

Margarida Antunes

A ECONOMIA SOCIAL E O MERCADO
DE TRABALHO: REFLEXÕES NO QUADRO
DO MODELO ECONÓMICO EUROPEU

Economia Social em Textos
número 02 . Março. 2017

Publicação do
Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra
Av. Dias da Silva, 165
3004-512 Coimbra
Portugal

Página na Internet: <http://www.uc.pt/feuc/ceces/>

Correio eletrónico: ceces@fe.uc.pt

Comissão científica

Álvaro Garrido
Ana Maria Rodrigues
Bernardo Campos
Elísio Estanque
Filipe Almeida
João Pedroso
Maria Elisabete Ramos
Margarida Antunes
Patrícia Moura Sá
Rui Namorado
Sílvia Ferreira
Teresa Carla Oliveira

Grafismo

Fernando Ferreira

Margarida Antunes*

A economia social e o mercado de trabalho: reflexões no quadro do modelo económico europeu

Introdução

1. A desvalorização relativa dos rendimentos salariais

1.1 Desvalorização relativa dos rendimentos salariais: a análise do pensamento económico dominante

1.2 Desvalorização relativa dos rendimentos salariais: uma análise crítica

1.2.1 Uma nova conceção de mercado de trabalho

1.2.1.1 A Estratégia Europeia para o Emprego

1.2.2 A liberalização e a financeirização da economia

1.3 Evolução nos mercados de trabalho europeus

2. A desvalorização e a reconfiguração do Estado na economia

3. A economia social e o mercado de trabalho no contexto das políticas de emprego da UE

4. Considerações finais

Referências bibliográficas

* Margarida Antunes é licenciada em Economia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e mestre em Economia Europeia e doutorada em Economia pela mesma Faculdade. É professora auxiliar da FEUC, coordenadora adjunta do Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social e coordenadora da Pós-graduação em Economia Social: Cooperativismo, Mutualismo e Solidariedade. É ainda investigadora do Centre for Business and Economics Research (CeBER), da FEUC.

Introdução

Desigualdades na repartição do rendimento, desigualdades salariais, insegurança no emprego, redução do peso dos rendimentos salariais 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 de 1980 — o modelo da economia global (também conhecido por modelo de capitalismo contemporâneo) — e que se acentuaram depois de 2008 com a crise económica e financeira global e mais ainda na União Europeia (UE) com a crise chamada de “dívidas públicas”. É também no início da década de 1980 que se desenha um interesse renovado nas Organizações da Economia Social (OES) por parte dos governos nacionais que se mantém até hoje. Parece 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? Pode ser a economia social considerada um instrumento de transmissão e de efetivação do modelo económico europeu e estar assim a “colaborar” nos disfuncionamentos sociais gerados?

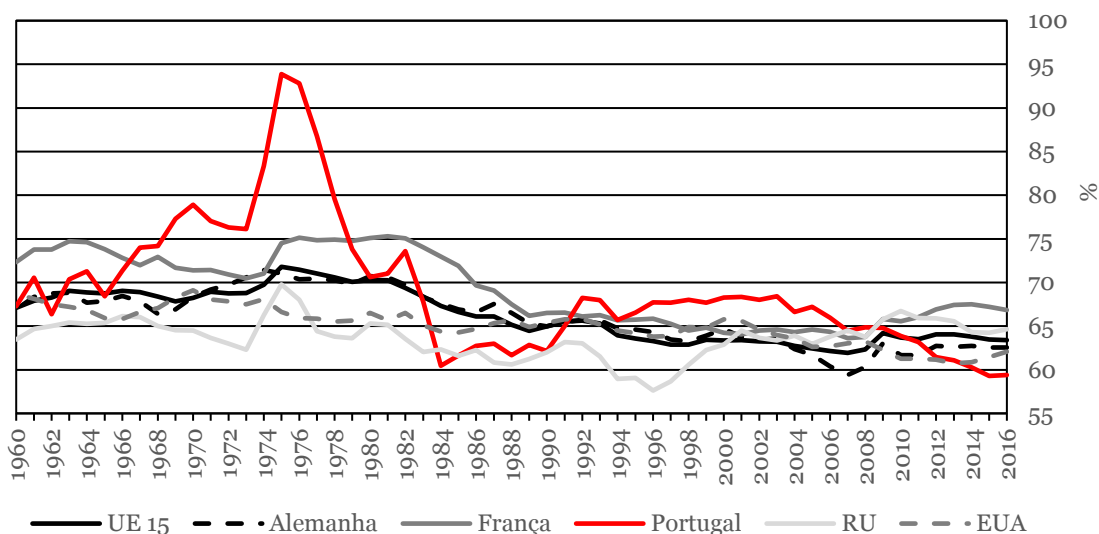
O objetivo deste texto é precisamente contribuir para este debate, essencialmente quanto às questões associadas ao mercado de trabalho. Para o efeito, discute-se no ponto 1 a desvalorização relativa dos rendimentos salariais, um dos resultados mais visíveis do modelo económico presente, analisando os seus fatores explicativos e as consequências nos mercados de trabalho europeus. No ponto 2, como contributo para esta discussão, aborda-se a desvalorização e a reconfiguração do Estado na economia que se operou nos últimos trinta anos. No ponto 3, desenham-se algumas linhas de reflexão sobre a economia social e o mercado de trabalho no contexto do modelo económico europeu. Por fim, no ponto 4, avança-se com algumas conclusões e considerações de ordem geral.

1. A desvalorização relativa dos rendimentos salariais

Desde finais dos anos de 1970, com o desenvolvimento do modelo da economia global, a repartição funcional do rendimento alterou-se de forma significativa. Conforme mostra o gráfico 1, respeitante a algumas economias

ocidentais e à União Europeia a 15 (UE 15)¹, o peso dos rendimentos salariais no rendimento total diminuiu notoriamente desde então e isto independentemente das especificidades e ritmos nacionais de aplicação do modelo económico presente; aconteceu nos Estados Unidos (EUA) e no Reino Unido (RU), países pioneiros na aplicação deste modelo, como ocorreu em França e na Alemanha, países com modelos sociais e níveis de intervenção estatal diferentes dos primeiros, como aconteceu em Portugal que, nos anos de 1970, viveu a transição para um regime democrático. A desvalorização relativa dos rendimentos salariais não é um fenómeno típico das economias ocidentais, isto constitui um pano de fundo a todas as economias, independentemente do seu nível de desenvolvimento económico. Este fenómeno deu-se mesmo tendo havido um aumento significativo dos salários dos trabalhadores mais qualificados e ou dos que ocupam cargos de topo no setor empresarial, aumento este também ele uma característica do modelo presente.

Gráfico 1. Peso dos rendimentos salariais no rendimento total



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

As bases explicativas para esta evolução, principalmente nas economias ocidentais, podem ser organizadas em duas categorias de fatores, tendo em conta duas linhas de pensamento económico distintas. O pensamento económico

¹ Optou-se por analisar este conjunto de países pelo facto de os novos estados-membro não terem passado por todo o processo em análise.

atualmente dominante aponta razões que residem no essencial na evolução “natural” do processo económico ou da globalização económica, atribuindo assim ao normal funcionamento dos mercados e à concorrência nos planos nacional e internacional o motivo principal da desvalorização relativa dos salários. A outra categoria de explicações, avançada por autores com uma perspetiva crítica do modelo da economia global, inclui fatores que não se deduzem diretamente 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 indireta ligadas às primeiras.

1.1 Desvalorização relativa dos rendimentos salariais: a análise do pensamento económico dominante

As explicações avançadas por autores identificados com o pensamento económico dominante centram-se em dois fenómenos que são considerados resultantes “naturais” da concorrência nos mercados e, como tal, considerados como algo inevitável. Um dos fenómenos é o desenvolvimento tecnológico, que tem levado à utilização sucessiva de técnicas relativamente mais intensivas em capital, levando então ao aumento (redução) do peso dos lucros (salários) no rendimento total. Há assim um efeito de estrutura a justificar a desvalorização relativa dos rendimentos salariais. Em estudos empíricos representativos desta visão (FMI, 2007; Comissão Europeia, 2007), o desenvolvimento tecnológico aparece precisamente com a contribuição mais significativa na descida do peso dos rendimentos salariais 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 UE, os Estados Unidos e o Japão. Stockhammer (2009, 2013) relativiza estes resultados, não só devido a aspetos metodológicos que envolvem ambos os estudos, como também pelo facto de nos seus próprios estudos empíricos identificar antes a financeirização da economia² como o principal contributo para a redução do peso dos rendimentos salariais no rendimento total.

² Neste texto adota-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

O outro fenómeno explicativo é o movimento de globalização económica que é considerado um movimento apolítico, apenas resultando da generalização do processo concorrencial à escala global e que levou “naturalmente” à mobilidade internacional dos fatores produtivos. Se a globalização económica é assim entendida, faz sentido pensar que esta beneficie essencialmente os fatores produtivos que melhor se lhe adaptaram, os 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 respetivos. É neste sentido que apontam o FMI (2007) e a Comissão Europeia (2007), ambos sugerindo a globalização económica como tendo um contributo fundamental, embora menor que o do desenvolvimento tecnológico, para a redução do peso dos rendimentos salariais no rendimento total, ou Stockhammer (2009, 2013), segundo o qual este fator é um dos principais responsáveis a seguir à financeirização da economia.

1.2 Desvalorização relativa dos rendimentos salariais: uma análise crítica

As explicações ligadas a visões críticas do modelo da economia global abrangem essencialmente dois fatores determinantes, não desligados entre si: a conceção de mercado de trabalho subjacente ao pensamento económico dominante, que constitui um dos pilares deste modelo, e a liberalização e a financeirização da economia, aspetos intrínsecos ao capitalismo contemporâneo. Trata-se de uma perspetiva de análise que nega a existência de “fenómenos naturais”, inelutáveis, em economia e coloca na decisão política ou de política económica o momento central da desvalorização relativa dos salários.

1.2.1 A conceção de mercado de trabalho

Com o modelo da economia global, o quadro teórico de referência dos governos nacionais e das instituições internacionais e europeias para o funcionamento do mercado de trabalho alterou-se de forma significativa. A conceção neoclássica do

motivações financeiras, das instituições financeiras e dos agentes financeiros no funcionamento da economia e das respetivas instituições governativas, quer ao nível nacional quer internacional”. Definição citada por Palley (2008: 29).

mercado de trabalho reaparece e com ela a ideia de que o mercado de trabalho deve funcionar de acordo com os mecanismos económicos automáticos subjacentes a um mercado de concorrência perfeita. Com isto, o trabalho passou a ter então um estatuto similar ao de uma qualquer outra mercadoria e a relação salarial passou a ser entendida apenas como uma relação de mercado. De acordo com esta conceção, a economia estará sempre numa situação de pleno emprego e, caso esta não se verifique, o desemprego existente ou é de origem voluntária e de responsabilidade individual, assim julgado por se pensar que resulta da recusa do trabalhador em oferecer trabalho em determinadas condições salariais ou por não ter a formação adequada, ou é devido à existência de “imperfeições” no, não do, mercado de trabalho que impedem o pleno emprego. Estas “imperfeições”, assim julgadas, tanto decorrem de variáveis exógenas a este tipo de mercado de trabalho, variáveis resultantes de intervenções neste mesmo mercado, como é o caso do Estado através de subsídio de desemprego, de legislação laboral respeitante à proteção no emprego, de salários mínimos, ou dos sindicatos (as chamadas variáveis institucionais), como têm origem em variáveis 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, muitas das vezes também atribuída aos sindicatos por defenderem essencialmente apenas os empregados. As “imperfeições” que existem não são assim “imperfeições” do mercado de trabalho, que é considerado por natureza de concorrência perfeita, mas antes “imperfeições” no mercado de trabalho que impedem que este funcione de acordo com a sua característica original³.

Com esta conceção de mercado de trabalho, a variável salário foi alvo de uma transformação estrutural da qual resultou um dos pilares do modelo da economia global. O salário 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 por governos nacionais 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

³ O modelo de mercado de trabalho de conceção neoclássica tem sido alvo de variadíssimas análises críticas, que questionam a sua validade como referência para políticas económicas. Para desenvolvimentos sobre este modelo de mercado de trabalho e respetiva crítica, ver Antunes (2005).

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 UE.

Com o despoletar da crise económica e financeira global em 2008 e com a sequente “crise das dívidas públicas” na UE depois de 2010, esta conceção do salário continuou a ser assumida, talvez ainda de forma mais clara e intencional, e, sendo assim, o salário tem sido considerado uma variável de ajustamento fundamental para a resolução das crises europeias. Com efeito, em 2010, as soluções imediatamente avançadas pelas instituições europeias e recomendadas aos diferentes estados-membro passaram por dois pilares principais: a) a consolidação orçamental que deveria centrar-se na redução da despesa pública, o que incluía o congelamento ou a descida dos salários dos trabalhadores da administração pública. Esta intenção (de) política tem subjacente a ideia de que a “fixação de salários adequados no sector público deve ser encarada como um sinal importante para garantir a moderação salarial no sector privado em consonância com a necessidade de aumentar a competitividade” (Conselho da União Europeia, 2010); e b) maior flexibilização dos mercados de trabalho, de modo a melhorar a sua capacidade de resposta futura a choques económicos e a promover a flexibilidade à baixa dos salários, fator julgado determinante para a competitividade dos estados-membro e principalmente dos países com défices comerciais. No quadro da correção e redução dos desequilíbrios da zona euro, as orientações gerais recomendam mesmo que os estados-membro com balança corrente deficitária deveriam garantir uma evolução salarial consentânea com a estabilidade dos preços e a evolução da produtividade do trabalho e que “deve[ria]m ser eliminadas as barreiras institucionais a ajustamentos flexíveis dos preços e salários às condições de mercado” (Conselho da União Europeia, 2010).

Em 2016, a Comissão Europeia (2016a, 2016b) e o Conselho da União Europeia (2016), num exercício conjunto que poderia ser categorizado, de acordo com Palley (2013), na “economia à Leopardo”⁴, continuam a assumir, umas vezes

⁴ Segundo Palley (2013: 193), “a economia à Leopardo adota as ideias desenvolvidas pelos críticos do pensamento económico dominante, mas fá-lo de uma forma que ignora o sentido da crítica original, mantendo assim a análise dominante inalterada. A economia à Leopardo torna as mudanças muito mais difíceis, porque engana as pessoas e leva-as a pensar que a mudança já ocorreu. Disfarçando a

de forma mais subtil outras de maneira mais explícita, a flexibilização do mercado de trabalho e a moderação salarial como uma das componentes fundamentais de um dos três vértices do denominado “triângulo virtuoso da política económica”: a promoção do investimento, a continuação das reformas estruturais e a necessidade de políticas orçamentais responsáveis.

O desemprego foi outra variável sujeita a reformulações na sua conceção desde início dos anos de 1980. Tal como decorre da conceção neoclássica do mercado de trabalho, o desemprego a existir ou é um desemprego voluntário e de responsabilidade individual ou é um desemprego involuntário, que depende da existência de variáveis institucionais decorrentes da intervenção do Estado e dos sindicatos, variáveis estas consideradas “imperfeições” exógenas ao mercado de trabalho. O desemprego nunca é assim perspetivado como sendo involuntário no sentido *keynesiano*, por insuficiência da procura agregada (consumo, investimento e exportações). Dentro desta lógica, o desemprego/emprego é determinado exclusivamente no mercado de trabalho, sem qualquer ligação direta com os outros mercados, com o nível de produção, de investimento, de consumo, remetendo-se assim o desemprego/emprego para uma área de “engenharia social” com pouca ligação com o crescimento económico e a atividade económica. Assim, com esta nova conceção, o desemprego passou a ser visto no essencial como um fenómeno de origem microeconómica.

Esta alteração fundamental da variável desemprego decorre também da afirmação do “conceito” de taxa “natural” de desemprego no âmbito da política económica, quer de governos nacionais quer de instituições internacionais e europeias (Fundo Monetário Internacional (FMI), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE), Comissão Europeia e Banco Central Europeu (BCE)). De acordo com este “conceito”, 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 diretamente no mercado de trabalho e em particular que incidam no funcionamento de variáveis institucionais associadas a este mercado.

inexistência de qualquer mudança elimina-se assim o espaço para que esta ocorra verdadeiramente”. O autor inspirou-se em *The Leopard*, de Giuseppe di Lampedusa, e na frase conhecida de que “é preciso que alguma coisa mude para que tudo fique na mesma”.

Com esta reformulação na conceção do desemprego, as variáveis institucionais passaram assim a ser consideradas determinantes na explicação do desemprego/emprego e têm sido sujeitas elas também a sucessivas mudanças que vão minorizando a função para que foram inicialmente concebidas. É neste contexto que se inserem as alterações produzidas nos quadros legislativos associados à proteção no emprego e nos sistemas de subsídio de desemprego e as condicionantes que se vão impondo aos sindicatos. Um caso exemplar para analisar melhor a evolução destas três variáveis institucionais e o fundamento teórico específico é a UE.

Em relação à proteção no emprego, as referências teóricas são de origem neoclássica e partem da análise dos efeitos dos custos de recrutamento e de despedimento de trabalhadores. Assim, sugere-se que estes custos inibem os fluxos entre o desemprego e o emprego, mas reduzem os fluxos em sentido contrário, entre o emprego e o desemprego. Sendo assim, estes custos, apesar de terem um efeito incerto sobre o desemprego, restringem a renovação da mão-de-obra e a mobilidade do mercado de trabalho e, por esta via, limitam a reação do emprego a choques económicos ao criarem uma zona de insensibilidade do volume de emprego aos salários, dentro da qual as empresas nem recrutam nem despedem trabalhadores (Nickell, 1986; Hamermesh, 1993; Bentolila e Bertola, 1990).

Partindo então desta ideia, na UE, tem-se legislado no sentido da redução destes custos, sendo estas alterações mais sentidas depois de 2010, principalmente em países que tiveram programas de assistência financeira. Por exemplo, em Portugal, criaram-se novas condições para facilitar o despedimento individual por inadaptação e extinção do posto de trabalho e reduziram-se as indemnizações por despedimento. Como se verá de seguida, uma outra política que tem sido prosseguida com o mesmo propósito nos diferentes estados-membro e muito decorrente da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) é a promoção de contratos de trabalho mais flexíveis. Depois de 2010, este movimento intensificou-se na UE tendo proliferado uma diversidade de contratos de trabalho com baixos níveis salariais e de proteção no emprego, muitos deles dirigidos a grupos específicos, como os jovens e os desempregados de longa duração. Tal como se pode observar no ponto 3, Portugal, enquadrado nesta lógica, tem disponível neste momento uma

panóplia de apoios e incentivos a estes tipos de emprego/ocupação que tem criado condições para uma maior precarização salarial e social.

Esta instabilidade contratual tem limitado assim os rendimentos salariais, porque: a) a este tipo de contratos estão associados níveis salariais mais baixos do que os dos outros tipos de contratos, conforme se verá no ponto 1.3; b) muitas das vezes, estes contratos não permitem o 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) pode impedir a constituição de uma carreira profissional que possibilita a subida de níveis salariais; e e) estes contratos, por serem não permanentes e instáveis, podem impossibilitar a formação profissional específica, o que restringe o aumento da produtividade do trabalho, fator este que pode influenciar valorizações salariais futuras.

Quanto ao subsídio de desemprego, a análise teórica, também de raiz neoclássica, mostra que este subsídio 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. De forma mais pormenorizada, considera-se que um desempregado só aceita um emprego desde que o salário auferido seja superior ao “salário de reserva”⁵ (o próprio subsídio de desemprego), o qual atinge o seu valor ótimo quando os ganhos adicionais advindos de um salário superior forem equivalentes aos custos suportados pelo prolongamento da procura de emprego ou, por outras palavras, quando o indivíduo maximizar o rendimento líquido da atividade da procura de emprego. Deste modo, quanto maior for o “salário de reserva” (o subsídio de desemprego) maior é a duração do período durante o qual se procura emprego e, logo, mais demorado é o período ao longo do qual um indivíduo se pode encontrar desempregado e mais elevado é o salário que se estabelece. O subsídio de desemprego também tem sido visto como algo que reduz o custo marginal da procura de emprego, provocando assim uma redução na intensidade da procura de emprego. Também o período durante o qual o subsídio é concedido pode influenciar a intensidade da procura, ou seja, quanto menor for a duração do subsídio de desemprego, maior é a intensidade da procura, dado que o

⁵ O termo “reserva” provém dos mercados de leilão (*auction markets*). Quando alguém quer vender algo, normalmente estabelece um preço mínimo a partir do qual vende o bem. Se o melhor preço oferecido for inferior a esse mínimo, o vendedor reserva ele próprio o direito de o adquirir.

risco de se perder a ligação ao mercado de trabalho aumenta nesta situação (McCall, 1970). Mais recentemente, e essencialmente na UE, o subsídio de desemprego passou também a ser interpretado como uma componente da despesa pública que é necessário reduzir.

Sendo o subsídio de desemprego considerado uma “imperfeição” exógena ao mercado de trabalho que impede diretamente o salário de ser flexível à baixa e indiretamente pelo facto de limitar a oferta de trabalho pelo seu carácter desincentivador, ou seja, por impedir o mercado de trabalho de funcionar de acordo com os mecanismos de concorrência perfeita, os estados-membro da UE têm vindo a alterar o respetivos sistema de subsídio de desemprego de modo a limitar a sua atribuição, desvirtuando simultaneamente a lógica inerente à sua conceção original. Este subsídio vai então deixando de constituir um rendimento de substituição para quem perde um emprego, para ser cada vez mais um subsídio à procura de emprego. Neste sentido, tem-se restringido o direito ao subsídio de desemprego (através da limitação das condições de elegibilidade, redução dos subsídios e do período de atribuição, redefinição de emprego conveniente e reforço do controlo público das obrigações dos beneficiários), valorizado o princípio de ativação que se traduz na utilização do subsídio, na totalidade ou em parte, como uma remuneração de trabalho e reforçado a abordagem individual do desemprego, que resulta em parte das alterações anteriores. 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 correspondentes⁶.

Em Portugal, o sistema de subsídio de desemprego tem evoluído no mesmo sentido, mas foi a última alteração, em 2012, que ocorreu no contexto do programa de assistência financeira, que afetou significativamente o nível de proteção no desemprego. Esta incluiu a diminuição do montante máximo, a redução significativa do período de atribuição e a descida do seu montante ao fim de meio ano de concessão do apoio. A conceção do subsídio de desemprego como uma mera despesa pública é notória também em Portugal quando, nos orçamentos de Estado de 2013 e 2014, o governo decidiu aplicar ao subsídio de desemprego uma

⁶ Para uma visão geral da evolução dos sistemas de subsídio de desemprego nos diferentes estados-membro, ver Lefresne (2010).

contribuição para a segurança social, que implicaria necessariamente uma redução da despesa pública líquida. Em ambos os anos, a aplicação foi suspensa na sequência de decisões do Tribunal Constitucional.

As alterações produzidas nos sistemas de subsídios de desemprego têm levado assim à aceitação de empregos com níveis salariais cada vez menores ou estão associadas a políticas de apoio à “empregabilidade”⁷ em que o subsídio muitas das vezes se transforma num subsídio ao próprio empregador, conforme se verá no ponto 3.

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 (Cahuc, 1991). Também neste campo, a evolução da legislação laboral e outros processos característicos do modelo económico presente têm provocado uma diminuição do peso dos sindicatos e da sua capacidade de atuação. É o caso da individualização crescente dos contratos de trabalho, o aumento sucessivo de contratos não permanentes e a tempo parcial, o processo de privatizações do setor público, a crescente terciarização da economia, o processo de deslocalizações produtivas e incontornavelmente os elevados níveis de desemprego na Europa desde os anos de 1990. Na UE, em 1991, aproximadamente metade dos trabalhadores estavam sindicalizados, em 2010 este peso já tinha diminuído para cerca de um terço. Em Portugal, este movimento também se fez sentir, tendo sido evidente uma redução do peso dos trabalhadores sindicalizados já mais recentemente, depois da crise de 2008. Também o próprio poder dos sindicatos tem sido restringido. Um exemplo disso é o facto de no Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, assinado em 2012 por todos os parceiros sociais, com a exceção da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses/CGTP-IN, estar previsto que casos de mobilidade geográfica, mobilidade funcional, organização do tempo de trabalho e retribuição possam ser regulados também por comissões de trabalhadores para além de comissões sindicais.

⁷ O conceito de “empregabilidade” subjacente é o conceito assumido com a EEE. Como Gazier (2006: 4) refere, substituiu-se então o conceito de “empregabilidade”, colocando a ênfase na capacidade de adaptação e de iniciativa de indivíduos e grupos, em vez de se procurar diretamente assegurar um emprego e um rendimento estáveis. Com isto, reorientou-se o acento tónico para as características individuais do (des)empregado e para a sua capacidade de adaptação às condições de mercado.

Assim, com a redução do peso dos trabalhadores sindicalizados e com a limitação da capacidade de atuação dos sindicatos encontra-se um outro modo de desvalorização do trabalho com consequências na desvalorização relativa dos rendimentos salariais⁸.

1.2.1.1 A Estratégia Europeia para o Emprego

Não é possível refletir sobre a conceção presente do mercado de trabalho da UE sem analisar convenientemente a EEE e o contexto de política económica antecedente. A ideia de necessidade de flexibilidade do mercado de trabalho está presente desde o lançamento do projeto da moeda única. Em 1992, as instituições europeias já assumiam a preferência por ajustamentos macroeconómicos via mercado de trabalho em detrimento de políticas orçamentais nacionais, no caso de serem precisas políticas de estabilização económica, e apelavam também à “moderação salarial” tendo em conta o objetivo de estabilidade de preços (Comissão das Comunidades Europeias, 1993). Sucessivamente, desde então, nas orientações gerais de política económica dos anos de 1990, a flexibilização dos mercados de trabalho e dos salários é uma intenção política e de política económica.

Isto está refletido necessariamente no quadro de políticas macroeconómicas da zona euro. A política monetária comum, da responsabilidade do BCE, tem como objetivo único a estabilidade de preços — a médio prazo uma taxa de inflação média da zona euro de 2% —, objetivo este a que todas as restantes políticas económicas têm de atender. As políticas orçamentais, de responsabilidade nacional, estão fortemente condicionadas pelo princípio da “disciplina orçamental”, centrada no controlo e na contenção das despesas públicas, argumentando-se que deste modo se evitam tensões inflacionistas e se eliminam ou se atenuam pressões no sentido da subida das taxas de juro nos mercados de capitais. Foi com estes argumentos que na zona euro desde o início se estabeleceram dois valores de referência respeitantes ao défice público e à dívida pública nacionais, respetivamente, 3% e 60% do Produto Interno Bruto (PIB), e se criou o pacto de estabilidade e crescimento, que obriga cada estado-membro a

⁸ Os modelos teóricos a partir dos quais se retira a leitura das variáveis institucionais aqui apresentada e feita por governos nacionais e instituições internacionais e europeias têm sido alvo de variadíssimas análises críticas, que questionam a sua validade para constituírem referência para políticas económicas. Para desenvolvimentos sobre estes modelos e respetivas críticas, ver Antunes (2005).

respeitar o “objetivo orçamental a médio prazo de assegurar situações próximas do equilíbrio ou excedentárias” e estabelece a supervisão das políticas orçamentais nacionais por parte das instituições europeias. Uma vez desaparecida também a possibilidade de desvalorizações cambiais de âmbito nacional, assumiu-se então que o mercado de trabalho seria o mercado através do qual se processariam os ajustamentos macroeconómicos em caso de choques económicos assimétricos ou necessidade de políticas de estabilização económica. O salário foi e é assim considerado uma variável de ajustamento macroeconómico e concebido essencialmente como uma componente do custo de produção que influencia o nível de emprego, a estabilidade de preços e a competitividade dos estados-membro.

Em 1997, cria-se a EEE, que representa claramente o entendimento assumido quanto ao papel do mercado de trabalho na UE e mais precisamente na zona euro ou, por outras palavras, esta estratégia era a estratégia precisa para tornar os mercados de trabalho com a flexibilidade necessária para servirem de via de ajustamento macroeconómico. O seu objetivo está desde sempre 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 suscetível 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 objetivos e meios (as linhas diretrizes) das políticas de emprego dos estados-membro e num processo de acompanhamento da UE que visa controlar regularmente a aplicação das linhas diretrizes nos países respetivos.

Na conceção da EEE está assim claramente presente a lógica de flexibilização e ajustamento do mercado de trabalho, ou seja, a ideia da formação de trabalhadores adaptáveis e a criação de mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas, determinadas pelos mercados regionais e globais. Esta lógica tem subjacente a noção de que os mercados de trabalho têm de funcionar de acordo com a conceção neoclássica de mercado de trabalho referida anteriormente e que o desemprego ou é voluntário e de responsabilidade individual ou quando é involuntário é devido à existência de variáveis institucionais,

consideradas “imperfeições” no mercado de trabalho. Neste sentido, cabe às políticas de emprego diminuir ou eliminar estas mesmas “imperfeições” e, se isto não for possível, colmatar ou atenuar os seus efeitos, de modo a aproximar o mercado de trabalho tanto quanto for possível de um mercado de concorrência perfeita que, por definição, garante a flexibilidade perfeita do mercado de trabalho.

Isto tem sido evidente nas linhas diretrizes dirigidas aos estados-membro. Estas contêm orientações e recomendações que genericamente se podem incluir em três domínios:

1) Criação de incentivos para pessoas desempregadas ou inativas procurarem e aceitarem empregos, nomeadamente pela revisão dos sistemas fiscal e de prestações sociais e ainda por ações de formação e requalificação profissional.

É neste grupo que se incluem as políticas do tipo “making work pay” que partem da ideia de 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) desincentiva os indivíduos a procurar emprego ou leva-os a rejeitar o regresso ao emprego quando têm essa possibilidade, devido a expectativas insuficientes quanto ao seu novo rendimento líquido. Assim, o objetivo destas políticas é incentivar a aceitação de empregos através do aumento da 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 pela isenção (total ou parcial) das contribuições para a segurança social e nunca via aumento dos salários. 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.

2) Aumento da “flexibilidade” dos mercados de trabalho nacionais pela 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 legislação de tipos de contratos mais adaptáveis e a promoção da mobilidade do trabalho. Sugere-se também implicitamente o aumento da oferta da mão-de-obra que contribui para a moderação salarial, via redução da pressão à alta dos salários.

3) Medidas respeitantes aos salários, sugerindo-se nomeadamente custos do fator trabalho que permitam o aumento da competitividade e que sejam favoráveis ao emprego (a partir de 2005), ou seja, evoluções nos salariais reais em linha com o crescimento da produtividade do trabalho 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.

As políticas de emprego delineadas no contexto da EEE parecem assim gerar condições para a criação ou a manutenção de postos de trabalho pouco qualificados, para o aumento dos contratos temporários e para a contenção ou mesmo redução de salários, através do aumento da oferta de mão de obra ou por pressões diretas sobre o nível salarial.

1.2.2 A liberalização e a financeirização da economia

A liberalização e a financeirização da economia são o outro fator explicativo apresentado por visões mais críticas do modelo da economia global. A globalização económica daí resultante não pode ser assim assumida como um processo apolítico, que decorre do “normal funcionamento dos mercados”, tal como defende a linha de pensamento anterior. Ela tem resultado essencialmente de decisões e ações políticas dos governos nacionais e das instituições internacionais e europeias bem pensadas e articuladas das quais resultou a criação de um quadro legislativo específico em alguns casos ou de desregulação alargada noutros que permitiu a liberalização e a financeirização da economia à escala mundial. Esta perspetiva de análise tem assim uma leitura diferente dos efeitos da globalização económica sobre a repartição de rendimento.

A possibilidade de o capital se movimentar à escala mundial criou processos de globalização por parte das multinacionais que lhes têm permitido combinar diversas vantagens comparadas de diferentes países e territórios com o intuito de melhorar a sua competitividade global no mercado mundial. Com isto, o investimento direto 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 multinacional⁹, quer também pela concorrência entre territórios com o objetivo de atrair capitais, porque se julga que com o investimento direto estrangeiro se criam condições estruturais para a criação de emprego e a atividade produtiva. 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 atividade produtiva com prejuízo para esta última. A empresa, essencialmente a cotada em bolsa, dentro desta lógica, passou a ser considerada um ativo 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 acionistas no seio das empresas e pela sobrevalorização sequente do princípio do valor para o acionista e de tal forma que o objetivo 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 perspetiva financeira e enquanto as detêm eles próprios têm o poder de renomear novas administrações, vinculando-as apenas aos seus objetivos de rentabilidade imediata — uma taxa de rentabilidade que chega a ser superior a 15%, taxa que se impôs sem nenhum fundamento real, mas que é vista pelos investidores como uma garantia de eficácia dos seus investimentos.

A maximização dos dividendos tem sido feita predominantemente em detrimento do rendimento dos trabalhadores. Na Alemanha, em França e nos Estados Unidos, verificou-se um aumento do peso dos dividendos distribuídos aos acionistas no valor acrescentado das empresas em detrimento do peso dos salários; de acordo com a

⁹ Apenas dois exemplos: quando a General Motors Company comprou à General Motors Corporation as suas fábricas de Estrasburgo, 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. Na Volkswagen, no momento da negociação salarial na Alemanha, o diretor de pessoal evoca a grelha de salários internos pagos pela empresa no mundo.

Organização Internacional do Trabalho (2011), o peso dos dividendos no lucro operacional aumentou nos países avançados de 2000 para 2009. Por seu turno, a maximização do valor bolsista tem sido conseguida penalizando a massa salarial e o volume de emprego efetivo e potencial. Como refere Quatrepoint (2008: 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 acionistas dos riscos da atividade produtiva/financeira. Caso a rentabilidade do investimento esteja em risco, as estratégias seguidas são várias. Procedem-se a reestruturações de empresas, a fusões e aquisições de empresas, a encerramento de fileiras produtivas, a subcontratações internacionais, a deslocalizações produtivas, que significam normalmente desemprego e ou contenção salarial no país de origem e que muitas das vezes não significam a criação de condições estruturais de melhoria da atividade económica e emprego no país de destino, não só porque o investimento é visto neste país numa perspetiva de muito curto prazo, enquanto o país oferecer determinada vantagem comparada, como na maior parte das situações os lucros aí gerados não são aí reinvestidos, sendo repatriados ou deslocados para paraísos fiscais.

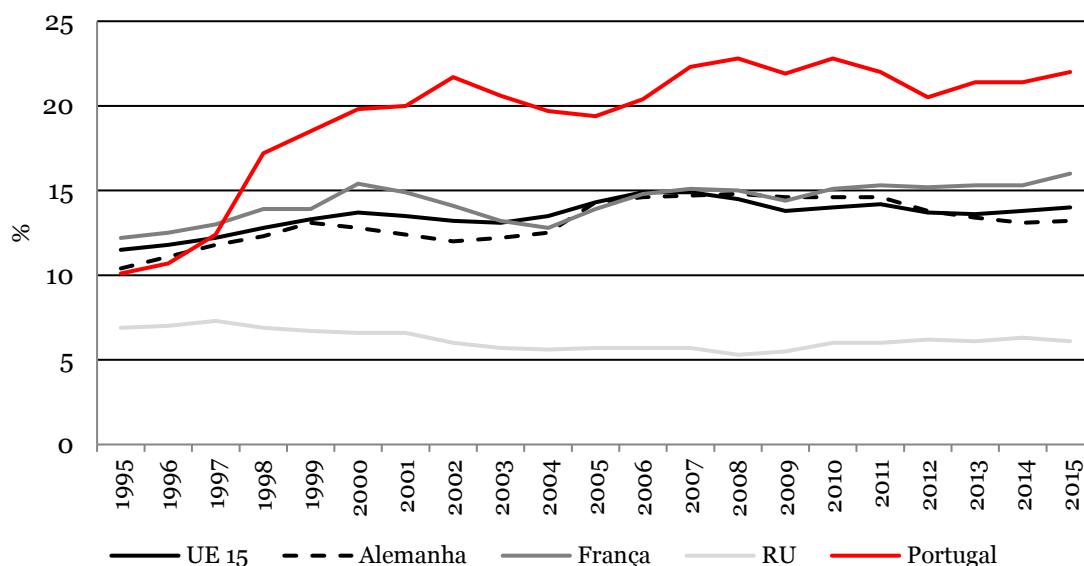
Com a liberalização e a financeirização da economia tem havido assim uma reconfiguração da repartição do rendimento no interior das empresas em detrimento dos rendimentos salariais sem que tenha existido necessariamente alguma alteração nas condições de produção ou nos processos produtivos. A explicação reside no facto de com o modelo da economia global, a liberalização à escala global e o predomínio do capital financeiro terem recategorizado o trabalhador (e o trabalho), passando este a ser encarado essencialmente como um mero fator de e na produção, e não criador de valor no processo produtivo que existe também para além da esfera da produção.

1.3 Evolução nos mercados de trabalho europeus

A evolução de certos tipos de contrato no quadro da UE desde finais dos anos de 1990 parece o resultado lógico da EEE, atendendo às linhas diretrizes anteriormente analisadas. Assim, de acordo com o gráfico 2, verifica-se na UE 15 um aumento do peso do trabalho temporário no emprego total até 2007, ano que

precede o despoletar da crise económica e financeira global, situando-se nesse ano em 14,8%, quando em 1997 se cifrava apenas em 12,2%. O mesmo aconteceu em duas das principais economias (Alemanha e França) e em Portugal^{10,11}. Depois de 2008, verifica-se genericamente uma diminuição do peso do trabalho temporário, que resulta do facto de o ajustamento do emprego ter incidido, em primeiro lugar, nos contratos não permanentes, não resultando assim da melhoria das condições de estabilidade no mercado de trabalho. A partir de 2012, já é perceptível uma nova subida deste peso na UE 15 e em França e Portugal em particular.

Gráfico 2. Peso do trabalho temporário no emprego total (15-64 anos)



Nota: quebras de série: Alemanha (2010); França (2014); Portugal (2011); RU (2007, 2008, 2009)

Fonte: Eurostat

Para se avaliar o carácter temporário destes contratos, é de referir que, em 2008, na UE 15 apenas cerca de 25% de todos estes trabalhadores temporários tinham contratos com duração superior a um ano, valor que se mantém sem

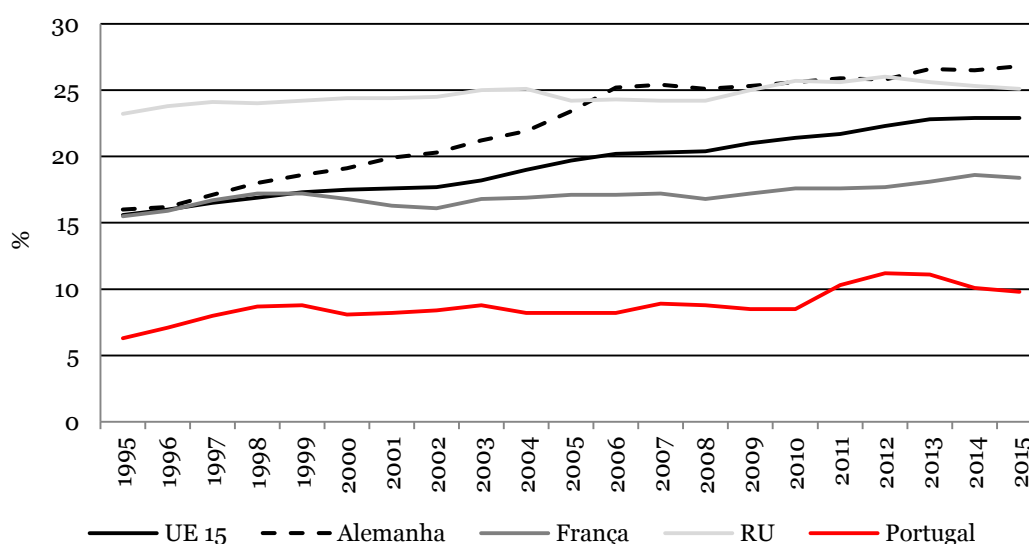
¹⁰ O trabalho temporário inclui todos os empregos cujos contratos de trabalho têm uma duração previamente conhecida e determinada, ou seja, contratos a termo, trabalho sazonal e empregos de agências de trabalho temporário.

¹¹ O facto de o RU 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. Neste país, o quadro desregulamentado em que operam não obriga a que haja formalmente um contrato de trabalho e, sendo assim, torna-se difícil fazer um levantamento estatístico rigoroso de todo o trabalho temporário.

grandes oscilações até 2015. Em Portugal, um país com um peso bastante elevado de trabalhadores temporários, a situação é claramente mais precária: em 2015, apenas 9% destes trabalhadores é que tinha acesso a um contrato com duração superior a um ano.

O gráfico 3 mostra que o trabalho a tempo parcial apresenta a mesma tendência na UE 15. O peso deste no emprego total passa de 16,5%, em 1997, para 20,3%, em 2007, situando-se, em 2015, em 22,9%. Quanto ao trabalho a tempo parcial não voluntário, que permite aferir a dificuldade do acesso a um emprego a tempo pleno, tal como o gráfico 4 expressa, 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, e 28,5%, em 2015. Vale a pena salientar o caso de Portugal. Se se atender apenas ao peso do trabalho a tempo parcial, este país apresenta o peso menor do conjunto dos países analisados, mas se se afinar a análise e se olhar para o peso do trabalho a tempo parcial involuntário, Portugal não só inverte a sua posição, como apresenta também um valor crescente deste peso. Esta evolução parece evidenciar uma clara deterioração das condições de acesso a um emprego a tempo pleno.

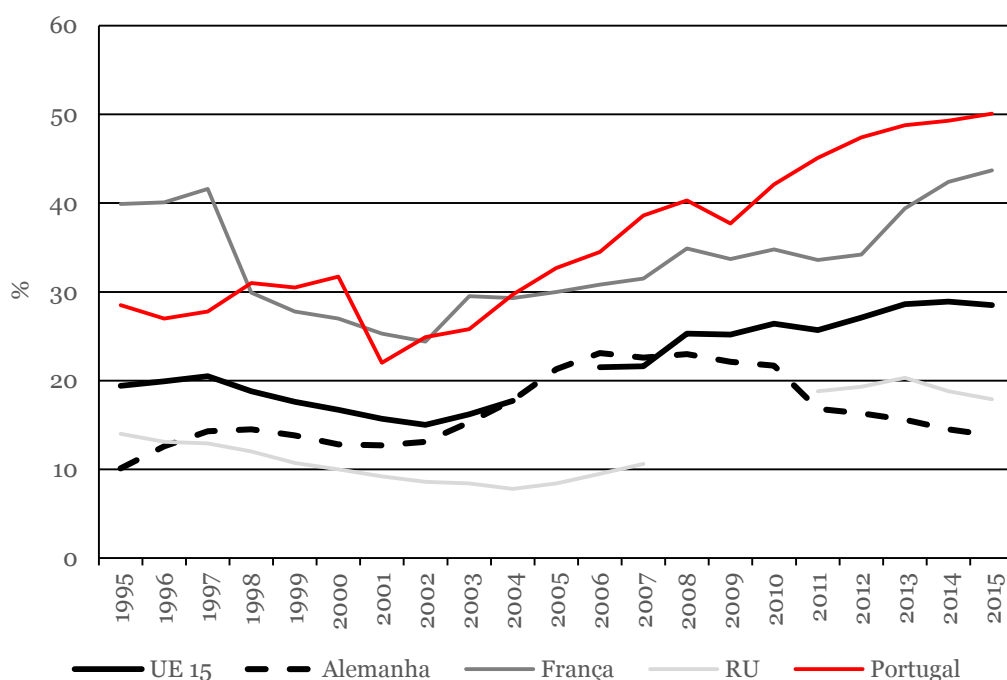
Gráfico 3. Peso do trabalho a tempo parcial no emprego total (15-64 anos)



Nota: quebras de série: Alemanha (2010, 2011); França (2014); Portugal (2011); RU (2007, 2008, 2009)

Fonte: Eurostat

Gráfico 4. Peso do trabalho a tempo parcial não voluntário no emprego parcial total (15-64 anos)



Nota: quebras de série: Alemanha (2005, 2006, 2011, 2012); França (2014); Portugal (2011); RU (2007, 2008, 2009)

Fonte: Eurostat

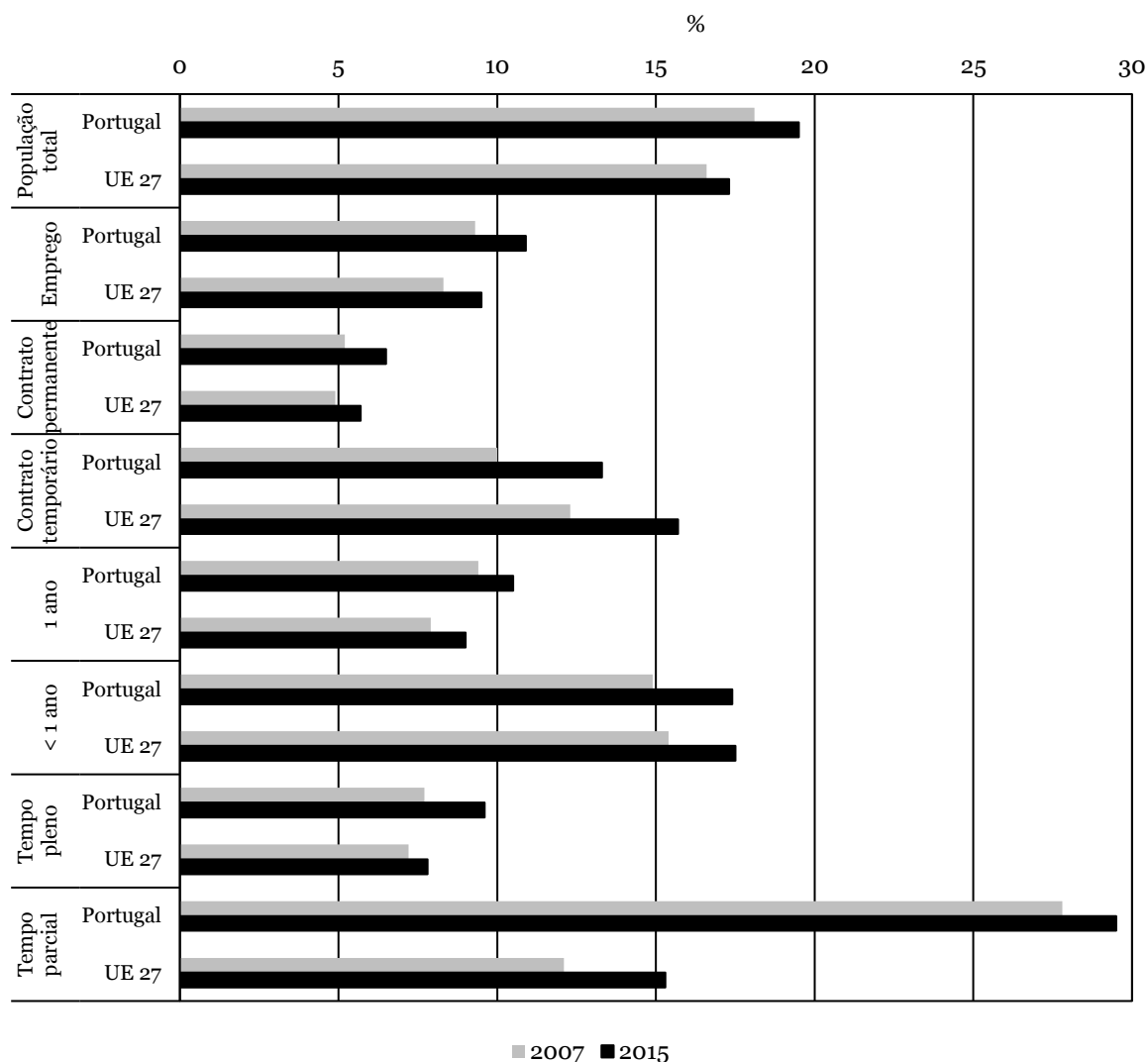
Nesta análise, importaria avaliar as condições remuneratórias destes tipos de emprego e confrontá-las com as de empregos equivalentes, mas com um outro tipo de contrato e a tempo pleno. Devido à inexistência de dados estatísticos, este tipo de análise comparativa não pode ser feita de forma completa, 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, na primeira década de 2000, na UE 15, os ganhos horários dos trabalhadores que têm um contrato a termo corresponderam a cerca de 75% dos ganhos horários dos que têm um contrato sem termo, proporção esta que se mantém praticamente inalterada. Ainda em relação aos contratos a termo, há um outro indicador relevante das suas condições remuneratórias: na zona euro a 16¹², em 2006, nos empregos a tempo pleno (em empresas com mais de dez trabalhadores e em todas as atividades, com a exceção da agricultura, florestas, pescas, administração pública, defesa e segurança social obrigatória), no caso de

¹² Os dados não existem para a UE 15, optando assim por selecionar a zona euro a 16, por ser dos grupos de países analisados o que lhe está mais próximo.

contratos sem termo, 12,5% dos trabalhadores tem ganhos brutos anuais (que incluem também bônus, décimo terceiro mês e outros pagamentos não regulares) considerados baixos (menos de dois terços do ganho bruto anual mediano), enquanto nos contratos a termo, esse valor já é de 26,7% (Casali e Gonzalez, 2010). Já em 2010, considerando a zona euro a 17, estes valores subiram respetivamente para 13,4% e 26,9%. Quanto ao estudo da OCDE (2008), uma análise comparativa referente a 2000 de coeficientes de Gini para os ganhos dos trabalhadores a tempo pleno nos países da UE 15 (com exceção 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 respetivos, pois estes acabam por refletir os níveis salariais correspondentes. Para o efeito, consideraram-se dois anos. O ano de 2007, ano imediatamente anterior ao da crise económica e financeira global, cujos indicadores permitem avaliar a situação de então, e o ano de 2015, o último ano para o qual existem dados estatísticos, que proporciona uma leitura das consequências das crises ocorridas nas condições salariais. Analisando então os riscos de pobreza no trabalho nestes dois anos, constata-se que 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 respetivamente do que os trabalhadores permanentes, os que trabalham o ano inteiro e os que têm um emprego a tempo pleno. De acordo com o gráfico 5, aqueles três grupos de trabalhadores apresentam um risco de pobreza notoriamente superior ao do emprego total e, em Portugal, quem trabalha a tempo parcial apresenta mesmo um risco de pobreza superior ao da população total¹³.

¹³ De acordo com a definição adotada 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 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 respetivo 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; ficam ainda excluídos todos aqueles que trabalham durante menos de metade do tempo de referência.

Gráfico 5. Riscos de pobreza no trabalho, UE 27 e Portugal, 2007 e 2015¹⁴

Fonte: Eurostat

Assim, de acordo com o anterior, pode dizer-se que na UE tem aumentado o peso de empregos aos quais estão associados maiores riscos de pobreza no trabalho (com a exceção dos trabalhadores temporários entre 2008 e 2012, pelos motivos já referidos). Os valores de 2007 mostram algo mais, mostram que a precaridade salarial não é apenas característica do período pós crise económica e financeira global de 2008. O fenómeno de trabalhadores pobres já existia e as crises global e europeia apenas lhe deram mais expressividade. A sua existência é uma consequência da conceção de mercado de trabalho subjacente ao modelo

¹⁴ Por ausência de dados estatísticos completos respeitantes à UE 15, optou-se por analisar os referentes à UE 27. Em determinados anos, para os quais existem dados para o mesmo tipo de indicador na UE 15 e na UE 27, as diferenças ou não são significativas ou não são suficientes para alterar a análise.

económico presente e não resulta de certas conjunturas económicas e financeiras, inscritas elas também no mesmo modelo.

A evolução do peso dos rendimentos salariais no rendimento total na UE de que se falou no ponto 1 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 1. Este movimento acompanha o que se passa na Alemanha, a principal economia da UE. Há uma certa recuperação depois de 2008, que se deve à perda de rendimentos de capitais que resultou da crise económica e financeira global de 2008. Portugal, que não sentiu uma evolução semelhante desde o início da década de 1990, vê o peso dos rendimentos salariais diminuir de forma acentuada desde 2009, mais de 5 pontos percentuais em cinco anos.

Na década de 1990, são os próprios documentos da UE sobre as orientações de política económica que recomendavam evoluções nos salários reais inferiores aos aumentos da produtividade do trabalho, circunstâncias estas que provocavam necessariamente a descida do peso dos rendimentos salariais no rendimento total¹⁵. O objetivo era reforçar a rentabilidade de investimentos criadores de emprego (Comunidades Europeias, 1993-1998). Com a EEE, a partir de 1998, as linhas diretrizes para o emprego têm vindo a apelar a evoluções nos salários reais em linha com os aumentos da produtividade do trabalho, de modo a não se pôr em causa a rentabilidade dos investimentos e a competitividade das economias.

A análise agora concluída permite avançar algumas ilações quanto ao resultado de uma série de políticas de emprego que têm sido seguidas nos diferentes estados-membro. A evolução de alguns indicadores desde finais dos anos de 1990 parecem indicar que estas políticas têm contribuído para a erosão das condições de emprego. Há vários tipos de emprego aos quais não estão associadas garantias de rendimento, não podendo constituir estes uma salvaguarda de condições pobreza. O objetivo destas políticas não parece ser assim a criação de verdadeiro emprego, mas o de fazer participar as pessoas desempregadas e os

¹⁵ 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.

inativos na atividade económica, de os tornar “ativos” no mercado de trabalho, de os atrair ao mercado de trabalho, de modo a aumentar a oferta de trabalho, porque se julga que assim se criam condições para haver “moderação salarial” e diminuir as despesas sociais. A inserção neste mercado para muitos tem sido concebida como um conjunto de “deveres” de quem procura emprego, sendo então os desempregados vistos como uma espécie de “devedores” da própria sociedade, pois pensa-se que o desemprego é um fenómeno de origem voluntária e de responsabilidade individual.

Se com as políticas de emprego se pretende criar “empregos de qualidade”, promover a “empregabilidade”, “mercados de trabalho inclusivos” e “combater a pobreza”¹⁶, então o resultado de tudo isto parece um verdadeiro malogro: a expansão de empregos precários, mal remunerados e de fraca qualidade. Quanto ao combate à pobreza, o resultado parece verdadeiramente paradoxal: 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.

2. A desvalorização e a reconfiguração do Estado na economia

Como diz Passet (2010: 629), “sob diversos aspetos, 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 Hayek, mais do que um projeto de natureza económica, propõe um projeto 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

¹⁶ Estas são pretensões expressas na Decisão (UE) 2015/1848 do Conselho de 5 de outubro de 2015 relativa às orientações para as políticas de emprego dos estados-membro em 2015, e que não sofreram qualquer atualização em 2016. São também expressões que surgem desde 1998 nos documentos da UE sobre as políticas de emprego. Uma leitura mais atenta desta Decisão confirma a análise deste texto quanto aos objetivos pretendidos com as políticas de emprego.

mercado é considerado uma ordem espontânea, não planeada, fruto de ações 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 atividades 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 refletida, desde logo, na reconfiguração das suas funções que se vai operando desde o início dos anos de 1980. Assiste-se progressivamente ao recuo da intervenção do Estado na economia, através de um processo de privatização do setor público que se traduz inevitavelmente não só na menorização do Estado enquanto produtor e criador de valor acrescentado, como também numa menor participação do Estado na decisão associada à atividade produtiva.

Este processo tem assumido diversas formas, umas mais explícitas como a venda de empresas públicas que efetivam 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 setor e dos serviços públicos. Estes, por esta via, vão-se abrindo à concorrência e introduzindo nas atividades económicas respetivas os métodos e os critérios de competitividade e eficiência económicos característicos do setor 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 setor privado, as parcerias de vários tipos entre o Estado e o setor privado, a aproximação de alguns regimes públicos aos regimes privados nas áreas da saúde, trabalho e pensões de reforma.

As justificações avançadas para o processo de privatização e de mercantilização do setor e dos serviços públicos são de várias ordens e incluem: a) a promoção da eficiência, porque se considera que o setor privado é mais eficiente que o setor público quer porque o primeiro permite uma maior rentabilidade como

também porque consegue uma melhor afetação de recursos; b) a necessidade de aumentar a concorrência em determinados setores; c) o desenvolvimento dos mercados financeiros nacionais, uma vez que muitas das privatizações são feitas através destes mesmos mercados; d) a redução do déficit e da dívida públicos; e e) a promoção da cultura do acionista na população em geral, criando-se aquilo que ficou conhecido por “capitalismo popular”, cujo objetivo final era precisamente estimular e desenvolver o mercado de capitais pelos rendimentos proporcionados aos pequenos investidores¹⁷.

No que toca ao chamado hoje Estado Social, a sua função tem também sido reformulada, “reciclada”, e isto passa, segundo Donzelot (2008: 1), pelo facto de se ter assumido nos governos nacionais e nas instituições internacionais e europeias que o processo de globalização económica gera vulnerabilidades em certas camadas da população e que a solução passa não por alterar o processo em si, porque resultado do funcionamento “normal” dos mercados, mas por orientar antes a ação 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 perspetiva o crescimento da competitividade”. De acordo ainda com o autor (Donzelot, 2008: 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 ação. 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 objetivo social do Estado, se não o único”.

Neste sentido, no âmbito do Estado Social passou-se da identificação das causas objetivas, (macro)económicas, dos problemas sociais para o reconhecimento das causas subjetivas, necessárias à mobilização e à participação dos indivíduos no processo concorrencial. No caso do desemprego, até aos anos de 1970, no chamado período dos “trinta anos gloriosos”, considerava-se que este era devido no essencial a disfuncionamentos do sistema económico, cabendo então à política (macro)económica, através dos governos nacionais, a responsabilidade principal de

¹⁷ Hoje, este objetivo 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.

o combater, não se considerando assim o desemprego como um fenómeno de responsabilidade individual; os desempregados voluntários e os “moralmente suspeitos” existiam mas constituíam apenas um “resíduo” e davam suporte às causas subjetivas do desemprego. Agora, desvalorizam-se as suas causas objetivas, porque ao não ser assim estar-se-ia implicitamente a assumir disfuncionamentos do modelo económico e ou problemas na sua conceção geral, e enfatizam-se as causas subjetivas, sendo então o desemprego entendido essencialmente como sendo de responsabilidade individual tendo pouco a ver com problemas macroeconómicos. Assume-se que o “resíduo” de outrora deixou de o ser, passando a constituir a fatia principal do desemprego. É neste contexto que se entendem as alterações nos sistemas de subsídio de desemprego que se mencionaram no ponto 1.2. 1.

Paralelamente a esta reconfiguração 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 setor empresarial, as políticas de redução de custos de ordem burocrática e as políticas de “moderação salarial”, já referidas. É neste âmbito que se inserem as políticas de emprego ao valorizarem os incentivos do lado da oferta do mercado de trabalho, do lado de quem o oferece — os trabalhadores —, tal como recomenda a EEE. É também nesta lógica que se encaixam as políticas de desregulamentação ou de legislação específica — as políticas de governar para o mercado — que têm como objetivo aumentar e defender a concorrência e a livre iniciativa. A política de concorrência da UE é um exemplo disto mesmo. Considera-se que através dela não só se atinge uma maior eficiência, como também um objetivo político que se traduz no exercício da liberdade de escolha e da iniciativa individual, concebendo-se simultaneamente esta como a melhor forma de se atingirem os objetivos económicos.

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. Até 2008 e desde 1981, a taxa de imposto média sobre os rendimentos de topo das pessoas singulares dos

países da OCDE tem vindo a descer; neste período, diminui 25 pontos percentuais, passando de 66% para 41%, descendo a taxa mínima de 46% para 15%. Depois de 2008 e até 2013, apesar de a taxa média ter subido 2 pontos percentuais, a taxa mínima tem-se mantido no mesmo valor (OCDE, 2014).

No que respeita propriamente à política macroeconómica, a reconfiguração operada é explícita quanto à intenção de reduzir e condicionar a ação do Estado. O caso da zona euro é exemplar. Na verdade, esta simboliza a assunção do modelo da economia global no plano macroeconómico por parte da UE. Neste sentido, é uma construção com uma matriz ideológica bem precisa que transparece necessariamente na sua arquitetura de políticas macroeconómicas. Como já foi referido, há uma política monetária comum, da responsabilidade de um banco central independente do poder político (o BCE), que tem como único objetivo a estabilidade de preços¹⁸. O enquadramento das políticas orçamentais nacionais é também ele uma escolha política clara para reduzir a margem de manobra de decisão e de atuação dos governos nacionais em prol da decisão e atuação dos mercados, mesmo que aparentemente por vezes signifique uma transferência de soberania para as instituições europeias. Como já foi referido no ponto 1.2.1.1, as políticas orçamentais nacionais estão desde o início condicionadas pelo cumprimento de valores de referência para os pesos do défice público e da dívida pública no PIB, valores discutíveis quer do ponto de vista teórico quer empírico, e pelas regras inscritas no pacto de estabilidade e crescimento.

Com o surgimento da “crise das dívidas públicas” na zona euro, as instituições europeias e os governos nacionais, em exercício conjunto de autorreflexão, concluíram que as causas da crise se residiam não no modelo económico em si, mas antes no facto de a sua implantação estar ainda incompleta e ou apresentar falhas¹⁹. Deste modo, julgou-se que a solução seria melhorar a supervisão e a coordenação ao nível central da UE. Neste sentido, reforçaram-se as regras existentes no que toca às políticas orçamentais. Assim, com o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária, que

¹⁸ 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 atividade económica e o emprego.

¹⁹ Para uma análise crítica do diagnóstico feito pelas instituições europeias, ver Mota *et al.* (org.) (2014).

entrou em vigor em 2013, surge mais um valor de referência, respeitante ao défice público estrutural (o défice anual corrigido das variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias) que não pode ultrapassar 0,5% do PIB. Neste âmbito, estão também previstos mecanismos de correção automaticamente ativados em caso de desvios e sanções pecuniárias que podem ser aplicadas quase de forma automática aos países não cumpridores e uma nova regra para a redução do peso da dívida pública no PIB nos casos em que excede 60%.

Este novo enquadramento das políticas orçamentais nacionais comporta uma ótica diferenciadora relativamente ao anterior. Agora, torna-se “necessário” não só governar para os mercados, como também, e de forma específica, governar para os mercados financeiros. É o assumir daquilo que Gill (2000: 4) chama de “neoliberalismo disciplinar”, em que os governos procuram mostrar a sua *credibilidade* e a *consistência* das suas políticas de acordo com a *confiança* que querem inspirar aos seus investidores, ou seja, são os mercados, os mercados financeiros, que estão a determinar a gestão macroeconómica do país em prol dos seus próprios interesses, influenciando também do mesmo modo as instituições europeias.

Assim, também por via de alterações na conceção da política macroeconómica se tem operado a menorização do papel do Estado na economia. A “crise das dívidas públicas” apenas reforçou o sentido do que já estava a ser feito desde o início dos anos de 1990, embora tenha feito surgir mais uma condicionante da ação do Estado: os mercados financeiros.

3. A economia social e o mercado de trabalho no contexto das políticas de emprego da UE

Depois de analisadas duas características marcantes do modelo da economia global — a desvalorização relativa dos rendimentos salariais e a desvalorização e a reconfiguração do Estado na economia — importa discutir agora o enquadramento da economia social neste modelo. Tal como foi feito até ao momento, irá privilegiar-se o ponto de vista do mercado de trabalho e como contexto de análise as políticas de emprego da UE. O caso português e, em particular, a criação de emprego nas OES é um caso útil para debater esta questão. Isto pode ser feito quer através da

análise das medidas de emprego disponibilizadas pelos diferentes governos e a que as OES recorrem frequentemente quer pensando na articulação do Estado com estas organizações.

A leitura dos planos nacionais de emprego portugueses (1999 a 2008-2010), onde estão identificadas as linhas diretrizes para o emprego emanadas da EEE que apelavam então às OES, e a análise dos apoios e incentivos ao emprego que envolvem atualmente as entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos permitem identificar três tipos de políticas de emprego: a) inserção no mercado de trabalho de grupos específicos: pessoas com deficiência e incapacidades, minorias étnicas, imigrantes, jovens, desempregados subsidiados, desempregados de longa duração; b) promoção de ações de formação através de incentivos fiscais ou financeiros; e c) promoção de estágios, criação de emprego a tempo parcial ou não, criação do próprio emprego, criação de emprego com reembolso da taxa social única ou com apoio direto à retribuição.

O facto de as OES aparecerem como promotoras destas políticas de emprego suscita algumas considerações quanto à ligação ou enquadramento da economia social no modelo económico europeu. Nesta matéria, 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 perspetiva o crescimento da competitividade, o que levou a privilegiar-se as causas subjetivas dos problemas sociais. Assim, no âmbito das políticas de emprego, apela-se à economia social para que esta participe, colabore, nesta conceção do social, característica do modelo económico presente. No que se refere propriamente ao desemprego, desvalorizando-se as suas causas objetivas que decorrem dos problemas macroeconómicos, 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 ou, utilizando o linguagem do modelo, melhorar a sua “empregabilidade”, podendo-se assim de seguida envolvê-los no objetivo coletivo de melhoria da competitividade. Aliás, esta perspetiva está de acordo com a conceção microeconómica do desemprego e com a ideia de que o desemprego é de responsabilidade individual, analisadas anteriormente. O

envolvimento destes grupos pode ser feito aproveitando as especificidades e as necessidades de algumas OES ou promovendo no seu seio ações de formação profissional e estágios, que supostamente melhoram as capacidades e as possibilidades de quem beneficia delas. Para Donzelot (2008: 23), as OES “são utilizadas não só para melhorar a gestão do social [tal como é entendido agora], como também para difundir junto do público deste a mensagem da concorrência, a inclusão social que passa necessariamente pela adesão às regras daquela”. Em 2010, a própria UE assume claramente esta perspetiva quanto à economia social quando num documento da Comissão Europeia intitulado “Um Acto para o Mercado Único. Para uma economia social de mercado altamente competitiva: 50 propostas para, juntos, melhor trabalhar, empreender e fazer comércio” (negrito nosso) propõe a utilização do “enorme potencial de inovação no domínio da economia social” para reduzir “problemas socioeconómicos graves, com frequência radicados em situações de exclusão” (Comissão Europeia, 2010: 29).

Em Portugal, o documento *Portugal 2020 — Acordo de Parceria 2014-2020* (Governo de Portugal, 2014), que enquadra as atuais políticas de emprego, permite ver com clareza a forma como se valoriza as causas subjetivas do desemprego e se apela à economia social para as colmatar. Apesar de se afirmar que em Portugal o nível elevado de desemprego se deve à crise económica, nada mais é refletido sobre este assunto. Passa-se imediatamente a referir as características do mercado de trabalho e dos trabalhadores que se julgam impeditivas da criação de mais e melhor emprego e, nesse sentido, sugere-se então políticas de emprego dirigidas diretamente àquele mercado. Neste contexto, salienta-se a ideia de que as OES têm papel relevante na criação de emprego e no suporte na concretização destas mesmas políticas.

Algumas políticas de emprego onde se convocam as OES são esclarecedoras quanto ao modelo económico subjacente. Um caso disso é o Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego (PAECPE). Este programa tem como objetivo prestar apoio financeiro e técnico à criação do próprio emprego e à criação de empresas de pequena dimensão e cooperativas que criem empregos. Como o próprio nome mostra, tem associada a lógica de valorização do “empreendedorismo”. Este tem por base a ideia de que o desemprego é voluntário

e de responsabilidade individual, cabendo ao próprio indivíduo desempregado criar as condições de regresso a uma atividade profissional, disponibilizando o Estado, neste caso, diversos apoios e incentivos. No mesmo sentido, considera assim que as condições macroeconómicas para a criação ou não de emprego são despiciendas, ou seja, independentemente destas condições, é sempre possível criar o próprio emprego, sendo suficiente ter iniciativa e estar-se disposto a assumir riscos. Claramente, a conceção neoclássica do mercado de trabalho e todas as suas características já abordadas no ponto 1.2.1 estão aqui presentes.

Outra medida de política de emprego que pode para este propósito ser referida é o Contrato Emprego-Inserção (CEI). Destina-se a desempregados a receber o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego e pretende promover a realização, por desempregados subsidiados, de “trabalho socialmente necessário” no âmbito de projetos promovidos por entidades coletivas públicas ou privadas sem fins lucrativos, durante um período máximo de doze meses. Por “trabalho socialmente necessário” entende-se o trabalho realizado por desempregados inscritos no Instituto do Emprego e Formação Profissional em atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, atividades estas que não podem visar a ocupação de postos de trabalho.

O CEI é mais uma medida de apoio ao emprego que tem subjacente o mesmo tipo de mercado de trabalho e, inerente a isto, uma conceção de subsídio de desemprego que desvirtua a sua ideia original. Este subsídio constitui por natureza um rendimento de substituição para quem está desempregado e que o apoia igualmente na procura de um novo emprego. É um direito de quem contribui durante um período mínimo para o sistema de segurança social. Como foi visto no ponto 1.2.1, de acordo com o mercado de trabalho de conceção neoclássica, o subsídio de desemprego é considerado um “salário de reserva” que desincentiva a procura de emprego e limita as possibilidades de aceitação de emprego e é com esta fundamentação que se têm alterado os sistemas de subsídio de desemprego em muitos países europeus. Deste modo, cada vez mais os subsídios de desemprego se vão tornando em subsídios à procura de emprego, negligenciando assim a sua característica de estabilização de rendimentos. Ora, com o CEI, o subsídio de desemprego já não é considerado um rendimento de substituição de quem perde

um emprego, também não é visto como um subsídio à procura de emprego, ele constitui antes um subsídio ao emprego atribuído ao empregador. Com esta transfiguração sucessiva, é a própria lógica de proteção social que lhe é inerente que é posta em causa.

Vale a pena analisar igualmente as condições deste tipo de “emprego/ocupação”. Como se sabe, o subsídio de desemprego é apenas uma parte do salário anteriormente auferido pelo desempregado. No caso do CEI, o beneficiário continua a receber o subsídio de desemprego, sendo este complementado por uma pequena bolsa que normalmente não cobre a diferença entre o salário anteriormente auferido e o subsídio de desemprego. Sendo assim, este tipo de contrato significa uma regressão salarial, uma vez que a atividade a desenvolver tem de ser compatível com a qualificação ou a experiência profissional do beneficiário; caso contrário, este poderá recusar-se a aceitá-lo. Porque este tipo de contrato tem como duração máxima o período de concessão do subsídio de desemprego ainda não decorrido e desde que não exceda doze meses, trata-se de um “emprego/ocupação” precário, embora muitas das vezes corresponda a um posto de trabalho, o que por si só não poderia ser, e mais a um posto de trabalho que satisfaz necessidades permanentes. Neste caso, as entidades promotoras dos projetos de inserção nos quais se inclui este tipo de contrato vão renovando beneficiários no mesmo posto de trabalho, substituindo ou não contratando trabalhadores, não subsidiados, que poderiam exercer de forma mais permanente as funções correspondentes. Daqui resultam dúvidas quanto à criação líquida de emprego desta medida de apoio ao emprego²⁰. Na verdade, havendo um efeito de deslocação que decorre da substituição de trabalhadores não subsidiados por trabalhadores beneficiários dos CEIs, isto leva à destruição ou à não criação de um emprego “normal” em prol de um “emprego” subsidiado ao qual não está associado um estatuto de trabalhador. Para além desta situação, pode acontecer que a criação de emprego através da contratação de um trabalhador normal ocorreria mesmo sem o CEI e, neste caso, o recurso a esta medida impossibilita a criação de um emprego normal, beneficiando apenas as OES de uma vantagem

²⁰ Desde 2011, que os beneficiários dos CEIs enquanto beneficiam da medida são contabilizados como empregados.

financeira no campo das despesas com o pessoal. Pode assim acontecer também um efeito de “ganho inesperado” pelo facto de se poder utilizar um beneficiário de um CEI, cujos encargos financeiros são suportados maioritariamente por ele próprio, através do subsídio de desemprego a que tem direito, deixando de se contratar alguém que se pensaria contratar independentemente da existência desta medida de emprego e cujos encargos seriam da responsabilidade das OES. É neste sentido que aponta Paiva *et al.* (2015) num estudo sobre a empregabilidade na economia social em Portugal. A perspectiva de ordem financeira de um CEI por parte das OES claramente privilegia a ideia de o salário como um mero custo de produção, equiparando-se estas organizações neste aspeto a uma empresa do setor mercantil. Adicionalmente, mas não menos importante, coloca dúvidas quanto ao cumprimento do objetivo formal desta medida que é o de promover a “empregabilidade” de quem está numa situação de desemprego.

A reconfiguração do papel do Estado inerente ao modelo económico presente permite perceber melhor o enquadramento da economia social neste modelo. O processo de transferência de competências na prestação de serviços de ação social para o setor não público numa lógica de redução do peso do Estado e de descida/contenção das despesas públicas atinge também as OES ligadas à prestação destes serviços, nomeadamente as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Desde meados dos anos de 1980 que o número destas organizações tem subido substancialmente, fenómeno cuja explicação pode ser encontrada essencialmente em três ordens de razão. Em primeiro lugar, a afirmação do papel intervencionista do Estado em matéria de segurança social pós Revolução de 1974, que se consubstanciou na primeira lei de bases em 1984. O Estado assume então este papel na prestação de serviços de ação social e, para isso, utilizou desde o princípio a capacidade instalada das IPSS²¹. A própria Constituição de 1976 expressa que o novo sistema de segurança social não prejudicará estas instituições, que serão assim “permitidas” (artigo 63.º) e passíveis de colaborar no cumprimento dos objetivos de segurança social.

A segunda ordem de razão foi o financiamento via fundos europeus permitido pela adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (hoje UE) em

²¹ As antigas instituições particulares de assistência que existiam antes de Abril de 1974.

1986, passando estes fundos a constituir uma fonte de financiamento privilegiada no alargamento da rede de equipamentos sociais.

Por fim, e cada vez mais determinante, a partir dos anos de 1990, a opção política dos diversos governos em não assumir diretamente a prestação de serviços na área da ação social, transferindo a sua prestação para o setor não público. Esta opção tem dois fundamentos bem evidentes. Um é a assunção do modelo da economia global em Portugal que vinha decorrendo desde finais dos anos de 1980 e nesse sentido pensar-se também que no campo da ação social as entidades não públicas seriam mais eficazes na concretização dos objetivos e mais eficientes na gestão de recursos financeiros. Assim, a partir de 1989, no âmbito da prestação de serviços de ação social, alarga-se a possibilidade de transferência de competências para as IPSS. A revisão constitucional consagra “o direito de constituição de instituições particulares de solidariedade social não lucrativas com vista à prossecução dos objectivos de segurança social...” (artigo 63.º), pondo fim assim à versão original em que estas instituições eram simplesmente “permitidas”. É também a partir de 1989, que se assiste a um recuo na conceção de base do Serviço Nacional de Saúde, sendo a responsabilidade exclusiva do Estado na prestação desses serviços substituída pela responsabilidade conjunta do Estado e dos cidadãos, dando espaço ao setor privado e social. De âmbito mais geral, é também a partir de então que se inicia o processo de privatizações de alguns setores económicos e se reconfigura a política macroeconómica portuguesa²². O outro fundamento, claramente incrustado no primeiro, é a vontade política de Portugal pertencer ao grupo fundador da zona euro, o que implicou a necessidade de cumprimento dos critérios de adesão respeitantes ao défice público e à dívida pública (pesos no PIB não superiores respetivamente a 3% e a 60%). É verdade que do lado das OES este processo de transferência significava não só maior visibilidade e preponderância como também a possibilidade de alargar o seu campo de atuação na área da proteção social, tendo garantido em todo ou em parte financiamento público e europeu para o efeito. A ligação entre o Estado e as OES tem-se traduzido em acordos de cooperação com vista a cobertura do território nacional de

²² Para mais desenvolvimentos sobre a adoção do modelo da economia global em Portugal, ver Lopes e Antunes (2016).

equipamentos sociais e a prestação de serviços de ação social, para as quais o Estado contribui com meios financeiros. As despesas públicas com os acordos de cooperação com estas organizações têm subido notoriamente desde os anos de 2000. Entre 2002 e 2008 estas despesas aumentaram 43,4% e o peso das despesas públicas da ação social com estes acordos têm crescido sucessivamente desde 1998 (de cerca de 63% passou para cerca de 75%, em 2008), mantendo-se até hoje estes valores. Até 2013, o Estado detinha os poderes de fiscalização e inspeção para garantir o cumprimento dos objetivos acordados, assumindo-se como o superior garante dos objetivos de desenvolvimento social, o que se traduziu na definição de prioridades, objetivos, programas nesta matéria. Em 2013, há uma mudança no paradigma do modelo de cooperação. Tal como o governo de então assumia, “[deixa-se] o conceito de Estado Tutelar para uma relação de Estado Parceiro” (Governo de Portugal, 2015: 13), passando então a assumir-se uma lógica de partilha de objetivos e interesses comuns e de repartição de obrigações e responsabilidades, em que o Estado adota mais uma função de apoio e incentivo às OES em detrimento das funções de acompanhamento e avaliação. Isto claramente representa um novo recuo na provisão pública neste domínio.

Esta transferência de competências que se verifica desde os anos de 1980 significa necessariamente transferência de capacidades de criação de emprego. Neste campo concretamente muito do emprego que tem sido criado nas OES tem-no sido devido à intenção política de reduzir o papel intervencionista do Estado e isto tem-se sentido a dois níveis. Quando se processa a transferência de serviços já existentes, o que leva à redução do emprego público em favor do emprego nestas OES, verificando-se um efeito *crowding out* ao contrário, e quando se cobrem mais necessidades ou se criam outras em que o emprego em vez de ser criado na esfera pública é antes gerado nestas organizações. Há casos em que houve transferência de competências para as IPSS sem que o Estado tivesse garantido simultaneamente a transferência de responsabilidades quanto aos trabalhadores dos equipamentos cuja gestão estava a ser objeto de protocolo, embora tivesse permitido que as funções anteriormente exercidas por estes trabalhadores passassem a ser exercidas nas IPSS por trabalhadores beneficiários dos CEIs, enquanto os funcionários públicos foram deslocados para a categoria de excedentários (Hespanha e Caleiras, 2017: 29).

Macroeconomicamente, tem-se assim assistido a um efeito de substituição de promotores de emprego, politicamente consentido, que obriga a discutir noutros termos a capacidade de criação de emprego das OES.

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. Como é genericamente aceite, as OES têm como característica principal “satisfazer as necessidades das pessoas e não tanto de remunerar os investidores capitalistas” e um dos seus princípios, 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 precisamente na primazia do indivíduo e do objeto social sobre o capital (Monzón Campos e Chaves Ávila, 2012: 19 e 23). A Lei de Bases da Economia Social portuguesa também refere no artigo 5.º que um dos seus princípios orientadores é “[o] primado das pessoas e dos objetivos sociais”. Tendo como referência esta conceção de base, pode dizer-se que existe aqui um paradoxo pelo facto de a economia social na eu, e em particular em Portugal, estar a ser implicitamente envolvida em políticas de emprego associadas a uma lógica que tende a mobilizar um conjunto de subsídios e de mínimos sociais para facilitar a criação de certos tipos de emprego ou a ocupação de certos postos de trabalho, de fraca qualidade e de baixos salários e em que muitas das vezes esses mesmos subsídios se tornam meros subsídios ao empregador, quando de facto são um direito de quem está desempregado. Vale a pena igualmente lembrar que estas políticas de emprego estão enquadradas pela EEE 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 e em 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. Estando assim a economia social associada a políticas de emprego com este perfil, parece fazer sentido pensar-se que os seus princípios orientadores — a “primazia do indivíduo”, “o primado das pessoas” — têm de ser lidos na perspetiva apenas das funções das OES e não do ponto de vista de como estas funções são exercidas,

nomeadamente quanto ao contexto do indivíduo trabalhador nestas organizações e ao relacionamento destas com o mercado de trabalho enquanto empregadoras.

Ao ser assim, isto significa que o trabalho tem vindo a ser ou pode ser encarado nas OES como se estas fossem uma empresa com fins lucrativos característica do modelo da economia global, o que parece por natureza contraditório com os princípios da economia social.

4. Considerações finais

A instrumentalização do mercado de trabalho na política económica e a desvalorização do Estado são marcas do modelo da economia global que têm reduzido as capacidades de crescimento das economias e aumentado as desigualdades sociais. Provavelmente, é na UE e, em particular, na zona euro, que isto se tornou mais evidente pelo retrocesso que provocou no seu modelo social. Embora parecendo paradoxal, a economia social não pode ficar ausente da discussão sobre este retrocesso. Direta ou indiretamente tem sido utilizada como instrumento político e de política económica quer em políticas de emprego associadas à flexibilização e à precarização dos mercados de trabalho quer no exercício das funções sociais do Estado.

Com efeito, a economia social ao promover políticas de emprego delineadas a partir da EEE acaba por perfilhar a conceção neoclássica do mercado de trabalho, segundo a qual o trabalho tem um estatuto similar ao de uma qualquer mercadoria e onde o salário é visto no essencial como um mero custo de produção, políticas de emprego estas que têm contribuído para a precarização salarial e de condições de trabalho e de vida. Com este comprometimento, a economia social aparece igualmente associada ao novo Estado Social, de que fala Donzelot (2008), em que os problemas sociais e, em particular, o desemprego é entendido como tendo causas de ordem subjetiva e de responsabilidade individual e onde as causas macroeconómicas, decorrentes do funcionamento do modelo económico, são desvalorizadas, porque de outra forma estar-se-ia a pôr em causa o próprio modelo. Para além disto, a economia social tem também participado no processo de desvalorização da ação do Estado, em prol essencialmente do setor privado mercantil, que se tem operado entre outras vias pela contenção das despesas públicas. Ao ser assim, pode pensar-se não só que as OES acabam por aceitar ser um

instrumento do modelo económico presente, como também elas próprias são coniventes e aceitam implicitamente este mesmo modelo, que tem como primado o livre funcionamento dos mercados e como ator dominante o capital financeiro.

As questões agora levantadas têm de fazer parte de um debate mais geral sobre o enquadramento que a economia social deve ter ou não no modelo da economia global. A própria economia social corre o risco de ficar descaracterizada ou ficar vinculada a objetivos que não são ou não podem ser de modo nenhum os seus, os objetivos da lógica mercantil.

Referências bibliográficas

- Antunes, Margarida (2005) *O desemprego na política económica – Uma reflexão sobre Portugal no contexto da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Bentolila, Samuel; Bertola, Giuseppe (1990) "Firing cost and labour demand: How bad is Eurosclerosis". *Review of Economic Studies*. 57 (3), 381-402.
- Cahuc, Pierre (1991) *Les négociations salariales – des fondements microéconomiques aux enjeux macroéconomiques*. Paris: Economica.
- Casali, Simone; Gonzalez, Veronica (2010) "17% of full-time employees in the EU are low-wage earners". *EUROSTAT Statistics in Focus* 3.
- Comissão Europeia (27 de outubro, 2007) "The labour income share in the European Union" in Comissão Europeia *Employment in Europe*, 235-272.
- Comissão Europeia (2010) *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Um Acto para o Mercado Único. Para uma economia social de mercado altamente competitiva: 50 propostas para, juntos, melhor trabalhar, empreender e fazer comércio*. Bruxelas: Comissão Europeia, COM(2010) 608 final.
- Comissão Europeia (16 de novembro, 2016a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Annual Growth Survey 2017*. Bruxelas: Comissão Europeia, COM(2016) 725 final.
- Comissão Europeia (16 de novembro, 2016b) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions. Towards a positive fiscal stance for the euro area*. Bruxelas: Comissão Europeia, COM(2016) 727 final.
- Comissão das Comunidades Europeias (1993) *Growth, competitiveness, employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century – White Paper*. Bruxelas, COM(93) 700.

- Comunidades Europeias (1993-1998) *Broad economic policy guidelines*, vários anos.
- Conselho da União Europeia (13 de julho, 2010) *Recomendação do Conselho relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-membros e da União*, Jornal Oficial da União Europeia (2010/410/UE).
- Conselho da União Europeia (18 de fevereiro, 2016) *Draft Joint Employment Report from the Commission and the Council accompanying the Communication from the Commission on the Annual Growth Survey 2016*. Bruxelas.
- Donzelot, Jacques (novembro, 2008) "Le social de compétition" *Esprit*, <http://www.donzelot.org/index.php?type=article.htm> [16 de fevereiro de 2011].
- Freeman, Richard (5 de março, 2010) "What really ails Europe (and America): The doubling of the global workforce" *The Globalist*, <http://www.theglobalist.com/storyid.aspx?StoryId=4542> [21 de novembro de 2010].
- FMI (8 de abril, 2007) "The globalization of labor" in FMI *World Economic Outlook*, 161-192.
- Gazier, Bernard (2006) "An analysis of employability in the context of globalisation in the European Union" in 11th EU-Japan symposium *Promoting employability in the context of globalization in the EU and Japan*. Bruxelas, Bélgica 20-21 de março.
- Gill, Stephen (2000) *The constitution of global capitalism*. International Studies Association Annual Convention. Los Angeles.
- Governo de Portugal (28 de julho, 2014) *Portugal 2020 – Acordo de Parceria 2014-2020*. Lisboa.
- Governo de Portugal (2015) *Solidariedade Social um Caminho de Parceria na Construção de um Novo Paradigma*. Lisboa: Governo de Portugal.
- Hamermesh, Daniel (1993) *Labor demand*. Princeton: Princeton University Press, cap. 6.
- Hespanha, Pedro; Caleiras, Jorge (março, 2017) "O labirinto das políticas de emprego". *Cadernos do Observatório* 10. Lisboa: Observatório sobre Crises e Alternativas.

- Lefresne, Florence (2010) "A comparative overview of unemployment benefit: striving to provide security for employees in their career paths" in Lefresne, Florence (ed.) *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis*. Bruxelas: ETUI, 9-43.
- Lopes, Luís; Antunes, Margarida (2016) "From budgetary instrument to the budgetary objective: the Portuguese case". *Institute for International Political Economy Berlin Working Paper 79*. Berlim: Berlin School of Economics and Law.
- McCall, John (1970) "Economics of information and job search" *The Quarterly Journal of Economics*. LXXXIV(334), 113-126.
- Monzón Campos, José Luis; Chaves Ávila, Rafael (2012) *The social economy in the European Union*. Bruxelas: The European Economic and Social Committee.
- Mota, Júlio *et al.* (org.) (2014) *Perspectivas para uma outra zona euro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Nickell, Stephen (1986) "Dynamic models of labour demand" in Ashenfelter, Orley; Layard, Richard (eds.) *Handbook of labor economics*. vol. 1. Amsterdam: North-Holland, cap. 9.
- OCDE (2008) *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*. Paris: OCDE.
- OCDE (maio, 2014) *Focus on top incomes and taxation in OECD Countries: Was the crisis a game changer?*. Paris: OCDE.
- Organização Internacional do Trabalho (novembro, 2011) *World of work report 2011: making markets work for jobs*. Genebra: Organização Internacional do Trabalho.
- Paiva, Júlio *et al.* (2015) *Empregabilidade na economia social: O papel das políticas ativas de emprego*. Porto: Rede Europeia Anti-Pobreza.
- Palley, Thomas (2008) "Financialisation: What it is and why it matters" in Hein, Eckhard *et al.* (eds.) *Finance-led capitalism? Macroeconomic effects of changes in the financial sector*. Marburg: Metropolis-Verlag, 29-60.
- Palley, Thomas (2013) "Gattopardo economics: The crisis and the mainstream response of change that keeps things the same" *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*. 10(2), 193-206.

- Passet, René (2010) *Les grandes représentations du monde et de l'économie à travers l'histoire*. Paris: Les Liens Qui Libèrent.
- Quatrepoint, Jean-Michel (2008) *La crise globale: On achève bien les classes moyennes, et on n'en finit pas d'enrichir les élites*. Paris: Mille et Une Nuits.
- Stockhammer, Engelbert (2009) "Determinants of functional income distribution in OECD countries". *Studies* 05. Düsseldorf: Macroeconomic Policy Institute.
- Stockhammer, Engelbert (2013) "Why have wage shares fallen? A panel analysis of the determinants of functional income distribution". *Conditions of Work and Employment Series* 35. Geneva: Organização Internacional do Trabalho.

Informação para citação:

Margarida Antunes (2017) "A economia social e o mercado de trabalho: reflexões no quadro do modelo económico europeu". *Economia Social em Textos*, 2.

Coimbra: Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social.



Economia Social em Textos

Disponível em:

<http://www.uc.pt/feuc/ceces/est>

