaram, por exemplo, que a *flexcurity* dinamarquesa deveria ser o ponto de partida para a reforma dos marcos regulatórios do mercado de trabalho no Brasil, como se o mercado de trabalho na Dinamarca e as condições econômicas, sociais e culturais desse país guardassem uma mínima relação com a realidade brasileira (o fetichismo de alguns brasileiros em relação aos modelos europeus, com a sua indeclinável tendência para apontar indiscriminadamente experiências de países europeus como panaceia, se não é novo, tem produzido toda uma série de esquizofrênicos ou peças de manobra, muitas vezes sem um mínimo domínio operacional, nem conhecimento suficiente sobre o arcabouço que pretendem ver reproduzido). Por ora, basta lembrar que as leis sociais dinamarquesas existem e são (muito) mais rígidas do que as leis laborais brasileiras. E, quando as leis dinamarquesas aparentam admitir maior flexibilidade, não se pode entendê-las sem a devida contextualização: assim, por exemplo, na Dinamarca são excluídos do alcance de determinados regimes de benefícios alguns trabalhadores a tempo parcial cuja duração do tempo de trabalho seja inferior a certos limites mínimos. Situação mais flexível do que a brasileira? Na realidade, não, pois os trabalhadores brasileiros que se encontram em situação análoga são considerados “autônomos” ou “eventuais” à margem da proteção das leis sociais. Vale lembrar que, se na Dinamarca o número de trabalhadores empregados na economia submergida é quase inexistente e as sanções por irregularidades nas relações de trabalho são pesadas, no Brasil há índices que apontam para uma massa de quase 50% da mão-de-obra ativa

ocupada à margem da legalidade. Assim, por exemplo, aproximadamente 95% dos quase 1.000.000 de *motoboys* no Brasil não têm o seu contrato de trabalho formalizado. O próprio governo brasileiro recentemente deu uma importante contribuição à precariedade laboral e ao escravismo ao abolir a carteira de trabalho para os rurícolas empregados de forma temporária. Além disso, o sistema de segurança social dinamarquês (e os correspondentes indicadores de distribuição de bens econômicos, sociais e culturais) não guarda a menor relação substantiva com o débil correspondente brasileiro (de forma lógica, não se pode tratar de empregabilidade no Brasil, que convive com uma abundante economia submergida e com um número escandaloso de trabalhadores reduzidos a condições análogas às de escravos, além de amplas desigualdades sociais e regionais, a partir de um paradigma forjado no campo da governança e das relações econômicas, sociais e culturais da Dinamarca).

Diante de tudo isso, torna-se necessária a análise, em breves linhas, do ponto de partida do conceito europeu de “flexissegurança” para que se possa pensar no que vem por aí, para o que se faz necessário um reporte à síntese das reflexões, propostas e indicações apresentadas à opinião pública europeia há pouco mais de dois anos, em novembro de 2006, através do chamado “Livro Verde” (Modernizar o Direito do Trabalho para Enfrentar os Desafios do Século XXI), cujos ecos já podem ser sentidos com alguma força (e também com algumas distorções) no Brasil. Essa obra, que introduz o conceito de “flexissegurança”, debruça-se sobre o plano da regulação do mercado de trabalho, mas na verdade pode ser enquadrada em algo maior, ou seja, na própria estratégia europeia sobre a política de emprego fixada pelos sócios comunitários desde o ano 2000, através da “Estratégia de Lisboa”. A análise está referida, como é lógico, à União Europeia, mas muitos dos problemas que lá se detectam podem ser encontrados, com pequenas mutações, em diversas outras regiões do mundo, sobretudo nos rincões periféricos que orbitam em torno das estratégias traçadas nos grandes centros econômicos por estadunidenses e europeus, por seu ritmo ou nível de desenvolvimento, como o Brasil. Em essência, dentro desse plano, a pergunta óbvia é: até que ponto é possível conciliar flexibilidade para a empresa e segurança para o trabalhador?

## **2 O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EUROPEIA DE EMPREGO: UMA SÍNTESE**

A Comissão da Comunidade Europeia apresentou à opinião pública europeia, há pouco mais de dois anos, em novembro de 2006, o chamado “Livro Verde” (Modernizar o Direito do Trabalho para Enfrentar os Desafios do Século XXI). Essa obra centra-se preferentemente, como dá a entender o seu título, no plano da regulação dos mercados de trabalho e da sua “modernização”, mas pode ser enquadrada no eixo maior das próprias estratégias europeias sobre a política de emprego fixadas pelos sócios comunitários desde o ano 2000, em particular nos Conselhos de Lisboa e de Santa Maria da Feira (a “Estratégia de Lisboa”), em Portugal, que deram lugar a múltiplas propostas e diretrizes no terreno do emprego e da empregabilidade, cujo desenho atual segue as orientações da Cúpula de Bruxelas (2005).

O “Livro Verde”, embora direcione as suas considerações e as suas propostas para o âmbito da regulamentação dos mercados de trabalho (legislação trabalhista), pode ser mais bem reconhecido como uma ferramenta de análise e apoio para o desenvolvimento da política europeia de emprego e de recursos humanos, ou seja, para o desenho do desenvolvimento dos planos de emprego nos marcos da estratégia comunitária, de forma que se pode afirmar, sem temor de qualquer equívoco, que, com esse documento, pretendeu-se confrontar e delimitar, uma vez mais, o papel que pertence às leis sociais na obtenção de um “bom mercado de trabalho”, com adequadas oportunidades de emprego e aceitáveis condições de trabalho (em síntese, com uma boa ponderação entre a quantidade e a qualidade do emprego). Estamos, portanto, diante de um documento ainda não acabado de reflexão e análise, com vistas a um estudo mais amplo.

Na realidade, o leque de temas para a reflexão que suscita o “Livro Verde” não é novo, pois a maioria desses temas constitui feixes do núcleo dos debates sobre a evolução do direito do trabalho nos últimos anos. Seria, até certo ponto, um documento que não requereria um comentário específico, não fosse por seu objetivo de fomentar um debate público sobre como modernizar o direito do trabalho para sustentar o objetivo da “Estratégia de Lisboa”, de crescer de maneira sustentável, com mais e melhores empregos. É possível, assim, que a grande novidade do “Livro Verde” encontre-se mais na nomenclatura utilizada, “flexissegurança”, com tudo o que ela implica, do que nos próprios conteúdos da reflexão proposta.

Na Europa, a implicação comunitária com o tópico do emprego tem suas raízes no Tratado de Amsterdã (1997), que introduziu o título a respeito do emprego (hoje consubstanciado pelos artigos 125 a 130 do texto consolidado do Tratado) no Tratado de Roma. De fato, com o Tratado de Amsterdã confere-se definitivamente uma dimensão europeia comum às políticas de emprego. A europeização dessas políticas constitui uma das mudanças mais transcendentais na lógica do texto fundamental comunitário, que passa a considerar missão prioritária da comunidade promover um alto nível de emprego e a articulação e a coordenação entre as políticas em matéria de emprego e empregabilidade nos Estados-membros, com o objetivo de aumentar sua eficácia mediante a adoção de uma estratégia coordenada.

Um importante antecedente ao Tratado de Amsterdã, entretanto, é o chamado “Livro Branco” de J. Delors, ex-ministro de F. Mitterrand, “Crescimento, Competitividade e Emprego”, que relaciona empiricamente o crescimento econômico, os projetos em infraestruturas e o emprego e conclui que os objetivos da política econômica e da política de emprego complementam-se reciprocamente. Mas, ao mesmo tempo, assume que o desemprego é um grande problema estrutural cuja resolução não se atinge, por si só, através do crescimento econômico. As conclusões do “Livro Branco”, portanto, apontam para a necessidade de uma estratégia europeia comum e coordenada para o emprego, e, alguns anos depois, sob a presidência alemã, o Conselho Europeu de Essen (1994) tornou suas essas mesmas conclusões, definindo linhas de ação para reforçar as estratégias previstas no “Livro Branco” sobre crescimento, competitividade e emprego, em especial para desenvolver medidas para combater o desemprego.

Segundo o Conselho de Essen, a partir dos conteúdos do “Livro Branco” identificam-se três grandes eixos de atuação: (1) maior flexibilidade nos mercados de trabalho, em particular nos marcos regulatórios das relações de trabalho, com o fim de que esses marcos demonstrem-se mais adaptados às necessidades das empresas (*more employment-friendly*), embora se rechace uma desregulação mais ampla; (2) mercados de trabalho mais eficientes e, portanto, capazes de responder às provocações da competência; e (3) consecução de um espaço permeável à globalização econômica. No desenho da estratégia comunitária das futuras cúpulas de Luxemburgo (1997) e de Lisboa (2000), esses seriam os eixos fundamentais do processo de desenvolvimento das políticas europeias de emprego.

Os anos imediatamente seguintes ao Tratado de Amsterdã assistiram a um forte incremento do emprego e a um decréscimo das taxas de desemprego, coincidente com um reponte claro da população ativa.<sup>1</sup> Apesar do evidente estado de bonança, a Cúpula de Lisboa tratou de delinear alguns dos problemas mais evidentes com que se defrontava à época e para o futuro a questão do emprego e, em geral, as políticas sociais europeias. Na Cúpula, o Conselho Europeu tornou sua a responsabilidade de guiar e coordenar os avanços comunitários em direção aos objetivos econômicos e sociais acordados. Os primeiros esforços, centrados especialmente na elaboração de diretrizes para sustentar o objetivo da “Estratégia de Lisboa”, de crescer de maneira sustentável, com mais e melhores empregos, logo se dirigiram, mais do que para a elaboração de diretrizes do tipo *soft law*, para a efetiva supervisão da execução das políticas, sobretudo a partir do Conselho de Barcelona (2002), por mais que a supervisão dessas políticas não prescindisse de um árduo e burocrático trabalho.

A estratégia europeia de emprego estabeleceu, desde o começo, os Planos Nacionais de Ação (PNAs) como seus eixos fundamentais. Os PNAs são documentos através dos quais cada Estado-membro dá conta, para a União, da sua atuação interna em matéria de políticas de emprego no ano precedente, dos progressos internos realizados e dos recursos consumidos, e expõe, ao final, os seus objetivos para o período subsequente. Essa dupla ideia de relatório e de programa implica, por um lado, uma descrição do *status* das políticas de emprego em um determinado momento, e, por outro, uma orientação programática das políticas de emprego no nível interno.

Entretanto, a verdade é que a estratégia europeia de emprego costuma falhar como mecanismo de deliberação direta (como deveria funcionar, de conformidade com a sua colocação teórica) em muitos níveis. De fato, as recomendações que o Conselho Europeu formula para os Estados-membros, assim como a resposta destes àquelas recomendações, não costumam chegar ao conhecimento das populações nacionais em geral, que, com pouquíssimas exceções, não têm notícias consistentes sobre a política comunitária de emprego, inclusive com um grau muito escasso de conhecimento dos próprios PNAs por parte dos seus destinatários, que redundam em uma muito escassa efetividade prática dos PNAs no nível interno<sup>2</sup>, podendo-se mesmo afirmar que o título de

---

<sup>1</sup> RAVEAUD, G. *La stratégie européenne pour l'emploi*, p. 10.

emprego do tratado europeu consolidado não proporciona, por si só, um marco suficiente do que deveria ser a estratégia europeia de emprego em um contexto caracterizado pela existência de múltiplos níveis de decisão.

Mas há que destacar algumas virtudes dos PNAs. Com maior ou menor entusiasmo, todos os Estados-membros cumpriram, ao menos desde uma perspectiva formal, com os deveres que lhes impuseram a normativa europeia e os sucessivos instrumentos comunitários que a desenvolveram. Gerou-se uma dinâmica de atuação que criou muitos automatismos e também não poucas sinergias, e tudo isso propiciou fluxos de intercâmbio de informações e de cooperação entre as autoridades dos diferentes Estados europeus e uma colaboração em diversos níveis geopolíticos e funcionais. Além disso, a estratégia europeia de emprego passou a influir consideravelmente na formulação das políticas do Fundo Social Europeu.<sup>3</sup> Assim, não há dúvida de que as políticas europeias provocaram certas mudanças de orientação no marco das políticas internas dos Estados-membros e que, por sua vez, algumas experiências internas também enriqueceram o acervo das iniciativas comunitárias.

A delimitação competencial no Tratado da Constituição Europeia parte da diferenciação entre competências exclusivas (por exemplo, as questões relacionadas à livre circulação de trabalhadores), competências compartilhadas e de coordenação de políticas. No que se refere à matéria social, o Tratado prevê a intervenção comunitária nos três níveis, embora o segundo deles (competências compartilhadas) seja, sem nenhuma dúvida, o mais relevante tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, afetando, entre outras esferas, a política social europeia. A política de emprego e a política de formação profissional se concebem, a partir daí, como competência de coordenação de políticas entre a União Europeia e os Estados-membros, método que implica a definição de objetivos comuns, o traslado desses objetivos às estratégias nacionais e, em último termo, a realização de uma supervisão periódica a partir de indicadores acordados e definidos conjuntamente.

Que a política social se configura a partir de uma competência compartilhada entre a União Europeia e os Estados-membros, como preceitua o Tratado Constitucional Europeu, é um dado que não resulta novo. Isso supõe, como linha de princípio, que a normativa legal sobre o emprego deriva tanto do mandato constitucional como das pautas comunitárias Europeias. Nesse sentido, do ponto de vista do Tratado, a chave da política comunitária sobre o emprego repousa na aplicação do princípio da subsidiariedade e, derivadamente, na necessidade de uma cooperação entre os Estados-membros, fomentada e complementada pela União através de diretrizes e recomendações. Por outro lado, o Tratado indica que se deverá seguir essa política compartilhada em matérias como a segurança e a saúde laboral, a proteção social, a proteção dos trabalhadores em caso de extinção do contrato de trabalho, a informação e a consulta em matéria laboral, as condições de emprego dos cidadãos

---

<sup>2</sup> TERRADILLOS ORMAETXEA, E. *La interacción entre las políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea*, p. 60.

<sup>3</sup> SANSONI, A.; TIRABOSCHI, G. *I nuovi fondi strututali UE*, p. 2-3.

extracomunitários residentes legalmente na Europa, a igualdade de tratamento e a luta contra a exclusão social.

De acordo com o sistema de atos jurídicos que a União Europeia pode adotar, substituiu-se a anterior alusão à adoção de diretivas pelo estabelecimento de leis Europeias (atos que resultam obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis a cada Estado-membro) ou de leis-marco Europeias (atos que obrigam o Estado-membro destinatário quanto ao resultado que deva obter, deixando, entretanto, às autoridades nacionais a competência para a escolha da forma e dos meios para a obtenção do fim preconizado). Uma e outras deverão estar destinadas a fomentar a cooperação entre os Estados-membros, mediante iniciativas para melhorar os conhecimentos, desenvolver o intercâmbio de informações e de boas práticas, promover fórmulas inovadoras e avaliar experiências.

No Conselho Europeu de Niza aprovou-se a Agenda Social Europeia, que está centrada nas noções de pleno emprego, dinamismo econômico, maior coesão social e justiça social, e que define as prioridades de atuação comunitária em torno de seis orientações estratégicas em todos os âmbitos da política social: (1) promover os postos de trabalho em número e em qualidade (mais e melhores empregos); (2) antecipar-se às mudanças do entorno; (3) lutar contra a exclusão social e a pobreza; (4) modernizar as formas de proteção social; (5) fomentar a igualdade entre o homem e a mulher e combater a discriminação; e (6) reforçar a dimensão social da União Europeia e das suas relações exteriores.

É certo que uma análise do impacto real da estratégia Europeia sobre cada um dos Estados-membros produziria resultados e comentários assimétricos, com grandes diferenças entre uns e outros, e que resulta evidente na atualidade que na Cúpula de Lisboa se pecou por um excesso de otimismo. Mas, embora se reconheça que os governos nacionais assumiram os planos de emprego como uma carga burocrática, que muitos deles consideravam os desafios de Lisboa como objetivos inalcançáveis e outros como referentes inúteis que já cumpriam aprioristicamente, há uma forte ideia de que a política social em matéria de emprego constituiu uma ferramenta útil no crescimento da ocupação no conjunto da população ativa Europeia.<sup>4</sup> Temos que reconhecer que resulta extremamente complexo o conhecimento real dos efeitos quantitativos e qualitativos da estratégia Europeia nos níveis de emprego e desemprego e na qualidade das ocupações que se geram, pois não se podem discernir fatores internos e externos nesses dados.<sup>5</sup>

São evidentes as motivações políticas para a cooperação Europeia no âmbito do emprego. Mas a sensibilidade comum para os problemas derivados do desemprego e das dificuldades que surgem no momento de financiar os sistemas de proteção social provoca também certo retraimento das instâncias Europeias para a formulação de críticas excessivamente expressas a cada um dos Estados-membros. Na verdade, as instâncias Europeias optam, nos

---

<sup>4</sup> RAVELLI, F. *Il coordinamento delle politiche comunitarie per l'occupazione e i suoi strumenti*, p. 21.

<sup>5</sup> HOBBS, R.; NJOYA, W. *Regulating the european labour market*, p. 305.



diversos documentos nos quais formulam apreciações dirigidas a cada Estado-membro, por mensagens de orientação positiva, sempre evitando um tom negativo.<sup>6</sup> Assim, a União aparece como a responsável pelo amálgama de objetivos da Cúpula de Lisboa e, portanto, também por suas carências, limitações e equívocos, embora muitos desses enganos derivem da responsabilidade dos próprios Estados-membros na condução da política de emprego. Além disso, as tensões entre o nível comunitário e o nível interno se manifestam no contraste entre as políticas comunitárias e determinadas pressões políticas, próprias do jogo democrático, que se geram no marco de cada Estado-membro e que são desencadeadas pela própria massa eleitoral ou por instituições tais como partidos políticos ou organizações sindicais.

Além disso, pretendeu-se enquadrar a estratégia Europeia de emprego entre os dois grandes paradigmas de políticas econômicas e sociais predominantes no âmbito da União Europeia, que se opõem frontalmente, com tudo o que isso implica: um modelo neoliberal de corte anglo-saxão e outro mais social de origem nórdica. E isso implica uma mediação difícil, complexa e incompleta. De fato, do ponto de vista dos empreendimentos econômicos, a atenção que se outorgou na estratégia Europeia aos tópicos da liberdade de empresa e da adaptabilidade (flexibilidade) evoca uma aproximação mais neoliberal à questão do emprego, em que se privilegiam iniciativas tais como certa desregulação do mercado de trabalho ou uma redução expressiva da pressão fiscal sobre as empresas. Mas, do ponto de vista dos trabalhadores, a expectativa por uma melhoria geral nas suas possibilidades de emprego (empregabilidade), inclusive com o desenvolvimento de políticas ativas de fomento do emprego, aproxima-se mais dos paradigmas socializantes dos países nórdicos. De fato, na política Europeia vem preponderando, por um lado, o elemento mais neoliberal na prática de incitarem-se os desempregados à aceitação de um emprego (qualquer emprego), com o incremento da taxa de emprego, colocando-se claramente a questão da quantidade à frente da qualidade, e, por outro lado, o elemento mais social na luta contra o desemprego de larga duração e contra a exclusão social.

Resulta claro, por tudo isso, que a estratégia Europeia de emprego, já desde o seu desenho no Conselho do Essen e no “Livro Branco”, mas especialmente após a Cúpula de Lisboa, parte de uma consideração coordenada dos âmbitos econômico e social de tal maneira que a política comum de emprego deve ser coerente com as orientações gerais da política econômica. E tampouco é casual que, no Tratado Constitucional, o título de emprego vá precedido do título sobre a política econômica e monetária: como expressa o artigo 126 do Tratado, as políticas de emprego devem desenvolver-se de um modo coerente com as políticas econômicas dos Estados-membros e da comunidade.

Dessa forma, há uma dependência real e jurídica entre as políticas de emprego comunitárias e nacionais e as políticas econômicas, que se traduz em uma dependência estratégica, como se comprova com a própria história recente do desenvolvimento dos objetivos da “Estratégia de Lisboa”, até o ponto em que

---

<sup>6</sup> SZYSZCZAK, E. *Experimental governance*, p. 489.

o atraso econômico do início da década atual colocou um freio nas boas expectativas de emprego e, portanto, nos mais otimistas objetivos da dita Cúpula. No Tratado de Amsterdã, de fato, a estratégia Europeia de emprego e o Pacto de Estabilidade e Crescimento se concebem em linha, e a interdependência entre eles vai crescendo. O advento da moeda única (euro) levou os Estados-membros a não poderem mais utilizar a política monetária doméstica como ferramenta de criação de empregos: a união econômica e monetária limitou em grande medida a possibilidade dos governos nacionais de recorrerem a políticas fiscais para a criação de empregos.

Na Cúpula de Lisboa inaugura-se também a técnica conhecida como Método Aberto de Coordenação (MAC). O MAC é uma consequência do princípio de subsidiariedade<sup>7</sup>: conquanto seja destinado a facilitar a configuração das políticas internas dos Estados-membros, esse modelo implica cooperação intergovernamental e ampla participação comum. De acordo com as conclusões de Lisboa, o MAC implica: (1) a formulação de diretrizes comunitárias (*guidelines*) com calendários acordados para a consecução dos objetivos previamente fixados; (2) a determinação, a seu caso, de indicadores a fim de confrontar as melhores práticas ou os melhores exemplos (*benchmarking*); (3) a transposição das orientações Europeias às políticas nacionais e regionais através do estabelecimento de medidas que tomem em consideração as diversidades dos Estados e das regiões, ou seja, uma técnica de gestão por objetivos (*management by objective*); e (4) o desenvolvimento de atuações de efetiva monitoração e controle sobre os objetivos fixados, com a análise e a revisão conjunta de estratégias entre Estados-membros (*peer review*).

Quanto ao *benchmarking*, constitui uma ferramenta para a melhoria da situação geral e do incremento da competitividade das organizações: implica busca de competitividade através da análise das melhores práticas (essa técnica, não por acaso, nasce no âmbito dos empreendimentos privados e a serviço da otimização dos ganhos<sup>8</sup>). Por outro lado, o *peer review* converteu-se em uma prática habitual no âmbito das políticas de emprego coordenadas desde Bruxelas. Mas é justamente a técnica do *benchmarking* que constitui a essência do MAC, apoiada na formulação prévia de objetivos mensuráveis e na medição dos efeitos produzidos na consecução dos objetivos através das estratégias e iniciativas adotadas. Entretanto, se o MAC admite vários enfoques, não se pode negar que terminou proporcionando alterações efetivas na Agenda Social Europeia.

Com a proliferação do MAC na Europa, renuncia-se, de certa forma, ao método tradicional pelo qual se pretendeu articular normas imperativas em nível comunitário (em benefício de uns objetivos genéricos que permitiriam melhorar o mercado de trabalho) com as condições de competição fática da economia Europeia no marco globalizado.<sup>9</sup> Essa é, entretanto, a maior desconfiança que o MAC gera entre os juristas no marco das relações de trabalho: a ameaça de que o MAC elimine e substitua um direito social comunitário mais imperativo em prol

<sup>7</sup> APARICIO TOVAR, J. *Introducción al derecho social de la Unión Europea*, p. 75 et seq.

<sup>8</sup> JACOBSSON, K. *Soft regulation and the subtle transformation of status*, p. 358.

<sup>9</sup> JACOBSSON, K. *Op. cit.*, p. 356.

de opções políticas de *soft law*: o MAC, assim, poderia empreender a “modernização” econômica e social fática à margem dos postulados clássicos do direito originário segundo a praxe da comunidade.

A política de emprego comunitária, como linha de atuação estratégica para confrontar as taxas de desemprego, padroniza-se, a partir da Cúpula de Lisboa, em torno de dois grandes eixos: primeiro, a celebração de cúpulas comunitárias para tratar da questão; segundo, a fixação de quatro prioridades estratégicas (pilares): (1) desenvolvimento do espírito empresarial e facilitação da gestão de empresas (*entrepreneurship*); (2) desenvolvimento da empregabilidade (*employability*); (3) desenvolvimento da capacidade de adaptação dos trabalhadores e dos empreendimentos econômicos (*adaptability*); e (4) fomento da igualdade de oportunidades (*equality*). Além disso, a partir de 2001 estabelece-se um objetivo transversal, consistente no desenvolvimento de condições para o pleno emprego em uma sociedade apoiada no conhecimento.<sup>10</sup> Entretanto, na prática comunitária, as medidas preconizadas na Cúpula de Lisboa vêm se atendo especialmente à flexibilidade na regulação das relações trabalhistas e na redução dos custos do trabalho. Dessa forma, uma vez mais, o desenvolvimento social da União Europeia voltou a ficar especialmente sujeito à competitividade empresarial como fator de geração de empregos.

Por sua parte, em 2005, a Cúpula de Bruxelas opta por reformar a coordenação de ciclos de programação das políticas econômicas e de emprego através de diretrizes integradas, que o Conselho deve ditar a cada três anos, as quais têm que se fazer seguir, no nível interno dos Estados-membros, por um “Programa de Reforma Nacional”. Esse trânsito é tributário dos postulados do *Informe Kok*.

A “Estratégia de Lisboa” deve dividir-se, assim, em duas fases: antes e depois do relatório preparado pelo grupo de estudos presidido pelo primeiro-ministro holandês W. Kok<sup>11</sup>, publicado em novembro de 2003 (*Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe*). O que se afirma, nesse relatório, é a necessidade de preparar os trabalhadores para significativas mudanças de todo o tipo nos mercados de trabalho e, em relação aos empreendimentos econômicos, de criarem-se condições mais propícias à liberdade de empresa e valorizar-se com maior ênfase o espírito empreendedor, com a redução de travas administrativas e legais à liberdade de empreender, o desenvolvimento de serviços de assessoramento, a melhoria do acesso a financiamentos e a redução de custos não-salariais, tais como impostos e contribuições sociais. Mas o *Informe Kok* põe em relevo, sobretudo, a combinação necessária entre flexibilidade e segurança no mercado de trabalho, o que o “Livro Verde” chamaria de *flexcurity*. O relatório insiste na necessidade de que os membros comunitários examinem os níveis de flexibilidade existentes no âmbito dos estatutos de emprego e promovam os ajustes necessários para fazê-los atrativos para ambas as partes (empregados e empregadores), revisando o papel que devem desempenhar outras formas de contratação, como os contratos temporários ou a tempo parcial.

---

<sup>10</sup> KOHL, J.; VAHLPAHL, T. *The open method of coordination as an instrument for implementing the principle of subsidiarity?*, p. 9.

<sup>11</sup> DALY, M. *EU social policy after Lisbon*, p. 465.

O *Informe Kok* é um documento extenso, repleto de propostas variadas e aberto a críticas. Entretanto, sua maior debilidade consiste em priorizar critérios meramente quantitativos em matéria de emprego e empregabilidade, passando à margem de um recorte mais qualitativo.<sup>12</sup> Além disso, os esforços da União Europeia não resultaram suficientes para o crescimento da economia e do emprego. O Conselho de Bruxelas tornou suas as reflexões do *Informe Kok* e, com maior intensidade, no desenho das políticas comunitárias a partir de 2005, alçou a uma hierarquia superior a política monetária, a luta contra a inflação e a perseguição do equilíbrio orçamentário, relegando a um segundo plano as políticas de emprego.

Nesse contexto, a dúvida que habitualmente vem à pauta dos problemas europeus diz respeito à suspeita de que, em seu objetivo de criar mais empregos, a União Europeia renunciou ao objetivo de que tais empregos sejam decentes ou de qualidade. Nota-se, hoje, uma clara tensão entre objetivos qualitativos e quantitativos em matéria de emprego: trata-se da antinomia entre “mais emprego” ou “melhor emprego” (emprego de maior qualidade), se é que essa antinomia de fato existe. Por exemplo, há que perguntar: até que ponto se produziu uma flexibilidade excessiva na utilização de contratos temporários ou a tempo parcial à margem da vontade dos trabalhadores em alguns Estados-membros? Que objetivos foram atingidos através de tais flexibilidades? Na Europa, o fato é que, ao menos até 2006, especialistas da OIT admitem que a aplicação de modelos de “flexissegurança” provocou um crescimento impressionante da precarização dos mercados nacionais de trabalho (adoção sistemática de contratos temporários ou a tempo parcial) sem garantir a adequada segurança ao trabalhador. Em alguns casos, no entanto, como os da Áustria ou de Luxemburgo, esse sistema permitiu que mais de 50% dos trabalhadores originalmente contratados temporariamente vissem seus contratos precários transformados em contratos por prazo indeterminado.

Desde as Cúpulas de Niza (2000), Estocolmo (2001) e Laeken (2001), a Europa começou a pôr certa ênfase na consecução de determinados padrões mínimos de qualidade do emprego, ficando implícita nessas Cúpulas a ideia do desenvolvimento de medidas de *hard law*, e já a partir de 2002 há a aprovação de diretivas que se orientam nesse sentido, como a Diretiva 2002/14/CE (participação dos trabalhadores), a Diretiva 2002/73/CE, hoje compilada na Diretiva 2006/54/CE (igualdade) e a Diretiva 2002/74/CE (garantias dos trabalhadores na hipótese de insolvência da empresa). Nessa onda, não se pode deixar de reconhecer a evidente conexão entre a presidência sueca do primeiro semestre de 2001 e a Cúpula de Estocolmo com o desenvolvimento do direito derivado.

Com as modificações posteriores no desenho das estratégias e políticas comunitárias, as ideias de quantidade e de qualidade no emprego vão se afastando cada vez mais. Nos últimos anos, de fato, produziu-se certa concepção segundo a qual a qualidade do emprego deve ser interpretada cada vez mais em termos de produtividade.<sup>13</sup> Hoje, mais do que nunca, o tópico da qualidade do emprego está envolto em incertezas e a subordinação das políticas de emprego às políticas econômicas prejudica seriamente essa aproximação mais qualitativa. Com o “Informe Kok”, de fato, a qualidade voltou-se a ressentir.

<sup>12</sup> DAVOINE, L.; ERHEL, C. *Monitoring employment quality in Europe*.

<sup>13</sup> DAVOINE, L.; ERHEL, C. *Op. cit.*, p. 6.

Não em vão, portanto, nas diretrizes gerais de política econômica comunitária prevaleceu, a partir de 2005, a ideia de que as garantias trabalhistas e uma segurança social “excessiva” constituem um obstáculo à criação de empregos, com a clara renúncia a um método através do qual se pretendeu articular normas imperativas (*hard law*) em nível comunitário em prol de objetivos mais genéricos e de opções políticas de *soft law*, que permitiriam “melhorar”, em termos quantitativos, o mercado de trabalho.

### **3 UMA REFERÊNCIA AO “LIVRO VERDE”: MODERNIZAR O DIREITO DO TRABALHO PARA ENFRENTAR OS DESAFIOS DO SÉCULO XXI?**

O “Livro Verde” é uma primeira versão do que se espera que seja um documento mais amplo e ponderado sobre o problema da modernização do direito do trabalho na Europa. A tese fundamental do “Livro Verde” não resulta, como já se advertiu, nova: consiste em sustentar que a larga proliferação de modalidades de contratos de trabalho atípicos (precários) tem sido causada pela falta de suficiente adaptação dos esquemas clássicos do direito do trabalho às demandas por flexibilidade dos mercados de trabalho contemporâneos. Tal situação teria propiciado, portanto, uma “desregulação” forçada nas margens do sistema, de forma que se mantêm intactas as normas gerais aplicáveis aos contratos, mas se incrementa a flexibilidade nos pontos de entrada e de saída do mercado de trabalho dos coletivos de trabalhadores atípicos.

Conciliar flexibilidade e segurança (*flexcurity*): não parece ser outro o objetivo preceituado pelo “Livro Verde”, com a adoção de mecanismos capazes de conjugar, em doses apropriadas, esses dois ingredientes de que tanto se tem falado nos últimos tempos, a flexibilidade para a empresa e a segurança para o trabalhador. Um e outro ingrediente, não obstante, aparecem contemplados de forma muito diferente, e com desigual empenho no recorte das atuais políticas de emprego.

O que significa (ou deva significar) a flexibilidade para a empresa parece dar-se por sabido: essa ideia remete a uma situação em que as iniciativas empresariais não tropeçam em obstáculos desnecessários, de forma que os titulares das organizações possam administrá-las com maior liberdade e eficiência, em um contexto normativo e institucional devotado a oferecer condições adequadas para que os empreendedores possam adaptar-se progressivamente às alterações dos mercados ou das competências. A construção da “adaptabilidade” dos empreendimentos econômicos erige-se, assim, no principal expoente e, ao mesmo tempo, no principal justificante da flexibilidade.

Da segurança, em troca, oferecem-se apenas algumas pistas e pequenas indicações mais ou menos afortunadas (talvez porque o sentido mais genuíno do direito do trabalho não pode ser outro, mesmo nos tempos atuais, ou principalmente neles, que não a tutela do trabalhador). A ela se remetem, ao final, as considerações que no “Livro Verde” são feitas a propósito dos cuidados que merecem os trabalhadores com contratos atípicos, contratados temporariamente ou a tempo parcial, do amparo que deve ser dado especialmente aos trabalhadores que são contratualmente cedidos à empresa usuária por terceiras empresas ou por empresas de trabalho temporário, ou dos que participam de

cadeias de subcontratação, da tutela que deve ser dada a quem se vê imerso em processos de mobilidade ou deslocamento transnacional por motivos de trabalho, ou do grau de amparo “trabalhista” que vale a pena estender aos trabalhadores autônomos economicamente dependentes. A essa parcela da segurança pertence também a reflexão do documento sobre o conceito de empregado ou trabalhador subordinado, que não foi objeto de unificação no âmbito da União Europeia e que, por isso, pode oferecer matizes diferenciados entre os sócios comunitários, com o risco de que não sejam alcançados verdadeiramente, ao final, similares graus de cobertura ou de eficácia para as pautas, regras e medidas que, com esse destino, vêm sendo passadas ou postas em circulação pelas instâncias comunitárias.

O que o “Livro Verde” contém, portanto, é um conjunto de dados, pareceres e reflexões que pretendem influir na configuração das leis sociais em um futuro mais ou menos imediato. A aspiração última não é outra, como já identificamos, que a de pôr em termos uma ordem institucional e jurídica que seja capaz de albergar um “maior emprego”, através de reformas e inovações.

Assim, o ponto de partida desse conjunto de reflexões, propostas e indicações é a situação do emprego e a sua repercussão nas condições gerais de trabalho. Em essência, dentro desse plano de análise faz-se alusão ao processo de precarização do emprego, à generalização de fórmulas contratuais em outros tempos consideradas atípicas, ao crescente protagonismo das relações triangulares e, em particular, das situações nascidas da descentralização produtiva e da cessão “lícita” de pessoal e ao crescimento percentual do trabalho autônomo economicamente dependente.

Nesse plano de análise tampouco faltam alusões ao trabalho submerso ou clandestino, situado à margem da legislação trabalhista, nem à segmentação característica do mercado de trabalho europeu, composto a grandes rasgos por uma faixa de população ativa bem instalada no emprego, contemplada com condições saudáveis de trabalho e com uma considerável tutela legal, e uma segunda faixa muito problemática, de empregos insatisfatórios ou de baixa qualidade em todos os sentidos. Não se furta a análise, de outro lado, da já inescapável referência ao contexto de globalização econômica, com seus conhecidos riscos e com a sua já habitual ameaça de pressionar o descenso das condições de emprego e de trabalho nas zonas ou setores mais afetados pela concorrência e pelos *déficits* de consumo.

Segundo o “Livro Verde”, o ferramental (*outillage*) para a persecução da “flexissegurança” é muito variado, embora não se exponha com a necessária precisão, em termos compreensíveis e bem tangíveis, de que ferramental se está a falar. Mas, como é habitual nesse tipo de documento, entre os instrumentos que se destacam para a consecução desses fins estão a aprendizagem profissionalizante e a formação contínua. Um papel complementar seria exercido pelos sistemas de segurança social e, em particular, pelo seguro-desemprego. Um importante trabalho de acompanhamento e monitoração seria, enfim, atribuído aos governos através das autoridades administrativas do trabalho, que deveriam não apenas seguir exercendo suas habituais competências na esfera do monitoramento sobre o trabalho e o emprego, mas também pôr em marcha os mecanismos de cooperação que se estimem necessários a esses efeitos,

seja no interior de cada um dos Estados-membros, seja no plano supranacional ou comunitário (ainda que hoje, no contexto da União Europeia, não existam nem instituições comuns, dedicadas ao controle do cumprimento das normas trabalhistas, nem diretrizes de harmonização desses tipos de instrumentos).

Ao final, a esperança de melhorias no marco dos mercados de trabalho parece centrar-se na implantação de uma “boa via” de “transição” para os trabalhadores, entendida com um duplo sentido: como facilidade de transição de um emprego para outro e como facilidade de transição da situação de atividade à de inatividade, e vice-versa, dirimindo-se os efeitos nocivos do desemprego. Nesse contexto, é indispensável implantar-se um bom sistema de proteção social, que permita ao trabalhador temporariamente afastado do mercado de trabalho manter uma renda digna e que também lhe proporcione meios adequados de formação e recapacitação profissional. As “transições profissionais” passariam a constituir, portanto, um dos principais pontos de inflexão no âmbito dos ordenamentos trabalhistas.

Nesse contexto, sobre o “Livro Verde”, há que reconhecer que nos encontramos diante de um texto de certo valor para o debate, em especial porque condensa um propósito de “programação” do direito do trabalho para os próximos anos e porque supõe uma notável elevação, em relação às formas habituais, do plano da análise e da ação institucional (que deixa de se limitar aos problemas nacionais e, razoavelmente, envereda-se pela dimensão transnacional da produção e do emprego). A par disso, seria bom que se abandonasse a habitual acusação de que a norma trabalhista desalenta a criação de empregos. Entretanto, não há dúvida alguma de que o “Livro Verde” sugere um interessante debate sobre como configurar um direito do trabalho que dê resposta a algumas provocações exógenas, que têm muito a ver com o crescimento e o emprego, mas menos com os valores de justiça social que o animaram desde as suas origens. Como se disse, e à margem de outras características (que agora não nos cabe apontar), o “Livro Verde” ocupa-se de um direito do trabalho orientado para o emprego e a situação atual do mercado de trabalho, pois sua eficácia só se valora a partir da sua capacidade de atuar na geração de empregos e de manter determinados índices de ocupação.<sup>14</sup> Na realidade, como já advertimos no início deste ensaio, o documento trata menos do direito do trabalho e mais das políticas de emprego, do mercado de trabalho e da flexibilidade.<sup>15</sup>

Trata-se, entretanto, de um texto um pouco deficiente, algo equivocado e bastante difuso. É insuficiente em seu diagnóstico e em seu raio de ação porque nos dias atuais dificilmente podemos falar seriamente dos problemas do mercado de trabalho e dos avatares da legislação trabalhista sem fazer referência explícita a três fenômenos (ao menos) de excepcional envergadura no contexto da Europa comunitária: a imigração (que, querendo-se ou não, é um fator condicionante do emprego e do nível das condições de trabalho), a desigualdade da riqueza e das oportunidades de vida entre uns e outros países dentro da própria comunidade

---

<sup>14</sup> BAYLOS GRAU, A.; PÉREZ REY, J. *Sobre el Libro Verde: modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*.

<sup>15</sup> ARRIGO, G. *Tutti i limiti della modernizzazione in un libero*, p. 26.

(que interfere tanto na direção dos fluxos de pessoas e capitais quanto nas expectativas normais de permanência dos negócios ou de estabilidade do emprego), e, por fim, a situação de pleno emprego (ou quase) que se registra em muitas zonas do mercado europeu (que, como cabe supor, é fruto de um processo de criação de riquezas experimentado nos últimos anos, apesar de todas essas fissuras). É, por outra parte, equivocado e difuso tanto em sua terminologia como na identificação de causas ou na fixação de objetivos, na medida em que incorre em falácias e em lugares-comuns imprecisos (a bondade de tempos passados, a excelência de normas antigas, etc.) e que dá a impressão de outorgar uma confiança radical (verdadeiramente cega) em um receituário (flexissegurança, transições profissionais, diálogo social, etc.) que parece mais corresponder ao âmbito da criação acadêmica (sem que isso signifique que não sejam necessariamente úteis, convenientes ou estimáveis) do que ao das verdadeiras práxis e forças motrizes do desenvolvimento econômico e das oportunidades de emprego.

Por fim, a noção de “flexissegurança” que defende o “Livro Verde” põe em xeque alguns importantes elementos do nosso direito do trabalho e dos mecanismos de proteção social, componentes que, apesar do infeliz título do documento, vêm já há largas décadas ajustando-se, modernizando-se e tentando dar respostas às atuais exigências dos mercados.<sup>16</sup> Preceitua uma relação claudicante de intercâmbio entre direitos dos trabalhadores e proteção por desemprego, em que melhorias na proteção social devam fazer-se à custa dos mecanismos protetores do contrato de trabalho. Põe em acento a “inclusão” no mercado de trabalho frente à “exclusão” do mesmo, ou seja, enfatiza os fluxos de entrada e de saída do mercado de trabalho, omitindo-se de atribuir direitos aos trabalhadores no âmbito da própria relação. Expõe, de fato, um conceito de “flexissegurança” extremamente injusto e sem um esforço comum e recíproco, pois a flexibilidade para os empreendimentos econômicos se dá à custa do sinalagma entre empresários e trabalhadores, com uma distribuição de poderes e posições jurídicas entre ambos que reforça a posição do empresário em detrimento da posição do trabalhador, e a segurança localiza-se nos extramuros do contrato, no sistema de proteção contra o desemprego e, em geral, na rede de proteção social: dito em outros termos, um direito do trabalho que confia a proteção dos seus destinatários a instrumentos alheios a ele.

Vale lembrar que a ideia de proteção do trabalhador constitui o núcleo axiológico do direito do trabalho, advinda da percepção de que o trabalhador coloca-se sempre em uma posição desfavorável no âmbito dos mercados de trabalho, pois as especificidades intrínsecas a esses mercados geram uma verdadeira opressão ao trabalhador pelo capital antes mesmo que entre eles se estabeleça o contrato e a relação de trabalho. Essa posição desfavorável dos trabalhadores no mercado de trabalho é estrutural e decorre, entre outros, dos seguintes fatores: (1) apesar de ser normalmente tratada como mercadoria, a força de trabalho possui determinadas especificidades que não permitem sua

---

<sup>16</sup> VALDÉS DAL RÉ, F. *El Libro Verde de la Comisión Europea*.



integração ao mercado como verdadeira mercadoria, como a impossibilidade de limitar-se a sua oferta; (2) a força de trabalho tornou-se completamente dependente de meios de subsistência oferecidos pelo mercado, que só podem ser adquiridos se a força de trabalho for vendida, de forma que o trabalhador não pode aguardar uma oportunidade mais favorável para oferecer seu produto ao mercado, razão pela qual a força de trabalho é estruturalmente compelida a abdicar de quaisquer opções estratégicas ou às lógicas do mercado para submeter-se às condições impostas pela demanda no momento e aceitar o salário corrente oferecido; (3) as necessidades da oferta são muito mais rígidas do que as da demanda, pois enquanto os trabalhadores dependem, para a manutenção de uma qualidade mínima de vida, determinada material e culturalmente, da constante venda de sua força de trabalho, os empresários podem manter a produção em níveis regulares mesmo com a queda da utilização da mão-de-obra, através do incremento da tecnologia; e (4) o capital possui uma maior liquidez do que a força de trabalho, pois o empresário pode, ao final de um ciclo, renovar sua unidade produtiva, adequando-se às novas tecnologias, ou mesmo alterar ou expandir sua área de atuação, ao passo que o trabalhador, ao contrário, somente pode variar a qualidade de sua oferta em grau bastante reduzido e de forma condicionada a alguma espécie de apoio externo, como educação e treinamento.<sup>17</sup>

Não podendo o trabalhador optar por não participar do mercado de trabalho, a ausência das leis sociais no âmbito desse mercado conduziria a uma exploração cada vez mais violenta, tornando insustentável a própria mecânica do mercado e, em consequência, o próprio modelo de produção.

#### 4 CONCLUSÕES

O mundo do trabalho e do emprego é muito complexo. Atualmente, as colocações sobre as políticas de emprego, a empregabilidade e, em geral, sobre as políticas sociais e o direito do trabalho na Europa, colocações que retumbam no Brasil, aparecem fortemente entrecruzadas. O “Livro Verde” e o conceito de “flexissegurança”, nesse contexto, têm muito que ver com a tensão existente entre os aspectos quantitativos e os aspectos qualitativos das atuais políticas de emprego, mesmo fora do contexto europeu.

Na realidade, o leque de temas para a reflexão que suscita o “Livro Verde” não é muito novo, como não é, ao final, a noção de “flexissegurança” que, na prática, não parece avançar muito no imaginário empresarial em relação à ideia de *flex-flexibility*. O “Livro Verde” seria, até certo ponto, um documento que não requereria um comentário específico se não fosse a sua perspectiva de fomento de um debate público sobre como “modernizar” o direito do trabalho para sustentar o objetivo de gerar mais e melhores empregos. Se, possivelmente, a grande novidade do “Livro Verde” se encontra mais na nomenclatura utilizada,

---

<sup>17</sup> OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*.

“flexissegurança”, com tudo o que isso implica, a grande questão que se coloca é: até que ponto é realmente possível conciliar flexibilidade para a empresa e segurança para o trabalhador?

Como verificamos, nos últimos anos prevaleceu quase sempre na Europa o aspecto quantitativo (em detrimento dos aspectos qualitativos) da política de emprego, embora os aspectos de qualidade sempre tenham pugnado por aflorar aqui e ali. O equívoco do “Livro Verde” consiste, hoje, em que a política de emprego pretenda arrastar a política social, e não o contrário, como certamente seria mais adequado. Se algumas das diretivas Europeias tendem a estabelecer marcos mínimos comuns em relação aos trabalhadores “atípicos” e se certa jurisprudência comunitária contribui com doutrinas devotadas à proteção desses coletivos, há que concluir que as relações entre os contratos ordinários e os outros, ditos “atípicos”, como os contratos temporários e a tempo parcial, constitui um tema que não pertence apenas ao domínio do emprego.

No Brasil, recentemente, a FIESP e a Força Sindical iniciaram um diálogo devotado à flexibilização; o patronato propôs a flexibilização das relações de trabalho, mas não ofereceu a devida contrapartida, enquanto a central sindical propôs certa garantia de manutenção dos contratos de trabalho em troca de concessões como o corte parcial de salários. No entanto, diante da falta de flexibilidade do patronato, que insiste na perspectiva da *flex-flexibility*, a Força Sindical suspendeu, de forma muito compreensível, a negociação.

Como já sinalizamos, a ideia atual de “flexissegurança”, mesmo quando foge à simples ideia de *flex-flexibility*, é essencialmente injusta: ela impõe sacrifícios aos trabalhadores à custa do sinalagma entre empresários e trabalhadores, com uma distribuição de poderes e posições jurídicas entre ambos que reforça a posição do empresário em detrimento da posição do trabalhador, e à sociedade, pois concentra a “segurança” em uma rede de proteção social custeada por todos, inclusive pelos próprios trabalhadores que são os seus destinatários em potencial. Aos empresários, nenhum sacrifício é exigido, nenhuma contrapartida é oposta. Nessa onda, o pensamento neoliberal não tem escrúpulos de consciência ao preceituar o reverso daquilo que é a sua ideologia clássica, impondo ao Estado que cresça em tamanho para que possa arcar com um auxílio-desemprego mais generoso tanto em termos de valor quanto de tempo de cobertura e com os custos de treinamento dos trabalhadores.

A OIT tem sublinhado a necessidade de inserir-se a ideia da “flexissegurança” em um contexto pautado por diversos apoios, nomeadamente a formação que facilite o regresso ao emprego e o seguro-desemprego, mas especialmente pelo respeito às leis laborais e pela negociação coletiva. Não pode, portanto, ser imposta de cima para baixo, pois na base da flexibilidade deve estar um diálogo eficaz entre o governo, sindicatos de trabalhadores e empresários com o objetivo de melhorar a competitividade dos empreendimentos econômicos sem prejuízo da questão social. Além disso, com poucas exceções (notadamente Áustria e Luxemburgo), nos últimos anos os especialistas da OIT verificaram que a aplicação de variados modelos de “flexissegurança” em diversos países da Europa provocou um crescimento impressionante do trabalho precário, temporário ou a tempo parcial, sem a contrapartida de segurança para os trabalhadores. Será esse um modelo a aplicar-se no Brasil?

Não se nega a extrema relevância do fomento ao emprego. Mas não se pode, de forma alguma, a pretexto de gerar empregos (ou, em alguns casos, de simplesmente mantê-los), sobrepor a flexibilidade ao ordenamento jurídico laboral e à segurança do trabalhador. O sentido mais genuíno do direito do trabalho não pode ser outro que não a tutela do trabalhador, especialmente em tempos de crise.

### BREVE RESENHA

- APARICIO TOVAR, J. *Introducción al derecho social de la Unión Europea*. Bomarzo, Albacete, 2005.
- ARRIGO, G. *Tutti i limiti della modernizzazione in um libro*. ADAPT, n. 9, 2007.
- BAYLOS GRAU, A.; PÉREZ REY, J. *Sobre el Libro Verde: modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*, disponível em: <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/observatorio/paginaEstatica/1stContenido>.
- CABEZA PEREIRO, J. *Estrategia europea, Estado autonómico y política de empleo*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2007.
- DALY, M. *EU social policy after Lisbon*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 3, 2006.
- DAVOINE, L.; ERHEL, C. *Monitoring employment quality in Europe: european employment strategy indicators and beyond*, *Centre d'Etudes de L'Emploi - Document de Travail* n. 66, 2006.
- GILOLMO LÓPEZ, J. L. *Las políticas pasivas de empleo en España: evolución y proyecciones futuras*, XVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2007.
- HOBBS, R.; NJOYA, W. *Regulating the European labour market: prospects and limitations of a reflexive governance approach*, *British Journal of Industrial Relations*, n. 43, 2005.
- JACOBSSON, K. *Soft regulation and the subtle transformation of status: the case of EU employment policy*, *Journal of European Social Policy*, n. 14, 2004.
- KOHL, J.; VAHLPAHL, T. *The open method of coordination as an instrument for implementing the principle of subsidiarity?* *Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"*, n. 3, 2005.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. Trad. de Wanda Caldeira Brandt. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PURCALLA BONILLA, M.; RODRIGUÉZ SANCHÉZ, R. *Política social de empleo en el Tratado de la Constitución Europea*, disponível em: <http://www.mtas.es/publica/revista/numeros/57/Est16.pdf>.
- RAVEAUD, G. *La stratégie européenne pour l'emploi*, *Document de Travail* n. 04-02, en la web <http://www.idhe.ens-cachan.fr>.
- RAVELLI, F. *Il coordinamento delle politiche comunitarie por l'occupazione e i suoi strumenti*, *Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo "Massimo D'Antona"*, n. 43, 2005.
- SANSONI, A.; TIRABOSCHI, G. *I nuovi fondi strututali UE*. ADAPT, n. 43, 2006.

- SZYSZCZAK, E. *Experimental governance: the open method of coordination*, *European Law Journal*, v. 12, n. 4, 2006.
- TERRADILLOS ORMAETXEA, E. *La interacción entre las políticas activas de empleo y políticas económicas en la Unión Europea, el juego del método abierto de coordinación y sus efectos sobre la política de empleo española*, RMTAS, n. 62, 2006.
- VALDÉS DAL RÉ, F. *El Libro Verde de la Comisión Europea*, disponible em: <http://www.juntadeandalucia.es/empleo/carl/observatorio/paginaEstatica/1stContenido>.