



Direitos económicos: um desafio à Europa Social

Manuel Couret Branco

ESTE TEXTO É FINANCIADO PELA **FCT [FEDER/POCI 2010]**

RESUMO:

Tanto a Carta Social Europeia como a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia contemplam os chamados direitos económicos tais como o direito ao trabalho ou à segurança social. Sendo assim os direitos económicos estão formalmente inscritos enquanto objectivos da União Europeia e dos países que a integram. Por seu turno a estratégia de Lisboa consagra também a competitividade económica do espaço europeu como objectivo. O propósito desta comunicação consiste em mostrar como os discursos da competitividade económica, ou seja da economia, e dos direitos humanos podem ser contraditórios. Com efeito promover a competitividade económica seguindo a lógica económica tradicional resulta na maior parte dos casos numa erosão dos direitos económicos consagrados dando como exemplos o Direito ao Trabalho e o Direito à Segurança Social.

PALAVRAS-CHAVE:

Direitos Económicos, Direito ao Trabalho, Direito à Segurança Social, Europa Social, União Europeia, Competitividade Económica.

8

Introdução

“Equivocámo-nos sobre o não no referendo sobre o tratado constitucional europeu. Não se tratou de um não à Europa mas de um não à desregulamentação do mercado de trabalho”. Ao fazer esta afirmação numa entrevista publicada pelo diário parisiense *Le Monde*, em 2 de Novembro de 2008, o ex primeiro-ministro socialista francês Michel Rocard colocava claramente a garantia dos direitos económicos no coração do aprofundamento do projecto europeu. Das palavras de Rocard poder-se-ia deduzir, então, que para os cidadãos europeus seria precisamente essa a essência da Europa. Dito de outro modo, para os europeus, a Europa seria social ou não seria.

Esta desregulamentação do mercado de trabalho a que Rocard alude é, no entanto, tida com um factor de competitividade das economias europeias, uma exigência até da própria luta contra o desemprego, por exemplo, e, nos últimos anos, em vários estados membros da União Europeia, tem-se assistido, com efeito, ao progressivo desmantelamento de um conjunto de mecanismos que protegiam os trabalhadores das vicissitudes do mercado de trabalho, e que em conjunto constituíam uma trama legal visando precisamente garantir o direito ao trabalho, um dos direitos económicos mais emblemáticos. Sendo assim, a desregulamentação do mercado de trabalho levanta desde logo a questão mais vasta do papel que os direitos económicos e sociais, e portanto os direitos humanos em geral, serão chamados a desempenhar no futuro da Europa.

Apesar de ainda hoje haver debate sobre se os direitos económicos e sociais deveriam ser colocados no mesmo pé que os direitos civis e políticos, as grandes declarações sobre direitos humanos aprovadas pela assembleia-geral da ONU afirmam inequivocamente que os direitos económicos e sociais constituem um dos seus aspectos fundamentais. Com efeito, foi sempre declarado que os direitos económicos constituíam um conjunto de direitos assentando no princípio da peremptória obrigação de garantir para todos os indivíduos a satisfação de necessidades sem qual a sua vida, o direito mais fundamental de todos, não seria possível. Começemos, pois por definir sucintamente estes direitos e abordar a sua génese.

Os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

Embora muitos dos que hoje são considerados direitos humanos, civis e políticos ou económicos, sociais e culturais, já estivessem inscritos em algumas constitui-

ções nacionais, a sua universalização, ou dito de outro modo a sua tácita aceitação enquanto legislação internacional consuetudinária, emerge essencialmente das discussões relativas à formação da Organização das Nações Unidas com a assinatura da Carta das Nações Unidas, em São Francisco, a 26 de Junho de 1945. Esta carta virá a ser complementada, mais tarde, pela Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), proclamada em assembleia-geral das Nações Unidas a 10 de Dezembro de 1948. Não querendo correr o risco de cometer uma qualquer injustiça deve, também, sublinhar-se o papel do então presidente dos Estados Unidos da América, Franklin D. Roosevelt que, no seu discurso sobre o Estado da União proferido a 6 de Janeiro de 1941, apelou publicamente a que fossem universalmente reconhecidas a liberdade de expressão, a liberdade religiosa, a liberdade em relação à necessidade e a liberdade em relação ao medo (Ewert, 2004).

Em todos estes momentos os direitos humanos contemplavam as suas dimensões civil, política, económica, social e cultural, sem distinção, ou melhor dizendo sem estabelecer uma qualquer hierarquia de importância. Na DUDH coabitam, então, o direito à presunção de inocência (art. 11º), o direito à liberdade de expressão (art. 19º), o direito ao trabalho (art. 23º), o direito à segurança social (art. 22º) ou o direito à religião (art. 18º), por exemplo. As distinções que darão origem à aprovação de documentos separando estes direitos surgirão mais tarde em virtude do conflito entre os dois grandes blocos político-económicos.

A chamada guerra fria não apenas separou os direitos em dois grandes grupos como retardou, também, a sua implementação já que a DUDH, não sendo um tratado, não tinha verdadeiramente força de lei internacional. Os países ocidentais atribuíram, desde o início, especial importância aos direitos civis e políticos relegando para segundo plano os direitos económicos, sociais e culturais, que em seu entender não constituíam direitos na verdadeira acepção da palavra, mas apenas objectivos louváveis, preferências sociais a que a garantia dos direitos civis e políticos poderia ou não dar expressão. Os países da esfera de influência da União Soviética, assim como alguns países em vias de desenvolvimento, acentuaram, em contraste, os direitos económicos, sociais e culturais.

A colagem da discussão sobre os direitos humanos à guerra fria levou a que apenas em 1966, quase vinte anos depois da aprovação da DUDH, tenham sido aprovados documentos sobre direitos humanos com força de lei. A fractura entre blocos consubstanciou-se, então, na redacção e assinatura de dois pactos distintos estabelecendo os direitos humanos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais

e Culturais (PIDESC). O processo da ratificação duraria ainda mais dez anos, pelo que os dois pactos entrariam em vigor somente em 1976.

Apesar de constituírem, em teoria, as duas faces de um mesmo projecto, e de, até à data, PIDESC e PIDCP terem sido ratificados, respectivamente, por 149 e 152 países, é-se forçado a constatar, todavia, uma certa inferioridade dos direitos económicos e sociais em relação aos direitos civis e políticos. É verdade que o grau de imposição legal da observância destes direitos varia de país para país de acordo com o modo como os mesmos foram transpostos para as respectivas legislações nacionais e, nomeadamente, para os seus textos constitucionais, mas a diferença de estatutos transparece já na própria redacção dos textos do PIDESC e do PIDCP. No PIDCP os Estados Signatários são explicitamente obrigados a garantir imediatamente a grande maioria dos direitos aí enumerados, enquanto no PIDESC os mesmos Estados Signatários apenas se comprometem a trabalhar no sentido da realização dos direitos nele consagrados (Harvey, 2002: 278). Na sua própria formulação os direitos económicos e sociais revestem-se, aliás, de um carácter de aspiração contrastando com o carácter de obrigação de que se revestem os direitos civis e políticos (Osiatynski, 2005).

10

Não serão, pois, de estranhar as palavras proferidas pelo presidente do comité sobre direitos económicos, sociais e culturais da conferência de Viena sobre direitos humanos que teve lugar em 1993, segundo as quais o desrespeito dos direitos económicos, sociais e culturais era tolerado a um nível que chocaria a comunidade internacional se tal se verificasse em relação aos direitos civis e políticos, acrescentando que, apesar da retórica, as violações dos direitos civis e políticos continuam a ser consideradas como muito mais graves, e desde logo consideravelmente mais intoleráveis, do que as violações directas e massivas dos direitos económicos, sociais e culturais (Albuquerque, 2005: 2).

Do conjunto dos direitos inscritos nos 31 artigos do PIDESC faremos referência neste artigo a apenas dois, o direito ao trabalho e o direito à segurança social. Estes dois direitos são de facto aqueles sobre os quais mais se tem debatido e aqueles que mais profundamente interpelam todos os investigadores que se debruçam sobre a questão do futuro da Europa Social (vide Ferrera et al 2000). São também estes direitos que mais frequentemente surgem citados como constituindo obstáculos à competitividade das economias europeias, um dos pilares do projecto europeu que emerge da Estratégia de Lisboa. Nas próximas páginas tentará mostrar-se como a retórica da Europa Social, assente na garantia dos direitos expressos não só nas proclamações da ONU mas também na Carta Social Europeia

(CSE) e na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), conflitua com os princípios constitutivos da teoria económica dominante, aquela que institui a livre concorrência nos mercados como dogma organizador das economias e a sua competitividade como finalidade suprema da sua busca incessante da perfeição.

O Direito ao Trabalho

É na Constituição Francesa de 1793 que algo como um direito humano ao trabalho, isto é o direito de um indivíduo a um emprego livremente escolhido e autorizando uma existência digna, é pela primeira vez explicitamente reconhecido (Harvey, 2002; Tanghe, 1989). Dantes, em lugar de um direito humano, o trabalho seria mais provavelmente tomado como um ultraje. Com efeito, tanto para os gregos da antiguidade como para os romanos, o trabalho, incluindo o trabalho remunerado, era sobretudo considerado uma privação de liberdade (Godelier, 1986; Heilbrunner, 1988; Méda, 1995) e, portanto, a própria ideia de garantir a cada indivíduo o acesso a um trabalho pago pareceria, no mínimo, desprovida de sentido. Na Idade Média e até à Revolução Industrial esta associação entre o trabalho e a privação de liberdade não é tão explícita como na antiguidade mas o carácter depreciativo do trabalho persiste. No século quinze, por exemplo, ser recrutado para trabalhos públicos constituía uma punição (Tanghe, 1989: 109) e no século dezassete, para se certificar que de que os pobres trabalhavam, era por vezes necessário interná-los em fábricas concentracionárias (Polanyi, 1983). Durante largo tempo, então, a sociedade reclamava das pessoas que trabalhassem mais do que as pessoas reclamavam da sociedade um trabalho.

De 1793 em diante e apesar de várias referências feitas ao direito ao trabalho (vide Garnier, 1848; Harvey, 2002; Tanghe, 1989: 109) só passados praticamente século e meio, em 1948, na onda da discussão sobre os direitos humanos levada a cabo pela recentemente criada Organização das Nações Unidas, o direito ao trabalho voltou a beneficiar de um reconhecimento explícito enquanto direito humano. No artigo 23º da (DUDH é, então, proclamado que:

1. Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego.

(...)

3. Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe

permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de protecção social.

Esta proclamação estabelece não só que as pessoas têm direito a um trabalho mas também que este seja decente. Além disso, as pessoas têm direito à protecção contra o desemprego, que deverá ser entendida como um conjunto de mecanismos que protegem o indivíduo de ficar desempregado e não apenas das consequências de ficar desempregado. Por outras palavras este indivíduo tem direito não só a uma compensação monetária por ter ficado sem trabalho, por exemplo, mas também direito a alguma espécie de segurança de emprego, consubstanciada, por exemplo, em contratos de trabalho e em demais legislação laboral.

No que diz respeito ao mesmo direito ao trabalho o PIDESC, por seu turno, proclama o seguinte:

Artigo 6º

1. Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito ao trabalho, que compreende o direito de toda a pessoa ter a oportunidade de ganhar a vida através de um trabalho livremente escolhido ou aceite e comprometem-se a tomar as medidas adequadas para garantir este direito.

3. Entre as medidas que cada um dos Estados-Signatários adopta no presente Pacto para atingir a plena efectividade deste direito, deverá constar a orientação e formação técnico-profissionais, a preparação de programas, normas e técnicas que conduzam ao desenvolvimento económico, social e cultural permanente e à ocupação plena e produtiva, em condições que garantam as liberdades políticas e económicas fundamentais da pessoa humana.

Artigo 7º

Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa gozar de condições de trabalho equitativas e satisfatórias que assegurem, em especial:

- a) Uma remuneração que proporcione como mínimo a todos os trabalhadores:
 - i) Um salário igual pelo trabalho de igual valor, sem distinções de nenhuma espécie;
 - ii) Condições de vida dignas para eles e para as suas famílias, em conformidade com as disposições do presente Pacto.

O direito ao trabalho assume, então, duas dimensões distintas, tanto na DUDH como no PIDESC. A primeira é quantitativa e sustenta que o direito ao trabalho significa a disponibilidade de trabalho para todos, não apenas o direito de competir em igualdade de circunstâncias por oportunidades de emprego escassas (Harvey, 2005: 9; Canotilho, 1984: 35). Não foi por acaso, certamente, que a Carta das Nações Unidas redigida em 1945, proclamava no seu artigo 55º que as Nações Unidas deverão promover *a elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento económico e social*.

A segunda dimensão do direito ao trabalho é qualitativa e diz respeito aos critérios que determinam se um trabalho qualquer pode ser qualificado como trabalho decente. Estes critérios constituem o que se poderia chamar de direitos do indivíduo no trabalho, e tratam de salários, horários de trabalho, condições de trabalho, o direito de formar e aderir a sindicatos que protejam os interesses dos trabalhadores e assim por diante.

Tendo em consideração estas exigências do direito ao trabalho a Europa parece enredada naquilo que aparenta ser uma contradição interna. Em primeiro lugar a versão da CSE entrada em vigor em 1999 e acerca da mesma problemática, proclama:

Parte 1

1) Toda a pessoa deve ter a possibilidade de ganhar a sua vida por um trabalho livremente empreendido;

Parte 2

Artigo 1º

Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito ao trabalho, as Partes comprometem-se a:

1) Reconhecer como um dos seus principais objectivos e responsabilidades a realização e a manutenção do nível mais elevado e mais estável possível de emprego, com vista à realização do pleno emprego;

Enquanto isso a versão da CDFUE entrada em vigor em 2000 afirma no seu Artigo 15º alínea 1 apenas que:

Todas as pessoas têm o direito de trabalhar e de exercer uma profissão livremente escolhida ou aceite.

Nota-se, pois, uma profunda discrepância entre estas duas interpretações que é muito mais do que simplesmente semântica e levanta uma questão muito importante, não só em termos jurídicos como também em termos éticos. Com efeito, o direito a um trabalho não significa o mesmo que o direito de trabalhar. Por outras palavras, não impedir ninguém de trabalhar não significa o mesmo que garantir um emprego para todos.

O Direito à Segurança Social

O direito à segurança social não está muito bem definido em qualquer das proclamações sobre direitos humanos pelo que convém, antes de mais, e para evitar mal entendidos, que se proceda a uma rápida definição daquilo que será considerado como sendo a segurança social nas próximas páginas. A segurança social deve, então, ser entendida como um conjunto de instituições, medidas, direitos, obrigações e transferências cujo propósito é, em primeiro lugar, garantir o acesso à saúde e aos serviços sociais e, em segundo lugar, providenciar uma segurança de rendimento que permita aliviar a pobreza e fazer face aos riscos da vida, isto é obviar à ausência de rendimento por motivos de desemprego, invalidez e velhice (ILO, 2005).

14

Apesar de se poder considerar a luta contra a pobreza no âmbito da segurança social não se deve forçosamente confundir a segurança social com a assistência social. Na segurança social está, de certo modo, implícita a ideia de uma rede de protecção que tem como objectivo assegurar um mínimo de igualdade dos indivíduos face ao aleatório, ao infortúnio, mas não obrigatoriamente um conjunto de medidas tendentes a assegurar uma igualdade em sentido lato, como no que diz respeito, por exemplo, à distribuição de rendimentos.

Olhando para as diferentes proclamações de direitos humanos, a segurança social assumir-se-ia, então, enquanto direito humano porque constitui um pré-requisito à realização de alguns deles como o direito à saúde, o direito a um nível adequado de vida ou ainda à protecção da maternidade (CESCR, 2006). A propósito da segurança social, a DUDH proclama que:

Artigo 22º

Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.

Artigo 25º

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.

No PIDESC esta questão é retomada no seu artigo 9º que determina que:

Os Estados-Signatários no presente Pacto reconhecem o direito de toda a pessoa à segurança social incluindo ao seguro social.

Ao contrário do que sucedia com a interpretação do direito ao trabalho não parece haver contradição entre os dois textos Europeus no que concerne à segurança social. Com efeito na CDFUE é dito a propósito da segurança social que:

Artigo 34º

Segurança social e assistência social

1. A União reconhece e respeita o direito de acesso às prestações de segurança social e aos serviços sociais que concedem protecção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência ou velhice, bem como em caso de perda de emprego, de acordo com o direito comunitário e as legislações e práticas nacionais.

Sobre esta matéria a CSE é ainda mais eloquente; assim é aí dito que:

Parte 1

12) Todos os trabalhadores e os seus dependentes têm direito à segurança social;

Parte 2

Artigo 12.º

Direito à segurança social

Com vista a assegurar o exercício efectivo do direito à segurança social, as Partes comprometem-se:

1) A estabelecer ou a manter um regime de segurança social;

- 2) A manter o regime de segurança social num nível satisfatório, pelo menos igual ao necessário para a ratificação do Código Europeu de Segurança Social;
- 3) A esforçar-se por elevar progressivamente o nível do regime de segurança social;

Direitos Económicos e Acção Pública

A grande questão que devemos colocar agora diz respeito ao modo como as políticas levadas a cabo pelos estados membros da União Europeia, por exemplo, se identificam com a promoção dos direitos económicos. Neste sentido, uma política europeia de promoção do direito ao trabalho deverá caracterizar-se por procurar alcançar o pleno emprego e por, ao procurar alcançá-lo, não pôr em causa outros direitos consagrados, nomeadamente os direitos no trabalho assim como os preceitos económicos duma vida digna. Serão, assim, confrontados os principais traços característicos das políticas ditas de promoção de emprego com as exigências da garantia do direito ao trabalho.

No que concerne à segurança social a questão que mais se tem colocado diz respeito à definição da entidade responsável pela garantia desses direitos. Isto é se a segurança social deve ser fornecida por entidades privadas ou pelo Estado. Com efeito numa discussão que teve lugar em Genebra no seio do Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais foi claramente transmitida a preocupação suscitada pelo facto de que uma grande quantidade de países que vinham assegurando um certo nível de protecção social estavam a transferir uma parte das responsabilidades para o sector privado (CESCR, 2006).

As Políticas de Desregulamentação do Mercado de trabalho

Em primeiro lugar passemos, pois, em revista as políticas ditas de desregulamentação do mercado de trabalho. Não se trata aqui de fazer uma análise da sua eficácia na luta contra o desemprego pois não existe consenso sobre tal matéria, mas de aferir do respeito pelos dois objectivos essenciais do direito ao trabalho tal como foram definidos anteriormente. Sob a designação de políticas de desregulamentação do mercado de trabalho encontram-se medidas como a diminuição da influência dos sindicatos, a introdução de uma maior flexibilidade salarial, que pode, por exemplo, consistir no questionamento da ideia da existência de um salário mínimo, e a redução dos mecanismos de protecção do emprego.

A excessiva protecção do emprego desencorajaria a criação de emprego porque se parte do princípio de que um emprego criado em período de aquecimento da economia se transformaria, desde logo, num passivo se a empresa não puder suprimi-lo em eventual período de arrefecimento da dita economia. Nesta perspectiva a empresa preferirá não criar um emprego mesmo que as condições económicas o permitam e até aconselhem, transformando assim a protecção ao emprego num obstáculo à criação de novos empregos. A rigidez salarial, por sua vez, é considerada um obstáculo à criação de emprego porque entrava o ajustamento da oferta e da procura de trabalho. Por outras palavras, a impossibilidade de oferecer remunerações abaixo de um determinado nível impede que uma empresa proponha empregos que poderiam até ser aceites pelas pessoas. Finalmente, e no que concerne aos sindicatos, o seu comportamento contribuiria para o fomento de todos os males anteriores. De facto a rigidez salarial e a protecção ao emprego constituem um dos aspectos mais marcantes da intervenção dos sindicatos no mercado de trabalho.

Independentemente da sua eventual eficácia na redução da taxa de desemprego, estas políticas são particularmente ameaçadoras para os aspectos qualitativos do direito ao trabalho, e por essa razão não podem ser qualificadas de políticas tendentes à sua promoção. Com efeito, os objectivos da decência do emprego e da faculdade do mesmo em proporcionar uma existência digna aos trabalhadores costumam sair bastante abalados da aplicação deste conjunto de políticas. Assim, segundo a própria Comissão Europeia a flexibilidade salarial era, em parte, responsável pelo crescente dualismo social consubstanciado no aumento da desigualdade e da pobreza (Comissão Europeia, 1994: 153). Nos Estados Unidos, num dos períodos áureos da vigência da filosofia da desregulamentação, entre 1979 e 1990, a proporção da população a trabalhar a tempo inteiro que vivia abaixo do limiar da pobreza passou de 12% para 18% (Krugman, 1994).

Nos Estados Unidos, ainda, o salário médio, em meados dos anos noventa terá caído até ao seu nível dos anos cinquenta (Fitoussi, 1996: 88) e o rendimento dos 20% de americanos mais pobres, segundo o US News and World Report desceu aproximadamente em 19% entre 1978 e 1993 enquanto o rendimento dos 20% mais ricos subiu em 18% (apud Julien, 1995). Em resultado desta evolução a relação entre o rendimento dos 20% da população mais ricos e o rendimento dos 20% da população mais pobres passou de 7,5 em média no período entre 1975 e 1986 (PNUD, 1990) para 8,4 em 2000 (PNUD, 2004). Na União Europeia as grandes diferenças registadas nos conteúdos das políticas de emprego são também

responsáveis, em parte, pelas diferenças registadas ao nível da desigualdade. Assim, na Europa a 15 os únicos países que não viram a desigualdade diminuir, e pelo contrário aumentar, foram aqueles que justamente seguiram de mais perto a filosofia da desregulamentação do mercado de trabalho, tais como a Holanda, a Irlanda e o Reino Unido (PNUD, 1990; PNUD, 2004).

No que diz respeito aos trabalhadores pobres a situação é, hoje, aparentemente menos preocupante do que na última década, mas ainda assim é suficientemente grave para continuar a exigir todo o cuidado. Assim, se a pobreza atinge 6 a 8% dos trabalhadores na União Europeia contra 10% nos Estados Unidos (Lefresne, 2006) a impressão de relativa melhoria resulta sobretudo do progressivo apagamento da noção de tempo em muitos economistas. Tome-se o exemplo da França. Se em 2001, 5,4% das famílias de trabalhadores auferindo pelo menos um salário viviam abaixo do limiar de pobreza, esse número era de 3,9% em 1970, uma altura em que a economia estava numa situação próxima do pleno emprego (Lefresne, 2006). Ora se é expectável, o que não quer dizer aceitável, que as famílias atingidas directamente pelo desemprego vejam o seu rendimento descer abaixo do limiar da pobreza, já não será tão líquido assim que muitas famílias que mantiveram o seu emprego se encontrem na mesma situação. Tal fenómeno decorre em grande parte da desregulamentação do mercado de trabalho que afecta, essencialmente, as condições de trabalho e de remuneração dos empregados.

A suavização da protecção do emprego, por seu turno, é responsável, por aquilo que se convencionou chamar de trabalho precário (vide Lefresne, 2006; Boltanski and Chiapello, 1999), como por exemplo o trabalho com contratos a termo certo ou mesmo sem vínculo através do artifício da prestação de serviços por trabalhadores assalariados travestidos de empresários em nome individual. Para além dos efeitos negativos sobre o bem-estar dos trabalhadores, decorrentes da insegurança acrescida que implica, o trabalho precário tem, ainda, impedido que muitos deles possam usufruir de vários outros direitos e benefícios inscritos nos direitos económicos, como o direito à greve e a férias pagas, por exemplo.

A progressiva irrelevância do moderno contrato de trabalho é, a este propósito, particularmente alarmante. Antes da existência do contrato de trabalho aquilo que era remunerado era a tarefa e não o trabalho, colocando o trabalhador numa posição de fraqueza no processo negocial. O contrato de trabalho, em contraste, introduziu dois elementos fundamentais numa lógica de garantia de direitos no trabalho. Em primeiro lugar introduziu direitos e deveres promovendo, desde logo, uma maior igualdade entre as partes intervenientes na transacção laboral e, em

segundo lugar proporcionou um reconhecimento verdadeiro da entidade trabalhador e, portanto, o reconhecimento do trabalhador como personagem central da sociedade moderna (Méda, 1999). Finalmente, a redução da influência dos sindicatos é claramente contrária ao texto do PIDESC que reconhece especificamente no seu artigo 8º alínea a) o direito a formar sindicatos e a aderir ao sindicato da sua preferência. Em conclusão a criação de empregos em resultado deste conjunto de medidas incidindo sobre o mercado de trabalho muito dificilmente poderiam habilitar-se ao título de medidas de promoção do direito ao trabalho.

Frequentemente anexadas às políticas de desregulamentação do mercado de trabalho surgem, ainda, as reformas operadas nos sistemas de compensação do desemprego. Este conjunto de medidas parte do princípio de que compensações demasiado generosas, como elevadas taxas de substituição ou uma longa duração do período durante o qual as compensações são atribuídas, reduzem tanto a intensidade da procura de emprego como a mobilidade geográfica dos desempregados, contribuindo, então, para aumentar o nível do desemprego (Borjas 2005; Shackleton, 1998). A redução do conjunto destas compensações deveria, supostamente, estimular, então, os trabalhadores desempregados a aceitar mais facilmente empregos que de outro modo recusariam. O primeiro comentário que tal raciocínio sugere é que, do ponto de vista do objectivo essencial de preenchimento do hiato entre oferta e procura de trabalho, estas propostas não pretendem promover sequer o direito ao trabalho. Com efeito, o objectivo, aqui, é obrigar os trabalhadores a aceitar os empregos disponíveis, não criar uma maior disponibilidade de empregos.

A este argumento a OCDE, no seu relatório sobre as Perspectivas do Emprego de 2006, responde que o subsídio de desemprego, fazendo diminuir o custo de oportunidade da inactividade, ou seja tornando menos desvantajosa a permanência no desemprego, é afinal responsável pelo aumento do preço que as empresas são obrigadas a pagar para arrancar os desempregados às delícias da sua ociosidade (Cordonnier, 2006). Seguindo, então, a lógica do mercado de trabalho este aumento do preço do trabalho provocaria uma redução na procura de trabalho, ou por outras palavras na oferta de emprego, causando desemprego. Esta maravilhosa peça de retórica demonstra com esta simplicidade toda a validade do princípio de que a interferência no mercado de trabalho é, no fundo, o principal responsável pelo desemprego.

O segundo comentário diz respeito à insidiosa sensação de que, nas suas entrelinhas, o discurso que sustenta estas políticas pretende sobretudo culpabilizar o

desempregado pela situação em que se encontra (vide Forrester, 1996). De facto, ao atacar as compensações ao desemprego sob a capa de uma política de emprego fica muito claro que, de acordo com esta visão do problema, o principal obstáculo à redução da taxa de desemprego é constituído pelos próprios desempregados e que, por outro lado, a única solução encontrada consiste em forçá-los a trabalhar sob a ameaça da miséria, um esquema pré-industrial de trabalho obrigatório revisitado, simplesmente. Ora, era precisamente isso, que se pretendia evitar quando se escreveu a propósito do direito ao trabalho que este consistia *no direito de todos à oportunidade de ganhar a sua vida através de um trabalho escolhido ou aceite livremente*. Com efeito, estará um indivíduo a agir de modo verdadeiramente livre quando é obrigado a aceitar um determinado emprego para viver porque o subsídio de desemprego lhe foi retirado?

Não obstante ser minha intenção não me pronunciar sobre a eficácia dos instrumentos analisados na sua luta contra o desemprego, o recorrente abuso deste argumento para convencer a população de muitos países europeus a prescindir de inúmeros direitos consagrados, exige uma urgente desmistificação. Em primeiro lugar, não existe uma demonstração isenta de ambiguidades sobre o bem fundado desta interpretação do desemprego nem da eficácia das políticas nela inspiradas para reduzir, de facto, e de modo significativo, o desemprego (Altman, 2004). No entanto, e apesar disso, estas políticas foram sendo aplicadas ao longo dos últimos tempos e, inclusivamente, endurecidas. É habitual ouvir-se dizer, por exemplo, que a excessiva generosidade dos sistemas de protecção dos trabalhadores europeus, empregados e desempregados, quando comparados com o vigente nos Estados Unidos, explicariam uma boa parte da diferença constatada nas actuais taxas de desemprego, sugerindo, assim, que a menor regulamentação do mercado de trabalho norte-americano seria a prova viva de que a excessiva regulamentação é causadora de desemprego.

Este argumento é simplesmente falacioso, para não dizer revelador da despudorada má fé que caracteriza o discurso dos seus defensores. Se compararmos os números actuais relativos à taxa de desemprego da maioria dos países europeus com a que se verifica nos Estados Unidos um observador incauto poderia daí retirar, quiçá, alguma conclusão abonatória da desregulamentação. No entanto, é bom sublinhar que o mesmo diferencial de protecção social existia já em 1960 e, nessa altura, a taxa de desemprego registada nos Estados Unidos era consideravelmente superior àquela que vigorava nos generosos países europeus. Se apesar destas dúvidas a tendência para a desregulamentação do mercado de trabalho não foi

invertida, nem sequer moderada, a conclusão que me parece mais plausível extrair é a de que a desregulamentação do mercado de trabalho não tem verdadeiramente por objectivo senão a própria desregulamentação do mercado de trabalho.

Por outras palavras, a coberto da consensual luta contra o desemprego, o que está em jogo com a desregulamentação do mercado de trabalho é a obtenção de um desequilíbrio de forças entre os dois grandes grupos de agentes envolvidos na transacção laboral, invertendo em detrimento dos trabalhadores a tendência que se havia verificado até meados dos anos setenta do século passado. No seu já citado relatório de 2006 sobre as Perspectivas de Emprego, a OCDE afirma a dado passo, e sem quaisquer precauções, que os subsídios de desemprego são susceptíveis de acentuar as reivindicações salariais dos trabalhadores (Cordonnier, 2006). Como se vê, a desregulamentação, e no seio desta a redução dos subsídios de desemprego, mostra claramente ao que vem, trata-se, no fundo, de operar uma distribuição do rendimento mais favorável ao capital em relação ao trabalho.

Políticas Activas de Criação de Emprego

As políticas activas de criação de emprego levadas a cabo por parte do Estado podem dividir-se em dois grandes grupos. O primeiro consiste na criação directa de postos de trabalho no próprio seio do Estado e, o segundo, na criação indirecta de emprego através da atribuição pelo Estado de incentivos para a criação de postos de trabalho no sector privado da economia. Se exceptuarmos a criação de postos de trabalho que poderão normalmente decorrer da própria actividade do Estado, o primeiro tipo de criação de emprego é habitualmente enquadrado no âmbito do conceito de Estado enquanto empregador de último recurso (vide Méda, 1995; Tanghe, 1989; Harvey, 1999). Com este sistema o Estado encarrega-se ele próprio de colmatar a diferença entre a oferta e a procura de trabalho, colmatando a diferença registada entre os empregos fornecidos pelos diferentes sectores da economia, pública ou privada, e os necessários para fornecer um emprego a todos os cidadãos que desejem e possam trabalhar.

Apesar da presumível eficácia de uma política dotada deste grau de voluntarismo, e mesmo admitindo o respeito integral pelos direitos no trabalho, não se deve automaticamente concluir que esta acção responde a todas as exigências de uma política de garantia do direito ao trabalho, contudo. Em primeiro lugar uma intervenção deste género colocaria o fardo do direito ao trabalho exclusivamente sobre o Estado, com todas as consequências orçamentais daí decorrentes, e que se

revestem de especial acuidade num momento em que a palavra de ordem na Europa consiste precisamente no combate ao défice orçamental e em que o progressivo apagamento do Estado enquanto actor da vida económica parece constituir o seu principal desígnio político.

A segunda objecção que se poderia colocar diz respeito ao tipo de empregos a criar de acordo com esta metodologia. Com efeito, se os empregos que o Estado se propõe criar directamente respondem a uma necessidade de fornecimento de bens públicos, dever-nos-emos, então, interrogar sobre as razões pelas quais os empregos referidos não terão ainda sido fornecidos, no âmbito duma resposta à manifesta procura por estes bens e não apenas no seguimento da lógica de criação de emprego. Se estes empregos, pelo contrário, se situarem fora da esfera da produção de bens públicos para satisfazer a procura por bens privados, dever-nos-emos, agora, interrogar sobre as razões pelas quais o sector privado não terá dado resposta a esta procura até ao momento, assim como sobre a natureza de um sistema económico que deixa insatisfeita uma parte substancial das necessidades da população.

22

Finalmente, se estes empregos não corresponderem a qualquer destes perfis, ou seja se não acrescentarem qualquer utilidade, dever-nos-emos interrogar sobre as razões pelas quais as pessoas deveriam perder o seu tempo no desempenho de um trabalho inútil. É bom não esquecer que nas proclamações do direito ao trabalho é claramente afirmado que em ordem a garantir o direito ao trabalho os Estados Signatários devem adoptar programas e medidas que *conduzam ao desenvolvimento económico, social e cultural permanente e à ocupação plena e produtiva*, não tomando, aqui, em consideração aquilo a que poderíamos chamar de empregos meramente ocupacionais.

O segundo grande grupo de medidas activas de criação de emprego diz respeito aos incentivos à criação de postos de trabalho por parte do sector privado. O tipo de medidas que normalmente caracterizam este grupo consistem, por exemplo, em subsídios aos salários ou benefícios fiscais atribuídos a cada novo emprego criado. Todavia, aquilo que parece uma boa ideia poderá mais uma vez não o ser tanto assim. Por um lado, afigura-se questionável que, sendo o desemprego um prejuízo social decorrente, em parte, da lógica de funcionamento da economia capitalista de mercado, a responsabilidade da execução do direito ao trabalho deva recair exclusivamente sobre o Estado. Por outro lado a pertinência desta medida tem levantado algumas dúvidas.

Com efeito, existem dúvidas quanto à eficácia destas medidas em resultado dos efeitos de substituição frequentemente verificados. Por efeito de substituição entende-se, por exemplo, a criação por parte de uma empresa de um emprego beneficiando de subsídio ou de abatimento fiscal em substituição de um emprego anteriormente eliminado pela mesma empresa (Le Goff, 1996). Neste caso a empresa em questão não está a criar emprego mas, simplesmente, a substituir um emprego não subsidiado por outro subsidiado, não se vislumbrando, aqui, qualquer acto merecedor de prémio ao abrigo da promoção do direito ao trabalho. Este tipo de comportamento é relativamente fácil de evitar, no entanto, desde que estejam previstas cláusulas que especifiquem que as empresas que beneficiem dos subsídios não possam despedir trabalhadores num determinado horizonte temporal e também o não tenham feito durante um determinado lapso de tempo antes de aderir ao sistema.

Um outro fenómeno, mais difícil de detectar e, portanto, de contrariar, é o chamado efeito de bonificação, ou de oportunidade, que descreve uma situação na qual a empresa beneficia de subsídios ou de abatimentos fiscais para criar empregos que a referida empresa em boa lógica económica criaria de qualquer modo mesmo não existindo os benefícios em questão. Neste caso, também, o incentivo do Estado não produz qualquer efeito na criação de emprego, constituindo, portanto um desperdício de fundos públicos. Em ambos os casos descritos acima aquilo a que se assiste é a uma externalização de custos de produção por parte das empresas, isto é a uma redução do custo médio de cada unidade de trabalho a expensas do erário público. Em lugar de promover o direito ao trabalho este tipo de incentivos do Estado atribui, antes, um bónus injustificado às empresas e procede, sobretudo, a uma transformação de custos sociais em lucros privados, a uma socialização do prejuízo em contrapartida de uma privatização dos benefícios.

Em França, por exemplo, o montante de subsídios distribuídos às empresas em nome do desemprego cifrou-se em 24,5 biliões de Euros, o que significa que terá sido multiplicado por 40 desde 1973 (Lefresne, 2006) ao mesmo tempo que o desemprego não parava de crescer. Em França, ainda, em 2004, algo como 8,5 milhões de trabalhadores viram os seus salários complementados por subsídios estatais. Uma vez mais, em lugar de reduzir o desemprego, o efeito mais notório desta medida foi o de atribuir mais um prémio às empresas, permitindo-lhes eximir-se da obrigação de pagar salários decentes aos seus trabalhadores (vide Lefresne, 2006).

O célebre édito de Speenhamland, de 1795 oferece-nos, sobre esta matéria, uma narrativa muito edificante (vide Polanyi, 1983). Este édito atribuía, precisamente, aos trabalhadores rurais ingleses um complemento de salário, financiado por uma taxa cobrada aos proprietários, e justificado por parte do Estado na necessidade de garantir o direito dos pobres à vida. Os resultados desta intervenção foram em larga medida semelhantes aos descritos acima. Os grandes proprietários de terra aproveitaram a oportunidade destes complementos para reduzir os salários dos seus trabalhadores e, assim, aumentar os lucros pois os acréscimos sofridos nos impostos foram mais do que compensados pela referida redução nos salários (Tanghe, 1989: 191).

Os pequenos agricultores, pelo contrário, viram-se amplamente prejudicados com esta medida, pois não retiraram qualquer benefício em termos de custo de produção dado que não empregavam mão-de-obra assalariada, sendo, contudo, obrigados a suportar os acréscimos de impostos. Mais, os muito pequenos agricultores que tinham por hábito complementar o rendimento retirado da sua terra com a prestação de trabalho assalariado aos grandes proprietários ficaram em, ainda, pior situação. De facto, para além de serem obrigados a pagar as taxas não podiam beneficiar do complemento de salário, vedado que este lhes estava em virtude de serem também proprietários, acabando, então, no final, por pagar mais impostos e auferir um rendimento inferior (Tanghe, 1989: 191). Assim, com o édito de Speenhamland, também chamada lei dos pobres, o fundo da escala social pagou relativamente mais do que o topo e recolheu substancialmente menos benefícios, transformando esta intervenção num exemplo ilustrativo a preceito de como os pobres são frequentemente chamados a pagar as políticas que supostamente os deveriam beneficiar e, ainda por cima, a contribuir para aumentar os lucros dos ricos.

Assim, qualquer intervenção no sentido de baixar os custos do trabalho, recorrendo a subsídios ao emprego financiados pelo erário público, resulta sobretudo numa repartição do rendimento mais favorável ao capital, em detrimento do trabalho. Este processo entende-se facilmente quando se sabe que o essencial da tributação incide sobre os rendimentos do trabalho (vide Gorz, 1997). A maior responsabilidade da manutenção de um nível de emprego compatível com a garantia do direito ao trabalho caberia, então, àqueles que têm um emprego, o que constitui uma outra interpretação típica da teoria dominante. Os principais inimigos dos desempregados seriam então os próprios empregados, e desde logo caber-lhes-ia, logicamente, uma maior comparticipação nos custos da resolução do desemprego.

Estado, mercado e responsabilidade pela garantia do direito à segurança social

Para dar uma resposta à questão da responsabilidade no fornecimento de segurança social devemos em primeiro lugar definir a natureza do dito serviço em termos económicos. Assim, recorrendo aos conceitos de bem privado e bem público, com as suas *nuances* de bem comum e bem colectivo, como classificaríamos a segurança social? No caso de um serviço como este não existe rivalidade no consumo porque ao beneficiar-se da segurança social não se está a retirar a ninguém a possibilidade de dela beneficiar ao mesmo tempo. Por outro lado, existe a possibilidade de exclusão. Sendo assim, poderíamos classificar a segurança social como um serviço colectivo. Isto significa que, do ponto de vista teórico, o fornecimento de segurança social não está vedado à intervenção do sector privado. Aliás, em alguns países como nos Estados Unidos, a segurança social é essencialmente um negócio privado.

O problema que se levanta, aqui, é que a característica de exclusão, que permite a intervenção privada, autoriza também a privação de direitos do indivíduo por parte da empresa fornecedora do serviço, o que como é óbvio, faz da segurança social um serviço substancialmente diferente de outros serviços colectivos como o da televisão por cabo. De facto, o direito à televisão por cabo não consta em qualquer proclamação conhecida sobre direitos humanos, e por essa razão a exclusão do benefício desse serviço para quem não está disposto a pagar não deverá suscitar, sob este ponto de vista, qualquer inquietação.

Apesar deste argumento, porventura, bastar para convencer da bondade da ideia de fornecimento público da segurança social, é possível, contudo, apresentar outros mais. O primeiro destes diz respeito à eficácia, sendo que eficácia significa, aqui, a cobertura correcta do risco. Com efeito, o mercado do seguro como qualquer mercado inter-temporal é afectado por problemas ao nível dos incentivos e da informação. Estes problemas explicam, por exemplo, porque razão uma companhia de seguros privada nunca conseguiu, verdadeiramente, oferecer um produto que permita cobrir de forma adequada o risco de desemprego. O principal motivo desta ausência do sector privado na oferta de um produto que teria à partida bastante procura assenta no facto de que o verdadeiro rendimento individual de actividade é difícil de observar em cada momento do tempo (Piketty, 1997).

No caso do desemprego que rendimento deve ser inscrito no momento da redacção do contrato, aquele que auferir nesse momento, aquele que estará auferir no momento em que perder o emprego? Como calcular o prémio a pagar para usu-

fruir da garantia de um rendimento que se desconhece à partida; como actualizar os prémios, com que frequência? Para além disso, o indivíduo no que diz respeito ao seguro revela frequentemente uma tendência para subestimar não só o risco como também o próprio rendimento sobre o qual deverá ser calculado o prémio. Deste ponto de vista o Estado possui uma capacidade superior à da empresa privada para determinar não só o rendimento em causa mas também a elegibilidade da prestação.

Um outro factor decisivo para a atribuição de carácter público a um seguro de desemprego consiste no fenómeno de anti-selecção (Piketty, 1997). Imaginemos, o que não é difícil, que alguns trabalhadores estão mais expostos ao risco de perder o seu emprego do que outros. É, então, natural que a concorrência entre companhias de seguros leve a que sejam atraídos sobretudo os clientes com risco baixo e se possível excluídos os de risco elevado. Este problema poderia ser eventualmente minorado se os rendimentos estivessem de certo modo indexados ao risco de desemprego. Assim, quanto maior fosse o risco de desemprego maior seria o salário e maior seria também o prémio de seguro. Mas não só tal não ocorre na realidade, como também poderíamos considerar uma injustiça que os indivíduos que sofrem de maior insegurança de emprego devam, para além disso, pagar mais pela segurança contra o desemprego.

No que diz respeito ao seguro no domínio da saúde a principal justificação económica do fornecimento público de segurança social reside no facto de apenas o vendedor do produto saúde, ou seja o médico, poder verdadeiramente medir o valor da saúde, o que poderá significar preços e níveis de consumo excessivos a serem suportados pelos beneficiários de um eventual seguro (Piketty, 1997). É paradigmático que as mais elevadas despesas de saúde se verifiquem justamente nos países em que a maior parte dos seguros de saúde são privados. Por outro lado, mesmo que existam, de facto, países em que o essencial dos seguros de saúde é privado, não existe nenhum em que a totalidade o seja. Por outro lado um sistema puramente privado não deixaria de procurar calcular o risco de saúde de cada um dos subscritores conduzindo ao mesmo tipo de problemas identificados acima com um eventual produto privado de seguro de desemprego.

Façamos agora o mesmo tipo de análise para as reformas. O principal problema reside, aqui, na imperfeição dos mercados quando se trata de transferir o rendimento entre a idade de actividade e a idade da reforma (Piketty, 1997). Por outras palavras, através do sistema da capitalização uma firma privada não consegue assegurar, no final do período de actividade, um nível de rendimento satisfatório

para o beneficiário sem fazer aplicações financeiras. A incerteza inerente a qualquer tipo de aplicação, por definição, retira a uma reforma obtida através deste sistema o epíteto de segurança. É claro que os modernos sistemas de gestão de carteiras permitem reduzir substancialmente o risco e até por vezes auferir reformas mais elevadas do que um sistema público típico, embora a história financeira mais recente sugira que em lugar de redução do risco se deveria dizer transferência deste mesmo risco. No entanto, poder-se-á facilmente argumentar que não se trata de segurança social mas de investimentos, dois conceitos muito distintos. Pesados os prós e os contras um indivíduo poderá preferir um produto a outro mas isso não altera em nada o facto de que se tratam de produtos substancialmente diferentes.

Mesmo que se pudesse demonstrar que em média as pessoas que optam por um esquema privado auferem um rendimento superior aos que optam por um esquema público, partindo do mesmo nível de rendimento durante a vida activa, ainda assim, em nada a questão se alterava. Emerge aqui a questão do conflito entre direito e utilidade (vide Branco, 2009). Uma reforma na lógica da segurança social pública é um direito que pode até conferir menor utilidade do que o rendimento obtido através de um esquema de capitalização privado. No entanto este rendimento é garantido a priori, o que constitui a essência da providência de um direito, enquanto no caso do esquema privado o rendimento obtido constitui o resultado a posteriori de uma aplicação, ao qual está, ademais, apenso um determinado grau de probabilidade de ocorrência.

Apesar destas dificuldades teóricas, e também práticas, às quais se devem acrescentar questões de ordem ética, a pressão para uma ainda maior transferência de responsabilidades para o sector privado têm-se feito sentir um pouco por toda a Europa. Os defensores mais acérrimos desta transferência costumam invocar, sobretudo, a dificuldade, para não dizer a impossibilidade, da parte do sistema público, isto é do Estado, em garantir a sustentabilidade da segurança social. Por uma série de razões que seria demasiado longo aqui invocar as despesas revelariam uma tendência para crescer, enquanto as receitas, pelo contrário, obstinar-se-iam em estagnar, quando não em decrescer. Não se trata aqui de negar aquilo que parece ser evidente, o desequilíbrio de muitos sistemas de segurança social públicos, mas de lançar luz sobre algumas questões que têm sido manifestamente tratadas com alguma superficialidade no debate público.

Do conflito entre o económico e o social

Do que se disse anteriormente o principal argumento contra a segurança social pública assenta no facto de que ela seria demasiado cara e demasiado constrangedora para as economias nacionais numa era de competitividade global. A contra-argumentação que se pretende aqui apresentar tomará duas direcções diferentes, o que não quer dizer forçosamente opostas. Por um lado tratar-se-á de refutar este argumento mostrando que a segurança social, por cara que seja, não é insuportável face à riqueza que as sociedades têm vindo a acumular, e que também não está demonstrado cabalmente que constitua um fardo esmagador para a competitividade das economias. Por outro lado, tratar-se-á de mostrar como os constrangimentos que os sistemas públicos de segurança social podem, de facto, colocar às economias foram, em parte, desejados por aqueles que sempre contestaram a própria ideia de segurança social.

Diz-se, então, que a segurança social é cara e está acima das nossas possibilidades, que se transformou-se com o evoluir dos tempos como que num produto de luxo. É absolutamente extraordinário que se possa considerar que um sistema nascido numa Europa Ocidental em ruínas após a segunda guerra mundial e que funcionou durante largo tempo enquanto se procedia ao épico esforço da sua reconstrução, possa ser, hoje, considerado incomportável por uma sociedade cuja riqueza por habitante foi multiplicada por três entre 1950 e 1980 (Bairoch, 1986: 393), momento em que a teoria económica ultra liberal iniciou a sua resistível ascensão, tendo esta mesma riqueza voltado a triplicar desde então (PNUD 2000: 181). Mesmo que essa riqueza tivesse estagnado tal não poderia de modo nenhum servir de argumentação para pôr em causa a segurança social, no entanto. Amartya Sen mostra como, no Reino Unido, a melhoria da esperança de vida durante o século vinte não esteve ligada ao aumento da riqueza, como alguns poderiam pensar, mas a opções políticas.

Os períodos em que a esperança de vida aumentou mais rapidamente coincidiram, surpreendentemente ou não, com os períodos em que se assistiu a um menor crescimento económico, precisamente durante as duas grandes guerras mundiais. De acordo com Sen estes progressos foram obtidos graças às transformações sociais alimentadas pela onda de solidariedade e de coesão nacional que o estado de guerra proporcionou, e que se consubstanciaram no aumento da despesa pública em serviços sociais (Sen, 1999: 75). Se durante os momentos mais dramáticos da história recente do Reino Unido foi possível intensificar a solidariedade social com uma melhoria substancial de alguns dos direitos económicos e sociais, como

se poderá argumentar, hoje, que tal constitui um luxo. O argumento de que a segurança social que foi possível providenciar em tempo de guerra constituiria, em tempo de paz e de inigualável prosperidade, um luxo sem o qual os cidadãos teriam de se resignar a viver doravante, não só não é fundamentado como é simplesmente um absurdo.

Este argumento, longe de constituir um caso único, insere-se numa lógica argumentativa que regularmente é avançada para contrariar o progresso social, aliás. A ideia de que a segurança social seria demasiado cara faria, assim, parte das três figuras de retórica da ideologia conservadora identificadas por Albert O. Hirschman, sustentando a primeira que toda a acção que vise directamente a melhoria de qualquer aspecto da ordem política, social ou económica apenas serve para agravar a situação que se procura corrigir, a segunda que toda a tentativa de transformar a ordem social é vã e a terceira que o custo destas reformas é demasiado elevado (Hirschman, 1995).

Um outro tipo de críticas dirigidas à segurança social, e ao Estado providência em geral, insiste numa outra faceta da retórica conservadora, a de que as acções tendentes a promover certos direitos positivos, para além de caras, podem pôr em causa outros direitos tão ou mais importantes. Um exemplo deste tipo de crítica é formulado por Friedrich von Hayek que argumenta que a liberdade é ameaçada sempre que o Estado se arrogue o poder de fornecer em exclusividade determinados serviços, poder esse que será usado para coagir de forma discricionária os indivíduos tendo em vista a realização dos seus objectivos (Hayek, 1960: 289-290). O argumento utilizado, aqui, é o de que a existência de um direito humano à segurança social seria incompatível com o mais importante de todos os direitos na opinião de Hayek, a liberdade do indivíduo, porque implicaria de modo mais ou menos explícito uma redistribuição dos rendimentos e portanto uma inaceitável expropriação do indivíduo.

Apesar de estes argumentos assentarem perfeitamente na ideologia liberal, a opinião pública e os decisores políticos, mesmo os mais conservadores, não os acolheram como Hayek com certeza esperaria. De facto, no pós segunda guerra mundial os princípios gerais do Estado Providência eram defendidos por quase todos os quadrantes políticos e a ideia de que estes poderiam, no fundo, constituir um atentado à liberdade individual preocupava muito pouca gente. Os argumentos da retórica contrária à segurança social começaram, então, a apontar para uma outra direcção. A partir dos anos setenta do século vinte, a segurança social deixou, assim, de ser um problema para a liberdade individual para se transfor-

mar num fardo para as economias, constringendo-lhes a competitividade e, por conseguinte, limitando-lhes o potencial de crescimento.

Em Maio de 2006, durante uma reunião do Comité sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, o vice-presidente regional para a Europa da associação patronal International Organization of Employers, Michel Barde, afirmou a propósito da segurança social que qualquer modelo que se queira adoptar deverá ter em consideração as realidades sócio-económicas dos diversos países de modo a assegurar o equilíbrio entre os recursos exigidos para providenciar este direito e os necessários à manutenção do emprego, da competitividade e do crescimento económico (CESCR, 2006). Michel Barde afirmava, assim, a crença liberal na existência de um *trade-off* entre a segurança social e a competitividade.

Apesar da frequência com que se recorre a este tipo de argumentos, não é difícil, no entanto, pôr as suas fragilidades a descoberto. Em primeiro lugar como mostrou Paul Krugman (1994a), o conceito de competitividade aplicada à nação não faz qualquer sentido. Uma empresa pode de facto ser competitiva, porque é, por natureza efémera; uma nação, mesmo que se transforme ou dissolva noutra nação, não é efémera, os territórios não desaparecem e os seus habitantes também não, excepto em caso de cataclismo. Uma nação, ao contrário duma empresa, não cessa, pois, a actividade. A empresarialização das nações, segundo Krugman, é não só um engano mas também um perigo porque orientaria as políticas na direcção errada.

Uma estratégia de relacionamento entre nações assente na competitividade é, ainda, um contra-senso económico. Com efeito, a competição entre países na era global significa que o objectivo de um país em concorrência com outro é o de lhe vender mais do que o outro lhe vende a ele, ou seja de exportar mais, e de comprar menos, por outras palavras importar menos. Ora, do ponto de vista global, este objectivo constitui uma impossibilidade matemática. No mundo não pode haver apenas nações que exportem mais do que aquilo que importam, no mundo global, num dado momento do tempo, as exportações serão forçosamente iguais às importações e, portanto, definir para todos uma estratégia assente na competitividade não faz sentido. Nem sequer é possível defender que tratando-se de um jogo de soma nula haverá, então, ganhadores e perdedores, pois o objectivo de excedentes comerciais, do ponto de vista macroeconómico, está desacreditado desde os mercantilistas do século dezasseis e dezassete. De facto, um excedente comercial, por si só, não transforma uma nação num ganhador da competição global e, por sua vez, um défice comercial não transforma a mesma nação forçosamente num perdedor global.

Finalmente, o anunciado *trade-off* entre competitividade e segurança social não tem sustentação empírica inequívoca. Assim, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho existiria uma forte correlação positiva entre a despesa em protecção social e a produtividade do trabalho (ILO, 2005: 7). Como se sabe, uma correlação pode ser interpretada de várias maneiras. Poderemos dizer que, de facto, as despesas sociais são um factor de produtividade e não um obstáculo, mas também podemos concluir que é a elevada produtividade que permite as elevadas despesas sociais e, desde logo, seria abusivo considerar a protecção social enquanto factor de produtividade. Algo, no entanto, não pode ser objecto de interpretações alternantes. A correlação referida demonstra, pelo menos, a inexistência de um *trade-off* entre protecção social e produtividade. Ora se considerarmos, como o fazem a maioria dos economistas, a produtividade um bom indicador de eficácia económica, e esta, por seu turno, um pilar indiscutível da competitividade, não faz qualquer sentido obrigar as populações a optar entre protecção social e competitividade.

Esta posição da maioria dos economistas resulta, aliás, de uma já antiga interpretação enviesada do social. Com efeito, o social no seio da corrente dominante da economia, sempre foi visto como um subproduto, vide mesmo um paliativo, do económico. É esta a matriz da ideia que defende que a redistribuição exigida pelo social deve ser obrigatoriamente antecedida pela produção, por outras palavras que a protecção social só é possível mediante um bom desempenho das actividades económicas. Este raciocínio, de pretensão bom senso, apenas pode conduzir à ideia de que na hierarquia das esferas, o social vem a seguir ao económico, mais, depende do económico. Este raciocínio também permite aos detractores da segurança social afirmar que não estão contra a protecção social; que, pelo contrário, aquilo que pretendem é melhorá-la através da obtenção da maior quantidade possível de recursos para nela injectar. Seguindo este raciocínio os direitos humanos decorreriam, então, do bom desempenho económico, seriam um subproduto dele, uma feliz ocorrência.

Apesar destas dúvidas é, todavia, admissível que, na economia global, a segurança social possa afectar a competitividade das economias. No mundo global da circulação livre das mercadorias e dos factores de produção, os custos de produção, como os relativos ao financiamento da segurança social, pagam-se caros. No entanto, tal não se deve a algo que tenha caído do céu, a algo natural. Se a livre circulação do capital permite que uma empresa se desloque para outro território onde os custos sociais são mais baixos, por exemplo, colocando sérios problemas

às economias que valorizam a protecção social dos seus cidadãos, isso resulta justamente das pressões efectuadas pelo capital internacional no seio das organizações que regulam as relações económicas globais. Assim, não se pode afirmar com seriedade que a segurança social constitui um entrave à competitividade no mundo da economia global quando se criou a economia global precisamente com o objectivo de assegurar a primazia do económico sobre o social.

O argumento frequentemente avançado de que o desequilíbrio demográfico que afecta os países desenvolvidos seria mais um dos principais responsáveis pelas dificuldades verificadas no financiamento dos sistemas de segurança social é, também, revelador da mesma hipocrisia. Em primeiro lugar, se é certo que a protecção social constitui um importante instrumento de redução das excessivamente elevadas taxas de natalidade, não é menos certo que quando estas se aproximam perigosamente do limiar da não renovação das gerações, a protecção social, e nomeadamente intervenções como o alongamento da licença de maternidade, podem constituir um incentivo ao aumento da taxa de natalidade, contribuindo para corrigir alguns desequilíbrios demográficos. Por outro lado, tem-se afirmado que um afluxo de trabalhadores imigrantes seria benéfico para aumentar o ratio da população activa sobre o da população inactiva, aliviando as contas da segurança social, tanto no domínio da saúde como no das reformas. Ora, a mesma economia que tanto pugnou pela liberalização da circulação do capital nunca desejou, verdadeiramente, a liberalização da circulação do trabalho. Acrescente-se a este facto que uma situação de pleno emprego, ou seja a garantia do direito ao trabalho, eliminaria, imediatamente, alguns dos constrangimentos financeiros à segurança social.

Conclusão

A Europa Social que entende conciliar a protecção dos cidadãos com a competitividade tem pois uma árdua, senão impossível, tarefa pela frente. Com efeito espero ter mostrado por que razão a promoção dos direitos económicos conflitua claramente com a busca da competitividade de acordo com o paradigma dominante. Este conflito revela por outro lado a existência de vários equívocos no seio das políticas tradicionais de providência. A luta contra o desemprego, por exemplo, perde de vista que o fulcro da questão da garantia do direito ao trabalho, não é o trabalho, é a pessoa. É por isso que o sucesso das políticas de emprego não pode ser medido apenas pelo número de empregos criados. É importante subli-

nhar que o está em causa é o progresso na emancipação do indivíduo, pois é essa no fundo a essência dos direitos humanos. Esquecer esta dimensão do direito ao trabalho equivaleria, de facto, a ressuscitar os fantasmas do instrumento de tortura na origem etimológica da ideia de trabalho. Com efeito o termo trabalho vem do latim tardio *tripalium*, ou *trepalium*, um instrumento romano de tortura, uma espécie de tripé formado por três estacas cravadas no chão, onde eram supliciados os escravos.

A adopção de uma visão diferente da relação entre o social e o económico é também necessária. Para alguns a dissociação do económico e do social justifica-se porque possuiriam objectivos diferentes. Assim, o económico designaria o conjunto das actividades comerciais submetidas à norma da rentabilidade e o social, por seu turno, o conjunto das operações empreendidas para corrigir os custos humanos intoleráveis do funcionamento do mercado que, no limite, podem até vir a afectar a rentabilidade privada (Bartoli, 1999). Nesta visão, o social em lugar de ser o local de definição das finalidades económicas transforma-se numa instituição paliativa da prossecução das mesmas finalidades económicas. Pior, o social, em lugar de um direito, é interpretado como uma cedência, numa espécie de jogo diplomático entre o mercado e as pessoas e com o qual se procura preservar o essencial, isto é o funcionamento dos mercados. Uma Europa verdadeiramente Social deverá, assim, rever profundamente os alicerces da sua constitucionalidade económica, sob pena de se tornar nem social nem talvez europeia sequer.

Bibliografia

Albuquerque, C. (2005) “An UN Complaints Mechanism for Cases of Violations of Socio-Economic Rights?”, comunicação apresentada na “International Conference on Globalization and the Future of Economic, Social and Cultural Rights”, Lisboa, 24 a 26 de Novembro. Documento disponível on-line em http://www.esc-rights.org/upload/XPOXKFOXX35SXkc8u_RYFTzku.pdf

Altman, M. (2004) “Why Unemployment Insurance Might Not Only Be Good for the Soul, it Might Also Be Good for the Economy”, *Review of Social Economy*, 62 (4): 517-541.

Bairoch, P. (1986) *Desenvolvimento/Sudesenvolvimento*, in Romano, R. (ed) *Enciclopédia*, vol. 7, Lisboa: Einaudi, Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 364-431.

Bartoli, H. (1999) *A Economia, Serviço de Vida*, Lisboa: Instituto Piaget (edição original em língua francesa de 1996).

Boltanski, L., Chiapello, E. (1999) *Le Nouvel Esprit du Capitalisme*, Paris: Gallimard.

- Borjas, G. (2005) *Labor Economics*, New York: McGraw-Hill, 3ª edição.
- Branco, M. C. (2009) *Economics versus Human Rights*, London: Routledge.
- Canotilho, J. G. (1984) “Tomemos a Sério os Direitos Económicos, Sociais e Culturais”, número especial do *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, Estudos em Homenagem ao Prof. António de Arruda Ferrer Correia*.
- Comissão Europeia, (1994) *Livro Branco sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego*, Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights (2006) *Day of General Discussion on the Right to Social Security*. Actas, Genebra, 15 de Maio. Documento disponível on-line em <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/discussion.htm>
- Cordonnier, L. (2006) “Économistes en Guerre Contre les Chômeurs”, *Le Monde Diplomatique*, Décembre.
- Ewert, L. (2004) “Rights-based Approach to International Development”, comunicação apresentada na Wisconsin Institute for Peace and Conflict Studies 20th Annual Conference “Challenges and Paths to Justice”, Marquette University, Milwaukee, 6 a 8 de Outubro. Documento não publicado, disponível on-line em <http://www.marquette.edu/polisci/ITJWeb/itj-program.htm>
- Ferrera, M., Hemerijck, A. e Rhodes, M. (2000) *The Future of Social Europe*, Oeiras: Celta.
- Fitoussi, J. P. (1996) “Intervention au Forum d’Epinal”, in *Priorité Emploi, Actes du Forum d’Epinal*, Paris: Le Monde Éditions.
- Forrester, V. (1996) *L’Horreur Économique*, Paris: Fayard.
- Garnier, J. (ed) (1848) *Le Droit au Travail à l’Assemblée Nationale: Recueil Complet de Tous les Discours Prononcés dans cette Mémorable Discussion*, Paris: Guillaumin.
- Godelier, M. (1986) “O Trabalho,” in Romano, R. (ed) *Enciclopédia, vol. 7 (Modo de Produção, Desenvolvimento/Subdesenvolvimento)*, Lisbon: Enaudi, Imprensa Nacional Casa da Moeda: 11-63.
- Gorz, A. (1997) *Misères du Présent, Richesses du Possible*, Paris: Galilée.
- Harvey, Ph. (2005) “The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?”, *Rutgers Journal of Law and Urban Policy*, 2 (1): 8-59.
- Harvey, Ph. (2002) “Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously”, *Columbia Human Rights Law Review*, 33 (2): 363-471.
- Harvey, Ph. (1999) “Joblessness and the Law Before the New Deal”, *Georgetown Journal of Poverty Law and Policy*, 6: 1-41.
- Hayek, F. (1960) *The Constitution of Liberty*, Chicago: University of Chicago Press.
- Heilbroner, R. (1988) *Behind the Veil of Economics*, New York: Norton.
- Hirschman, A. O. (1991) *The Rhetoric of Reaction: Perversity, Futility, Jeopardy*. The Cambridge MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- ILO (2005) *Social Protection as a Productive Factor*, Genebra, Novembro.

- Julien, C. (1995) "Brève Radiographie d'une Fracture Sociale", *Le Monde Diplomatique*, Juin.
- Krugman, P. (1994) "Europe jobless, America penniless?", *Foreign Policy*, Summer.
- Krugman, P. (1994a) "Competitiveness, a Dangerous Obsession", *Foreign Affairs*, 73 (2): 28-44.
- Lefresne, F. (2006) "Précarité Pour Tous, la Norme du Futur", *Le Monde Diplomatique*, Mars, p. 18-19.
- Le Goff, J. (1996) "Une Politique de l'Emploi à la Dérive", *Le Monde Diplomatique*, Mai.
- Méda, D. (1999) *Qu'est-ce que la Richesse?*, Paris: Aubier.
- Méda, D. (1995) *Le Travail, une Valeur en voie de Disparition*, Paris: Aubier.
- Piketty, T. (1997) *L'Économie des Inégalités*, Paris: La Découverte.
- Osiatynski, V. (2005) "Needs Based Approach to Social and Economic Rights", comunicação apresentada na University of Connecticut Human Rights Institute Conference on Economic Rights, 27 a 29 de Outubro, documento não publicado, disponível on-line em http://www.humanrights.uconn.edu/conf_2005.htm
- PNUD (2004) *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Lisboa: Mensagem.
- PNUD (2000) *Relatório do Desenvolvimento Humano*, Lisboa: Trinova Editora.
- PNUD (1990) *Rapport Mondial sur le Développement Humain*, Paris: Economica.
- Polanyi, K. (1983) *La Grande Transformation, aux Origines Politiques et Économiques de Notre Temps*, Paris: Gallimard (edição original em língua inglesa de 1944).
- Sen, A. K. (1999) *Development as Freedom*, New York: Alfred Knopf.
- Shackleton, J. R. (1998) "Alternative Ways to Tackle European Joblessness", in Lange, T. (ed), *Unemployment in Theory and Practice*, Cheltenham UK: Edward Elgar, pp. 44-63.
- Tanghe, F. (1989) *Le Droit au Travail entre Histoire et Utopie 1789-1848-1989: de la Répression de la Mendicité à l'Allocation Universelle*, Bruxelles: Facultés Saint Louis, Florence: Institut Universitaire Européen.