

COLÓQUIO

COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOCIAL: olhares cruzados

Centro de Estudos Cooperativos
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 27 e 28 de Junho de 2008

Novos empregos, novos pobres, trabalhadores pobres: uma visão económica

Margarida Antunes

Resumo

Os novos empregos (o trabalho temporário, trabalho a tempo parcial não voluntário, o auto-emprego sem trabalhadores ao serviço) e a situação de pobreza respectiva são os temas principais de análise. Começa-se por um enquadramento estatístico, identificando a evolução destes empregos na União Europeia e em Portugal e analisando comparativamente os riscos de pobreza respectivos com os riscos de pobreza da população total e os riscos de pobreza do emprego total. Esta análise mostra que ultimamente têm aumentado os tipos de emprego que apresentam riscos mais elevados de pobreza no trabalho, sugerindo isto que o emprego nem sempre tem sido uma salvaguarda da pobreza.

Será este um problema de origem social? Haverá aqui espaço de intervenção adicional para a economia social? Será antes um problema de origem económica?

Partindo de uma resposta claramente positiva à última pergunta, coloca-se a questão de fundo no modelo económico actual e em particular nas políticas de emprego delineadas a partir da Estratégia Europeia para o Emprego. Depois de uma apresentação desta estratégia, síntese dos documentos oficiais, identificam-se os seus limites e ambiguidades. Esta abordagem é colocada em dois níveis: a concepção económica da própria estratégia e o seu enquadramento na política económica da UE. Na sequência disto, apontam-se alguns paradoxos entre os objectivos definidos na estratégia e os resultados alcançados em matéria de qualidade de emprego e de inclusão do mercado de trabalho.

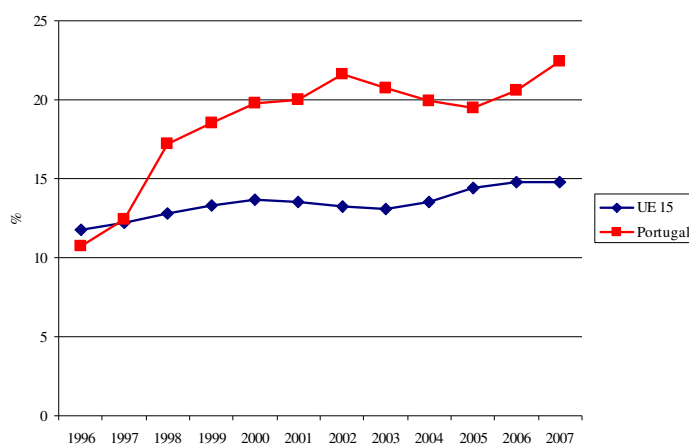
Enquadramento estatístico

Para caracterizar estatisticamente os novos empregos (o trabalho temporário, trabalho a tempo parcial não voluntário, o auto-emprego sem trabalhadores ao serviço) e a situação

de pobreza respectiva, começamos por analisar a evolução destes tipos de emprego na União Europeia (UE) e em Portugal, para de seguida analisarmos comparativamente os riscos de pobreza que lhe estão associados com os riscos de pobreza da população total e os riscos de pobreza do emprego total. De relembrar que a estes tipos de empregos correspondem normalmente salários proporcionalmente mais baixos e que muitas das vezes não têm acesso a determinados benefícios que decorrem do tempo de trabalho (subsídio de férias, subsídios de natal, etc.).

Passando então para a análise gráfica, e começando pelo trabalho temporário importa inicialmente referir que nesta categoria se incluem todos os empregos cujos contratos de trabalho têm uma duração previamente conhecida e determinada, ou seja, contratos a termo, trabalho sazonal, empregos de agências de trabalho temporário. Olhando então para a evolução do trabalho temporário, gráfico 1, verifica-se um aumento acentuado do peso do trabalho temporário no emprego total quer na UE a 15 quer em Portugal, apresentando este último pesos sucessivamente superiores aos comunitários. Se se optássemos antes por uma análise do número de trabalhadores com contratos temporários, a conclusão seria similar. Na UE 15 passou-se, em 1996, de 14 459 900 trabalhadores para 21 533 200, em 2007; no mesmo período, em Portugal, passou-se de 328 400 para 865 400 mil. Para se avaliar o carácter temporário destes contratos, vale a pena referir que, por exemplo, na UE a 15 e em 2007 apenas cerca de 24% de todos estes trabalhadores temporários tinham contratos com duração superior a um ano.

Gráfico 1. Evolução do peso do trabalho temporário no emprego total

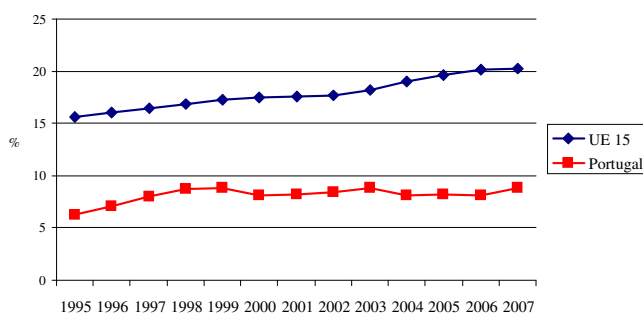


Nota: trabalhadores entre 15-64 anos.

Fonte: Eurostat.

O trabalho a tempo parcial apresenta a mesma tendência na UE a 15, o seu peso tem aumentando continuamente no emprego total, tal como mostra o gráfico 2a. Em valor absoluto, passa de 23 563 000 trabalhadores, em 1996, para 34 775 300, em 2007. Em Portugal, a evolução é diferente, pois verifica-se um aumento do peso do trabalho a tempo parcial até 1999, que se tem mantido desde então em valores próximos, situando-se o número de trabalhadores a tempo parcial, em 2007, em 424 000, enquanto em 1996 eram 298 300. Como se sabe, nesta categoria de emprego é necessário distinguir o trabalho a tempo parcial involuntário do trabalho a tempo parcial voluntário. Apenas o primeiro nos permite avaliar as condições de acesso a um emprego, pois o outro justifica-se com outro tipo de motivos como, por exemplo, a conciliação da vida activa com a vida familiar, a conciliação da vida activa com a vida escolar ou situações de pessoas que na fase final da sua vida activa optam por trabalhar menos horas, etc. Assim, no que respeita ao trabalho a tempo parcial involuntário, gráfico 2b, constata-se uma evolução significativa do peso deste no trabalho a tempo parcial total em Portugal desde 2001, passando de 22% para cerca de 39%, em 2007, representando este último valor cerca de 165 000 trabalhadores. Na UE a 15, por ausência de dados estatísticos, não é possível identificar com precisão a evolução, mas pelo valor de 2007 podemos concluir que a tendência não foi muito diferente da de Portugal, existindo neste ano na UE cerca de 7 500 000 trabalhadores com esta característica.

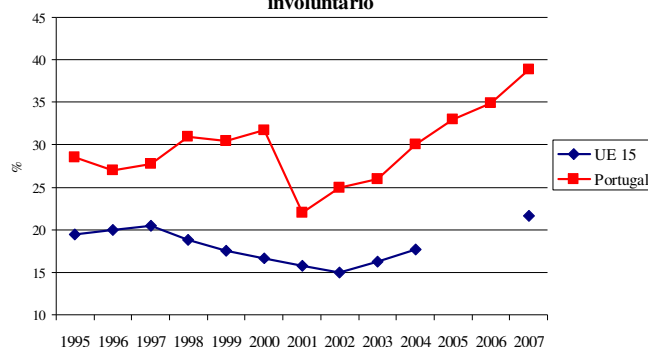
Gráfico 2a. Evolução do peso do trabalho a tempo parcial no emprego total



Nota: trabalhadores entre 15-64 anos.

Fonte: Eurostat.

Gráfico 2b. Evolução do peso do trabalho a tempo parcial involuntário



Como contributo para a avaliação do carácter involuntário do tempo parcial, podemos recorrer à análise de situações de quem tem um segundo emprego, pois este tipo de

situações é revelador do tempo ocupado em cada emprego e do salário auferido em cada um. Assim, o gráfico 3a revela que em Portugal, de 1996 a 2003, estas situações aumentaram, começando a diminuir deste então, provavelmente devido à degradação das condições do mercado de trabalho que tem ocorrido desde então. Na UE a 15, a evolução é mais contínua, existindo, em 2007, 6 411 000 casos destes.

Gráfico 3a. População empregada em Portugal com um segundo emprego

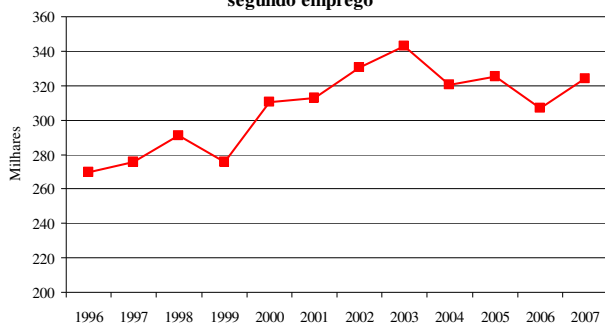
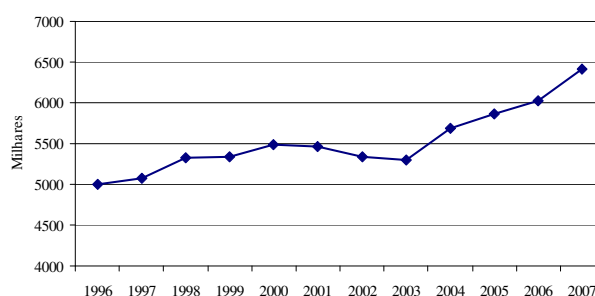


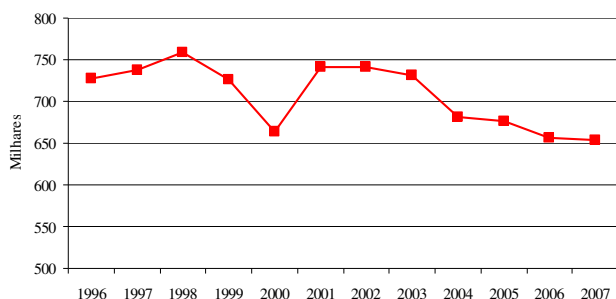
Gráfico 3b. População empregada na UE 15 com um segundo emprego



Fonte: Eurostat.

Por fim, quanto ao trabalho por conta própria sem trabalhadores ao serviço (auto-emprego), julga-se oportuno incluí-lo também nesta análise pois sabe-se que muitas destas situações existem devido ao facto de quem recorre a este estatuto o fazer simplesmente porque não consegue obter um emprego por conta de outrem. Olhando para os gráficos 4a e 4b, verifica-se que a situação de Portugal e a da UE a 15 no seu conjunto não são similares. Normalmente, o auto-emprego é considerado como uma alternativa para quem não encontra um emprego remunerado por conta de outrem, o que implica que em períodos de taxas de desemprego elevadas aumentem as situações de auto-emprego. Em Portugal, no entanto, não se tem detectado esta correspondência, antes pelo contrário. Nos anos mais recentes, período de subida da taxa de desemprego, tem-se verificado uma redução no número de trabalhadores por conta própria sem trabalhadores ao serviço e em períodos anteriores, em períodos de taxas de desemprego baixas como as que se verificaram em finais dos anos 90, Portugal apresentava uma das maiores taxas de auto-emprego da UE. Já na UE, tem-se assistido a um aumento contínuo do número deste tipo de trabalhadores.

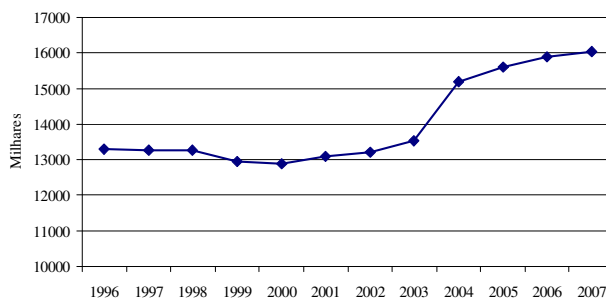
Gráfico 4a. Evolução do trabalho por conta própria (auto-emprego) em Portugal



Nota: trabalhadores entre 15-64 anos.

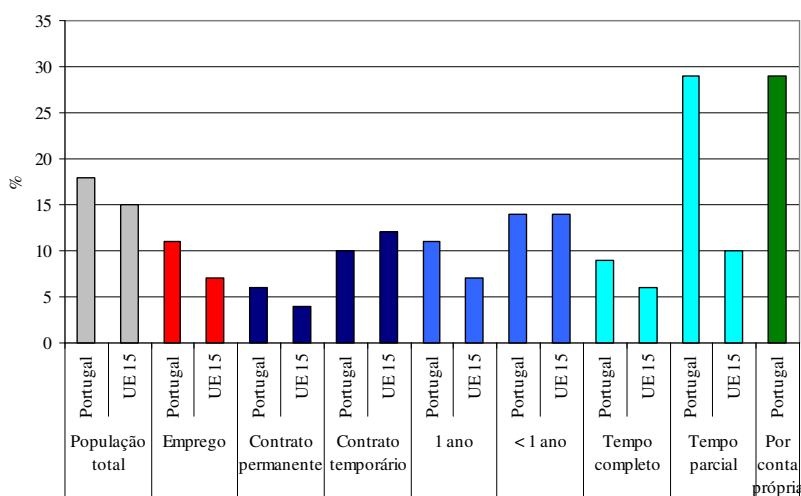
Fonte: Eurostat.

Gráfico 4b. Evolução do trabalho por conta própria (auto-emprego) na UE 15



Passando agora à análise dos riscos de pobreza dos trabalhadores. De acordo com a definição adoptada na UE, 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 podemos 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 salários mais elevados ou que tenham rendimentos de outra ordem. Mas ao incidir-se também sobre o agregado familiar obtém-se uma fotografia mais abrangente da situação de pobreza, do número de pobres, o que nos permite avaliar de forma mais precisa as respectivas consequências económicas no nível da procura e de bem-estar de uma fatia determinada da população. É importante lembrar ainda que nestas estatísticas também não estão incluídos todos aqueles que trabalham durante menos de metade do tempo de referência.

Gráfico 5. Riscos de pobreza, 2006



Fonte: Eurostat, INE.

A primeira ideia que ressalta da leitura do gráfico 5¹ é a de que o emprego parece que salvaguarda da situação de pobreza, quer em Portugal quer na UE a 15, já que aí o risco de pobreza no emprego é inferior ao risco de pobreza da população total, apresentando Portugal riscos de pobreza superiores em ambos os casos. No entanto, uma análise mais pormenorizada às diferentes situações no emprego revela uma outra imagem. Se se iniciarmos esta análise pela dicotomia situações com contrato permanente e situações com contrato temporário, verifica-se que o risco de pobreza destes últimos é significativamente maior, sendo até o da UE a 15 superior ao de Portugal. Em relação a casos em que se trabalha durante todo o período de referência (um ano) e em que se trabalha menos tempo, mas no mínimo sete meses, existe também uma diferença relevante nos riscos de pobreza, sendo o destes últimos superiores quer em Portugal, quer na UE a 15. Esta disparidade de riscos de pobreza ainda é mais notória quando se analisa o par trabalho a tempo completo-trabalho a tempo parcial, análise esta que destaca o caso português que tem um risco de pobreza no trabalho a tempo parcial significativamente superior ao do trabalho a tempo completo, mas também superior ao risco de pobreza da população total. Situação semelhante enfrentam os trabalhadores

¹ Na UE, parte dos dados estatísticos sobre os riscos de pobreza publicam-se apenas a partir de 2005, enquanto em Portugal nalguns casos a partir de 2004, com a exceção dos riscos de pobreza da população total e do emprego que começaram a ser publicados mais cedo.

por conta própria em Portugal que têm um risco de pobreza igual aos dos trabalhadores a tempo parcial.

Pelo exposto, podemos concluir que o emprego, o mercado de trabalho, de facto, nem sempre tem sido uma salvaguarda da pobreza. Pelos valores apresentados, podemos até dizer que ultimamente têm aumentado os tipos de emprego, com a excepção do auto-emprego em Portugal, que apresentam riscos de pobreza no trabalho mais elevados.

É um problema de origem social? Há aqui espaço de intervenção adicional para a economia social? É um problema de origem económica? Apenas a terceira pergunta tem como resposta um claro sim: de facto, é um problema de origem económica. Resulta de opções de política económica inerentes ao modelo económico actual, do qual não podemos dissociar o processo actual de globalização económica ou de criação de uma economia global, como preferimos chamar-lhe.

Com efeito, existem três palavras-chave que caracterizam o actual modelo económico: *competitividade/attractividade*, ou seja, usufruir de condições para que os produtos nacionais se vendam a um preço mais baixo e em melhores condições no exterior que os dos países concorrentes/ter condições que gerem vantagens específicas para atrair investimento directo estrangeiro; *rentabilidade* cuja justificação passa normalmente pela conhecida frase de Helmut Schmit, segundo a qual, os lucros de hoje são os investimentos de amanhã e os empregos de depois de amanhã, mas que vai perdendo sucessivamente a validade num contexto, como o actual, de valorização dos investimentos financeiros e do curto prazo; e *estabilidade de preços*, principal objectivo macroeconómico, que contribui para a competitividade, permite a moderação salarial que facilita o controlo dos custos de produção e que evita a deterioração do valor real dos activos financeiros.

Ora, as políticas económicas actualmente dirigidas directa e indirectamente aos mercados de trabalho são pensadas e delineadas tendo em conta estas três palavras-chave. Importa então conhecer os seus fundamentos, os seus traços principais, e ver de que forma levaram à deterioração da condição salarial e do trabalho no espaço europeu. No seio destas políticas económicas, ressaltam as políticas de emprego, actualmente enquadradas pela Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), que surge em 1997.

Embora esta Estratégia constitua a primeira arquitectura comunitária de políticas de emprego, não é mais do que um reafirmar de uma ideia de mercado de trabalho que vigorava já desde os anos 80. Desde esta altura, tem havido, digamos, a tentação, quer nos meios políticos nacionais e comunitários quer académicos, de comparar os mercados de trabalho europeus com o americano, salientando-se nomeadamente a menor rigidez deste último como factor determinante da maior criação de emprego na economia americana. A partir de então as variáveis institucionais associadas ao mercado de trabalho passaram a ser objecto de desconfiança, “a causa de todos os males”: estamos a falar do salário mínimo, da legislação associada à protecção no emprego, do subsídio de desemprego, das contribuições para a Segurança Social. Esta perspectiva foi então assumida de forma explícita pelas instituições comunitárias no delineamento da EEE.

Esta Estratégia surge a partir do Tratado de Amesterdão e 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, que dão origem aos Planos Nacionais de Emprego, e num processo de acompanhamento comunitário que visa controlar regularmente a aplicação das linhas directrizes nos países respectivos. Com a EEE pretende-se, de acordo com o Tratado CE, artigo 125.º, que: “Os Estados-Membros e a Comunidade se empenhem ...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”. Foram então definidos quatro pilares: 1) melhorar a “empregabilidade”; 2) desenvolver o espírito empresarial; 3) incentivar a capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas; e 4) reforçar a política de igualdade de oportunidades.

As políticas de emprego para melhorar a “empregabilidade” passam pela criação de incentivos para que os desempregados ou as pessoas inactivas procurem e aceitem empregos, nomeadamente pela revisão dos sistemas fiscal e de prestações sociais, e ainda por acções de formação e requalificação profissional. Quanto à capacidade de adaptação dos trabalhadores e das empresas, propõe-se aos Estados-membros a reorganização do trabalho, incluindo nomeadamente fórmulas de trabalho flexível, a

anualização do tempo de trabalho, o desenvolvimento do trabalho a tempo parcial, a introdução na sua legislação de tipos de contratos mais adaptáveis.

Em 2003, a EEE passou a ser um instrumento da Estratégia de Lisboa nas questões do emprego e mercado de trabalho. Definiram-se três objectivos abrangentes: primeiro, a promoção do emprego tendo como referência as metas de Lisboa e Estocolmo (taxa de emprego global: 67% em 2005 e 70% em 2010 em média na UE, emprego feminino: respectivamente 57% e 60% e para o emprego dos trabalhadores mais velhos: 50% em 2010), apelando-se neste sentido a uma articulação de políticas que inclua o lado da procura e da oferta, realçando-se especificamente a importância de um aumento da oferta de mão-de-obra; segundo, a melhoria da qualidade e produtividade do trabalho, através de um maior investimento em capital humano, em tecnologia e em organização do trabalho; terceiro, a coesão e um “mercado de trabalho inclusivo”, que permitam reduzir o desemprego de longa duração, o desemprego da população jovem e o número de indivíduos inactivos, o que pode contribuir também para o crescimento da oferta de mão-de-obra.

Nesta sequência, nas linhas directrizes delineadas para o período seguinte, 2003-2005, podemos encontrar recomendações aos Estados-Membros para reverem ou reformarem os “aspectos demasiado restritivos das respectivas legislações laborais que afectam a dinâmica do mercado de trabalho”, nomeadamente através da promoção da diversidade de modelos contratuais de trabalho e em matéria de tempo de trabalho. Associado ao objectivo de melhorar a qualidade do trabalho, sugere-se a redução do número de trabalhadores pobres. Para tal, recomenda-se tornar o “trabalho compensador, mais atractivo”, através de incentivos, que passam em particular pela revisão quer das taxas marginais do imposto sobre os rendimentos mais baixos e das contribuições para a Segurança Social de certos empregos quer das condições de acesso e de utilização do subsídio de desemprego (menores taxas de substituição, redução da duração das prestações dos subsídios de desemprego, gestão eficaz destas prestações que passa pela articulação com a procura activa de emprego).

Em 2005, procedeu-se a uma revisão da Estratégia de Lisboa da qual resultou a incorporação da EEE na própria Estratégia de Lisboa. É num dos domínios desta última, criar mais e melhor emprego, que a EEE aparece como um instrumento da Estratégia de

Lisboa. Reafirmaram-se os três objectivos abrangentes anteriores (promover o pleno emprego, melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho; reforçar a coesão e inclusão sociais) e definiram-se de forma mais explícita prioridades já pensadas: atrair e reter um maior número de pessoas na situação de emprego, aumentar a oferta de mão-de-obra e modernizar os sistemas de protecção de mão-de-obra; melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas; investir mais em capital humano melhorando a educação e as competências.

Nas linhas directrizes recomendadas para o período 2005-2008 e nas propostas para o período 2008-2010 podemos encontrar o mesmo pano de fundo nas recomendações dirigidas aos Estados-Membros: a ideia de políticas activas que aumentem a “flexibilidade” dos mercados de trabalho nacionais e que atraiam mais pessoas para o estes mercados, tornando-as mais empregáveis. Relativamente ao primeiro aspecto, dever-se-á “adaptar a legislação laboral, revendo, se necessário, as diferentes cláusulas contratuais e as relativas ao horário de trabalho” e, pela primeira vez no âmbito da EEE, sugerem-se medidas respeitantes aos salários, sugerindo nomeadamente custos do factor trabalho favoráveis ao emprego, ou seja, evoluções salariais a acompanharem o crescimento da produtividade e a reflectirem a situação do mercado de trabalho. Quanto ao segundo, dever-se-á “eliminar os obstáculos ao mercado de trabalho”, apoiar a procura efectiva de emprego e tornar o trabalho mais remunerador via revisão dos sistemas fiscais (redução da carga fiscal e das contribuições para a Segurança Social em certos tipos de empregos, menos remunerados e de menor qualidade) e de prestações sociais.

É o assumir de políticas “making work pay” 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, 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. Assim, o objectivo destas políticas consiste precisamente em acentuar a diferença entre o salário líquido e os rendimentos de substituição, o que pode ser feito aumentando os primeiros e ou reduzindo os segundos. Quanto aos primeiros, as medidas passam não por impor salários mínimos, mas por criar esquemas de créditos de imposto ou impostos

negativos; quanto ao segundo, passam por criar condições mais restritas no acesso e no funcionamento dos subsídios de desemprego e dos rendimentos mínimos.

Depois de uma apresentação da EEE próxima da dos documentos oficiais, estamos em condições de fazer um outro tipo de leitura que passa pela análise da concepção desta Estratégia e do seu enquadramento na política económica da União Europeia.

Concepção da EEE

Claramente, na concepção da EEE está presente a lógica de flexibilização e de ajustamento do mercado de trabalho, ou seja, a formação de trabalhadores adaptáveis e a criação de mercados de trabalho que se ajustem rapidamente à mudança.

Assim, as políticas de emprego delineadas no contexto desta Estratégia têm um papel fundamental: diminuir ou eliminar as “imperfeições”, os “obstáculos”, do mercado de trabalho e, no caso de isto não ser possível, colmatar ou atenuar os efeitos destas mesmas “imperfeições”. Estas são consideradas essencialmente exógenas, exteriores ao mercado de trabalho, e consistem basicamente em determinantes institucionais, tais como os subsídios de desemprego, a protecção no emprego, as contribuições para a Segurança Social, os salários mínimos. Considera-se que o subsídio de desemprego desincentiva a procura de trabalho e cria um patamar mínimo (o subsídio de desemprego) abaixo do qual um desempregado não aceita um novo emprego; considera-se que a protecção de emprego, os chamados custos de recrutamento e de despedimento, gera custos adicionais que impedem a renovação e a adaptação da mão-de-obra e encarecem a contratação de novos trabalhadores, não aumentando o emprego; vêm as contribuições para a Segurança Social como um custo adicional que retrai a procura de trabalho; considera-se ainda que o salário mínimo sendo superior ao de concorrência perfeita provoca uma redução do emprego.

Por outras palavras, subjacente ao delineamento das políticas de emprego na UE está a percepção de que o mercado de trabalho deve funcionar de acordo com os mecanismos económicos automáticos subjacentes a um mercado de concorrência perfeita. Ou seja, o mercado de trabalho é concebido como qualquer mercado de produtos e o trabalho

aparece com 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. Julga-se que funcionando o mercado de trabalho desta forma, a situação de equilíbrio corresponde a uma situação de pleno emprego. A existir desemprego, ele é de origem voluntária porque o trabalhador desempregado não aceita trabalhar a determinado salário, em determinadas condições. Dentro desta lógica, cabe ao desempregado criar as condições para a sua “empregabilidade”, é certo, com o apoio de políticas activas. O desemprego ou a inactividade são assim entendidos como fenómenos de responsabilidade individual, de quem está sem emprego, como se esta situação fosse o resultado exclusivo da inadaptação do indivíduo que não dispõe das qualificações exigidas pelo mercado de trabalho ou que não aceita determinadas condições para trabalhar.

Resulta desta lógica de mercado de trabalho que o emprego é determinado exclusivamente neste mercado, sem qualquer ligação directa com outros mercados, com o nível de produção, o nível de investimento, o nível de consumo, remetendo-se assim as políticas de emprego para uma área de “engenharia social”, com pouca ligação com o crescimento e a actividade económica.

Resulta também que o salário é perspectivado apenas como uma componente do custo de produção e não como uma componente do rendimento capaz de gerar fluxos de consumo e de investimento e ser criador de bem-estar.

Com esta perspectiva de mercado de trabalho, a inserção neste mercado, que durante muito tempo foi pensada como um conjunto de direitos sociais e de cidadania associados também ao risco do desemprego, é agora concebida como um conjunto de “deveres” de quem procura emprego, sendo os desempregados vistos como “devedores” da sociedade.

Com efeito, hoje há vários tipos de empregos e, entre estes, existe uma série de actividades a que se chama “emprego”, como muitas daquelas que falámos anteriormente, mas às quais não está associado um estatuto que contenha garantias colectivas e direitos sociais. Isto é o resultado de uma série de políticas de emprego que têm participado na erosão das condições de emprego, conforme se viu anteriormente e

mostram os gráficos apresentados inicialmente. O objectivo não parece ser a criação de verdadeiro emprego, mas sim o de fazer participar as pessoas desempregadas e os inactivos na actividade económica, de os tornar “activos” no mercado de trabalho, de os atrair ao mercado de trabalho e de os trair neste mesmo mercado.

Um caso representativo desta evolução é o do subsídio de desemprego; sucessivamente, este tem deixado 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. Sendo assim, e de acordo com a lógica desta política, quanto menor for o tempo de procura de emprego, menor serão as despesas públicas correspondentes e mais eficaz é o serviço público associado. Por exemplo, neste sentido, têm-se reduzido o montante dos subsídios, reduzido o período máximo de atribuição e tende a forçar-se os desempregados a aceitar os empregos que lhes são oferecidos (de trabalho temporário, a tempo parcial, de baixos salários, pouco qualificados...), sob pena de perderem o direito ao subsídio.

As políticas de emprego estão assim associadas a uma lógica que tende a mobilizar o conjunto dos subsídios e dos mínimos sociais para facilitar a criação de certos tipos de emprego ou a ocupação de certos postos de trabalho, de baixa qualidade, de baixos salários. Assim, os rendimentos de substituição tornam-se complementos de salário para “os pequenos trabalhos”, “bocados de empregos”, que não asseguram nenhum futuro, nem profissional, nem pessoal, e muitas das vezes tornam-se meros subsídios ao empregador, como é o caso de esquemas de crédito de imposto.

De facto, apenas pensando num mercado de trabalho deste tipo, desligado da restante actividade económica, com o desemprego concebido como voluntário, com o salário visto como um custo de produção e uma “variável de mercado” é que podemos entender a insistência em políticas activas de criação e de aceitação de emprego, em políticas de estímulos e de atractividades para o mercado de trabalho como as que existem, independentemente das restantes condições, condições de trabalho e condições respeitantes à situação económica, situação esta que não tem estimulado novos investimentos, a criação de verdadeiros empregos. Este assunto está ligado ao enquadramento da EEE na política económica da UE que passaremos a analisar.

Enquadramento da EEE

Quanto ao enquadramento da EEE, o Tratado CE, artigo 126.º refere: os seus objectivos têm que ser realizados “de forma coerente com as orientações gerais das políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade”. As orientações são definidas de acordo com o objectivo da estabilidade macroeconómica, entendida como tendo duas componentes: 1) estabilidade dos preços, taxa de inflação a média prazo não superior a 2%, e 2) disciplina das finanças públicas, isto é, políticas orçamentais orientadas de acordo com o Pacto de estabilidade e Crescimento (PEC).

A criação de emprego e a redução do desemprego não são assim objectivos prioritários da política macroeconómica europeia. Não são objectivos prioritários, dado que este estatuto foi atribuído de forma inequívoca à estabilidade dos preços no conjunto da área. A criação de emprego e a redução do desemprego surgem assim apenas como um resultado, como um efeito colateral, de toda a política económica.

A criação de emprego e a redução do desemprego foram perspectivadas antes implicitamente como um objectivo das políticas de emprego, as quais estão enquadradas pela EEE. Implicitamente, porquê? Porque os objectivos das políticas de emprego, como vimos, são promover uma mão-de-obra qualificada, formada (objectivos estes claramente reforçados com a Estratégia e Lisboa) e com capacidade de adaptação e um mercado de trabalho capaz de reagir a mudanças económicas, o que, de acordo com o modelo de referência, permite criar condições para que não haja desemprego involuntário.

Para além disto, embora não explicitamente definido, porque um dos objectivos das políticas de emprego consiste em evitar pressões para a subida dos salários, através do aumento da oferta de mão-de-obra, objectivo recorrentemente afirmado no âmbito da EEE, e ser assim coerente com as orientações gerais das políticas económicas nacionais e comunitárias, no que respeita nomeadamente à estabilidade de preços.

A relevância das políticas de emprego na criação de emprego ou na redução do desemprego pode igualmente ser avaliada pelo facto de o instrumento financeiro

principal consistir no Fundo Social Europeu, que representa apenas cerca de 0,1% do PIB comunitário, e nos orçamentos nacionais, os quais, por sua vez, estão sujeitos a regras relativas ao PEC.

Algumas considerações finais

Antes de terminar, importa salientar algumas contradições, alguns paradoxos, de toda esta arquitectura de políticas económicas e de políticas de emprego:

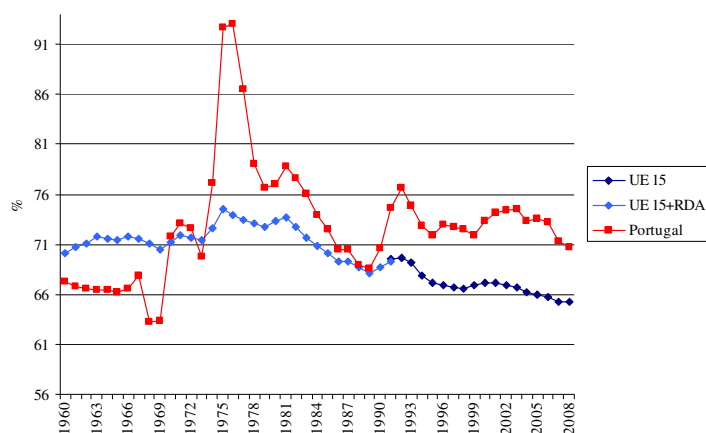
Se a questão do emprego não é vista como uma questão económica, como vimos, mas é tratada antes como uma questão da área da “engenharia social”, e se um dos objectivos das políticas é criar garantias de uma profissão, de estabilidade de emprego e de estabilidade salarial, criar como se diz “mercados de trabalho inclusivos”. então o resultado de tudo isto parece um verdadeiro malogro: a expansão de empregos precários, mal remunerados, de fraca qualidade, sem garantias sociais.

Ainda no que respeita ao tipo de empregos criados, vale a pena relembrar que um dos objectivos da EEE no âmbito da Estratégia de Lisboa é precisamente melhorar a qualidade do trabalho, e por essa via reduzir o número de trabalhadores pobres, mas afinal no seio da própria EEE são delineadas políticas de emprego que estimulam a criação e a aceitação de empregos de baixa qualidade que aumentam os riscos de pobreza.

Por fim, porque o salário é entendido apenas como um custo de produção; porque cabe apenas às políticas de emprego a criação do emprego, porque estas facilitam a criação de empregos de baixos salários, temporários, a tempo parcial, pode entrar-se neste domínio num verdadeiro ciclo vicioso que leva ao acentuar da tendência que os gráficos mostram. O que é que queremos dizer com isto? As empresas europeias, que têm como principal fatia do seu mercado (cerca de dois terços) o mercado comunitário, para realizarem novos investimentos, para criarem verdadeiros empregos, para aumentarem a produção, necessitam de níveis de rendimentos do trabalho sustentados e estabilizados, de expectativas positivas. É precisamente isto que tem faltado conforme mostra o gráfico 6. Na UE a 15, desde finais dos anos 70 que se tem degradado o peso dos

salários no rendimento total, apresentando hoje um valor inferior ao de 1960. Em Portugal, por altura da Revolução de Abril, o peso dos salários no rendimento total aumentou de forma espectacular, tendo diminuído logo de seguida, e a partir de então tem apresentado uma evolução mais irregular que o da totalidade da UE, sendo contudo a tendência recente de clara redução. Enquanto esta situação dos rendimentos salariais perdurar, enquanto o salário continuar a ser visto apenas como um custo de produção e uma “variável de mercado” julgamos não ser possível inverter toda esta situação.

Gráfico 6. Peso dos salários no rendimento total



Fonte: AMECO.

Para terminar, vale a pena frisar as palavras de Guy Standing, quando afirma:

Para ser estável e próspera, cada sociedade tem necessidade de um sistema de regulação, de um sistema de protecção social e de um sistema de redistribuição de riquezas que permitam ancorar as forças económicas na sociedade e de moderar a insegurança e as desigualdades que enfrentam um grande número de pessoas (Guy Standing, 2007).

Referências bibliográficas

Aligisakis, Maximos (dir.), *Intégration européenne et exclusions sociales*, Institut européen de l' Université de Genève, Junho de 2007.

Aligisakis, Máximos, "Propos sur les exclusions: débats théoriques et politiques sociales européennes", in: Maximos Aligisakis (dir.), *Intégration européenne et exclusions sociales*, 2007 (ver também *Desemprego e precariedade na União Europeia: um conjunto de radiografias*, Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC 2007/2008, http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_07_08/9_desemprego.pdf).

Antunes, Margarida, *O Desemprego na Política Económica — Uma reflexão sobre Portugal no Contexto da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.

Bardone, Laura e Guio, Anne-Catherine, *In-Work Poverty: New commonly agreed indicators at the EU level*, Statistics in Focus 5/2005.

Concialdi, Pierre, "Pauvreté, bas salaires et minima sociaux: pou des reformes structurelles", *L'Economie politique*, n.º 6, 2005 (ver também *Desemprego e precariedade na União Europeia: um conjunto de radiografias*, Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC 2007/2008, http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_07_08/9_desemprego.pdf).

Comissão Europeia, *Passar das Directrizes à Acção: Os Planos de Acção Nacionais de Emprego*, Comunicação da Comissão, 1998.

Comissão das Comunidades Europeias, *Communication from the Commission to the Spring European Council Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2008-2010)* COM(2007) 803 final, 11 de Dezembro de 2007.

Conselho da União Europeia, "Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros", de 22 de Julho de 2003, Jornal Oficial da União Europeia (2003/578/CE).

Conselho da União Europeia, "Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros", de 12 de Julho de 2005, Jornal Oficial da União Europeia (2005/600/CE).

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, *Working poor in the European Union*, 2004.

Flückiger, Yves, "Les nouvelles formes de la pauvreté en Europe: le point de vue de l'économie", in: Maximos Aligisakis (dir.), *Intégration européenne et exclusions sociales*, 2007 (ver também *Desemprego e precariedade na União Europeia : um conjunto de radiografias*, Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC 2007/2008, http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_07_08/9_desemprego.pdf).

Gobin, Corinne, "Les faussaires de l'Europe sociale", *Le Monde diplomatique*, Outubro de 2005 (ver também *Desemprego e precariedade na União Europeia : um conjunto de radiografias*, Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC 2007/2008, http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_07_08/9_desemprego.pdf).

Gray, Anne, *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation?*, Londres, Pluto Press, 2004.

INE, *Rendimento e Condições de Vida*, 2006, Destaque, 15 de Janeiro de 2008.

Lévy, Catherine, "L'Europe de la précarité", in: Maximos Aligisakis (dir.), *Intégration européenne et exclusions sociales*, 2007 (ver também *Desemprego e precariedade na União Europeia : um conjunto de radiografias*, Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC 2007/2008, http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_07_08/9_desemprego.pdf).

Schultheis, Franz, "L'Union Européenne face aux exclusions: l'exemple de la politique de lutte contre le chômage des jeunes", in: Maximos Aligisakis (dir.), *Intégration européenne et exclusions sociales*, 2007 (ver também *Desemprego e precariedade na União Europeia : um conjunto de radiografias*, Ciclo Integrado de Cinema, Debates e Colóquios na FEUC 2007/2008, http://www4.fe.uc.pt/ciclo_int/doc_07_08/9_desemprego.pdf).

Standing, Guy, "Pour un revenu d'existence garanti", *Les Mondes du Travail*, n.º 3-4, Maio, 2007, 149-162.