

POLÍTICAS SOCIAIS E PRÁTICAS DE (DES)EMPREGO

RUI BAPTISTA

Equip. a Professor Adjunto da ESTV

Introdução

Nos anos que se seguiram à II Guerra Mundial foram-se construindo, um pouco por toda a Europa industrializada, os chamados 'Estados-Providência', sendo as políticas sociais nos domínios da segurança social, da saúde e da educação as faces mais visíveis.

Não sendo nova a intervenção do Estado na resolução dos problemas da economia e da sociedade, em Portugal, foi principalmente a partir do 25 de Abril de 1974 que as políticas sociais, nomeadamente as dos domínios do emprego e segurança social, atingiram um importante papel.

Nessa data, a concretização dos programas sociais, na Europa industrializada, era já considerada comprometida pelo ritmo do crescimento da economia, incapaz de continuar a assegurar o volume crescente de recursos públicos necessários, situação que foi designada por 'fatalismo do crescimento fraco' (Fitoussi, 1997). No caso da Segurança Social, e considerando o modelo tradicional de financiamento (contribuições de empregadores e trabalhadores), a crise pode resultar do insuficiente volume de receitas públicas dependente do nível de emprego e dos salários. Esta situação é susceptível de criar situação de ambiguidade pelo facto de serem as empresas de trabalho intensivo a financiar as despesas com a protecção social, enquanto as empresas de capital intensivo são reduzidamente tributadas. Este facto acaba em situações de crescente volume de desemprego, mantido o regime de financiamento, por provocar aumento das contribuições (nomeadamente as patronais), entrando-se num 'ciclo vicioso' - as contribuições aumentam porque são necessários recursos para pagar aos desempregados e o número de pessoas sem trabalho aumenta pela eventual incapacidade dos empregadores em suportar as crescentes contribuições sociais.

Por outro lado, mais recentemente, a necessária reforma da Segurança Social recomenda uma aproximação das políticas de solidariedade e de emprego tornando as primeiras, sempre que possível, um caminho para o mundo do trabalho.

Contexto e hipótese de investigação

As situações de desemprego, pelas perdas ou diminuições de rendimento a que normalmente estão associadas, obrigam as pessoas a reorganizar completamente os modos de vida para assegurar a sobrevivência e tentar recuperar a estabilidade do agregado familiar. Assim, nas sociedades modernas compete ao estado, enquanto modo de produção pública de bem-estar, criar as condições para a promoção do emprego (políticas activas) e assegurar indemnizações às pessoas que, procurando emprego, o não encontram de imediato (políticas passivas). Assim, num período em que os recursos obtidos junto das empresas e das pessoas empregadas são a principal forma de financiar as políticas de (des)emprego, questiona-se se será mais correcto: aliviar as empresas da carga fiscal que pesa sobre o factor trabalho como forma de incentivar o emprego, atribuir subvenções a empresas potencialmente empregadoras e, ou atribuir subsídios a pessoas que são vítimas de dinâmicas que não controlam.

Interessa no âmbito deste trabalho referir as principais diferenças detectadas numa comparação dos regimes legais, actualmente em vigor, de protecção social a pessoas desempregadas, nos países da União Europeia, analisar as dinâmicas recentes do (des)emprego, em Lafões - concelhos de Oliveira de Frades, S. Pedro do Sul e Vouzela, do distrito de Viseu, e dar conta de um inquérito realizado junto de sessenta pessoas desempregadas com o objectivo de confrontar os pressupostos da criação das políticas (passivas) de emprego com as práticas sociais.

O enquadramento legal da protecção social a pessoas desempregadas em vigor em Portugal não difere significativamente do que, em situações tidas por semelhantes, se encontra legislado, na maioria dos países da União Europeia. No entanto, em geral são mais restritivas as condições de acesso. Quanto aos montante pecuniário das prestações, este é inferior em Portugal, tal como acontece de forma geral com os salários. Por outro lado, embora não haja informações sobre o que se passa noutros países, em Portugal parece haver um grande desfasamento entre os regimes legais e a sua aplicação prática, sendo frequentes as situações em que as pessoas não recorrem ou instrumentalizam as medidas de apoio ao (des)emprego.

As mudanças recentes no emprego, na região em estudo, a que não são alheias: a nova rede de estradas, a política de cedência de terrenos pelas autarquias e as (des)localizações produtivas, levaram a um incremento de actividades na indústria e nos serviços. A dinâmica empresarial e do emprego parece também relacionar-se com a existência de mão de obra liberta da agricultura, principalmente a partir da década de 80. No entanto, em 1991 o sector primário ocuparia ainda mais activos que quaisquer dos outros sectores. Assim, a população ao serviço das empresas dos sectores secundário e terciário era

ainda reduzida, possuía experiências de emprego de curta duração e com baixas remunerações, indiciando na região a existência de mão de obra disponível para actividades produtivas fora da agricultura.

Sendo os regimes de protecção social portugueses, de forma geral, menos generosos que os dos nossos parceiros comunitários, assumimos inicialmente que as deficiências de cobertura dos subsídios de desemprego pelo Estado estariam em parte a ser supridas pela sociedade civil através de diferentes formas de protecção, mais ou menos organizadas, mais ou menos estáveis, no âmbito das redes locais de solidariedade. A hipótese central da investigação, que justificou o trabalho de campo, foi a de que as deficiências do incipiente Estado-Providência português estariam a ser colmatadas pela providência socialmente produzida.

Caracterização da amostra

O número de pessoas desempregadas entrevistadas foi de sessenta, a que se juntaram depoimentos de outras pessoas que vivem ou conhecem bem o contexto social e local. As entrevistas decorreram no primeiro trimestre de 1996 e foram realizadas directamente pelo autor. A amostra era composta por vinte pessoas de cada um dos grupos de actividades identificados como mais representativas em termos de geração (cíclica) de situações de desemprego:

1º Grupo – pessoas com último emprego nos sub-ramos de hotelaria e restauração e no ramo dos serviços à comunidade (HRSC)(1);

2º Grupo – pessoas com último emprego nos sub-ramos da indústria transformadora (IT);

3º Grupo – pessoas com último emprego nos sub-ramos construção civil e obras públicas (CCOP)(2).

As causas do desemprego podem ser analisadas a partir do quadro seguinte, tendo em conta os três grupos seleccionados para o estudo.

QUADRO 1

CAUSAS DO DESEMPREGO, POR GRUPOS

	HRSC	IT	CCOP	Total	
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	%
- diminuição da actividade da empresa	19	1	5	25	42
- decisão unilateral da actividade da empresa, apesar da actividade se manter		1	1	2	3
- iniciativa própria	1	5	2	8	13
- reconversão tecnológica		3		3	5
- conclusão da obra			3	3	5
- encerramento da empresa		10	9	19	32
Total	20	20	20	60	100

Fonte: Entrevistas

Na HRSC, o desemprego foi em 95% dos casos originado pela quebra sazonal da procura dos serviços oferecidos pelas empresas e pela autarquia. Algumas pessoas desempregadas declaram mesmo que as empresas onde trabalharam encerram as suas portas nos meses de Outubro ou Novembro para reabrirem depois de Maio. Nestas condições, as cessações dos contratos de trabalho são tidas como normais por parte dos trabalhadores e empregadores, uma vez que o emprego se encontra dependente das características irregulares da procura dos serviços termiais.

Na IT, as situações que estão na origem do desemprego são a falência da empresa onde os trabalhadores exerciam a sua actividade e a reconversão tecnológica. No entanto, os casos tipificados como sendo de iniciativa do próprio trabalhador relacionam-se com: a mudança de residência após o casamento; as situações de gravidez e maternidade; um pedido de aumento de salário não satisfeito e a substituição de uma trabalhadora pela sua jovem filha. Os casos evidenciam, entre outras, as dificuldades de conciliação da vida doméstica com as exigências crescentes do mercado de trabalho e a cedência do emprego a um familiar directo.

A causa mais frequente de desemprego encontrada na CCOP foi o encerramento da empresa e a diminuição da actividade derivada da falta de contratos das empresas de construção civil. As causas do desemprego classificadas como de iniciativa própria devem-se: ao facto de um desses desempregados desejar construir a sua própria habitação, entendendo ser mais vantajoso construí-la por administração directa e com o seu trabalho, de familiares e amigos, numa lógica de reciprocidade, em vez de suportar os custos com a encomenda da obra a terceiros, referindo que por essa via o projecto se tornaria inviável dado os seus (elevados) custos e desavenças familiares entre o empregado e o seu irmão 'empregador'.

Os despedimentos das pessoas que viveram, pelo menos, uma situação de emprego fora da agricultura revelam, na maior parte dos casos, o carácter sazonal das ocupações, a vulnerabilidade das empresas às flutuações do mercado e até as reestruturações a nível mundial.

Em todos os casos, o relacionamento trabalhador/empregador permitiu integrar as pessoas desempregadas no âmbito do diploma legal de protecção social a pessoas privadas de emprego assalariado(3).

As situações de desemprego, pela perda de rendimentos a que normalmente dão origem, constituem períodos difíceis da vida pessoal e familiar. Analisemos o montante, a composição e a origem do rendimento médio, per capita, da amostra considerada.

QUADRO 2

RENDIMENTO MÉDIO DOS DESEMPREGADOS E FAMILIARES, PER CAPITA (Novembro/95)

Origem do rendimento	em escudos	em %
- rendimentos do trabalho	16.760	52,5
- prestações sociais	15.193	47,5
- subsídios de desemprego	12.829	84,4
- pensões e outros subsídios	2.364	15,6
Total	31.953	100

Fonte: Entrevistas

Os baixos rendimentos monetários familiares reportados a Novembro de 1995, sem considerar o subsídio de Natal (13º mês), eram compostos em 52,5 por cento de rendimentos do trabalho e o restante por prestações sociais. Destas, os subsídios de desemprego tinham um peso muito significativo.

Na maior parte dos casos, a composição do rendimento familiar é formada por salário de pelo menos um dos elementos do agregado, completado principalmente por prestações sociais de desemprego. Porém, em seis dos casos (10% da amostra), os rendimentos eram constituídos apenas por prestações sociais(4).

Conclusões

O debate que hoje se trava acerca do uso que as pessoas fazem dos seus direitos sociais e, nomeadamente, da forma como, por vezes, se instrumentalizam as medidas criadas pela Segurança Social, não pode ignorar o contexto de extrema carência económica de grande parte da população rural, a progressiva incapacidade de a agricultura assegurar um nível de vida razoável àqueles que vivem da terra(5) e a falta de oportunidade de trabalho em sectores mais modernizados e, daí, capazes de assegurar melhores salários e maior estabilidade de emprego.

Algumas conclusões parcelares retiradas do estudo, de que aqui se dá conta, podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

1 - quando se analisam os canais de procura de emprego, através da amostra de desempregados estudada, constata-se a importância dos canais não institucionais. São privilegiados precisamente os que se baseiam nas relações familiares, de vizinhança, de amizade e de trabalho, ou seja, na designada sociedade providência(6);

2 - na falta do salário, as estratégias de sobrevivência dos desempregados passam, no quadro local, por lançar mão das oportunidades de reduzir os custos de reprodução(7) e, ao mesmo tempo, de tirar partido das prestações sociais. A predominância de pequenas empresas, em que a proximidade entre empregador e trabalhador é elevada, favorece soluções em que os subsídios de desemprego são negociados entre ambos, o que proporciona condições para, numa lógica de reciprocidade, encontrar uma maior cobertura por parte dos subsídios de desemprego do que a análise do texto legal deixa antever;

3-a função de criar e tratar representa um factor importante quer na explicação da entrada em desemprego das mulheres quer na (in)decisão de procurar um novo emprego(8). Mesmo a existirem ofertas de emprego com remunerações próximas das médias praticadas na região, as insuficiências do Estado-Providência seriam, ainda assim, limitadoras do acesso a novo emprego, não só pela falta de equipamentos sociais de protecção como pela sua inacessibilidade, face aos baixos rendimentos das famílias;

4-o papel da pequena agricultura familiar tem sido apontado, por diversos autores, como central na reprodução das famílias rurais de mais débeis rendimentos. Confirmamos, no trabalho, que ela é encarada pelos entrevistados como uma fonte permanente de recursos para a subsistência em tempos de (des)emprego. Este recurso, utilizado numa lógica não estritamente capitalista, é valorizado e vai suprir, em parte, as insuficiências dos "magros " subsídios, permitindo níveis de consumo que a sua inexistência por certo limitaria;

5-apesar do seu montante baixo, os subsídios de desemprego têm um particular significado nos orçamentos familiares, o que permite considerá-lo como factor importante na estabilização dos rendimentos domésticos. Nos casos em que os entrevistados alimentavam perspectivas de acesso sazonal ao emprego, os rendimentos do trabalho, alternados com os subsídios, parecem constituir a razão da relativa fixação das populações beneficiadas na região;

6- o estudo permitiu confirmar a fragilidade da distinção entre as políticas passivas e as políticas activas de emprego, mostrando que, na perspectiva dos agentes, o apoio do estado é, em princípio, indivisível e que, muitas vezes, o melhor recurso para a criação de um novo emprego consiste precisamente na boa gestão do tempo de desemprego e, portanto, do subsídio de desemprego.

A pesquisa permitiu confirmar a hipótese central de trabalho, demonstrando a vitalidade da providência socialmente produzida face ao deficitário apoio estatal. No entanto, as prestações por desemprego não são um 'luxo' que possa ser dispensado, pois delas depende a subsistência das famílias.

Conhecidas as dificuldades financeiras dos agregados familiares que integram desempregados, afectar os gastos públicos das designadas políticas passivas a outras políticas pode significar retirar a quem tem pouco, o que é essencial(9). Esta hipotética medida comprometeria, ainda mais, o futuro dos descendentes das pessoas que são vítimas das dinâmicas que não controlam. Por isso os subsídios são considerados, pela generalidade das pessoas desempregadas, muito importantes, apesar de

insuficientes para fazer face às despesas familiares, sendo de admitir que não são alheias ao insucesso escolar as dificuldades económicas de grande parte das crianças e jovens integrados nestes agregados familiares. Como expressivamente refere uma pessoa, do sexo feminino, que cumpriu mais de 20 contratos sazonais em actividades ligadas ao termalismo – "...enquanto a água jorrar, os subsídios são uma forma de como a formiga comer no inverno"(MIS, 58 anos).

O debate que hoje se trava acerca dos caminhos possíveis da reforma da Segurança Social não deve deixar de ter em conta o contexto de carência económica de grande parte das populações que, residindo e trabalhando em meio rural, não encontram oportunidade de valorizar no mercado o produto do seu trabalho. Assim, o incremento de novas actividades, mais modernizadas, poderá absorver os excedentes de mão de obra e assegurar melhores salários. Porém, o imperativo da flexibilidade produtiva parece não dispensar as prestações por desemprego como forma de assegurar (no mínimo) a subsistência das famílias, sem outras fontes de rendimentos, quando as ofertas de emprego escasseiam.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

- | | | |
|---------------------------|------|--|
| Baptista, Rui | 1996 | O impacto local das políticas de emprego: o caso dos subsídios de desemprego, Dissertação de mestrado em Economia Europeia, Coimbra, FEUC. |
| Carreira, Henrique Medina | 1996 | As políticas sociais em Portugal, Lisboa, Gradiva. |
| Costa, Alfredo Bruto | 1996 | "Maior taxa da EU: pobreza atinge dois milhões de portugueses", in <i>Jornal Expresso</i> , de 10 de Agosto. |
| Fitoussi, Jean-Paul | 1997 | O debate Tabu: Moeda, Europa e Pobreza, Lisboa, Terramar. |
| Piselli, Fortunata | 1995 | "A Sociedade-Providência na esfera económica", Coimbra, <i>Revista Crítica de Ciências Sociais</i> , nº 42. |
| Saraceno, Chiara | 1995 | <i>Sociologia da Família</i> , Lisboa, Estampa. |
-

1 Esta agregação teve em conta a influência recíproca da procura irregular dos serviços oferecidos pelos dois ramos e relacionada com a estância termal gerida pela Câmara Municipal de S. Pedro do Sul.

2 Consideramos que os primeiro e terceiro grupos têm características de sazonalidade uma vez que, com regularidade, registam em épocas certas do ano flutuações significativas do nível de ocupação da mão de obra, originando períodos mais ou menos definidos de baixa actividade.

3 Decretos-Lei nº 79-A/89, 418/93 e 57/96.

4 Grande parte dos desempregados e seus familiares estarão hoje, caso não tenham encontrado novo emprego, abrangidos pelo Rendimento Mínimo Garantido, previsto na Lei 19-A/96 de 29 de Junho, dados os seus reduzidos rendimentos e a sua disponibilidade para ingressar em novo emprego.

5 Na sua tese de doutoramento *O paradoxo da pobreza - Portugal 1980-1989*, Alfredo Bruto da Costa demonstra que a pobreza no país ainda é, em termos quantitativos, um fenómeno fortemente rural, já que apenas 27 por cento das famílias pobres vivem em zonas urbanas (1996).

6 Os resultados obtidos por Piselli em estudo realizado em quatro aldeias do distrito de Coimbra corroboram esta conclusão. Grupos de parentes, compadres e vizinhos infiltram-se nalguns sectores do mercado de trabalho influenciando directamente a sua composição: "todos os operários e empregados, procuram estar atentos a qualquer vaga que surja para lá colocarem alguém de família (e estabelecem para o efeito) contactos pessoais com pessoas de posição social mais elevada" (1995, 119).

7 Considera-se reprodução a actividade de reorganizar a força do trabalho gasta na produção, sendo um processo que combina consumos individuais e consumos colectivos, enquanto que por produção se entende como gastos da força do trabalho que se combinam com matérias-primas e instrumentos de trabalho para obtenção de bens e serviços.

8 As (in)decisões de acesso a (novo) emprego por parte das mulheres de Lafões parece estar em concordância com os estudos de P. Mary, que mostram diferenças significativas na presença de homens e mulheres no mercado de trabalho: homens 'na flor da idade', todos maciçamente no mercado de trabalho, a trabalhar a tempo inteiro e mulheres 'na flor da idade', todas fora da norma de assalariamento, a trabalhar a tempo inteiro na família ou em actividade de subsistência. Assim a 'plenitude' da presença masculina no mercado de trabalho parece exigir uma análoga 'plenitude' da presença feminina no trabalho familiar, pelo menos nas fases mais exigentes da formação da família (in Saraceno, 1995:175).

9 Como bem refere Medina Carreira, a propósito da eventual redução das despesas com a protecção social nos países comunitários:

"Se as circunstâncias vierem a impor a redução da capitação da despesa social, nos países ricos da Europa pôr-se-á em causa o supérfluo, eventualmente o necessário. Em Portugal, tornar-se-á ainda mais escasso o essencial" (1995).