UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitora Suely Vilela

Vice-reitor Franco Maria Lajolo

EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente

Plinio Martins Filho

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente

José Mindlin

Vice-presidente

Carlos Alberto Barbosa Dantas

Adolpho José Melfi

Benjamin Abdala Júnior

Maria Arminda do Nascimento Arruda

Nélio Marco Vincenzo Bizzo

Ricardo Toledo Silva

Diretora Editorial Editoras-assistentes Silvana Biral

Marilena Vizentin

Carla Fernanda Fontana

Trabalho Flexível, Empregos Precários?

UMA COMPARAÇÃO BRASIL, FRANÇA, JAPÃO

Nadya Araujo Guimarães, Helena Hirata e Kurumi Sugita ORGANIZADORAS









1

As trajetórias nacionais rumo à flexibilidade da relação salarial

A EXPERIÊNCIA EUROPEIA

Jacques Freyssinet

INTRODUÇÃO: SERÁ A FLEXIBILIZAÇÃO UMA LEI TENDENCIAL DAS ECONOMIAS CAPITALISTAS?

a França, como no conjunto das economias de mercado, observa-se, a partir da década 1980, uma ofensiva em direção à flexibilização da relação salarial. A amplitude desse movimento fez com que ele fosse frequentemente interpretado como uma tendência inerente ao sistema capitalista, o qual, por isso mesmo, procuraria levá-lo o mais longe possível, tendo como único limite a resistência aposta pelos trabalhadores.

Essa não nos parece uma tese fundamentada. Com efeito, a valorização do capital engendra, ao nível microeconômico, duas exigências contraditórias no que concerne aos modos de utilização das forças de trabalho. Por um lado, o empresário busca minimizar o custo do salário, o que o conduz a precarizar os componentes da condição formal dos trabalhadores. Por outro lado, ele busca maximizar a produtividade dos seus empregados, o que, do ponto de vista da qualidade e da confiabili-

dade dos processos produtivos, implica, com frequência, certo grau de estabilização dos trabalhadores, de modo a produzir e bem utilizar suas capacidades de cooperação e suas qualificações específicas.

A essa primeira tensão se adiciona uma segunda que se estabelece entre os interesses individuais e coletivos dos empregadores. Todo empresário procura enfraquecer o poder de negociação dos trabalhadores, colocando-os em uma situação de insegurança, gerando concorrência e fragmentação social. Existe, entretanto, um ponto a partir do qual o controle sobre a reprodução das relações sociais pode ser colocado em risco; assim sendo, as organizações patronais lançam mão de formas de estabilização da relação salarial no longo prazo.

Os compromissos entre essas exigências contraditórias são mutáveis. Eles variam em função das características das distintas fases do processo de acumulação, das estratégias adotadas pelas diferentes forças sociais e das relações de força que se estabelecem entre elas. A questão da flexibilidade requer, por isso mesmo, ser abordada de *um ponto de vista histórico*. Assim, num primeiro momento, examinaremos os mecanismos postos em marcha nos últimos trinta anos para maximizar a flexibilização da relação salarial. Num segundo momento, evidenciaremos que não basta descrever a mudança das normas, mas que importa analisar as transformações dos procedimentos de produção dessas normas. Por fim, nos interrogaremos sobre a natureza das inflexões observadas no curso dos últimos anos: a corrida rumo à flexibilização vai prosseguir ou alcançará seus limites?

Sobre cada tema, tomaremos como ponto de partida as tendências observadas na França para, em seguida, situá-las de maneira comparativa no seio da União Europeia¹.

1. Como se trata de identificar tendências de transformação, a comparação só tem sentido entre os "antigos" membros da União Europeia (UE 15). Entre os novos membros, oito em dez são provenientes do bloco socialista e seguem tendências específicas, próprias dos seus processos de transição rumo à economia de mercado.

AS FORMAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DA RELAÇÃO SALARIAL

Após o segundo choque do petróleo, os países ocidentais adotaram programas de "reformas estruturais" para quebrar a rigidez institucional que, segundo os economistas ortodoxos, haviam progressivamente reduzido a eficácia do funcionamento dos mercados e, muito especialmente, do mercado de trabalho. A tradução mais sistemática e mais influente dessa orientação é a Estratégia para o Emprego da OCDE (Stratégie pour l'emploi de l'OCDE) adotada em 1994 (OCDE, 1994). Tal estratégia foi, desde então, enunciada entre as recomendações que a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apresentava a cada um de seus países membros, e se tornou objeto de inúmeras análises e avaliações2. Sem superestimar o efeito de convergência que essa Estratégia exerceu com relação às formas nacionais de regulação dos mercados de trabalho, ela teve a vantagem de oferecer uma forma comum de entendimento. É fácil identificá-lo nas reformas articuladas que afetaram as formas do trabalho, a organização do tempo de trabalho e o modo de determinação da relação salarial3.

As formas de emprego

A tendência dominante observada nos últimos 25 anos poderia ser assim descrita. Na França, como em outros países da União Europeia, observa-se uma proliferação das assim chamadas "formas particulares de emprego", relativas àqueles contratos de trabalho que se afastam da

- 2. Em 2006, a OCDE apresentou uma avaliação de dez anos da aplicação da Estratégia para o Emprego, ocasião em que propôs uma nova formulação (OCDE, 2006).
- 3. Essas questões têm sido objeto de numerosos trabalhos; resumiremos aqui os seus principais resultados. Para apresentações sintéticas, ver, no caso da França: Ires (2005) e Cerc (2005); analisando a União Europeia, ver: Morley, Ward Watt (2005) e Etuc-Etui (2005).

norma. Ou seja: a do trabalho em tempo integral, de duração indeterminada, com um empregador único que é o usuário efetivo da força de trabalho (o CDI – contrato de duração indeterminada – forma "normal"). Entretanto, se essas formas de emprego se expandem e desempenham um papel central nos fluxos de mobilidade, elas são minoritárias no emprego total.

Na França, tal diversificação das formas de emprego se inicia no começo da década 1980 e se faz por três vias principais. Na primeira, há maior flexibilidade para admitir os modos de utilização do trabalho em tempo parcial e, em certos períodos, os empregadores beneficiam-se de vantagens financeiras. Numa segunda via, ampliam-se as situações em que se pode recorrer aos contratos de duração determinada e ao trabalho temporário, ao tempo em que se alonga a duração total do tempo de recurso a eles. A terceira via se abre pela porta da política de emprego, na medida em que se criam novos tipos de contratos subsidiados⁴, com o objetivo de favorecer a inserção ou a reinserção profissional; procura-se, desse modo, conceder vantagens financeiras ao empregador que contrata certas categorias de trabalhadores desfavorecidos, os quais são incorporados, mais frequentemente, sob a forma de contratos de tempo parcial e/ou de duração determinada.

O volume global dessas diferentes modalidades de "contratos de trabalho de tipo particular" aumentou durante os últimos 25 anos; entretanto, eles representam, ainda hoje, uma fração minoritária do estoque do emprego (cerca de 11% do emprego total). Todavia, as formas precárias de emprego assumiram um papel dominante nos fluxos de mobilidade; elas representam cerca de dois terços do movimento de entradas e saídas das empresas, exclusive as substituições temporárias.

Informação complementar aportada por um relatório recente (Cerc, 2005) documentou o aumento da instabilidade do empre-

 Os contratos subsidiados (contrats aidés) são formas de contrato nas quais o empregador arca com apenas uma parte do custo da remuneração, sendo a outra bancada pelos poderes públicos. (Nota da Revisão Técnica.) go⁵ a partir do início da década 1980 (um incremento da ordem de 64% entre 1983 e 2002). Essa instabilidade está concentrada notadamente nas pequenas empresas, nos segmentos do setor terciário mercantil e nos assalariados pouco qualificados ou ocupados em empregos precários. As desigualdades entre as taxas de instabilidade aumentaram no tempo.

Assim sendo, o diagnóstico não é o de uma tendência à generalização das formas flexíveis de trabalho, contrariamente ao que se imaginou na década 1980. Outra é a interpretação que parece corresponder melhor às mudanças efetivas. Ela compreende dois aspectos. Em primeiro lugar, o estado das relações de forças não permitiu uma ofensiva radical contra as garantias do emprego que haviam sido conquistadas pelos assalariados das grandes empresas e do setor público; essas garantias foram reduzidas apenas marginalmente⁶. A flexibilidade do emprego foi buscada por meio do desenvolvimento de formas específicas, nas quais é grande a insegurança, conquanto seja limitado seu impacto global.

Em segundo lugar, a heterogeneidade dessas formas particulares de emprego e, por consequência, dos direitos que beneficiam aqueles que as ocupam, impede, acreditamos, que se empregue a noção de dualismo, a qual oporia um grupo de "protegidos" ou *insiders* a um grupo

- 5. A *instabilidade* do emprego, que diz respeito ao risco de ruptura da relação empregatícia no curso de um período, diferencia-se da *insegurança* do emprego, que trata do risco de ficar duradouramente desempregado, em caso de ruptura do vínculo empregatício.
- 6. No mesmo sentido, as pesquisas realizadas pela Organização Internacional do Trabalho (Auer & Cazes, 2003) apontam que não se verificou, no conjunto dos países industrializados, uma diminuição do tempo médio de duração dos vínculos de emprego. Contudo, é preciso observar, em sentido contrário, que a intensificação das reestruturações fez com que os assalariados dos setores competitivos, públicos ou privados, fossem submetidos ao risco da eliminação ou relocalização de seus empregos. As garantias obtidas se restringiram a um tratamento relativamente favorável no momento da perda do emprego, na forma de aposentadorias, indenizações de demissões, auxílio na recolocação etc.

de "excluídos" ou *outsiders*; impede também, adotando uma formulação conceitual diferente, que se empregue a anteposição entre "mercado primário" e "mercado secundário" de trabalho. Estamos antes em presença de um processo de fortalecimento da *segmentação* dos mercados de trabalho, onde a estratégia dos empregadores não visa, como seu alvo principal, opor essas duas categorias de trabalhadores, mas pretende criar uma gama diversificada de soluções que lhes permita otimizar os modos de mobilização das forças de trabalho em função de necessidades dificilmente previsíveis.

De maneira geral, essas mesmas tendências manifestam-se nos demais países da União Europeia (UE 15). No período 1993-2004, e no que concerne às formas particulares de emprego para os quais existem estatísticas comparáveis (Tabela 1), observa-se um crescimento contínuo do trabalho em tempo parcial, ao passo que os contratos de duração determinada (CDD)⁷ crescem lentamente, com flutuações pró-cíclicas.

TABELA 1
Formas particulares de emprego
(% do emprego total)

arana digilarah da pal	Tempo parcial		Contrato com duração determinada	
the transfer of the second and	1993	2004	1993	2004
União Europeia (UE 15)	14,8	19,4	11,0	13,6
Alemanha	15,2	22,3	10,3	12,4
Espanha	6,4	8,7	33,0	32,5
França	14,3	16,7	10,9	12,8
Itália	5,5	12,7	6,2	11,8
Países baixos	35,2	45,5	10,5	14,8
Reino Unido	23,6	25,8	6,3	6,0
Suécia	20,5	23,6	12,0	15,5

Fonte: Comissão Europeia, L'Emploi en Europe, 2005.

As diferenças que se manifestam entre os principais países membros sugerem alguns comentários que apontam para a força e a persistência das especificidades nacionais. Assim, o grau de recurso aos contratos de duração determinada está correlacionado, como mostram estudos mais aprofundados, com o nível de proteção concedida ao contrato de duração indeterminada (CDI). Assim, no Reino Unido, onde o contrato por tempo indeterminado é pouco protegido, os empregadores têm pouco interesse de utilizar o contrato por tempo determinado. O exemplo inverso é dado pela Espanha, onde o custo elevado das demissões de um assalariado sob contrato por tempo indeterminado provocou uma utilização maciça dos contratos por tempo determinado. Outro exemplo do impacto das legislações nacionais é dado pela Itália; ali uma legislação restritiva com relação aos contratos por tempo determinado vem levando, de há muito, à transferência dos trabalhadores temporários para a economia informal.

Ademais, o trabalho em tempo parcial, que constitui um fenômeno dominantemente feminino, não pode ser interpretado exclusivamente como um indicador de flexibilidade. Sua utilização reflete as especificidades nacionais da divisão sexual do trabalho. Dependendo do país, isso pode representar tanto uma forma de marginalização das mulheres no conjunto dos assalariados, quanto uma porta de entrada para o mercado de trabalho que se abre para as mulheres inativas. Ou seja, tanto pode ser um caminho subordinado e sem saída como um estatuto transitório durante um período da vida. Ademais, ele pode beneficiar-se, ou não, da igualdade de direitos com o trabalho em tempo integral.

Desse modo, vemos que a comparação internacional e o estudo das dinâmicas nacionais conduzem a conclusões complexas. Conquanto seja inquestionável a tendência a convergir com respeito ao aumento na flexibilidade da relação de emprego, são muito diversos os modos pelos quais tal tendência tem sido posta em prática, uma vez que se tomem em conta as distintas categorias de mão-de-obra nos diferentes países.

Incluindo aqui o trabalho temporário.

A organização do tempo de trabalho

A flexibilização do tempo de trabalho obedece a tendências comuns ao conjunto dos países da União Europeia (UE 15). Ela se realiza segundo modalidades distintas, dadas as especificidades dos sistemas jurídicos nacionais, e vistas as necessidades diversificadas que experimentam os empregadores a esse respeito8.

Dois objetivos principais se destacam. Por um lado, visa-se aumentar a duração da utilização dos equipamentos ou a duração da oferta dos serviços, de maneira a elevar a rentabilidade do capital ou a eficácia dos serviços públicos. Isso conduz à ampliação do recurso a horários excepcionais de trabalho (trabalho noturno, aos finais de semana etc.) e à diversificação dos horários de trabalho. Por outro lado, as irregularidades no nível de atividade, de difícil previsão, favorecem tanto a busca de variabilidade máxima nos horários de trabalho, quanto induzem a que as mudanças sejam implementadas sem o cuidado de notificar o trabalhador a ser mobilizado com um mínimo de antecedência. No limite, o assalariado espera, em seu domicílio, ser convocado por telefone (o chamado travail on call). Todavia, os sistemas mais sofisticados de modulação do tempo de trabalho são organizados com base na anualização da duração do trabalho ou mesmo sob uma base plurianual (as chamadas comptes épargne temps⁹).

- Para o caso da França ver Dayan (2002) e Freyssinet (1997). Para a União Europeia, ver "Working Time Policy in Europe" (1998); Freyssinet (2000) e Eiro (2003).
- A compte d'épargne temps é uma modalidade de modulação do tempo que possibilita ao trabalhador abrir uma espécie de "conta de poupança" que movimentará as suas horas trabalhadas além da jornada legal ou contratual (em feriados, nas férias ou em regime de hora extra, por exemplo). Conforme a legislação em vigor, essas horas adicionalmente trabalhadas podem ser acumuladas durante cinco anos e compensadas sob distintas formas (licença parental de educação, ano sabático, tempo de formação fora das horas de trabalho); mas elas podem também ser convertidas em remuneração ou computadas para fins

Uma clivagem política decisiva tem caracterizado a implementação dessas iniciativas, na medida em que, em contrapartida à flexibilidade crescente da jornada, pode-se ou não negociar uma redução das horas trabalhadas. Em períodos e contextos diferentes, a Alemanha, a Holanda e a França constituíram-se em ilustrações do primeiro tipo de procedimento, com sucesso inegável (Transfer, 1998; Dayan, 2002).

No caso da França, duas leis (1998 e 2000) reduziram de 39 para 35 horas a duração legal do trabalho em tempo integral¹⁰. Importantes subsídios governamentais tiveram o duplo objetivo de reduzir o crescimento do custo salarial por hora e de favorecer a implementação negociada. Com efeito, a obtenção dos subsídios públicos esteve condicionada à assinatura de um acordo coletivo, por ramo de atividades ou por empresa, que explicitasse o impacto da redução da duração de trabalho sobre a criação de empregos, as modalidades de flexibilização do tempo de trabalho aceitas como compensação e os possíveis compromissos futuros de "moderação salarial" (modération salariale11). O acordo explicitava, assim, a interdependência entre duração e organização do tempo de trabalho, nível de emprego e custo salarial. A atual maioria parlamentar pôs fim a essa experiência e, hoje, tais perspectivas parecem duradouramente descartadas da agenda dos países da União Europeia.

No sentido oposto, estratégias agressivas foram desenvolvidas recentemente por grandes grupos multinacionais, em particular na Alemanha. Invocando os constrangimentos da competitividade, tais

- de antecipação da aposentadoria, o que diferencia tal modalidade de modulação da experiência brasileira do "banco de horas". (Nota da Revisão Técnica.)
- 10. É preciso sublinhar, contrariamente a um frequente engano, que a duração dita "legal" do trabalho não é uma duração obrigatória, nem uma duração máxima, mas somente a duração na qual se aplica o regime de horas suplementares (número máximo limitado, taxa de salário ampliada, tempos de descanso compensatórios).
- 11. A noção de "moderação salarial" refere-se ao compromisso de aceitação de um nível reduzido de aumento dos salários durante o período do acordo. (Nota da Revisão Técnica.)

grupos anunciaram sua intenção de suprimir ou relocalizar certas linhas de produção. Reconsiderariam, contudo, tal decisão e retomariam seus compromissos para com a manutenção do emprego se os assalariados aceitassem um alongamento da jornada de trabalho sem aumento de salário. Vários acordos dessa natureza foram assinados ao longo dos últimos anos. Embora tais acordos recubram apenas um número limitado de assalariados, eles têm grande importância simbólica. São uma nova ilustração, nas piores condições para os assalariados, da interdependência que se estabeleceu entre a flexibilidade do tempo de trabalho, dos salários e do emprego.

Os modos de determinaçãwo da renda do trabalho

De maneira geral o conjunto dos países da União Europeia (UE 15), com exceção do Reino Unido, conheceu durante o fim da década 1970 uma forte queda do peso do salário na renda nacional. A pressão que visava reduzir o custo do trabalho por razões de rentabilidade e competitividade sustentou-se na eliminação ou enfraquecimento das normas nacionais que protegiam o poder de compra dos assalariados e constituíam parte das fontes de "rigidez".

As cláusulas da escala móvel, que asseguravam o ajuste automático dos salários nominais aos aumentos verificados no índice de preços, foram eliminadas ali onde ainda existiam. Algumas vezes, elas foram substituídas por cláusulas que ligavam o futuro aumento dos salários nominais aos *objetivos* de aumento dos preços, tal como fixados pelo governo (ou pelo Banco Central). No que concerne às negociações coletivas, o nível em que se opera a fixação dos salários foi descentralizado. O objetivo passou a ser o de fixar os salários no âmbito da empresa, ou mesmo da unidade de produção, para propiciar a mais flexível adaptação possível às *performances* efetivas, aos constrangimentos da competitividade e às características dos mercados locais de trabalho. Foram desenvolvidas diversas formas de remuneração sem o caráter jurídico de salário (tais como participação

nos lucros, stock options, distribuição de ações etc.). Essas formas têm em comum o fato de serem fortemente dependentes da rentabilidade da empresa.

A pressão pela queda do custo salarial direto e unitário foi acompanhada por um conjunto de medidas para impedir que o crescimento tendencial do custo da *proteção social* onerasse a massa salarial. A orientação principal repousa sobre o fracionamento dos que compunham até então o Welfare State. Por um lado, os benefícios básicos (as chamadas prestations de base) tendem a se reduzir ao mínimo, estando ainda submetidos à disponibilidade de recursos. E mais, a manutenção desses direitos é algumas vezes dependente das condições da atividade dos "beneficiários" (workfare). Enfim, nos países de tradição "bismarckiana", nos quais o financiamento provem da cotização sobre os salários, uma transferência operou-se progressivamente em direção ao financiamento fiscal. O objetivo geral é, portanto, não somente reduzir o custo do Welfare State, mas também desconectá-lo do custo salarial, que constitui um componente particularmente rígido. Por outro lado, e de maneira complementar, são encorajadas as formas de proteção social complementares que repousam seja sobre os regimes de empresa, seja sobre o seguro individual. No primeiro caso, a proteção social torna-se uma ferramenta seletiva de gestão de recursos humanos para fidelizar e gratificar certas categorias de assalariados.

Seja por seu impacto no salário direto, seja por seu efeito na proteção social, essas tendências têm por consequência o aprofundamento das desigualdades entre os assalariados. A manifestação mais espetacular dessa transformação foi a aparição da categoria dos working poor (Eiro, 2002). Segundo a definição adotada pela União Europeia, é considerado como trabalhador (ou trabalhadora) pobre toda pessoa que, mesmo tendo estado empregada por mais da metade do ano, pertença a um domicílio pobre¹². A existência dos working poor cria

 Sempre segundo a definição europeia, um domicílio pobre é aquele em que o rendimento por unidade de consumo é inferior a 60% do rendimento médio. uma contradição central na Estratégia para o Emprego. Tal estratégia, com efeito, privilegia o objetivo do aumento das taxas de emprego da população em idade ativa com o argumento de que o acesso ao emprego é o melhor meio de lutar contra a pobreza e a exclusão social. Essa tese é acompanhada do *slogan making work pay*. O crescimento da categoria dos *working poor* se constitui, assim, no seu desmentido mais cabal¹³.

Embora a preocupação com a clareza no enunciado do argumento nos tenha conduzido a apresentar separadamente os três componentes da flexibilidade (emprego, duração do trabalho e salário), é evidente que eles mantêm estreitas relações de intercomplementariedade. Desse modo, é a relação salarial, em seu conjunto, que vai sendo qualitativamente transformada. Tal mutação do conteúdo das normas não é possível sem transformação dos modos de produção dessas normas, vale dizer, do modo de regulação social.

OS MODOS DE PRODUÇÃO DAS NORMAS

A grande maioria dos países da Europa ocidental, e a França em particular, tem sido tradicionalmente caracterizada pela natureza hierarquizada e centralizada da produção das normas que organizam a relação salarial, quer se trate da lei¹⁴ ou da convenção coletiva. A busca pela flexibilidade fez com que os sistemas normativos nacionais se tornassem menos coercitivos e mais diversificados. Paralelamente, a União Europeia colocou em questão seu próprio sistema normativo ao conferir uma importância crescente aos mecanismos da chamada *soft law*.

13. A taxa de trabalhadores pobres na União Europeia era, em média, de 7% em 2001.

As normas nacionais

As transformações têm se referido principalmente a dois aspectos: por um lado, a separação entre a lei e a negociação coletiva; por outro lado, a repartição das competências entre os diferentes níveis da negociação coletiva. Se as tendências gerais são comuns aos diferentes países da União Europeia, as modalidades jurídicas nacionais são diversificadas (Supiot, 1999; Freyssinet & Seifert, 2001). Ilustraremos esse movimento geral através do exemplo da França.

No que concerne às relações entre a lei e a negociação coletiva, o princípio vigente era o da autoridade superior da lei, definidora da "ordem pública social"; as convenções coletivas, por seu turno, apenas poderiam aportar direitos adicionais aos assalariados. Sem ser explicitamente rejeitado, esse princípio foi afrouxado ou contornado por diferentes mecanismos.

Num primeiro tipo desses mecanismos, e em certos domínios, o Estado se satisfaz em incorporar em lei o conteúdo de um acordo coletivo interprofissional¹⁵. Cunha-se, assim, a expressão "lei negociada". Tal foi o caso das leis sobre os contratos de duração determinada e de trabalho temporário, adotadas em 1990, ou das leis sobre a formação profissional contínua dos assalariados, votadas em 1991 e 2004.

Em outros casos, o mecanismo adotado foi o de tornar a lei "supletiva" no sentido de que suas disposições se aplicariam apenas na ausência de um acordo coletivo que pudesse fixar normas diferentes. Esse é, por exemplo, o caso do número máximo de horas suplementares às quais pode recorrer o empregador sem estar obrigado a demandar autorização do inspetor do trabalho. Um terceiro tipo de mecanismo foi encontrado em leis que possibilitam aos acordos coletivos derrogar dispositivos imperativos que elas contêm. Nesse caso, a lei fixa os limites das derrogações possíveis e as regras que devem ser respeitadas

15. *Accord interprofessionel* é um tipo de acordo que cobre o conjunto de ramos do setor empresarial não agrícola, público ou privado. (Nota da Revisão Técnica.)

^{14.} De forma resumida, nós designamos pelo termo "lei" todos os textos imperativos gerais que emanam do Estado, qualquer que seja sua natureza jurídica.

pelos *acordos derrogatórios*. Esse foi o meio para a introdução dos mecanismos de modulação e anualização da duração do trabalho.

Para o conjunto dos países, a tendência vai em direção a alongar os domínios de responsabilidade e as margens de autonomia da negociação coletiva frente à lei. Disso resulta que a qualidade das normas se tornou menos sensível às arbitragens políticas globais, refletindo, sobretudo, o estado das relações de forças nos diferentes níveis em que se organiza a negociação.

No que concerne à articulação entre os níveis da negociação, as organizações patronais, frequentemente sustentadas pelos governos, mobilizaram-se, em geral, em favor de um grau máximo de descentralização. Seu argumento é o de que as normas devem ser fixadas nas unidades de produção de modo que essas possam responder à extrema diversidade do sistema produtivo e às necessidades de adaptação rápida às mudanças das técnicas, das formas de organização e das condições de competitividade. Esse movimento de descentralização é acompanhado por ações que põem em questão o chamado "princípio do favor"; isto é, a regra segundo a qual um acordo coletivo de nível inferior pode apenas ampliar os direitos reconhecidos aos assalariados por um acordo de nível superior (por exemplo, acordo de empresa e acordo de ramo). Tem sido cada vez mais frequente que o acordo de nível inferior apenas confira aos assalariados direitos mais frágeis que aqueles previstos por um texto de ordem superior, graças ao mecanismo da cláusula de exceção ou *opening clauses*.

Todas essas transformações constituem-se em exemplos da operacionalização do princípio da subsidiariedade (principe de subsidiarité). Segundo esse princípio, a definição das normas deve fazer-se sempre ao nível mais descentralizado possível; remeter-se a um nível mais elevado somente será legítimo quando justificado pelos argumentos de eficácia ou de justiça. O mesmo princípio foi invocado para preservar as formas de regulação descentralizadas quando a criação da Comunidade Econômica Europeia, e depois sua transformação em União Europeia, engendraram a multiplicação de normas de caráter multinacional.

Durante muito tempo as autoridades europeias (Conselho de Ministros e Comissão) tinham competências reduzidas no domínio do emprego, que cabia, em princípio, ao espaço de responsabilidade dos Estados-membros. As normas europeias só puderam ser introduzidas com base em outros princípios contidos nos tratados, como por exemplo, a livre circulação de trabalhadores, a luta contra as formas desleais de concorrência, a não discriminação entre homens e mulheres etc.

Se os domínios de intervenção eram limitados, a forma de intervenção era imperativa, mais frequentemente por meio das Diretivas que cada um dos Estados teve de incorporar ao seu próprio direito. Desde os tratados de Maastricht (1992) e Amsterdã (1997), duas transformações acarretaram simultaneamente um alargamento dos campos de intervenção da União Europeia sobre a esfera das relações de trabalho e um enfraquecimento da natureza dessas intervenções¹⁶.

Uma primeira inflexão resulta da criação, a partir de um acordo entre organizações sindicais e patronais europeias, assinado em 1991, de um mecanismo europeu de negociação coletiva, que se inscreve em seguida nos tratados. Dois procedimentos foram estabelecidos para a abertura de negociações. Num primeiro caso, quando a comissão decide preparar uma diretiva para o domínio social, ela deve comunicar sua intenção às organizações sindicais e patronais. Essas podem decidir negociar sobre o tema e dispõem de um prazo de nove meses para fazê-lo. Em caso de insucesso, a comissão retoma sua responsabilidade. Do contrário, em caso de sucesso, o acordo assinado se torna uma norma comunitária. Na prática, ele é tornado obrigatório por uma diretiva que reitera os seus termos. Esse procedimento levou a três acordos, especialmente sobre o trabalho em tempo parcial e sobre o contrato de trabalho de duração determinada; entretanto, após alguns fracassos, em

16. Esses aspectos são bem analisados no *Bilan social de l'Union européenne* publicado anualmente sob a direção de Christophe Degryse e Philippe Pochet.

particular no que concerne ao trabalho temporário, esse procedimento deixou de ser ativado. Um segundo tipo de negociações pode ser deflagrado por iniciativa dos parceiros sociais. Em caso de sucesso, eles serão os únicos responsáveis pela aplicação de um acordo em nível nacional. Até hoje, dois acordos foram assinados: em 2002, a respeito do trabalho a distância ou "teletrabalho" e, em 2003, a respeito do estresse no trabalho. Não se dispõe ainda de avaliações sobre a efetividade desses acordos em âmbito nacional.

Face às reticências do patronato, os sindicatos tiveram de se contentar com as formas mais maleáveis de diálogo social: seminários, declarações ou relatórios conjuntos, intercâmbios de boas práticas etc. Nesse sentido, os atores sociais se alinham a uma transformação que já estava manifesta no nível das instâncias comunitárias.

A segunda inflexão se inicia com a assinatura do Tratado de Amsterdã, em 1997, quando o emprego é reconhecido como um domínio de interesse comum pelos Estados-membros: as autoridades comunitárias adquirem uma responsabilidade de coordenação das políticas nacionais. Essa inovação se traduziu pela definição da Estratégia Europeia para o Emprego que se tornou, desde então, objeto de atualizações regulares. O método é original. Os Estados se colocam de acordo a respeito das "Linhas diretoras" que definem, ao mesmo tempo, as orientações gerais e os objetivos específicos, com indicadores de resultado. Cada país é responsável por colocar em prática as "linhas diretoras" por meio de um "Plano Nacional de Ação". As autoridades europeias manifestam sua opinião; primeiro, sobre a qualidade desses planos e, a seguir, sobre a eficácia de sua operacionalização. As organizações patronais e os sindicatos associam-se, em princípio, a todas as etapas e a todos os níveis do procedimento.

Não, há, portanto, coerção; apenas a adoção de objetivos e a aceitação pelos Estados de se submeterem a uma avaliação coletiva de suas performances. Estamos no domínio da soft law, em que a norma obrigatória é substituída por um conjunto de mecanismos de pressão que supostamente favorecem a convergência em torno dos objetivos comuns.

À luz dessa experiência, dúvidas crescentes têm sido formuladas com respeito à eficácia prática de tais métodos; há que reconhecer, entretanto, que eles se adaptam bastante bem à ideologia de "desregulação" hoje dominante nas esferas europeias.

Dessa forma, a política de flexibilização não se traduz somente por uma mudança no conteúdo das normas. Ela importa também numa transformação na natureza dos processos de produção destas: a intervenção do Estado faz-se mais modesta e perde seu caráter imperativo; a negociação coletiva, ali onde ela subsiste, faz-se descentralizada em direção à empresa ou à unidade de produção, contribuindo para a diversificação e para a variabilidade das normas. A amplitude do movimento foi tal que mesmo os seus mais entusiastas adeptos são hoje levados a se questionar sobre o alcance desse movimento.

EM DIREÇÃO À "FLEXISSEGURIDADE"?

Esse neologismo simboliza uma contestação da política de flexibilização sistemática de todos os componentes da relação salarial, tal como ela fora pensada há vinte anos. O vocabulário vem sendo empregado não somente nos textos da União Europeia, mas também nos mais recentes documentos da OCDE (OCDE, 2006; Watt, 2006). Tal inflexão pode ter diversas explicações: a precariedade da relação de emprego degrada as possibilidades da acumulação de capital humano, em particular das qualificações específicas; a instabilidade dos coletivos de trabalho gera frágeis capacidades de cooperação e, com isso, uma fraca confiabilidade dos processos produtivos; a mobilização psicológica dos trabalhadores, julgada indispensável pelas novas formas de organização, supõe um mínimo de adesão aos objetivos da empresa; por fim, os processos de exclusão social, decorrentes pela precariedade, geram progressivamente importantes custos econômicos e riscos sociais¹⁷.

17. Por exemplo, no começo de 2006 na França, três meses de manifestações sindicais e de greves nos estabelecimentos escolares e universitários

Esse diagnóstico não chega a colocar em questão o objetivo da flexibilidade das organizações produtivas e das formas de mobilização da mão-de-obra. Ao contrário, ele conduz à busca de uma conciliação desses objetivos com a adoção de dispositivos que permitam aos trabalhadores garantias de segurança em suas trajetórias profissionais. A mobilidade e a adaptabilidade da mão de obra continuam a ser favorecidas, mas busca-se torná-las compatíveis com o reconhecimento de direitos que coloquem os trabalhadores a salvo da precariedade.

Antes de propor um debate teórico sobre a possibilidade de tal conciliação numa economia globalizada e financeirizada, apresentaremos quatro ilustrações sobre tentativas de implementar essas novas orientações. Evocaremos, inicialmente, dois modelos considerados contrários, o do Reino Unido e o da Dinamarca. Esses dois países se destacam por uma baixa taxa de desemprego acompanhada por uma elevada taxa de ocupação; entretanto, eles chegaram a tais resultados por caminhos muito diferentes. Seguiremos discutindo dois outros exemplos, mais limitados conquanto significativos dos problemas colocados pela precariedade do emprego, a Espanha e a França.

Reino Unido: "preparar as pessoas para o mercado"

O princípio é de que cada pessoa é responsável por sua "empregabilidade" ao longo de toda sua carreira profissional (Giddens & Blair, 2002). Cabe-lhe assegurar a manutenção e o desenvolvimento de suas competências e aceitar a mobilidade requerida para manter-se empregado. A política pública fornece a cada um, desde que combata as dificuldades, os meios para exercer sua responsabilidade; por exemplo, por meio de uma ajuda financeira para a qualificação profissional¹⁸, ou através dos

constrangeram o governo a voltar atrás quanto a uma lei que criava, para os jovens, um Contrato do Primeiro Emprego (CPE), especialmente precário.

18. De modo a respeitar a autonomia do indivíduo, estabeleceu-se o chamado droit de tirage pelo qual o trabalhador recebe uma espécie de bônus

serviços de orientação e colocação assegurados pelo Serviço de Emprego¹⁹. Por outro lado, um controle severo é exercido para impedir o desenvolvimento das "armadilhas da dependência", isto é, situações em que os desempregados ou inativos se habituam a viver dos serviços de assistência. Segundo a mesma lógica, os desempregados são obrigados a aceitar toda oferta de emprego que corresponda às condições atuais do mercado de trabalho. A "flexisseguridade" repousa sobre a capacidade que tem o indivíduo, amparando-se nos dispositivos de requalificação e de colocação, de se adaptar às exigências do mercado.

Dinamarca: o "triângulo mágico"?

Exemplo da eficácia, ao mesmo tempo econômica e social, do modelo escandinavo, a Dinamarca soube tornar complementares três características que pareceriam contraditórias a qualquer economista liberal (Boyer, 2006). Primeira, a proteção ao emprego é frágil e acompanhada de altas taxas de mobilidade com frequentes passagens pelo desemprego; mas essas são socialmente aceitáveis por duas razões. Segunda, o seguro-desemprego é bastante generoso (80% do salário mínimo) e de longa duração (quatro anos). Terceira, as passagens pelo desemprego são, na maioria dos casos, breves, o que resulta, ao mesmo tempo, das baixas taxas de desemprego total e do desenvolvido sistema de auxílio à recolocação operado pelo Serviço Público de Emprego. Em contrapartida, uma forte pressão é exercida sobre os demandantes de emprego para que eles aceitem os empregos que lhes sejam propostos.

A "flexisseguridade" é, então, assegurada pela frequência e rapidez das mudanças de emprego e pela boa qualidade dos empregos encontrados, eventualmente após um complemento de formação. Isso é resultado da articulação eficaz entre dispositivos institucionais complementares.

(voucher), com certo valor monetário, de posse do qual pode inscrever-se em cursos privados de formação, de sua livre escolha.

19. Esses serviços são geralmente subcontratados a operadores privados.

Espanha: um acordo contra a precariedade

Confrontados com o peso avassalador dos contratos temporários (Tabela 1) e com seu consequente efeito de desorganização gerado no mercado de trabalho, os agentes sociais chegaram a um acordo nacional de tipo interprofissional confirmado, em maio de 2006, por um decreto real (Baylos, 2006; Vincent, 2006). Esses textos reforçam a lógica que estava na base do primeiro acordo sobre a mesma questão assinado em 1997.

Importantes dispensas de encargos sociais foram concedidas às empresas que transformassem os empregos precários em contratos de trabalho "de duração indefinida" ou que recrutassem trabalhadores para este tipo de contrato. E mais: foi sensivelmente reduzido o montante das indenizações a ser pago pelo empregador em caso de demissão individual por "razões objetivas" de trabalhadores assim contratados. Ao lado disso, foram estabelecidas penalidades para toda forma de utilização irregular dos contratos temporários. No caso de subcontratação, os direitos coletivos dos trabalhadores estão garantidos a partir da construção da noção de "empregador unitário".

Esse acordo constitui um compromisso pelo qual cada parte teve de fazer concessões. Mas, o importante é que as organizações patronais e o Estado reconheceram, juntamente com os sindicatos, o caráter disfuncional do recurso sistemático ao emprego precário, tanto do ponto de vista da eficácia econômica, quanto da justiça social.

França: a caminho de um contrato único?

Face à proliferação dos contratos de trabalho de tipo particular e à consequente segmentação do mercado de trabalho, um relatório recentemente formulado (Cahuc & Kramarz, 2005) propôs a instituição de um contrato de trabalho único que teria as características a seguir. Em primeiro lugar, o contrato único é de tempo indeterminado; os contratos de duração determinada são suprimidos; as empresas de trabalho temporário admitem sob a base do regime do contrato único. Em

segundo lugar, em caso de demissão, o empregador paga ao assalariado uma indenização proporcional à remuneração total recebida a partir do início do contrato; essa indenização será ampliada se o rompimento do contrato acontecer no curso dos primeiros dezoito meses. E mais, e em terceiro lugar, o empregador paga ao Estado uma "contribuição de solidariedade", proporcional à remuneração total anteriormente recebida pelo assalariado. Essa contribuição deve ajudar a financiar medidas para favorecer a recolocação do assalariado. Em contrapartida, o empregador é liberado de toda obrigação de recolocação e de reclassificação dos assalariados demitidos. Finalmente, em caso de rompimento do contrato único, todo trabalhador se beneficiaria de uma renda alternativa voltada à recolocação (seguro-desemprego) e de um acompanhamento personalizado para o retorno ao emprego.

Essa proposta criou grandes controvérsias, e não é o caso de examiná-las aqui. Qualquer que seja o julgamento que dele se venha a fazer. Tal iniciativa ilustra uma preocupação crescente, que ultrapassa o campo das organizações sindicais, no sentido de combinar a mobilidade com a proteção às trajetórias profissionais e com o combate à extrema fragmentação dos mercados de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A flexibilização da relação salarial foi, sem dúvida, um componente central das políticas implementadas na França, como em outros países da União Europeia, no curso dos últimos vinte anos. Seu efeito principal foi, antes, o de haver concentrado a precariedade do emprego em certos segmentos desfavorecidos dos assalariados, que o de havê-la generalizado, como querem muitos.

Já as iniciativas de flexibilização do tempo de trabalho e de determinação dos salários tiveram um impacto sobre diferentes categorias de assalariados, não necessariamente entre os mais desfavorecidos. Esses movimentos têm ampliado consideravelmente a insegurança e as desigualdades. De há muito denunciados em nome da justiça social, eles

são hoje reconhecidos também por seus efeitos perversos no que concerne às performances econômicas. Inflexões começam a ser notadas. não no sentido de um retorno ao passado, mas na busca, ainda hesitante e conflituosa, de novos compromissos²⁰.

> Tradução: Priscila Pereira Faria Vieira Revisão técnica: Nadya Araujo Guimarães, Helena Hirata e Ana Cláudia M. Cardoso

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUER, Peter & CAZES, Sandrine (ed.). 2003. Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries. ILO, Geneva.
- BAYLOS ANTONIO. 2006. "El Acuerdo Social sobre el Empleo in España" (no prelo).
- BOERI, Tito & BALDI, Simonia. 2005. "Europe(s) sociales, convergence et compétition", Revue d'économie politique, n. 115-6.
- Boyer, Robert. 2006. La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France?. CEPREMAP, Ed. Rue d'Ulm, Paris.
- Cahuc, Pierre &, Kramarz, Francis. 2005. De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle. Rapport au Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, La documentation française, Paris.
- CASEY, Bernard H. 2004. "The OCDE Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State", European Journal of Industrial Relations, n. 10-3.
- 20. Três publicações anuais permitirão ao leitor uma análise das tendências dessas transformações nos países da União Europeia e uma atualização permanente de tais informações: (i) Commission Européenne, L'Emploi en Europe, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg; (ii) Degryse Christophe, Pochet Philippe (dir.), Bilan social de l'Union Européenne, ETUI-REHS, OSE, Saltsa, Bruxelles; (iii) OCDE, Perspectives de l'emploi, Paris.

TRABALHO FLEXÍVEL, EMPREGOS PRECÁRIOS?

- CEE (Centre d'Études de l'Emploi). 2006. La Qualité de l'Emploi. Paris, La Découverte (Coll. Repères).
- CERC (Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion Sociale. 2005. La Sécurité de l'emploi face au défi des transformations économiques. La documentation française, Paris.
- COMMISSION EUROPÉENNE. 2003. Amélioration de la qualité de l'emploi: un examen des derniers progrès accomplis. Communication de la Commission, Bruxelles, COM (2003) 728.
- DAYAN, Jean-Louis. 2002. 35 heures, des ambitions aux réalités. Paris, La Découverte.
- EIRO (European Industrial Relations Observatory). 2002. Low-Wage Workers and the "Working Poor". Comparative study. Disponsível em: www.eiro.eurofound.eu.int.
- . 2003. Annualised Hours in Europe. Comparative study. Disponível em: www.eiro.eurofound.eu.int.
- ETUC (European Trade Union Confederation) & ETUI (European Trade Union Institute. 2005. Benchmarking Working Europe. Bruxelles, ETUC-ETUI.
- Freyssinet, Jacques. 1997. Le Temps de travail en miettes. Paris, Éd. de l'Atelier.
- . 2000. "Les Négociations sur les temps de travail en Europe". In: TERSSAC, G. de & TREMBLAY, D-G. (dir.). Où va le temps de travail?. Toulouse, Octarès.
- Freyssinet, Jacques & Seifert, Hartmut. 2001. Negotiating Collective Agreements on Employment and Competitiveness. Luxembourg, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- GIDDENS, Anthony & BLAIR, Tony. 2002. La Troisième voie. Paris, Seuil.
- IRES. 2005. Les Mutations de l'emploi en France. Paris, La Découverte.
- Morley, John; Ward, Terry & Watt, Andrew. 2005. The State of Working Europe, Bruxelles, European Trade Union Institute.
- OCDE. 1994. L'Étude de l'OCDE sur l'emploi. Paris.
- . Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus. Paris.
- Supiot, Alain (dir.). 1999. Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe. Paris, Flammarion.
- "WORKING Time Policy in Europe". 1998. Bélgica, Transfer, vol. 4, n. 4, pp. 591-764.

VINCENT, Catherine. 2006. "Espagne: une réforme négociée pour lutter contre la précarité", *Chronique internationale de l'IRES*, n. 101.

Watt, Andrew. 2006. "Assessing the reassessment of the OECD Jobs Strategy: eppur si muove?", ETUI-REHS, European Economic and Employment Policy Brief, n. 2.

Precarização e estabilização
o paradoxo dos movimentos do emprego
na frança e no japão (1992-2002)

Hiroatsu Nohara

INTRODUÇÃO

nos últimos anos temos nos deparado com uma constatação paradoxal sobre a precarização do trabalho no conjunto dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). De um lado, sólida evidência empírica permite diagnosticar a erosão do contrato de trabalho clássico e estável – qualificado frequentemente de "fordista" – que caracterizava o emprego nas grandes empresas privadas e públicas; em seu lugar multiplicam-se os empregos na periferia do mercado de trabalho. Tem sido igualmente diagnosticado um enfraquecimento na oposição entre os mercados internos e externos de trabalho, no bojo do qual se tornam mais complexos os percursos profissionais dos assalariados. Tais tendências convivem com a multiplicação das formas jurídicas dos contratos de trabalho e com a emergência de mercados "transicionais", que estabelecem pontes entre as diferentes esferas de atividade. Esses achados convergentes apontam para uma crise da "relação salarial" tal qual a conhecemos há mais de meio século.