



Economia Social - Cooperativismo, Mutualismo e Solidariedade

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social

28 de Maio de 2011

A economia social e o modelo económico europeu: o caso do mercado de trabalho

Margarida Antunes

FEUC/CECES
mantunes@fe.uc.pt

1. Introdução

Desigualdades na repartição do rendimento, desigualdades salariais, insegurança no emprego, redução do peso dos salários no rendimento total, taxas de desemprego elevadas no espaço europeu, desvalorização e reconfiguração do Estado, menorização do Estado Social, estes são factos que acompanham o modelo económico presente que vigora desde o início dos anos 80 — o modelo da economia global. É também no início desta década que se desenha um interesse renovado nas instituições da economia social que se mantém até hoje. É assim pertinente levantar algumas questões: Como identificar a relação entre a economia social e o modelo económico presente? Como é que este último identifica e assume o papel da economia social? De que forma esta última tem “colaborado” no funcionamento do modelo económico europeu?

Para muitos, as duas primeiras questões têm resposta imediata e vão no sentido de realçar o papel complementar preponderante da economia social nomeadamente na criação de emprego, na promoção de actividades não-mercantis, porque não asseguram

um nível de lucro suficiente para a actividade privada empresarial, na inclusão de grupos mais desfavorecidos da sociedade. Esta é a resposta de inúmeros autores da área da economia social (CIRIEC, 2005) como também de instituições europeias como o Parlamento Europeu (2009). Ainda nesta linha se enquadram autores como Silva (2008), embora com uma visão mais crítica, para quem a economia social pode desempenhar um papel essencial na resolução dos problemas sociais gerados pelo modelo económico presente. Para muitos destes autores, a terceira pergunta pode nem sequer fazer sentido, pois não perspectivam a ideia da economia social contribuir para os disfuncionamentos sociais associados ao modelo económico europeu.

Há autores que provavelmente não encontram qualquer sentido em nenhuma das questões, pois concebem a economia social como uma alternativa ao actual sistema económico. Para Namorado (2004, p. 13), “não podemos deixar reduzi-la a uma simples instância de contenção e compensação dos estragos que a sociedade capitalista provoca no tecido social”. A economia social deve antes ser encarada como uma “constelação de esperanças”.

O objectivo desta conferência é precisamente contribuir para este debate, essencialmente no que respeita às questões associadas ao mercado de trabalho. Para o efeito, discute-se de seguida um dos efeitos económicos mais visíveis neste mercado que decorre do funcionamento do modelo económico presente — a desvalorização relativa dos rendimentos salariais —, passando-se depois à análise da instabilidade crescente nos mercados de trabalho europeus. Com contributo para esta discussão, surge também a redefinição do papel do Estado na economia que se operou nos últimos trinta anos, à qual se dará destaque posteriormente. Por fim, e a partir do anterior, desenham-se algumas linhas de reflexão a seguir.

Toda a análise que se pretende com este texto vai incidir basicamente na União Europeia a 15 (UE 15), pelo facto de os novos Estados-membros não terem passado por todo o processo em análise. Temporalmente termina em 2007, pois pretende analisar-se tudo isto independentemente da crise presente cujas características se começam a definir de forma mais visível em 2008.

2. A desvalorização relativa dos salários

Com o funcionamento do modelo da economia global, a repartição funcional do rendimento alterou-se de forma significativa. O peso dos rendimentos do trabalho no PIB diminuiu notoriamente, sendo então a redistribuição do rendimento feita claramente a favor dos rendimentos do capital. Isto constitui um pano de fundo a todas as economias, independentemente do seu nível de desenvolvimento económico. A desvalorização relativa dos rendimentos salariais deu-se mesmo tendo em conta os aumentos significativos dos salários dos trabalhadores mais qualificados e ou dos que ocupam posições cimeiras nas hierarquias das empresas, evolução esta que tem caracterizado também este próprio modelo, mas que se começa a alterar pela desvalorização relativa dos salários de muitos trabalhadores qualificados.

As bases explicativas para esta situação, essencialmente nas economias ocidentais, podem ser organizadas em duas categorias de factores. Uma aponta para que as razões residam essencialmente na evolução “natural”, normal, do processo económico ou da globalização económica. A outra categoria de explicações inclui factores que não se deduzem directamente das condições de produção nem da globalização económica, mas que dependem antes da decisão e escolha política ou são induzidos da política económica e que estão de forma indirecta ligadas às primeiras.

Quanto ao primeiro grupo, nele incluem-se dois factores principais. Um é o desenvolvimento tecnológico, justificação central dada por autores de origem neoclássica. De acordo com esta perspectiva, o progresso técnico tem levado à utilização sucessiva de técnicas relativamente mais intensivas em capital, levando assim ao aumento (redução) do peso dos lucros (salários) no rendimento total. Há aqui assim um efeito de estrutura a justificar a evolução relativa dos rendimentos do trabalho. Em estudos empíricos representativos desta visão como o do FMI (2007) e o da Comissão Europeia (2007), o desenvolvimento tecnológico aparece precisamente com a contribuição mais significativa na diminuição do peso dos salários no rendimento total entre 1982 e 2002 em dezoito países da OCDE, no primeiro caso, e entre 1983 e 2002 em treze países desenvolvidos incluindo, entre outros, as cinco principais economias da União Europeia, os Estados Unidos e o Japão, no segundo estudo. Stockhammer (2009) relativiza estes resultados, não só devido a aspectos metodológicos que envolvem ambos os estudos, como também pelo facto de no seu próprio estudo empírico

identificar antes a financeirização da economia¹ como o principal contributo para a redução do peso dos salários no rendimento total.

O outro factor explicativo incluindo ainda na mesma categoria é o movimento de globalização económica que é avançado por quem considera este movimento apolítico, apenas resultando da evolução normal da mobilidade internacional dos factores produtivos. Sendo então este movimento feito no quadro da concorrência à escala mundial, tem beneficiado essencialmente os factores produtivos mais móveis internacionalmente, ou seja, o capital e os trabalhadores mais qualificados. Relativamente aos trabalhadores menos qualificados, a mobilidade do capital na procura da minimização dos custos ou da maximização do seu rendimento à escala global tem permitido uma lógica de competitividade salarial que tem levado ao condicionamento dos salários respectivos. É neste sentido que apontam os estudos empíricos do FMI e da Comissão Europeia já referidos, que sugerem que este é também um contributo fundamental, embora menor que o do desenvolvimento tecnológico, para a redução do peso dos salários no rendimento total, ou o trabalho de Stockhammer (2009), no qual este factor surge como um dos principais a seguir à financeirização da economia.

Quanto às explicações de origem política, estas abrangem essencialmente três elementos. Um foi determinante no delineamento do modelo económico presente: as transformações ocorridas no início dos anos 80 na configuração da variável salário. Este passou a ser concebido essencialmente como um custo de produção e não como uma componente do rendimento capaz de assegurar fluxos elevados e estáveis de procura agregada. Esta foi claramente a visão assumida pelos governos e instituições internacionais e europeias na definição da política salarial que passou a estar orientada de acordo com a lógica da oferta e da criação de emprego, independentemente das condições de trabalho e salariais deste, com a política de competitividade internacional, com a política de controlo orçamental e essencialmente com a política de estabilidade de preços, estas últimas mais visíveis e sentidas na União Europeia.

Um outro elemento, não dissociado do anterior, tem a ver com a reformulação da concepção do desemprego que se verificou na mesma altura. O desemprego passou a ser visto essencialmente numa perspectiva microeconómica e esta alteração fundamental

¹ Neste texto adopta-se a definição de financeirização da economia dada por Epstein. Assim, de acordo com este autor, “a financeirização refere-se ao papel crescente dos mercados financeiros, das motivações financeiras, das instituições financeiras e dos agentes financeiros no funcionamento da economia e das respectivas instituições governativas, quer ao nível nacional quer internacional”. Definição citada por Palley (2008, p. 29).

decorre da afirmação do “conceito” de taxa “natural” de desemprego no âmbito quer da política económica de governos nacionais quer de instituições internacionais (FMI e OCDE) e europeias (Comissão Europeia e Banco Central Europeu). De acordo com aquela, a política macroeconómica é ineficaz para reduzir a taxa de desemprego abaixo de determinado nível (a sua taxa “natural”), cabendo então este papel a políticas que incidam directamente no mercado de trabalho e em particular que incidam no funcionamento das variáveis institucionais a este mercado associadas (protecção no emprego, subsídio de desemprego, sindicatos, salário mínimo, contribuições para a segurança social). Com esta alteração na concepção do desemprego, estas variáveis passaram assim a ser consideradas determinantes na explicação do desemprego e têm sido sujeitas elas também a sucessivas alterações que têm menorizado a função para que foram inicialmente concebidas. Este movimento de enfraquecimento das variáveis institucionais é mais sentido na União Europeia que nos Estados Unidos, uma vez que na primeira estas variáveis estavam (e ainda estão) enquadradas num modelo social considerado protector de quem está empregado e generoso para quem está no desemprego. É neste contexto que se inserem a evolução da legislação laboral que se tem verificado, as alterações produzidas nos regimes de algumas destas variáveis institucionais e as condicionantes impostas a outras. Por exemplo, no que respeita à protecção no emprego, os chamados custos de recrutamento e de despedimento, considera-se que geram custos adicionais que impedem a renovação e a adaptação da mão-de-obra e que encarecem a contratação de novos trabalhadores. Tem-se assim legislado no sentido da redução destes custos ou promovido a utilização de contratos de trabalho mais flexíveis. Isto impôs limites nos rendimentos do trabalho, porque: a) este tipo de contratos estão associados a salários mais baixos que os dos outros tipos de contratos, como se verá mais à frente; b) muitas das vezes não têm acesso a determinados benefícios que decorrem do tempo de trabalho (subsídio de férias, subsídios de natal, etc.); c) dada a situação de precariedade, a capacidade de reivindicação salarial é bastante menor; d) podem impedir a constituição de uma carreira profissional que possibilita a subida de níveis salariais; e e) porque não são permanentes e são instáveis podem impossibilitar a formação profissional específica, o que restringe o aumento da produtividade do trabalho, factor este que pode limitar valorizações salariais futuras.

Quanto ao subsídio de desemprego, considera-se que prolonga e desincentiva a procura de trabalho e cria um patamar mínimo (o próprio subsídio) abaixo do qual um

desempregado não aceita um novo emprego. Mais recentemente, e essencialmente na União Europeia, o subsídio de desemprego passou também a ser interpretado como uma componente da despesa pública que é necessário reduzir. Com isto, a evolução legislativa deste regime tem vindo a desvirtuar a lógica inerente à sua concepção original. Cada vez mais este subsídio vai deixando de constituir um rendimento de substituição para quem perde um emprego, para ser cada vez mais um pagamento, um apoio, para a procura activa de emprego. Neste sentido, tem-se diminuído o montante dos subsídios, reduzido o período máximo de atribuição e alterado as condições de obrigatoriedade de aceitação de emprego, o que tem levado à ocupação de postos de trabalho com níveis salariais cada vez menores, sob pena de se perder o direito ao próprio subsídio. Também, e de acordo com a lógica desta política, quanto menores forem o tempo de procura de emprego, o próprio subsídio e o número de beneficiários, menores serão as despesas públicas correspondentes e mais eficiente é considerado o serviço público associado. Ora, com esta reconfiguração do subsídio de desemprego, tem-se também desvalorizado em termos remuneratórios o trabalho, com influência na redistribuição do rendimento em detrimento daquele.

Em relação aos sindicatos, considera-se que quanto maior for o seu poder negocial, maior é o nível salarial atingido, mas menor o nível de emprego alcançado. Também neste campo, a evolução da legislação laboral e outros processos característicos do modelo da economia global têm provocado uma diminuição do peso dos sindicatos. É o caso da individualização crescente dos contratos de trabalho, o aumento crescente de contratos não permanentes e a tempo parcial e o processo de privatizações do sector público. Existem igualmente outros factores, como a crescente terciarização da economia, o processo de deslocalizações produtivas e incontornavelmente os elevados níveis de desemprego, principalmente na Europa, que limitaram também a capacidade negocial dos sindicatos. Assim, encontra-se um outro modo de desvalorização do trabalho com consequências na desvalorização relativa dos salários².

A criação de um quadro legislativo específico ou de desregulação alargada que permitiu a liberalização e a financeirização da economia à escala mundial é o outro elemento a incluir nesta segunda categoria. O processo de construção da economia global ou de globalização económica não pode ser assumido como um processo

² Para uma análise teórica sobre as variáveis institucionais, ver Margarida Antunes (2005).

apolítico, que decorre do “normal funcionamento dos mercados”, tal como foi referido acima. Ele resulta essencialmente de decisões e acções políticas dos governos nacionais e das instituições internacionais e europeias bem pensadas e articuladas, permitindo esta visão uma leitura diferente dos seus efeitos sobre a repartição de rendimento. Assim, a possibilidade de o capital se movimentar à escala mundial criou processos de globalização por parte das multinacionais que consistem em combinar as diversas vantagens comparativas dos diferentes países e territórios com a competitividade global da empresa perante o mercado mundial. Com isto, o investimento directo estrangeiro, as deslocalizações produtivas e a criação de zonas económicas especiais intensificaram-se, o que acelerou mecanismos de pressão salarial quer através da concorrência entre trabalhadores de diferentes países na produção do mesmo bem e, por vezes, na mesma multinacional³ quer também pela concorrência entre territórios como forma de inserção na divisão internacional dos processos produtivos. Esta pressão salarial é tanto mais relevante quando se sabe que com a participação das economias da ex-União Soviética, Índia e China neste processo de globalização económica duplicou o volume de mão-de-obra à escala mundial, surgindo o caso chinês com mais acuidade apenas depois de a China se ter tornado membro da Organização Mundial de Comércio em finais de 2001 (Freeman, 2010).

Com a financeirização da economia, assistiu-se a uma difusão da abordagem e lógica financeira na actividade produtiva com prejuízo para esta última; a empresa, essencialmente a cotada em bolsa, dentro desta lógica passou a ser considerada um activo financeiro e o valor relevante a ela associada deixou de ser o valor produtivo para ser o valor bolsista, determinado então nos mercados financeiros e sem correspondência, maior parte das vezes, com os fundamentais da chamada economia real. Isto foi acompanhado pelo aumento do poder dos accionistas no seio das empresas e de tal forma que o objectivo passou a ser a maximização de rendimento e no curto prazo, ou seja, a maximização dos dividendos e a maximização do valor bolsista. A questão é tanto mais importante quando fundos de investimentos compram e vendem empresas apenas numa perspectiva financeira e enquanto as detêm eles próprios têm o poder de renomear novas administrações, vinculando-as apenas aos seus objectivos de rentabilidade imediata. A maximização dos dividendos tem sido feita em detrimento do

³ Recentemente, a General Motors Company comprou à General Motors Corporation as suas fábricas de Estrasburgo. De seguida, informou os trabalhadores que só reiniciaria a produção se estes aceitassem uma redução do salário nominal de 10% para assim atingir o mesmo nível de competitividade de fábricas do mesmo grupo produtoras das mesmas peças instaladas no México.

rendimento dos trabalhadores; por exemplo, na Alemanha, em França e nos Estados Unidos, verificou-se um aumento do peso dos dividendos distribuídos aos accionistas no valor acrescentado das empresas, em detrimento do peso dos salários. Por seu turno, a maximização do valor bolsista tem sido conseguida em desvantagem para a massa salarial e para o volume de emprego efectivo e potencial. Como refere Quatrepoint (2008, p. 80), “os mercados exigem às empresas que considerem o trabalho como um *input* na produção e não como uma fonte de valor acrescentado”. O trabalho é assim considerado uma variável de ajustamento e alvo da transferência por parte dos accionistas de riscos da actividade produtiva. Houve assim uma reconfiguração da repartição do rendimento no interior das empresas sem que tenham existido necessariamente alterações nas suas condições de produção.

2.1. A Estratégia Europeia para o Emprego

No caso da União Europeia, é necessário falar igualmente da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), que como se verá tem contribuído para reforçar alguns mecanismos que contribuíram para a desvalorização relativa do salário. Esta estratégia foi lançada em 1997 e o seu objectivo estava bem explícito no Tratado que Institui a Comunidade Europeia, artigo 125.º (hoje, artigo 145.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia): “Os Estados-membros e a Comunidade empenhar-se-ão... em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas”.

A EEE traduz-se na definição de orientações comuns no que respeita aos objectivos e meios (as linhas directrizes) das políticas de emprego dos diferentes Estados-membros e num processo de acompanhamento da União que visa controlar regularmente a aplicação das directrizes nos países respectivos. As linhas directrizes recomendadas aos Estados-membros contêm orientações que apelam a políticas do tipo “making work pay” (as orientações 5, 17, 18 e 19) que partem da ideia que os estímulos para um trabalho pago não são suficientes, pois o nível dos rendimentos de substituição (subsídios de desemprego, subsídios social de desemprego e rendimentos mínimos) leva os indivíduos a rejeitar o regresso ao emprego quando têm essa possibilidade, devido a expectativas insuficientes quanto ao seu novo rendimento líquido (Comissão Europeia,

2005, e Conselho da União Europeia, 2008a e 2008b). Assim, o objectivo destas políticas consiste precisamente em acentuar a diferença entre o salário líquido e os rendimentos de substituição através da imposição de condições mais restritivas no acesso e no funcionamento dos subsídios de desemprego e dos rendimentos mínimos ou em alguns países também pela criação de esquemas de créditos de imposto ou impostos negativos (França e Inglaterra). Ambas as medidas levam à ocupação de postos de trabalho aos quais estão associados níveis salariais baixos que correspondem, em regra, a trabalho pouco qualificado. Há assim, por esta via, uma precarização salarial e da qualidade dos postos de trabalho. Existem igualmente orientações (as 5 e 21) que recomendam políticas que aumentem a “flexibilidade” dos mercados de trabalho nacionais. Neste sentido, propõe-se aos Estados-membros a “adaptação da legislação laboral, revendo, sempre que necessário, as diferentes cláusulas contratuais e as relativas ao horário de trabalho”. Sugerem também implicitamente o aumento da oferta da mão-de-obra que contribui para a moderação salarial, via redução da pressão à alta dos salários (a orientação 5). Em 2005, pela primeira vez no âmbito da EEE, recomendam-se medidas respeitantes aos salários (as orientações 4 e 22), sugerindo-se custos do factor trabalho favoráveis ao emprego, ou seja, evoluções nos salariais reais em linha com o crescimento da produtividade no médio prazo e consistentes com uma taxa de lucro que permita investimentos que melhorem a produtividade, a capacidade produtiva e a criação de emprego (Comissão Europeia, 2005, e Conselho da União Europeia, 2008a e 2008b).

As políticas de emprego delineadas no contexto desta estratégia parecem assim criar condições para a criação ou a manutenção de postos de trabalho pouco qualificados, para o aumento dos contratos de duração determinada e para a contenção ou mesmo redução de salários, através do aumento da oferta de mão-de-obra ou por pressões directas sobre o nível salarial.

No que toca ao quadro teórico de referência, as políticas de emprego foram (e são) delineadas tendo por base a concepção neoclássica do mercado de trabalho, à luz da qual este mercado deve funcionar de acordo com os mecanismos económicos automáticos subjacentes a um mercado de concorrência perfeita e o trabalho deve ter então um estatuto similar ao de uma qualquer outra mercadoria. De acordo com isto, a haver desemprego ele é considerado voluntário, porque não se aceita trabalhar em determinadas condições salariais e, sendo assim, é assumido como sendo de responsabilidade individual. Com esta concepção de mercado de trabalho e no quadro

actual da concepção microeconómica do desemprego falada anteriormente, cabe às políticas de emprego diminuir ou eliminar as “imperfeições” do mercado de trabalho e, se isto não for possível, colmatar ou atenuar os efeitos destas mesmas “imperfeições”, de modo a aproximar o mercado de trabalho tanto quanto for possível de um mercado de concorrência perfeita. Estas “imperfeições” tanto decorrem de variáveis exógenas a este tipo de mercado de trabalho e são resultantes de intervenções neste mesmo mercado, como é o caso do Estado através de regimes de subsídio de desemprego, de procedimentos respeitantes à protecção no emprego e de estabelecimento de salários mínimos, como têm origem em “imperfeições” endógenas ao próprio mercado e cujas causas residem essencialmente na circulação imperfeita de informação entre trabalhadores e empresários ou na dualidade do mercado de trabalho entre *insiders* e *outsiders*. As “imperfeições” que existem não são assim “imperfeições” do mercado, mas antes “imperfeições” sobre o mercado⁴.

2.2. Evolução nos mercados de trabalho europeus

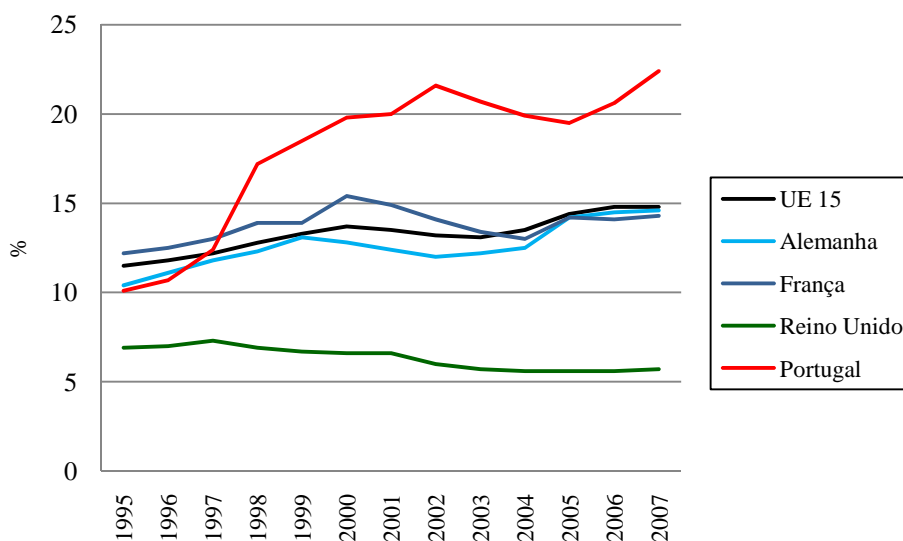
Olhando agora para a evolução constatada de certos tipos de contrato no quadro da União Europeia, é possível dizer que estes efeitos parecem o resultado lógico da EEE, atendendo às linhas directrizes anteriormente referidas. Assim, de acordo com o gráfico 1, verifica-se na UE 15 um aumento do peso do trabalho temporário no emprego total, que passa de 12,2%, em 1997, para 14,8%, em 2007, o mesmo acontecendo em duas das principais economias (Alemanha e França) e em Portugal^{5,6}.

⁴ Para desenvolvimentos sobre o modelo de mercado de trabalho de concepção neoclássica, ver Margarida Antunes (2005).

⁵ O trabalho temporário inclui todos os empregos cujos contratos de trabalho têm uma duração previamente conhecida e determinada, ou seja, contratos a termo, trabalho sazonal e empregos de agências de trabalho temporário.

⁶ O facto de o Reino Unido apresentar um valor mais baixo para o peso do trabalho temporário no emprego total pode justificar-se com a menor protecção do emprego permanente, não havendo assim tanto incentivo para a utilização de trabalho temporário. A descida daquele valor tem sido explicada pelo uso crescente de agências de trabalho temporário que, dado o quadro desregulamentado em que operam, não obrigam a que haja formalmente um contrato de trabalho, o que levanta dúvidas quanto ao seu levantamento estatístico.

Gráfico 1. Peso do trabalho temporário no emprego total (15-64 anos)

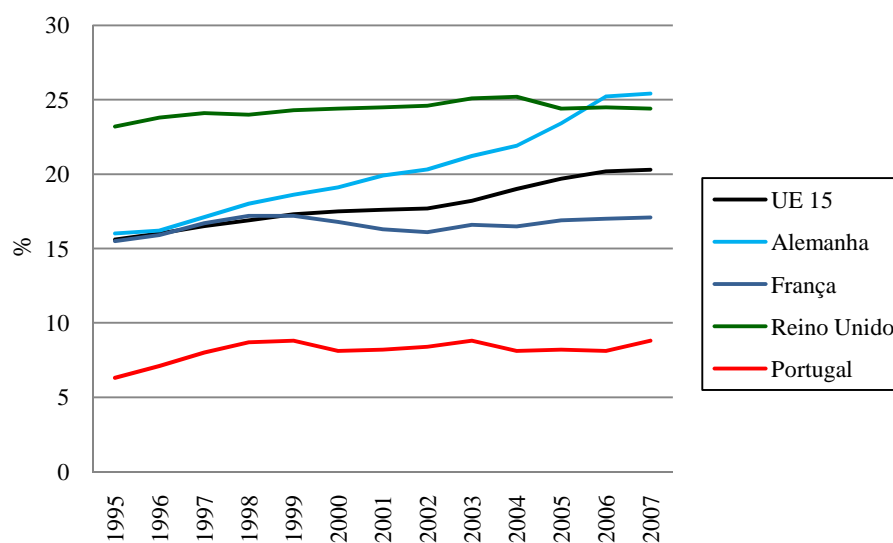


Fonte: Eurostat

Para se avaliar o carácter temporário destes contratos, vale a pena referir que, em 2007, apenas cerca de 24% de todos estes trabalhadores temporários tinham contratos com duração superior a um ano.

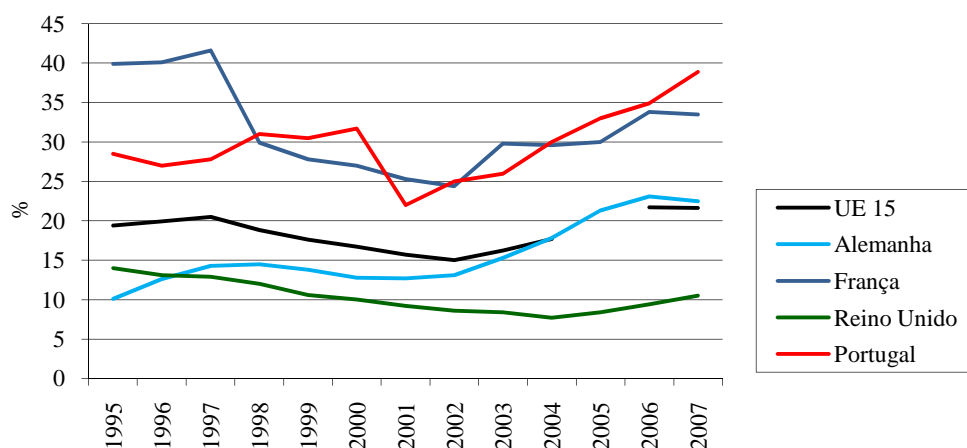
O trabalho a tempo parcial apresenta a mesma tendência na UE 15; o peso deste no emprego total passa no mesmo período de 16,5% para 20,3%. Quanto ao trabalho a tempo parcial não voluntário, que permite aferir a dificuldade do acesso a um emprego a tempo pleno, o seu peso no trabalho a tempo parcial total tem aumentado de forma significativa nos últimos anos, passando de 15%, em 2002, para 21,6%, em 2007 (ver gráficos 2 e 3). É de salientar ainda que, entre 1997 e 2007, a diferença entre a taxa de emprego e a taxa de emprego equivalente ao tempo pleno aumentou em 1,2 pontos percentuais, o que indicia empregos com menor tempo de trabalho.

Gráfico 2. Peso do trabalho a tempo parcial no emprego total (15-64 anos)



Fonte: Eurostat

Gráfico 3. Peso do trabalho a tempo parcial não voluntário no emprego parcial total (15-64 anos)



Fonte: Eurostat

Neste quadro importaria avaliar as condições remuneratórias destes tipos de emprego e confrontá-las com as de empregos equivalentes, mas com um outro tipo de contrato e a tempo pleno. Devido à inexistência de dados estatísticos, este tipo de análise comparativa não pode ser feita de forma completa, o que condiciona claramente a exposição. Existem apenas dados estatísticos para os contratos a termo e um estudo da OCDE (2008) que permite avaliar somente as diferenças remuneratórias entre o trabalho

a tempo pleno e o a tempo parcial. Assim, em 2006, na zona euro a 16⁷, os ganhos mensais dos trabalhadores que têm um contrato a termo correspondem a cerca de 70% dos ganhos daqueles que têm um contrato de duração indeterminada. Ainda em relação aos contratos a termo, há um outro indicador relevante das suas condições remuneratórias: em 2006, nos empregos a tempo pleno (em empresas com mais de dez trabalhadores e em todas as actividades, com a excepção da agricultura, pescas, famílias com pessoas empregadas e organizações extra-territoriais), no caso de contratos de duração indeterminada, 12,5% dos trabalhadores tem ganhos brutos anuais (que incluem também bónus, 13.º mês e outros pagamentos não regulares) considerados baixos (menos de 2/3 do ganho bruto anual mediano), enquanto nos contratos a termo, esse valor já é de 26,7% (Casali e Gonzalez, 2010). Quanto ao estudo da OCDE (2008), uma análise comparativa referente ao ano de 2000 de coeficientes de Gini para os ganhos dos trabalhadores a tempo pleno nos países da UE 15 (com excepção de Portugal que não fez parte da análise) com os coeficientes de Gini para os ganhos dos trabalhadores a tempo pleno e a tempo parcial indica que a desigualdade salarial aumenta neste último caso.

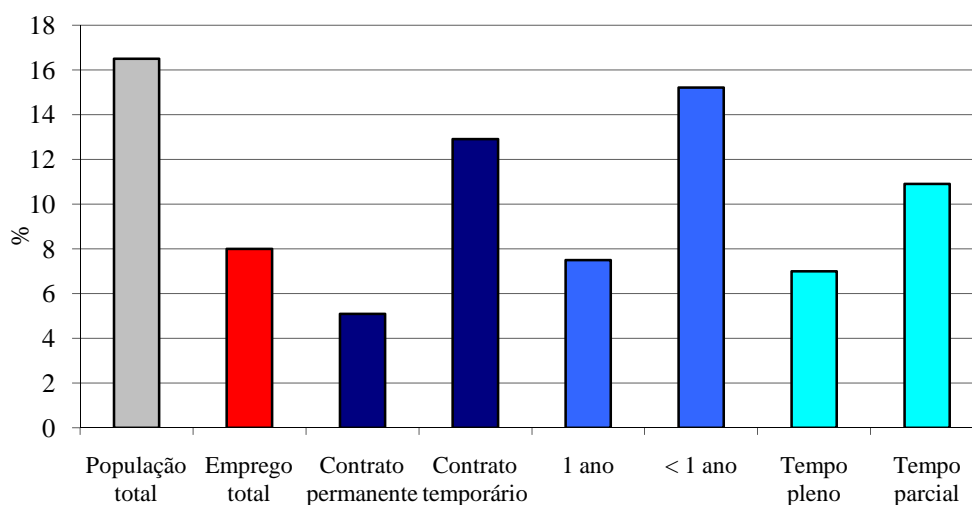
Para colmatar a insuficiência estatística em relação às condições remuneratórias dos tipos de emprego em questão, pode complementar-se a análise avaliando os riscos de pobreza respectivos, pois estes acabam por reflectir os níveis salariais correspondentes. Analisando então os riscos de pobreza no trabalho, respeitantes ao ano de 2007, constata-se que na UE 15 os trabalhadores temporários, os que trabalham menos de doze meses por ano e os que têm um emprego a tempo parcial apresentam riscos de pobreza mais elevados respectivamente do que os trabalhadores permanentes, os que trabalham o ano inteiro e os que têm um emprego a tempo pleno. Aqueles três grupos de trabalhadores apresentam um risco de pobreza notoriamente superior ao do emprego total e quem trabalha menos de um ano tem um risco de pobreza pouco inferior ao risco de pobreza da população total (ver gráfico 4)⁸. Assim, de acordo com o

⁷ Os dados não existem para a UE 15, optando assim por seleccionar a zona euro a 16, por ser dos grupos de países analisados o que lhe está mais próximo.

⁸ De acordo com a definição adoptada na União Europeia, um trabalhador pobre é todo o indivíduo classificado como empregado (trabalhou em mais de metade do período de referência que é de doze meses, ou seja, no mínimo sete meses) e cujo rendimento disponível equivalente se situa abaixo de 60% do rendimento nacional disponível mediano por adulto equivalente. De acordo com este indicador, não se pode atribuir apenas a situação de pobreza aos rendimentos salariais do indivíduo, embora seja a componente fundamental, pois esta depende igualmente da composição e dimensão do agregado familiar respectivo e da contribuição de cada elemento para o rendimento familiar. Ficam assim excluídos todos os trabalhadores pobres que estão inseridos num agregado familiar que inclui outros elementos com

anterior, pode dizer-se que na UE 15 tem aumentado o peso dos tipos de emprego aos quais estão associados maiores riscos de pobreza no trabalho. É de salientar que, qualquer que seja a categoria analisada, os riscos de pobreza no trabalho têm vindo a aumentar na UE 15 desde 2005, ano em que se começaram a publicar este tipo de estatísticas.

Gráfico 4. Riscos de pobreza no trabalho, UE 15, 2007

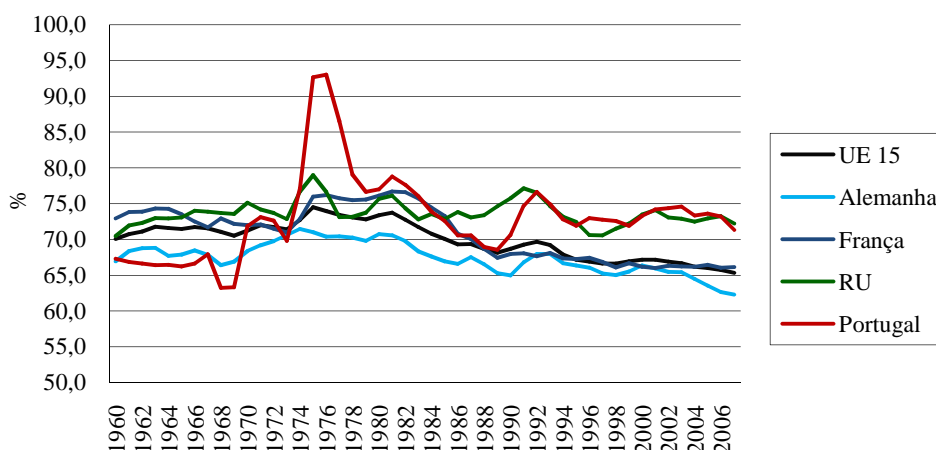


Fonte: Eurostat

A evolução do peso dos salários no rendimento total na UE 15 revela também a degradação das condições salariais e isto independentemente do tipo de trabalho ou contrato laboral referidos. Este peso apresenta uma tendência decrescente desde 1975 (uma perda de cerca de 10 pontos percentuais), descendo permanentemente entre 2001 e 2007, tal como se vê no gráfico 5.

salários mais elevados ou que tenham rendimentos de outra ordem; ficam ainda excluídos todos aqueles que trabalham durante menos de metade do tempo de referência.

Gráfico 5. Peso dos rendimentos do trabalho no rendimento total



Fonte: AMECO, Adjusted wage share (Compensation per employee as percentage of GDP at factor cost per person employed)

Na década de 90, são os próprios documentos oficiais da União sobre as orientações de política económica que sugeriam evoluções nos salários reais inferiores aos aumentos da produtividade, de modo a reforçar a rentabilidade de investimentos criadores de emprego (Comunidades Europeias, 1993-1998), ou que mais recentemente (tal como já foi referido) apelam a evoluções nos salários reais em linha com os aumentos da produtividade, mas que não ponham em causa a rentabilidade e a competitividade⁹.

3. A desvalorização e a reconfiguração do Estado

Como diz Passet (2010, p. 629), “sob diversos aspectos, Friedrich Hayek e Milton Friedman poderão ser considerados os profetas” do modelo económico presente. Um domínio onde com certeza a influência destes autores é notada é o do papel do Estado. Analisar com pormenor o posicionamento destes dois autores quanto a esta questão não cabe certamente no âmbito deste texto, até pela extensão e controvérsias dos seus trabalhos, limitando-se assim a uma apresentação bastante sumária mas que se julga suficientemente identificativa do contributo de ambos para esta matéria. Quanto a

⁹ Deduz-se formalmente que quando o salário real evolui relativamente menos que a produtividade do trabalho isto implica uma redução do peso dos rendimentos salariais no rendimento total.

Hayek, mais do que um projecto de natureza económica, propõe um projecto global de organização da sociedade. Neste, o Estado tem como função principal assegurar o respeito pelo bom funcionamento das regras do jogo económico, sem intervir no seu próprio desenrolar, e onde o mercado é considerado uma ordem espontânea, não planeada, fruto de acções humanas sem que daí resulte uma intenção humana predeterminada. Em relação a Friedman, este defende que o Estado deve limitar-se a assegurar um enquadramento estável para as actividades de mercado, considerando que toda a intervenção do Estado representa uma limitação das liberdades individuais. Deve assim abster-se de qualquer intervenção nos ajustamentos do mercado ou na justiça social.

A visão do Estado destes dois autores é reflectida, desde logo, na redefinição das suas funções que se vai operando desde o início dos anos 80. Assiste-se progressivamente ao recuo da intervenção do Estado na economia, através de um processo de privatização do sector público que se traduz inevitavelmente não só na menorização do Estado enquanto produtor e criador de valor acrescentado, como também reflecte uma menor participação do Estado na decisão associada à actividade produtiva.

Este processo tem assumido diversas formas, umas mais explícitas como a venda de empresas públicas que efectivam uma transferência de propriedade, outras mais subtis, que sob diferentes formas e nomes e sem transferência de propriedade, encapotam mais do que um processo de privatização um movimento de mercantilização do sector e dos serviços públicos. Estes, por esta via, vão-se abrindo à concorrência e introduzindo nas actividades económicas respectivas os métodos e os critérios de competitividade e eficiência económicos característicos do sector privado. Este comportamento abrange, para além da privatização, a abertura de monopólios públicos à concorrência, a abertura do seu capital a investidores privados, a aplicação de princípios da gestão empresarial privada nas empresas e administração públicas, a alteração do estatuto jurídico de empresas públicas, a externalização e a subcontratação de serviços ao sector privado, as parcerias de vários tipos entre o Estado e o sector privado, a aproximação de alguns regimes públicos, como a saúde e a segurança social, aos regimes privados.

As justificações avançadas para o processo de privatização e de mercantilização do sector e dos serviços públicos são de várias ordens e incluem: a) a promoção da eficiência, porque se considera que o sector privado é mais eficiente que o sector

público quer porque o primeiro permite uma maior rentabilidade como também porque consegue uma melhor afectação de recursos; b) a necessidade de aumentar a concorrência em determinados sectores; c) o desenvolvimento dos mercados financeiros nacionais, uma vez que muitas das privatizações são feitas através destes mesmos mercados; d) a redução do défice e da dívida públicos; e e) a promoção da cultura do accionista na população em geral, criando-se aquilo que ficou conhecido por “capitalismo popular”, cujo objectivo final era precisamente estimular e desenvolver o mercado de capitais pelos rendimentos proporcionados aos pequenos investidores¹⁰.

No que toca ao chamado hoje Estado Social, a sua função tem também sido reformulada, “reciclada”, e isto passa, segundo Donzelot (2008, p. 1), pelo facto de se ter assumido ao nível dos governos nacionais e das instituições internacionais e europeias que o processo de globalização económica gera vulnerabilidades para as populações e que a solução passa não por alterar o processo em si, porque resultado do funcionamento dos mercados, mas por orientar antes a acção do Estado quanto às políticas sociais para a exclusão de modo a garantir-se a coesão social. Desta forma, o “social [passa a ser] definido como a luta contra a exclusão a fim de preservar a coesão tendo como perspectiva o crescimento da competitividade”. De acordo ainda com o autor (Donzelot, 2008, p. 3): “os neoliberais focaram, eles, o acento na concorrência, a qual não constitui aos seus olhos um fenómeno da natureza mas uma criação do Estado, o fruto da sua acção. A dita concorrência é tanto mais forte quanto ninguém dela é excluída. E é esta precisamente a razão pela qual a luta contra a exclusão apareceu aos doutrinários neoliberais como o principal objectivo social do Estado, se não o único”.

Neste sentido, no âmbito do Estado Social passou-se da identificação das causas objectivas, económicas, dos problemas sociais para o reconhecimento das causas subjectivas, necessárias à mobilização e participação dos indivíduos no processo concorrencial. Por exemplo, no caso do desemprego isto significa que anteriormente este era considerado como devido no essencial a disfuncionamentos do sistema económico e, sendo assim, o desempregado não era entendido como “moralmente suspeito” e os que o eram constituíam apenas um “resíduo” e davam suporte às causas subjectivas do desemprego. Agora, porque se desvalorizam as causas objectivas, assume-se que o “resíduo” de outrora deixou de o ser, passando a elemento explicativo

¹⁰ Hoje, este objectivo foi claramente subvertido, pois o peso deste tipo de investidores tem vindo a declinar a favor de grandes investidores, entre os quais os investidores institucionais, que controlam e desestabilizam os diferentes mercados.

importante do desemprego. É neste contexto que se entendem as alterações no regime de subsídio de desemprego que se mencionaram anteriormente.

Paralelamente a esta redefinição das funções do Estado, ocorreu igualmente uma reconfiguração e reorientação da política económica, passando a privilegiar-se o lado da oferta da economia como via de estímulo económico. É neste sentido que se enquadram as políticas fiscais de redução da carga tributária no sector empresarial, as políticas de redução de custos de ordem burocrática e as políticas de moderação salarial, já mencionadas atrás. É também nesta lógica que se inserem as políticas de desregulamentação e de legislação específica, referidas anteriormente, que têm como objectivo aumentar a concorrência e a livre iniciativa. A política de concorrência da União Europeia é um exemplo disto mesmo. Considera-se que através dela não só se atinge uma maior eficiência, como também um objectivo político que se traduz no exercício da liberdade de escolhas e iniciativas individuais, concebendo-se simultaneamente esta como a melhor forma de se atingirem os objectivos económicos da União.

Esta centragem nas políticas do lado da oferta tem levado à redução da capacidade do Estado em manter e criar receitas fiscais, em especial as associadas aos rendimentos de capital e das empresas, constituindo isto mais um condicionamento no exercício das funções do Estado.

No que respeita propriamente à política macroeconómica, a estabilidade de preços, entendida como taxas de inflação baixas, passou a ser o objectivo prioritário e único da política monetária do Banco Central Europeu, com efeitos penalizadores na actividade económica e emprego da zona euro, bem como nos rendimentos do trabalho, conforme foi referido¹¹. Quanto às políticas orçamentais nacionais, estas são orientadas de acordo com o princípio da “disciplina orçamental”, centrada esta no controlo e na contenção das despesas públicas, argumentando-se que deste modo se evitam tensões inflacionistas, se eliminam ou se atenuam pressões no sentido da subida das taxas de juro nos mercados de capitais e, acima de tudo, e os dias de hoje têm-no mostrado, se transmite “credibilidade governativa” aos mercados financeiros. Foi com estes argumentos que no âmbito da zona euro se criou o pacto de estabilidade e crescimento e se o reforçou mais recentemente. Assim, também por via de alterações na concepção da

¹¹ É de referir que esta não é a escolha generalizada de todos os bancos centrais, sendo o exemplo mais conhecido o Fed, o banco central norte-americano, que pondera nas suas decisões os efeitos sobre a actividade económica e o emprego.

política macroeconómica se tem operado a menorização do papel do Estado na economia.

4. Algumas linhas de reflexão

Depois de analisadas duas características essenciais do modelo económico presente — a desvalorização relativa do salário e a desvalorização e a reconfiguração do Estado — importa discutir o enquadramento da economia social nestes processos. No que respeita ao primeiro, ao ler-se, a partir dos planos nacionais de emprego portugueses (1999 a 2008-2010), as linhas directrizes para o emprego emanadas do seio da EEE que apelam à economia social, identificam-se três domínios: a) a inserção no mercado de trabalho de grupos desfavorecidos: deficientes, minorias étnicas, imigrantes; b) a promoção de acções de formação no sector cooperativo através de incentivos fiscais; c) a promoção da criação de emprego no quadro regional e local.

Estes três domínios suscitam algumas considerações específicas quanto ao contributo da economia social. No que se refere aos dois primeiros, vale a pena lembrar Donzelot (2008) quando aponta para o facto de o social, hoje, se encontrar definido de acordo com a luta contra a exclusão tendo como perspectiva o crescimento da competitividade, o que levou a privilegiar-se as causas subjectivas dos problemas sociais. Assim, no âmbito das políticas de emprego apela-se à economia social para que participe, colabore, nesta concepção do social, característica do modelo económico presente. No que se refere ao desemprego, desvalorizando-se as suas causas objectivas, a questão que se coloca, já não é tanto identificar e resolver os disfuncionamentos do sistema económico que o podem gerar, mas mais promover a igualdade de oportunidades ou sobretudo novas oportunidades para os grupos menos favorecidos do mercado de trabalho, podendo-se assim de seguida envolvê-los no objectivo colectivo de melhoria da competitividade. Aliás, esta perspectiva está de acordo com a concepção microeconómica do desemprego, falada atrás, e que marca o modelo actual. O envolvimento destes grupos pode ser feito aproveitando as especificidades de algumas instituições da economia social ou promovendo formação profissional, que supostamente melhora as possibilidades de quem beneficia dela. Para Donzelot (2008, p. 23), as instituições da economia social “são utilizadas não só para melhorar a gestão do social [tal como agora é entendido], como também para difundir junto do público

deste a mensagem da concorrência, a inclusão social que passa necessariamente pela adesão às regras daquela”.

Quanto ao terceiro domínio, também Donzelot (2008) permite contribuir para o debate, quando analisa a importância do local neste mesmo quadro. De acordo com o autor, no momento em que se valorizam as causas subjectivas dos problemas sociais, considera-se que governar pelo local, através da mobilização da sociedade civil, é apenas uma adaptação de formas de acção aos novos objectivos sociais; trata-se de um processo de aproximação às causas subjectivas, o que permite uma melhor identificação e tratamento dos problemas. É assim que se pode entender o envolvimento das instituições de economia social na criação de emprego ao nível regional e local.

Outras considerações de ordem mais geral e no plano dos princípios podem ser suscitadas quando se discute a utilização por parte da economia social de medidas de emprego delineadas a partir da EEE. Assim, se as instituições da economia social têm como objectivo principal “satisfazer as necessidades das pessoas e não tanto de remunerar os investidores capitalistas” e se um dos princípios da economia social, de acordo com o conceito estabelecido na Carta de Princípios da Economia Social, designada pela Conferência Europeia Permanente das Cooperativas, Mutualidades, Associações e Fundações (CEP-CMAF), consiste na primazia do indivíduo e do objecto social sobre o capital (CIRIEC, 2005, p. 16), parece paradoxal que a economia social na União Europeia possa estar a ser implicitamente envolvida em políticas de emprego que partem da ideia de que o trabalho tem um estatuto similar ao de uma qualquer mercadoria, sem qualquer dimensão social e humana, dimensão esta que distingue, por definição, o mercado de trabalho de todos os outros mercados. Adicionalmente, também levanta algumas dúvidas a promoção de empregos no quadro de uma estratégia que tem como raiz teórica um modelo de mercado de trabalho que assume o salário como um mero custo de produção e não como uma componente do rendimento que pode proporcionar bem-estar a quem o auferir.

A redefinição do papel do Estado inerente ao actual modelo e já referida anteriormente torna igualmente necessário levantar outras questões. No quadro das políticas macroeconómicas da União, a estabilidade de preços aparece como objectivo prioritário e único, não se assumindo a criação de emprego como uma responsabilidade directa dos governos nacionais, apelando estes cada vez mais ao sector não público para cumprir esta função, quer directamente através de políticas de oferta quer indirectamente pelo processo de mercantilização do sector e dos serviços públicos. Ora,

a criação de emprego cabe, em primeiro lugar, aos governos nacionais, pois estes têm como uma das missões garantir a segurança colectiva de actividade económica e de emprego ou, como refere Delmas (1993, p. 119), “a lógica da acção do Estado é ele ser o guardião do tempo, o que fornece a lentidão necessária à gestão do futuro”. Se assim é, governar pelo local e apelar a entidades não públicas pode limitar uma visão colectiva das questões económicas, menorizando o cumprimento desta mesma missão e não contribuindo assim para a resolução das causas objectivas dos problemas do emprego que estão bem presentes nos dias de hoje. Neste contexto, qual é o papel que deve estar reservado à economia social? À economia social cabe agir onde o Estado ou não pode ou não quer ou não é capaz de actuar, mas terá que se salvaguardar que a economia social não está a contribuir para a (des)responsabilização do Estado nas funções que lhe são inerentes ou a colaborar numa visão deste que o concebe apenas como o garante do bom funcionamento dos mercados e do tratamento dos excluídos através do “social de competição”, utilizando aqui o título do artigo de Donzelot que se referenciou vastas vezes.

Estas questões são demasiadamente relevantes para não se deixar de reflectir sobre elas e isto sob pena de a própria economia social correr o risco de ficar descaracterizada ou sob pena de esta poder ficar vinculada a objectivos que não são ou não podem ser de modo nenhum os seus, os objectivos da lógica mercantil.

Bibliografia

- Antunes, Margarida, *O Desemprego na Política Económica – Uma reflexão sobre Portugal no Contexto da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005
- Casali, Simone e Gonzalez, Veronica, “17% of full-time employees in the EU are low-wage earners”, EUROSTAT Statistics in Focus 3/2010
- CIRIEC, *The Social Economy in the European Union*, N.º CESE/COMM/05/2005 The European Economic and Social Committee (EESC), 2005
- Comissão Europeia (Communication to the Spring European Council) *Working together for growth and jobs – Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-08)*, 2005.

- Comissão Europeia, “The labour income share in the European Union”, *in: Employment in Europe*, 2007, cap. 5
- Comunidades Europeias, *Broad Economic Policy Guidelines*, vários anos (1993-1998).
- Conselho da União Europeia, *Recomendação do Conselho relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (2008-2010)*, Jornal Oficial da União Europeia (2008/390/CE), 14 de Maio, 2008a.
- Conselho da União Europeia, *Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros*, Jornal Oficial da União Europeia (2008/618/CE), 15 de Julho, 2008b.
- Delmas, Philippe. *O Senhor do Tempo: A modernidade da acção do Estado*, 1.^a ed., Porto, Edições Asa, 1993
- Donzelot, Jacques, “Le social de compétition”, *Esprit*, Novembro de 2008, <http://www.donzelot.org/index.php?type=article.htm>, acedido em 16 de Fevereiro de 2011 (traduzido em português em: Júlio Mota, Luís Peres e Margarida Antunes (Coord.), *As Velhas e Novas Cidades na Economia Global*, Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC 2010-2011, 2 de Março de 2011)
- Freeman, Richard, “What Really Ails Europe (and America): The Doubling of the Global Workforce”, *The Globalist*, 5 de Março de 2010, <http://www.theglobalist.com/storyid.aspx?StoryId=4542>, acedido em 21 de Novembro de 2010)
- FMI, “The globalization of labor”, *in: World Economic Outlook*, Abril de 2007, cap. 5
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, *Plano Nacional de Emprego* (vários anos)
- Namorado, Rui, “A economia social – Uma constelação de esperanças”, *Oficina do CES* n.º 213, 2004
- OCDE, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, 2008
- Palley, Thomas I., “Financialisation: What it is and why it matters”, *in: Eckhard Hein et al., Finance-led Capitalism? Macroeconomic Effects of Changes in the Financial Sector*, Marburg, Metropolis-Verlag, 2008, pp. 29-60
- Parlamento Europeu, *Resolução do Parlamento Europeu sobre a economia social (2008/2250(INI))*, 19 de Fevereiro de 2009
- Passet, René, *Les grandes représentations du monde et de l'économie à travers l'histoire*, Paris, Les Liens Qui Libèrent, 2010

- Quatrepoint, Jean-Michel, *La Crise globale: On achève bien les classes moyennes, et on n'en finit pas d'enrichir les élites*, Paris, Mille et Une Nuits, 2008
- Silva, Manuela, “A economia social – um caminho para vencer a pobreza?”, Colóquio *Cooperativismo e Economia Social: olhares cruzados*, CEC/FEUC, 27 e 28 de Junho de 2008
- Stockhammer, Engelbert, “Determinants of functional income distribution in OECD countries”, Macroeconomic Policy Institute, *Studies* 05, 2009