



## Flexigurança:

### IMPLICAÇÕES PARA UMA ORIENTAÇÃO AO LONGO DA VIDA



# **Flexigurança: Implicações para uma Orientação ao Longo da Vida**

Documento conceptual encomendado pela ELGPN

Ronald G. Sultana



Este documento foi encomendado pela Rede Europeia para as Políticas de Orientação ao Longo da Vida (ELGPN), uma Rede constituída por diversos Estados-Membros e financiada pela UE ao abrigo do Programa Aprendizagem ao Longo da Vida. Este documento assenta em debates internos da Rede mas as perspetivas nele expressas são as perspetivas do autor, não refletindo necessariamente a posição oficial da ELGPN, dos seus países membros, da Comissão Europeia nem de qualquer pessoa em nome da Comissão.

Este documento é da autoria do Professor Ronald Sultana, da Universidade de Malta.

© The European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN)

Coordenador 2011-12:  
Universidade de Jyväskylä, Finlândia  
Instituto Finlandês para a Investigação em Educação  
<http://elgpn.eu>  
[elgpn@ju.fi](mailto:elgpn@ju.fi)

Capa e trabalho gráfico: Martti Minkkinen / Instituto Finlandês para a Investigação em Educação  
Maqueta: Kaija Mannström / Instituto Finlandês para a Investigação Em Educação

ISBN: 978-972-742-371-2

Jyväskylä 2012

# Flexigurança: Implicações para uma Orientação ao Longo da Vida

O presente documento conceptual aborda  
4 questões:

- [1] O que é a flexigurança?
- [2] Por que motivo a flexigurança é um conceito cada vez mais atraente para os decisores políticos em toda a Europa?
- [3] Quais as principais questões debatidas em torno da flexigurança?
- [4] Quais as implicações políticas da flexigurança para a orientação?

## 1 O que é a flexigurança?

1.1 O termo “flexigurança” é a união de duas palavras, “flexibilidade” e “segurança”, que forma uma nova palavra. Este termo tornou-se moda na década de 1990, refletindo uma tendência crescente dos empregadores para favorecer uma legislação menos rígida de proteção do

emprego, que permitisse flexibilidade suficiente para rapidamente contratar ou demitir trabalhadores ou para fazer um ajustamento interno da organização do trabalho nas suas empresas (por exemplo, diminuindo o número de horas de trabalho, reduzindo assim os custos salariais), em função das flutuações de procura no ciclo económico. No entanto, uma maior flexibilidade para os empregadores pode resultar numa maior insegurança para os trabalhadores. Uma política de flexigurança esforça-se por reduzir e gerir essa insegurança através de:

- [a] medidas *externas* à empresa, ou seja, a *flexigurança externa* (por exemplo, através da proteção dos rendimentos para pessoas desempregadas, e elevados níveis de despesa em políticas ativas de emprego, tais como formação adicional entre períodos, e serviços de informação, aconselhamento e orientação destinados a melhor adaptar a oferta à procura no mercado de trabalho);

[b] e através de medidas *internas* à empresa, ou seja, a *flexigurança interna* (por exemplo, através de garantias aos trabalhadores de um salário mínimo que assegure um nível de vida aceitável em troca de partilha de trabalho, por exemplo, ou pela aceitação de tarefas dentro da empresa que não estejam incluídas no contrato de trabalho).

1.2 A flexigurança tenta assegurar que, embora os trabalhadores possam vir a perder o seu *emprego* mais facilmente, estejam menos propensos a perder os seus *meios de subsistência*, que serão salvaguardados durante o período consequente ao desemprego, em que os benefícios são pagos em níveis suficientemente elevados, desde que sejam satisfeitas certas condições (por exemplo, participando em programas de reconversão profissional). Além disso, a flexigurança redefina a “segurança” como estando baseada na *segurança no trabalho* e não a *segurança do emprego*. A sua razão de ser é a de proteger os trabalhadores e não os empregos. Outros termos sinónimos de flexigurança são: “segurança no mercado de trabalho”, “mobilidade protegida” e “mercados de trabalho de transição”.

1.3 A flexigurança não significa uma flexibilidade que promove em exclusivo o interesse dos empregadores, sendo a segurança a única contrapartida dada aos trabalhadores. Em vez disso, a flexibilidade na organização do tra-

balho tem também implicações para os trabalhadores, algumas das quais podem ser consideradas benéficas. Um maior espaço de manobra para as empresas adotarem regimes de trabalho atípicos pode ser bem recebido por algumas categorias profissionais, que apreciam um horário de trabalho flexível, uma rotação e partilha de trabalho, oportunidades de mudar de um regime de trabalho a tempo inteiro para um a tempo parcial sem perder o vínculo, ou períodos de tempo para estudar ou desfrutar de atividades de descanso ou de lazer como forma de os ajudar a encontrar maior satisfação no trabalho e estabelecer um maior equilíbrio entre as responsabilidades familiares e os compromissos profissionais, bem como mais oportunidades de autodesenvolvimento e realização pessoal.

1.4 Embora não haja nenhum país que possa “personificar” um regime de flexigurança, a Dinamarca e os Países Baixos são muitas vezes reconhecidos como os países líderes da União Europeia que têm, cada um à sua maneira, implementado com maior sucesso regimes de flexigurança, respeitando o “triângulo dourado”: [a] proteção do emprego pouco rígida; [b] subsídios de desemprego generosos; e [c] amplas políticas ativas de emprego. Existem semelhanças entre os modelos dinamarquês e holandês de flexigurança, conforme resumido no quadro abaixo:

**Quadro 1:** Flexigurança nos Países Baixos e na Dinamarca

Abordagem holandesa à flexigurança	Abordagem dinamarquesa à flexigurança
<p>- Promoção do uso de formas de emprego atípicas e flexíveis (dando subsídios aos trabalhadores com contratos de trabalho a termo certo, temporário ou a tempo parcial);</p> <p>- Atribuindo a formas de emprego flexíveis direitos semelhantes, em termos de condições de trabalho e de segurança social, aos das formas de emprego “normal”.</p> <p>É provável que esta abordagem seja mais atraente para os países onde há um número bastante elevado de trabalhadores “atípicos” (por exemplo, em regime parcial, a termo certo ou temporário).</p>	<p>Esta abordagem preocupa-se menos com as formas de emprego atípicas, concentrando-se mais:</p> <p>[i] numa maior flexibilidade para todos os trabalhadores através de novas formas de organização do trabalho ou através de regimes em que o horário de trabalho é mais diversificado e flexível, a par de uma legislação de proteção do emprego menos rigorosa;</p> <p>[ii] subsídios de desemprego abrangentes que oferecem segurança de rendimento aos desempregados; e</p> <p>[iii] políticas ativas de emprego que visam o aumento das competências e a ativação dos desempregados.</p>
<p>Em ambas as abordagens, o diálogo social é um aspeto fundamental de qualquer esforço para conceber e legitimar políticas de flexigurança.</p>	

1.5 A maior parte da literatura sugere que, na procura dos seus percursos específicos ao contexto, os países devem considerar quatro tipos de flexibilidade, a seguir indicados:

1.5.1 *Flexibilidade numérica/contratual* – referente à situação laboral e, por conseguinte, aos tipos de contrato que podem aumentar a flexibilidade, tais como os contratos a termo certo, o trabalho temporário, contratos pontuais, e assim por diante.

1.5.2 *Flexibilidade temporal/financeira* – referente a um horário de trabalho atípico e esquemas de contagem de tempos e, por conseguinte, às horas extraordinárias, trabalho a tempo parcial, trabalho ao fim de semana, um horário de trabalho irregular e/ou variável, bem como à variação do salário base e da remuneração adicional consoante o desempenho do trabalhador ou da empresa.

1.5.3 *Flexibilidade produtiva/geográfica* – referente aos sistemas de produção e, por conseguinte, à subcontratação, recurso a trabalho independente, e assim por diante.

1.5.4 *Flexibilidade funcional/organizacional* – organização da flexibilidade dentro da empresa através da formação, rotação de trabalho, participação dos trabalhadores, multitarefas, etc., com base na capacidade dos trabalhadores realizarem várias tarefas e atividades. Este tipo de flexibilidade exige uma constante atualização de competências, o que torna os trabalhadores mais flexíveis em relação às suas próprias competências.

1.6 Estes diferentes tipos de mecanismos de flexibilidade são contrabalançados por diferentes mecanismos de segurança, nomeadamente:

1.6.1 *A segurança do emprego*, ou seja, a segurança que se baseia na legislação de proteção do emprego, o que impede os empregadores de demitirem facilmente os trabalhadores.

1.6.2 *A segurança do trabalho* (também referida como “a segurança dos empregos de transição”), ou seja, as oportunidades de emprego através de elevados níveis de empregabilidade, assegurados pela educação e a formação, por exemplo.

- 1.6.3 *A segurança de rendimento*, ou seja, a proteção de níveis de rendimento adequados e estáveis.
  - 1.6.4 *A segurança de conciliação*, ou seja, a segurança que resulta da capacidade de um trabalhador conciliar o seu emprego com outras responsabilidades ou compromissos para além do trabalho remunerado.
- 1.7 As relações entre diferentes tipos de flexigurança e de segurança são muitas vezes representadas como uma matriz, o que sugere combinações possíveis. Cada país combina os diferentes elementos desta matriz das formas que lhe são mais significativas, sendo o percurso para a flexigurança adotado em função de fatores como a história específica das relações industriais desse país, a natureza do seu Estado-providência, o desempenho da sua economia, e o seu lugar na divisão internacional do trabalho. A flexigurança adquire, assim, significados diferentes em mercados de trabalho nacionais caracterizados, por exemplo, pela instabilidade e por salários baixos. O conceito de “tamanho único” não se aplica, portanto, à flexigurança e o resultado da sua implementação é difícil de prever em termos do seu impacto sobre a segurança e a equidade.

## **2 Por que razão a flexigurança atrai cada vez mais os decisores políticos em toda a Europa?**

- 2.1 O compromisso entre a flexibilidade para os empregadores e a segurança para os trabalhadores é uma preocupação constante dos sistemas sociais e económicos das sociedades industrialmente desenvolvidas. Há pelo menos dois fatores com impacto na natureza das políticas de emprego, em que ambas tornam a noção da flexigurança cada vez mais atrativa para os decisores políticos em toda a Europa, quer a nível nacional quer a nível europeu:
- 2.1.1 O primeiro fator é a *globalização*, que assinala uma concorrência mais aprofundada e ciclos de negócio irregulares que intensificam as pressões para demitir e contratar trabalhadores como resposta à procura e às oportunidades, à medida que vão surgindo. Pensa-se, também, que a flexigurança melhora o desempenho num ambiente globalmente competitivo uma vez que, enquanto política, esta transforma os períodos de transição em oportunidades de aperfeiçoamento e requalificação.
  - 2.1.2 O segundo fator está relacionado com as *pressões demográficas*, em particular com as realidades de uma mão-de-obra que está cada vez mais envelhecida e cada vez mais feminizada. Regimes mais flexíveis de trabalho incentivam os trabalhadores mais velhos e os pais a permanecerem ativos no mercado de trabalho, adequando o seu contributo de forma a permitir-lhes manter um equilíbrio com os outros papéis que pretendem desempenhar.
- 2.2 Para responder ao duplo impacto da globalização e da demografia, a Comissão Europeia tem vindo a valorizar cada vez mais a flexigurança, adotando este termo na sua linguagem institucional. Incluiu-o, por exemplo, na sua Estratégia Europeia de Emprego (EEE), bem como nos seus instrumentos de implementação, acompanhamento e disseminação. Já em 1996, o termo flexigurança surge no Livro Verde «Parceria para uma Nova Organização de Trabalho». Em 2006, a Comissão publicou o seu Livro Verde «Modernizar o direito do trabalho para enfrentar os desafios do século XXI», que foi acompanhado por um grupo de peritos que elaborou um relatório sobre os “percurso

da flexigurança”, intitulado «*Turning Hurdles into Stepping Stones*» (Transformar os obstáculos em etapas de evolução). Este, por sua vez, deu origem à comunicação da Comissão: «Para a definição de princípios comuns de flexigurança: Mais e melhores empregos mediante flexibilidade e segurança». Desde então, a flexigurança tem sido discutida em diversas cimeiras da UE, incluindo a Agenda de Lisboa, sendo possível encontrar disposições no Tratado Europeu. O termo foi oficialmente adotado pelo Conselho Europeu de Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais realizado em dezembro de 2007, em Bruxelas, levando a um financiamento cada vez maior de investigação e de políticas sobre flexigurança, ao abrigo de instrumentos financeiros da Comissão. Em junho de 2009, a Comissão Europeia publicou uma comunicação apoiando a flexigurança como uma abordagem louvável a seguir em tempos de crise. Um procedimento idêntico foi adotado pelo Parlamento Europeu, pelos parceiros sociais europeus e pelo Conselho da Europa, na medida em que parece ter surgido um consenso europeu quanto à flexigurança, resultando numa crescente pressão para adotar a flexigurança nas políticas de emprego nacionais e para a instituir na legislação laboral.

2.3 A tentativa de encontrar um equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança, dando assim um rosto humano ao mercado, é provavelmente mais bem vista no contexto e na tradição do Modelo Social Europeu (MSE), que se baseia num compromisso com valores como o respeito pela dignidade da pessoa humana, a solidariedade, a coesão social, a igualdade e a justiça social. Historicamente, a Europa tem atribuído as consequências negativas da industrialização ao Estado-providência, sendo a flexigurança vista por alguns como o avanço mais recente em termos de políticas, no desenvolvimento de novas formas de organização do trabalho, em conformidade com essa tradição, e

num esforço para moderar os efeitos negativos da globalização. A flexigurança é também encarada como uma forma de modernizar o MSE face a novos desafios. Os sindicatos são incentivados a apoiar a política de flexigurança, que é apresentada como contrastando fortemente com um neoliberalismo ao estilo americano.

2.4 No entanto, é importante salientar o facto de o atractivo da flexigurança enquanto opção política nem sempre ser igualmente forte para todos os parceiros sociais. Na realidade, estes últimos não partilham necessariamente o mesmo entendimento da flexigurança e dos seus benefícios. Embora os empregadores encarem a flexibilidade como uma forma de aumentar a sua competitividade, os sindicatos tendem a vê-la como uma nova forma de *risco social*, ainda que, tal como observámos anteriormente, os trabalhadores possam beneficiar de flexibilidade nos contratos de trabalho, por exemplo, dispondo de mais oportunidades para gerir o equilíbrio entre o trabalho e a vida pessoal/familiar. As respostas dos parceiros sociais nos diferentes Estados-Membros têm sido diversificadas. A flexigurança tem recebido o apoio de países como a Áustria, Dinamarca, Finlândia, Países Baixos e Suécia. No caso da Áustria, por exemplo, foi criado um fundo de indemnização que é transferível e não está associado apenas a um empregador. Por outro lado, países como a Bélgica, França, Alemanha e todos os países do sul da Europa têm sido mais cautelosos, enquanto a Irlanda e o Reino Unido têm preferido o conceito de flexibilidade adotado nos Estados Unidos à flexigurança. Esta cautela ou rejeição total deve-se a uma série de motivos diferentes, entre os quais: [a] os custos associados a garantir a segurança do emprego, ou seja, custos que podem apenas ser cobertos através de elevados níveis de tributação e outros tipos de “solidariedade redistributiva”; [b] o equilíbrio histórico de poder entre os parceiros sociais, que

pode minar a confiança e cooperação necessárias para evitar cenários de exploração; e [c] a natureza do mercado de trabalho, bem como a medida em que os trabalhadores com contratos de trabalho atípicos (por exemplo, a tempo parcial, trabalho temporário e contratos pontuais) estão expostos à “precariedade” (um termo cada vez mais utilizado no contexto de trabalho intermitente, levando a uma existência precária, sem previsibilidade ou segurança, uma situação que pode afetar seriamente o bem-estar material e psicológico).

2.5 Há algumas provas de que o conjunto de cinco países que adotaram a flexigurança apresentaram um melhor desempenho em diversos indicadores económicos do que os dez países que não a adotaram *antes* da recente crise financeira global, dando origem a fortes incentivos para repensar o equilíbrio entre as políticas de emprego e proteção social nestes últimos, embora seja difícil estabelecer um nexo de causalidade. Em 2005, as taxas de desemprego mais elevadas foram registadas na Dinamarca e na Holanda, levando a Comissão e outros observadores a identificarem uma ligação entre a flexigurança e um indicador chave de bom desempenho económico. No entanto, considerando todo o ciclo económico e integrando os dados de 2008 e 2009, o cenário muda, o que sugere que os países que adotaram uma proteção do emprego mais rigorosa, a par de um ajustamento interno protegido, tiveram melhor desempenho do que os países que implementaram a flexigurança, que acabaram por adotar uma proteção de emprego menos rigorosa a par de um ajustamento externo protegido. Durante a recente crise, a taxa de desemprego subiu mais em alguns países que adotaram a flexigurança do que nos países que não adotaram a flexigurança.

### 3 Quais as principais questões debatidas em torno da “flexigurança”?

- 3.1 Embora alguns dos sindicatos menos radicais estejam cautelosamente abertos à noção da flexigurança, a crise veio aumentar receios de que a flexibilidade se venha a tornar o monopólio dos empregadores e de que a flexigurança se transforme, nada mais, nada menos, do que em flexibilidade disfarçada. A Confederação Europeia dos Sindicatos (CES) manifestou a sua preocupação relativamente à possibilidade de a flexigurança se transformar em flexexploração, com compromissos despropositados entre flexibilidade e segurança a resultar na destruição dos direitos dos trabalhadores. Com o agravamento da crise, as preocupações dos sindicatos vão aumentando, com a generalidade dos empregadores a manifestarem o seu entusiasmo pelo conceito, o que, por sua vez, alimenta suspeitas entre sindicalistas militantes, preocupados com o engenho do capital em retirar benefício das crises económicas.
- 3.2 Estas suspeitas estão também enraizadas em preocupações com a forma como a flexigurança contribui para a preferência da Comissão Europeia por uma solidariedade “produtiva” (através de políticas que não são contra os mercados, mas que estão dentro deles e com eles) ao invés da solidariedade “redistributiva” (proteção e redistribuição de recursos através da tributação e previdência). Os movimentos de trabalhadores tendem a desafiar a Comissão, que consideram estar a promover um estilo de flexigurança que acomoda o capital, e em que uma maior flexibilidade não é acompanhada por uma maior segurança.
- 3.3 Há também a preocupação de que a “segurança” que é oferecida seja do “novo” tipo: a segu-

rança “antiga” constituía uma proteção contra o risco; a “nova” segurança desenvolve a capacidade de adaptação à mudança. Dito de outra forma, realça-se cada vez mais a segurança de *empregabilidade* e não a segurança de *emprego*. A Comissão apresenta a primeira como uma forma “nova” de segurança, que é entendida não como proteção contra o risco mas antes como *a capacidade de adaptação à mudança através de uma aprendizagem constante*. Por seu lado, a *segurança de emprego* refere-se a uma situação de “flexibilidade interna”, na qual os trabalhadores são protegidos do despedimento através de um redireccionamento para a execução de outro tipo de trabalho para o atual empregador (por conseguinte, segurança de “trabalho” em vez de segurança de “emprego”). A segurança de empregabilidade suscita preocupações entre os sindicatos, que pretendem proteger o emprego e não a *eventualidade* mais vaga de manter empregos no contexto económico. Comparativamente à proteção do emprego “à antiga” e garantia do salário, os benefícios que derivam da “nova” segurança baseada na aprendizagem ao longo da vida são um tanto ou quanto intangíveis. É que embora seja, de facto, mais improvável que os mais qualificados possam vir a encontrar-se em situação de desemprego, mais educação e formação não garantem necessariamente quaisquer garantias aos indivíduos.

3.4 Os representantes dos direitos dos trabalhadores também tendem a sublinhar os perigos da criação, ou reforço, de um mercado de trabalho de estrutura dupla, com um núcleo de trabalhadores com contratos permanentes (usufruindo, portanto, de segurança e de forte proteção contra o despedimento), o que incentiva os empregadores a recorrerem cada vez mais a trabalhadores atípicos, de modo a aumentar a sua flexibilidade. Como consequência, a segurança está centrada numa secção do mercado de trabalho e a flexibilidade noutra (“flexibilidade

à margem”), reforçando as diferenças entre os trabalhadores com contratos sem termo e trabalhadores com contratos a termo, havendo quem refira os perigos das “armadilhas da flexigurança”, que resultam em mais pobreza no trabalho. Há aqui implicações sérias para as mulheres e os grupos étnicos e minoritários.

3.5 A flexigurança tem também sido criticada por ignorar o fator género enquanto modelo e conceito político. Embora, como observámos anteriormente, a flexibilidade com segurança possa ser atraente para os trabalhadores, abrindo oportunidades de conciliação do trabalho com a vida familiar, também é verdade que não responde diretamente a diversas questões de desigualdade. Existem, de facto, desigualdades relativas ao género associadas ao trabalho flexível e na formação de padrões de trabalho flexíveis, sendo muitas vezes as mulheres que têm de conciliar os compromissos familiares com as exigências do trabalho, e de suportar as consequências de horários de trabalho longos ou horários antissociais.

#### 4 Quais as implicações políticas da flexigurança para a orientação?

4.1 Considerar as implicações da flexigurança para a orientação sobrepõe-se, em parte, a um debate mais amplo sobre o impacto da globalização e do carácter evolutivo do trabalho na “nova economia”. Muitas destas discussões são relevantes, inclusive a ponderação do modo como o percurso profissional é “construído” de forma dinâmica, ao invés de ser “escolhido” com carácter definitivo; o facto de que, consequentemente, se investe na adaptação do trabalho à vida pessoal, em vez de haver uma adaptação da pessoa a um “emprego”, e o facto de o desenvolvimento da carreira ao longo da vida exigir a capacidade de gerir uma série de transições dentro das diferentes formas de con-

tratos de trabalho e entre elas (contrato a tempo inteiro, a tempo parcial, de trabalho temporário), educação e formação, bem como fora do mercado de trabalho, quer enquanto desempregado, quer na prossecução de outros interesses. Entre alguns dos termos gerados com a comunidade de investigação sobre a orientação, que assumem relevância para uma discussão sobre a flexigurança, incluem-se os seguintes: “portfólio”, “ausência de barreiras”, “carreiras multiforme”, “projetos de vida”, “gestão autónoma da carreira” e “competências de gestão de carreira”. Estrategicamente, porém, e especialmente atendendo à preferência da flexigurança por parte dos decisores políticos europeus, é importante que a ELGPN “insira” a orientação no discurso político sobre flexigurança e que articule as informações importantes e preocupações desta matéria nesse discurso.

4.2 *Considerações normativas:* A noção de flexigurança enquadra a discussão em torno da carreira e da orientação de forma particular. É importante, por isso, considerar se o enquadramento ou prisma que a flexigurança assume é compatível com os valores fundamentais subjacentes à intervenção da orientação, e com a relação que os técnicos de orientação, sejam eles responsáveis pelo desenvolvimento de políticas, prestadores de serviços ou investigadores, gostariam de ter com quem orientam. As noções de flexigurança tendem a representar a “globalização” competitiva e o seu impacto na nova economia como inevitável e a dar a entender que o melhor que os cidadãos têm a fazer é adaptar-se à nova realidade. Como vimos, a flexigurança tende a redefinir a noção de “segurança” de forma particular, mudando o enfoque de noções de solidariedade redistributiva para a “responsabilização” dos indivíduos, cujo usufruto de segurança não é garantido enquanto cidadãos, mas em termos da sua disponibilidade para interiorizar um conjunto de disposições, incluindo a adaptação à mudança.

Esta mudança, ou seja, a mudança de postos de trabalho dentro do mesmo setor; a mudança de setor de emprego; a mudança de um trabalho a tempo integral para um trabalho a tempo parcial, ou de um contrato de trabalho sem termo para um contrato a termo certo; a mudança do trabalho para o estudo ou formação, ou um período prolongado de lazer, é muitas vezes apresentada, no contexto do discurso sobre a flexigurança, como estimulante e enriquecedora, um antídoto para a rotina cansativa e previsibilidade de uma vida restritiva... e pode muito bem assim ser *se for escolhida livremente*. No entanto, pode acontecer que essa mudança possa ser sentida como uma exigência não negociável das novas “realidades” da nova economia, resultando em todo o tipo de dificuldades.

4.3 *A flexigurança em contextos específicos:* No contexto de debates um pouco por toda a Europa, é importante lembrar que é natural que o compromisso entre a flexibilidade e a segurança funcione de forma diferente em relação a diferentes contextos nacionais e regionais, para grupos e categorias de pessoas diferentes, de modo que qualquer consideração sobre a orientação e a sua interação com a flexigurança não pode ser generalizada de uma forma abstrata, sem ter em conta territórios, e despersonalizada. A flexigurança só pode funcionar eficazmente em regimes de política social que inspirem confiança nos cidadãos, que aceitam a insegurança no emprego em troca da segurança da subsistência. Nesse contexto, sempre que as despesas sociais com os desempregados ou os que estão à margem de uma atividade remunerada são suficientemente generosas, a orientação pode ser vista como uma medida social complementar, disponibilizada num ambiente global que é estimulante e não coercivo. Convém não esquecer, contudo, que existem diversos regimes de proteção social em toda a Europa, cada um com a sua forma de gerir as tensões entre o capital e o trabalho. Inevita-

velmente, o conceito de flexigurança aplica-se de forma diferente em distintos contextos, com consequências para as funções que podem ser desempenhadas pela orientação.

- 4.4 *Flexigurança e orientação enquanto direitos*: A flexigurança exige que a aprendizagem ao longo da vida se torne parte das obrigações contratuais no âmbito dos contratos individuais de trabalho, em que a responsabilidade pela formação contínua é muitas vezes partilhada, de diversas formas e em diferentes graus, pelo empregador, pelo Estado e pelo indivíduo. Isto constitui, de certa forma, um novo contrato social, em que a insegurança do emprego é tolerada *desde que* a empregabilidade do indivíduo seja reforçada através do investimento do empregador e do Estado em educação e formação. Isso cria um espaço formal importante para os cidadãos reivindicarem a prestação de serviços de orientação, se e sempre que necessário, enquanto *direito*. Pretende-se que a segurança possa tornar a mobilidade mais aceitável para os trabalhadores, numa situação em que a transição entre diferentes empregos e diferentes estatutos do mercado de trabalho (empregado, desempregado ou inativo) irá tornar-se mais frequente. O papel da informação, aconselhamento e orientação, bem como o *direito* aos três, são inseparáveis da noção de “segurança” para a qual todos eles contribuem.
- 4.5 *Perspetiva ao longo da vida*: A perspetiva ao longo da vida nas abordagens da orientação são de particular relevância no contexto do debate sobre o conceito da flexigurança. Os empregadores podem exigir que os seus trabalhadores sejam mais flexíveis em determinadas fases do ciclo económico, ou durante crises económicas ou períodos de recuperação. Por outro lado, algumas categorias de trabalhadores podem estar mais abertas ou dispostas a reduzir, aumentar ou alterar os seus compro-

missos profissionais e com outras atividades da sua vida pessoal ou familiar durante fases específicas da vida, por exemplo quando se tornam pais, quando os filhos saem de casa, ou quando sentem a necessidade (e têm dinheiro para o fazer) de investir mais em atividades de lazer, por exemplo. Portanto, numa perspetiva ao longo da vida, diferentes necessidades em diferentes fases da vida podem dar origem a uma série de percursos profissionais, com oscilações no volume de horas de trabalho ou com interrupções na carreira. Num regime de flexigurança, pode-se esperar mudanças e transições mais frequentes ao longo da vida, independentemente de terem sido livremente escolhidas ou induzidas. A orientação pode suavizar estas transições e ajudar a lidar mais eficazmente com “novos riscos sociais”. A orientação desempenha um papel importante, ajudando os cidadãos não apenas a *gerir* as transições, mas também a *manter-se abertos* à mudança ao longo da vida. Os serviços de orientação prestados a partir de uma perspetiva ao longo da vida teriam de recorrer a toda uma série de ferramentas e de transportá-las da periferia para o cerne da orientação. A principal ferramenta seria a Acreditação da Aprendizagem Prévia (e de tipo Experimental), por forma a garantir progressão e propósito no planeamento da carreira.

- 4.6 *Posição social dos cidadãos*: A flexigurança não se aplica da mesma forma a pessoas de diferentes categorias profissionais: alguns grupos de trabalhadores (por exemplo, mulheres, jovens, pessoas pouco qualificadas) são muitas vezes mais vulneráveis do que outros num mercado de trabalho segmentado, podendo alegar-se que um ênfase genérico na flexibilidade de emprego, se encarado em relação a categorias de trabalhadores afetados por múltiplas formas de insegurança em termos de subsistência, tem menor probabilidade de conseguir o equilíbrio certo entre flexibilidade e segurança. As políticas de

orientação têm, por isso, de estar atentas e de mobilizar recursos a favor dos que são mais atreitos a vir a ser afetados pela precariedade e vulnerabilidade resultantes dos “novos riscos sociais”. Terão ainda de estar cientes da interação entre a flexigurança e grupos específicos de trabalhadores, uma vez que, como vimos anteriormente, as mulheres, por exemplo, são menos propensas a beneficiar de sistemas de flexigurança, a menos que um sistema de assistência esteja incluído no modelo convencional. Também é mais provável que os trabalhadores migrantes se encontrem em situações em que o equilíbrio entre flexibilidade e segurança esteja drasticamente inclinado para a primeira. O papel de defesa dos técnicos de orientação nestes contextos assume ainda maior destaque.

4.7 *Armadilhas da flexigurança*: O aumento das oportunidades de gestão flexível do compromisso pessoal com o emprego pode gerar novos desafios para pessoas ou grupos, sendo necessário que a orientação responda de modo criativo através da geração de novas formas de compromisso com os cidadãos. Alguns destes novos desafios são designados de “armadilhas da flexigurança”. Um exemplo seriam os pais que abandonam o pleno emprego para se dedicarem à educação dos filhos e que têm posteriormente dificuldade em regressar à vida ativa, por diversas razões que incluem, entre outras, competências desatualizadas, diminuição da autoconfiança, falta de redes de contacto, etc. Este tipo de “armadilhas”, que poderia envolver jovens que estão constantemente a mudar de um percurso de formação para outro, sem conseguirem iniciar a sua carreira profissional, ou adultos que reduzem os seus compromissos profissionais e que consideram difícil voltar a encontrar um emprego a tempo integral mais tarde, pode suscitar novas respostas de orientação profissional especificamente destinadas a lidar com as consequências de novos padrões

de comportamento que são incentivados por modelos de flexigurança.

4.8 *O significado do trabalho*: Determinados aspetos dos modelos de flexigurança exigem um compromisso diferente das pessoas para com a noção de “carreira”, o que etimologicamente aponta para o enveredar por um “percurso” que é simultaneamente linear e cumulativo em termos de alcance, e em torno do qual se constrói uma identidade/projeto de vida. Muitos dos pressupostos teóricos da orientação assentam em noções como o desenvolvimento de carreira, documentando-se em imagéticas relacionadas com a estabilidade, enquanto a vida contemporânea é frequentemente representada como um “universo de instabilidade”. A orientação é, por isso, cada vez mais desafiada a reconceptualizar muitos dos seus princípios e teorias fundamentais, sendo este um esforço interdisciplinar que exige não só um trabalho conceptual intenso mas também uma extensa investigação empírica. O que significa “auto-eficácia” no contexto da flexigurança? As pessoas encaram as suas carreiras multiformes no contexto da flexigurança como estimulantes ou como uma fonte constante de *stress*, apesar da promessa da segurança, por mais limitada que esta possa estar por condicionalismos? Até que ponto as pessoas investem ou se identificam com os “empregos” (por oposição às “carreiras”), quando sabem que tanto elas como o seu trabalho são, em vários aspetos, “descartáveis”? O imperativo da utilização flexível da mão-de-obra intensificará a tendência para definir as tarefas de trabalho de forma a desqualificarem as pessoas, dado que a rotatividade constante e a contratação a curto prazo tornam a formação intensiva inviável? Quais as implicações para a orientação, enraizada como está nas noções de *Homo Faber*, em que o “eu” encontra a sua expressão mais gratificante através do trabalho?

## Referências Bibliográficas

- Antoniades, A. (2008). Social Europe and/or global Europe? Globalization and flexicurity as debates on the future of Europe. *Cambridge Review of International Relations*, 21(3), 327–346.
- Atkinson, J. (1984). Manpower strategies for flexible organisations. *Personnel Management*, 16, 28–31.
- Auer, P. (2010). What's in a name? The rise (and fall?) of flexicurity. *Journal of Industrial Relations*, 52(3), 371–386.
- Barbieri, P. (2009). Flexible employment and inequality in Europe. *European Sociological Review*, 25(6), 621–628.
- Council of Europe (2006). *Reconciling labour flexibility with social cohesion – Ideas for political action*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Darmon, I., & Perez, C. (2010). 'Conduct of conduct' or the shaping of 'adequate dispositions'? Labour market and career guidance in four European countries. *Critical Social Policy*, 31, 77–100.
- European Expert Group on Flexicurity (2007). *Flexicurity pathways: Turning hurdles into stepping stones*. Report Commissioned by DG Employment, Social Affairs & Equal Opportunity.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007). *Flexicurity: Issues and challenges*. Dublin: EFILWC.
- European Trade Union Confederation (ETUC) (2007). 'Flexicurity will get nowhere without reinforcing rights for workers, says the ETUC'. Consultado em <http://www.etuc.org/a/3944>
- Hansen, L.L. (2007). From flexicurity to flexicarity? Gendered perspectives on the Danish model. *Journal of Social Sciences*, 3(2), 88–93.
- Keune, M., & Jepsen, M. (2007). Not balanced and hardly new: The European Commission's quest for flexicurity. Working Paper, European Trade Union Institute for Research, Education, Health and Safety (ETUI-REHS).
- Obadić, A. (2009). The Danish flexicurity labour market policy concept. Working Paper Series, Paper No.09-04, University of Zagreb, Croácia.
- Oliveira, L., & Carvalho, H. (2009). Towards the liberalisation of labour markets in Europe. *Portuguese Journal of Social Science*, 8(2), 147–164.
- Plantenga, J., Remery, C., & Rubery, J. (2007). *Gender mainstreaming of employment policies: A comparative review of 30 countries*. Bruxelas: DG Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades.
- Preece, D.V. (2009). *Dismantling social Europe: The political economy of social policy in the European Union*. Boulder: First Forum Press.
- Rogowski, R. (2009). La flexicurity come idea centrale del Modello Sociale Europeo. *Rivista delle Politiche Sociali*, 4, 143–165.
- Sennett, R. (2007). *The culture of the new capitalism*. New Haven: Yale University Press.
- Sennett, R. (1998). *The corrosion of character: The personal consequences of work in the new capitalism*. New York: W.W. Norton.
- Sciarra, S. (2008). Is flexicurity a European policy? Working Paper No. 4. Turin: Unità di Ricerca sulla Governance Europea (URGE).
- Sorge, A., & Streeck, W. (1988). Industrial relations and technical change: the case for an extended perspective. In R. Hyman & W. Streeck (Eds.), *New technology and industrial relations*. Oxford, New York: Blackwell.
- Streeck, W. (1999). Competitive solidarity: rethinking the European Social Model. MPIfG Working Paper1999/8, Cologne: Max Planck Institute for the studies of Societies. Consultado em <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html>
- Sultana, R.G. (2011). Lifelong guidance, citizen rights and the state: reclaiming the social contract. *British Journal of Guidance and Counselling*, 39(2), 179–186.
- van Oorschot, W. (2004). Balancing work and welfare: activation and flexicurity policies in the Netherlands, 1980-2000. *International Journal of Social Welfare*, 13, 15–27.
- Watts, A.G. (1996). *Careerquake*. London: Demos.
- Wilthagen, T., & Tros, F. (2004). The concept of "flexicurity": a new approach to regulating employment and labour markets. *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10(2), 166–186.



**EUROPEAN LIFELONG GUIDANCE POLICY NETWORK (ELGPN)** aims to assist the European Union Member States (and the neighbouring countries eligible for the Lifelong Learning Programme) and the European Commission in developing European co-operation on lifelong guidance in both the education and the employment sectors. The purpose of the Network is to promote co-operation and systems development at member-country level in implementing the priorities identified in EU 2020 strategies and EU Resolutions on Lifelong Guidance (2004; 2008). The Network was established in 2007 by the member-states; the Commission supports its activities under the Lifelong Learning Programme.

**FLEXIGURANÇA** procura conciliar a flexibilidade para os empregadores com a segurança para os indivíduos. Este documento, encomendado pela ELGPN, analisa o conceito, reflete sobre a razão pela qual tem vindo a merecer o interesse, em toda a Europa, dos decisores políticos e explora algumas das questões relacionadas com este conceito. Analisa, ainda, em detalhe, as implicações da flexigurança para a orientação ao longo da vida.

O presente relatório foi encomendado pela ELGPN e recebeu o apoio de um grupo de consulta selecionado a partir dos seus membros. Contudo, as perspetivas expressas no presente documento são as perspetivas do seu autor, não refletindo necessariamente as opiniões da ELGPN ou dos seus países membros.

Este documento é da autoria do Professor Ronald Sultana, da Universidade de Malta.

Cover: Martti Minkinen

