

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre Trabalho e Pobreza: Para uma abordagem global indispensável (parecer de iniciativa)

(2009/C 318/10)

Relatora: **Nicole PRUD'HOMME**

Em 26 de Fevereiro de 2009, o Comité Económico e Social Europeu decidiu, nos termos do n.º 2 do artigo 29.º do Regimento, elaborar um parecer de iniciativa sobre

“Trabalho e Pobreza: Para uma abordagem global indispensável.”

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 1 de Setembro de 2009, tendo sido relatora Nicole PRUD'HOMME.

Na 456. reunião plenária de 30 de Setembro e 1 de Outubro de 2009 (sessão de 30 de Setembro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 173 votos a favor, 2 votos contra e 7 abstenções, o seguinte parecer:

1. Recomendações

A pobreza dos trabalhadores – por conta de outrem ou por conta própria – é um problema complexo que engloba diversos factores inter-relacionados e, como tal, deve ser examinado numa perspectiva global que permita encontrar mecanismos eficazes para fazer frente aos desafios.

1.1 No centro do projecto europeu colocar o objectivo de empregos de qualidade para todos.

1.2 Discutir a questão dos trabalhadores pobres com regularidade no quadro do diálogo social europeu.

1.3 Finalizar rapidamente os instrumentos de investigação para avaliar de forma cada vez mais precisa essas situações, tanto as suas divergências como as suas convergências europeias.

1.4 Explorar e introduzir novas combinações de protecção social e emprego que permitam, nomeadamente, garantir rendimentos dignos para todos os trabalhadores e, deste modo, criar as condições necessárias para cobrir as suas necessidades essenciais (habitação, saúde, educação) para si próprios e para os filhos.

1.5 Assegurar uma boa formação inicial e contínua tendo em vista empregos de qualidade. Tomar medidas aos mais diversos níveis (nacional, regional) para criar um enquadramento que evite o abandono escolar precoce dos jovens.

1.6 Prosseguir os esforços e os debates sobre a flexigurança a fim de encontrar um novo equilíbrio entre a flexibilidade (necessária às empresas) e os meios reais para uma maior segu-

rança (protecção dos trabalhadores) que impeçam o aumento da pobreza activa e visem a sua erradicação.

1.7 Prever no quadro do ano de 2010, proclamado pela Comissão “Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social”, uma comunicação de informação e mobilização sobre estas questões, quer ao nível da União Europeia quer ao nível dos Estados Membros.

2. Contexto

2.1 Ao nível da UE tem surgido uma miríade de obras científicas, de propostas e de reformas que, orientadas para os “trabalhadores pobres”, demonstram que o facto de ter trabalho não é necessariamente uma protecção contra a pobreza, em particular no actual contexto socioeconómico.

2.2 Na sua *Proposta de Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2009* ⁽¹⁾, baseada nos novos relatórios nacionais de estratégia, a Comissão frisou a importância de questões como a pobreza no trabalho e o emprego de qualidade. O tema e os problemas concretos que o relatório abrange ocupam um lugar de destaque nas prioridades e nas políticas comunitárias destinadas a promover a “inclusão activa”. Há uma dupla preocupação em lutar contra a pobreza e em fomentar o desenvolvimento de empregos de qualidade para todos, tanto a médio como a longo prazo.

2.3 A questão é ainda mais importante num contexto de crise, com o aumento considerável do desemprego e maior pressão sobre as finanças públicas. Convém, porém, abstrair-se um pouco da conjuntura imediata, a fim de encarar a questão não só à luz das actuais circunstâncias extraordinárias, mas também como uma questão estrutural no centro de um desenvolvimento positivo e desejável em matéria de protecção social e política de emprego, tanto a médio como a longo prazo.

⁽¹⁾ COM(2009) 58 final.

2.4 A Comissão, que está a elaborar um documento sobre o trabalho e a pobreza, declarou 2010 o Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social. Com efeito, cerca de 80 milhões de pessoas na UE, isto é, 16 % da sua população, são directamente afectadas pela pobreza. Um número considerável daquelas pessoas encontra-se em situação de “pobreza activa” e 8 % dos trabalhadores vive abaixo do limiar de pobreza ⁽¹⁾.

2.5 No seu parecer sobre o *Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010)* ⁽²⁾, o Comité assinalou que, para além do indicador usual de pobreza monetária relativa, eram necessários outros indicadores de pobreza que ilustrem a sua persistência e as verdadeiras privações de modo a reflectir plenamente o fenómeno. Para além dos pormenores técnicos, as comparações, agora possíveis devido à aprovação de uma definição a nível europeu, dão uma imagem clara das tendências.

3. Definição

3.1 A utilização da expressão “trabalhador pobre” exige, em primeiro lugar, que se definam os dois termos, ou seja, “trabalhador” e, “pobre”. A “pobreza” de um trabalhador depende, por um lado, do rendimento pessoal auferido durante a vigência do contrato de trabalho (remuneração do trabalho) e, por outro lado, dos recursos globais da família. O trabalho refere-se à actividade profissional individual. A pobreza refere-se à insuficiência de recursos do agregado familiar na sua totalidade. Em alguns casos, pode-se passar muito rapidamente de uma situação e/ou de uma impressão de não pobreza para uma situação de pobreza.

3.2 A pobreza define-se ao nível do agregado familiar, ao passo que a actividade se define ao nível dos indivíduos. Há, portanto, uma conjugação de dois níveis de análise. A pobreza activa depende, em primeiro lugar, da situação de emprego e das características de emprego dos indivíduos e, em segundo lugar, do nível de vida do agregado familiar a que pertencem. Esta dupla apreciação suscita alguns problemas. Pode-se ter uma remuneração muito baixa mas não se estar incluído nos indivíduos pobres (por os demais recursos familiares serem mais substanciais), e, inversamente, ser-se considerado pobre ainda que se disponha de um nível de remuneração mensal próximo do salário mensal médio do respectivo país e considerado suficiente pela sociedade à qual se pertence. Pode-se estar desocupado (no desemprego) e receber um subsídio muito acima do limiar da pobreza ou, pelo contrário, estar activo e ocupado mas receber um salário muito baixo, ter muitas pessoas a cargo e, por conseguinte, encontrar-se abaixo do limiar da pobreza.

3.3 Assim, lidar politicamente com a questão dos trabalhadores pobres significa intervir simultaneamente com políticas de emprego, políticas de assistência e segurança social e políticas para as famílias.

3.4 No quadro da Estratégia Europeia de Emprego, a própria parte da Estratégia de Lisboa, a diminuição do número de trabalhadores pobres tornou-se uma prioridade da União. Assim, a partir de 2003 foi necessário criar um indicador capaz de

avaliar e comparar. Em Julho de 2003, no âmbito dos seus trabalhos sobre o processo comunitário de inclusão social, o Comité da Protecção Social da União Europeia adoptou um indicador comum a fim de avaliar a proporção de “trabalhadores pobres” na UE e as principais características sociodemográficas desses trabalhadores.

3.5 De acordo com esta definição do Comité da Protecção Social, o “trabalhador pobre” é uma pessoa que, durante o ano de referência, está “principalmente a trabalhar” (por conta de outrem ou por conta própria) e vive num agregado familiar cujo rendimento total é inferior a 60 % do rendimento médio nacional. Deverá ter trabalhado durante mais de metade do ano. Precisamente, o indicador “risco de pobreza no trabalho” identifica como trabalhador qualquer pessoa que tenha trabalhado durante pelo menos sete dos doze meses do período de referência ⁽³⁾.

4. Avaliação estatística

4.1 No final de 2008, a Comissão publicou o seu relatório anual sobre as tendências sociais nos Estados-Membros no quadro dos objectivos comuns da estratégia da União Europeia em matéria de protecção social e inclusão social (ver anexo) ⁽⁴⁾. Conclui-se que, no final de 2006, 16 % dos europeus vivia em risco de pobreza e que 8 % dos trabalhadores da União Europeia vivia abaixo do limiar de pobreza. Os valores variam entre 4 % ou menos (República Checa, Bélgica, Dinamarca, Países Baixos e Finlândia) e 13 % ou 14 % (Polónia e Grécia, respectivamente) ⁽⁵⁾. A pobreza dos trabalhadores está associada a salários baixos (definidos como os salários inferiores a 60 % da média salarial), ao baixo nível de qualificações, ao emprego precário, à baixa remuneração de certos independentes e ao trabalho a tempo parcial, muitas vezes indesejado. Esta forma de pobreza está igualmente associada ao estatuto económico dos restantes membros do agregado familiar. A Comissão assinala que, nos agregados familiares com crianças, o modelo familiar assente num único salário já não basta para proteger os seus membros da pobreza.

4.2 O indicador de pobreza monetária relativa é frequentemente alvo de críticas por não dar verdadeiramente conta da diversidade das situações de pobreza. A pobreza de rendimentos é, naturalmente, apenas um aspecto da pobreza. A União está neste momento a desenvolver outros indicadores que forneçam uma imagem diferente, e complementar, das realidades da pobreza.

⁽³⁾ Para informações mais detalhadas e progressos significativos, ver Guillaume Allègre, *Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis*, documento de trabalho do Observatório Francês das Conjunturas Económicas (OFCE), n.º 2008-35, Novembro de 2008; Sophie Ponthieux, *Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité*, documento de trabalho INSEE, n.º F0902, Março de 2009.

⁽⁴⁾ Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2008: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st07/st07274.pt08.pdf>. Ver todos os dados e dossiês resultantes dos trabalhos do método aberto de coordenação: http://ec.europa.eu/employment_social/spis/the_process_fr.htm. Para uma perspectiva europeia recente, com exemplos da situação e das preocupações em certos países da União, ver Hans-Jürgen Andreß, Henning Lohmann (dir.), *The Working Poor In Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

⁽⁵⁾ Há que referir que a pobreza monetária é medida em relação às escalas nacionais. Se o limiar de pobreza fosse o europeu, a classificação dos países seria totalmente diferente.

⁽¹⁾ Eurostat, *Statistics in focus*, 46/2009.

⁽²⁾ Parecer do CESE de 29.5.2008 sobre a *Proposta de decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao Ano Europeu do Combate à Pobreza e à Exclusão Social (2010)*, relator: Krzysztof Pater, co-relatora: Erika Koller (JO C 224 de 30 de Agosto de 2008).

4.3 Ao lado de sistemas para medir a pobreza monetária, estão também a ser desenvolvidos outros para medir a pobreza em “condições de vida”. A nível europeu, mede-se assim a “privação material” (ver anexo). O indicador revela a proporção de pessoas que vivem em agregados familiares sem, pelo menos, três dos nove elementos seguintes: capacidade de fazer face a despesas imprevistas, uma semana de férias por ano, a capacidade de pagar os empréstimos contraídos, uma refeição que inclua carne de bovino, frango ou peixe pelo menos de dois em dois dias, uma habitação com aquecimento adequado, uma máquina de lavar roupa, um televisor a cores, um telefone, um automóvel particular. Todas estas condições materiais são, obviamente, discutíveis enquanto indicadores. É o seu conjunto que transmite uma imagem interessante. As taxas de privação registam grandes divergências, de 3 % no Luxemburgo a 50 % na Letónia. Estes desvios são muito mais acentuados do que os da pobreza monetária (de 10 % a 21 %).

4.4 A abordagem baseada na privação material transforma radicalmente a classificação dos Estados-Membros no que se refere à pobreza. Mas, neste caso, trata-se da pobreza em geral e não apenas dos trabalhadores pobres. Em breve, será necessário poder mostrar a situação dos trabalhadores pobres em cada país em termos de privação, pois, no fundo, a pobreza activa não é apenas um problema de rendimentos baixos, mas é também uma questão de qualidade de vida (profissional, familiar, social).

5. Factores de pobreza activa

5.1 Um dos primeiros factores que levam à pobreza activa é a precariedade do estatuto de trabalhador. Diversos actores, entre os quais a Confederação Europeia de Sindicatos e os sindicatos europeus, manifestam-se preocupados com a maior precariedade do trabalho. Com mais de 19,1 milhões de contratos a prazo ⁽¹⁾ e cerca de 29 milhões de falsos trabalhadores independentes (principalmente no sector da construção), são cerca de 48,1 milhões os trabalhadores com um estatuto caracterizado por um certo nível de instabilidade. É certo que se trata de uma população muito heterogénea em cada país e ainda mais entre os vários países, mas é uma ordem de grandeza de dezenas de milhões de activos confrontados com determinadas formas de precariedade que os podem conduzir à pobreza activa.

5.2 Os empregadores sublinham a complexidade da questão da pobreza activa, assinalando em especial a relação entre o risco de pobreza e o nível de educação. Os sistemas de educação e formação devem ser mais eficazes e equitativos. É também essencial “tornar o trabalho compensador” ⁽²⁾, ou seja, assegurar um equilíbrio eficaz entre os regimes fiscais e os sistemas de segurança social.

⁽¹⁾ Inquérito europeu às forças de trabalho – resultados do ano 2008; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF (em inglês).

⁽²⁾ *Rendre le travail rémunérateur* – Estudo realizado pelo Comité do Emprego e pelo Comité da Protecção Social sobre a interacção entre os sistemas fiscais e de segurança social. Ver também o parecer do CESE *Protecção Social: Tornar o trabalho compensador*, relatora: Dona St. Hill (JO C 302 de 7 de Dezembro de 2004).

5.3 A pobreza activa deve-se, por um lado, à baixa remuneração do trabalho (muitas vezes desajustada em relação ao trabalho realizado) e, por outro, às mutações do modelo familiar. A evolução do núcleo familiar, que afecta em diferentes graus os diversos Estados-Membros, caracteriza-se em geral por maior instabilidade, maior número de separações e aumento do número de famílias monoparentais, por natureza monoactivas e mais expostas ao risco de pobreza. O *Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social 2007* ⁽³⁾ da Comissão já indicava que, apesar de o emprego ser o melhor baluarte contra a pobreza, não pode ser a única salvaguarda. Portanto, há que adoptar ou reforçar medidas de solidariedade orientadas para as famílias, mulheres, jovens, estudantes, pessoas portadoras de deficiência, idosos, migrantes – as categorias mais vulneráveis. Cabe também salientar a grande influência que a pobreza activa tem na determinação da pobreza das crianças.

5.4 O aumento do custo dos transportes, da habitação e dos cuidados de saúde tende igualmente a fragilizar os trabalhadores. Os mais afectados são os trabalhadores que auferem aproximadamente o salário mínimo e a classe média-baixa, visto que se encontram mais frequentemente na periferia das zonas de emprego.

5.5 A pobreza activa pode ser igualmente fruto do baixo nível de competências ou de instrução, da falta de competências exigidas para um emprego com um salário adequado ou de condições de trabalho inadequadas. Os grupos vulneráveis são, na maioria dos casos, os trabalhadores idosos, os jovens, as mulheres, as famílias numerosas, as pessoas portadoras de deficiência, os trabalhadores que interromperam cedo os seus estudos e os migrantes. É, pois, fundamental assegurar a todas as pessoas portadoras de deficiência condições de acolhimento adaptadas nos seus empregos e a todas as crianças um bom começo de vida mediante uma escolarização precoce, combatendo ao mesmo tempo o abandono escolar, cuja taxa, actualmente de 15 % na Europa, se mantém demasiado elevada.

5.6 De forma mais profunda e bastante frequentemente, a pobreza activa é consequência do subemprego. A pobreza no trabalho é, tanto para os trabalhadores por conta de outrem como dos trabalhadores por conta própria, um problema complexo que resulta de numerosos factores interligados. Como tal, é preciso adoptar uma perspectiva global que permita encontrar mecanismos eficazes para fazer frente aos desafios. Sem políticas globais de crescimento e adaptação à globalização (e, neste momento, de relançamento da economia), não há programas eficazes de luta contra a pobreza activa.

6. Propostas para uma abordagem global de combate à pobreza no trabalho

6.1 Para combater a pobreza no trabalho convém, em primeiro lugar, reflectir em termos macroeconómicos. Com efeito, não é através de medidas pontuais que se poderá travar legitimamente a dinâmica, nomeadamente no contexto da crise. O emprego e o trabalho por conta própria, mais precisamente o emprego de qualidade para todos, deve ser a prioridade de todas as instituições europeias.

⁽³⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st06/st06694.pt07.pdf>

6.2 *Indicadores fiáveis.* A dinâmica de criação de indicadores comuns e fiáveis sobre os trabalhadores pobres deve ser prosseguida. Graças ao empenho europeu e ao método aberto de coordenação conseguiram-se realizar grandes progressos. Importa agora ir mais longe e alargar o conhecimento através de uma série de dados mais consistentes que tenham em conta, simultaneamente, a proporção de trabalhadores pobres, o grau dessa pobreza e a repartição desigual dos rendimentos entre os pobres (dentro dos vários países e entre países).

6.3 Do ponto de vista técnico, no atinente a estas questões estatísticas, há que dispor de dados nacionais, tendo por base um limite nacional, mas também dados inteiramente europeus, baseados num limiar europeu, o que permitiria outras classificações e outras visões para além da actualmente fornecida pelo único indicador estabelecido.

6.4 *Vencimentos justos e dignos, escorados num diálogo social reforçado.* O combate à pobreza activa deve passar igualmente por uma política salarial ambiciosa. Há que desmultiplicar e apoiar todas as iniciativas que vão no sentido da fórmula inflação+participação adequada no aumento da produtividade. Nesse contexto, as negociações salariais, pedra angular do diálogo social, devem desempenhar um papel preponderante no combate à pobreza activa. No nível sectorial, nacional ou europeu, quando as negociações correm bem não há uma verdadeira incidência pecuniária para as empresas e, portanto, não há nenhum "preço" a pagar pelo verdadeiro diálogo social. Os progressos no domínio do trabalho digno passam pelo diálogo social, pelo investimento dos parceiros sociais, pela responsabilidade das empresas e pelas medidas instigadoras e correctoras dos poderes públicos e, actualmente, pelo papel dos bancos junto das PME. A luta contra o trabalho não declarado é um instrumento determinante no combate à pobreza no trabalho porque, por um lado, afecta as populações mais vulneráveis (migrantes, trabalhadores precários) e, por outro, pode levar a situações de quase escravatura contrárias à Carta dos Direitos Fundamentais.

6.5 *Mecanismos para o empreendedorismo e para o trabalho independente.* A pobreza activa afecta muitos empresários e trabalhadores por conta própria, especialmente nas fases iniciais da criação das suas empresas. Importa prever mecanismos de apoio, já que muitas destas PME evoluirão e criarão postos de trabalho. Embora o sector das PME seja responsável por 80 % do crescimento económico, muitos empresários retiram rendimentos baixos ou nem sequer qualquer rendimento durante a fase de criação das suas empresas, colocando as suas famílias em risco de pobreza.

6.6 *Sistemas de formação adaptados.* A aprendizagem ao longo da vida, em particular para os trabalhadores menos qualificados, é uma condição essencial para melhorar as competências e garantir a estes trabalhadores um emprego com um salário justo e digno.

6.7 *Protecção social adaptada.* O combate à pobreza activa passa por uma racionalização das disposições vigentes. As prestações de assistência devem poder combinar-se mais eficazmente com novos serviços de acolhimento de crianças e de ajuda à mobilidade (tal como o trabalho, a mobilidade deve também ser compensadora) que permitam aos trabalhadores pobres ter uma actividade mais bem remunerada.

6.8 Em matéria de habitação, num momento em que se afigura que em alguns países uma parte importante dos sem-abrigo exerce uma actividade profissional, convém mobilizar os recursos da habitação social para que seja dada prioridade a todos os que estão inseridos no mundo do trabalho mas que correm o risco de perder o emprego e a relativa estabilidade devido à fraca qualidade da habitação ou mesmo à falta de alojamento.

6.9 *Consideração do enquadramento do trabalho e do próprio trabalho.* Concretamente, dado que a pobreza no trabalho está, em grande parte, ligada às condições da actividade profissional, é fundamental agir ao nível dos elementos associados ao enquadramento em que o trabalho se insere, como as ajudas à mobilidade escolhida, o acesso a refeições em condições financeiras adequadas à situação, as condições de alojamento, os serviços de assistência às crianças. Por outro lado, a empresa que forneceu o trabalho deverá ter a possibilidade de analisar através de que acções poderá dar ao seu contrato de trabalho maiores condições de segurança e de que modo poderão os seus trabalhadores progredir e aumentar as suas qualificações.

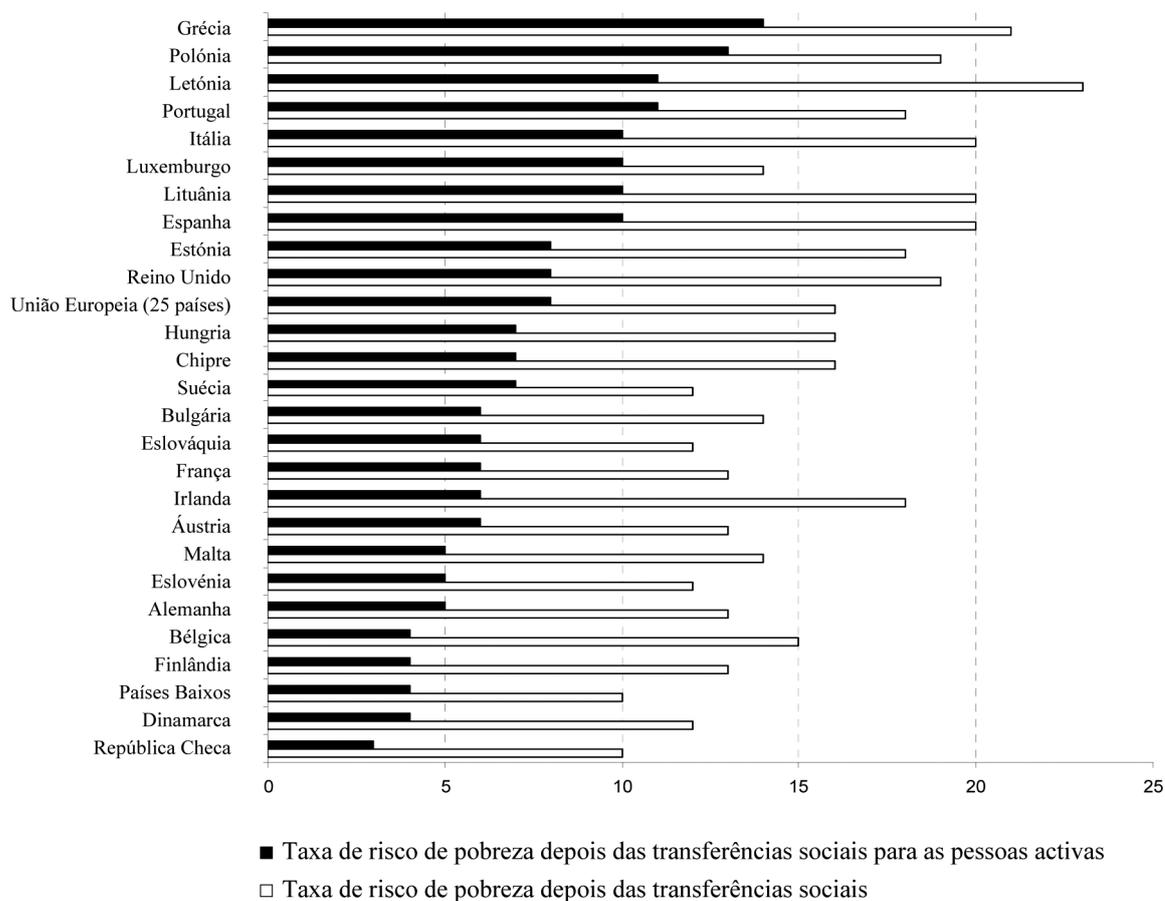
6.10 *Informação e mobilização.* Por último, no quadro do Ano Europeu de Combate à Pobreza e à Exclusão Social, é essencial mobilizar a opinião pública e os meios de comunicação social. Talvez que analisar o fenómeno dos trabalhadores pobres, falar sobre as situações humanas degradantes que provoca e mobilizar os cidadãos europeus quebrasse a angústia em que se encontram alguns trabalhadores e contribuísse para lhes restituir a dignidade perdida. Em vez de uma comunicação de compaixão, é preciso uma comunicação de mobilização em favor do emprego de qualidade para todos, que promova um modelo social europeu superior em termos éticos.

Bruxelas, 30 de Setembro de 2009.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Mario SEPI

Apêndice

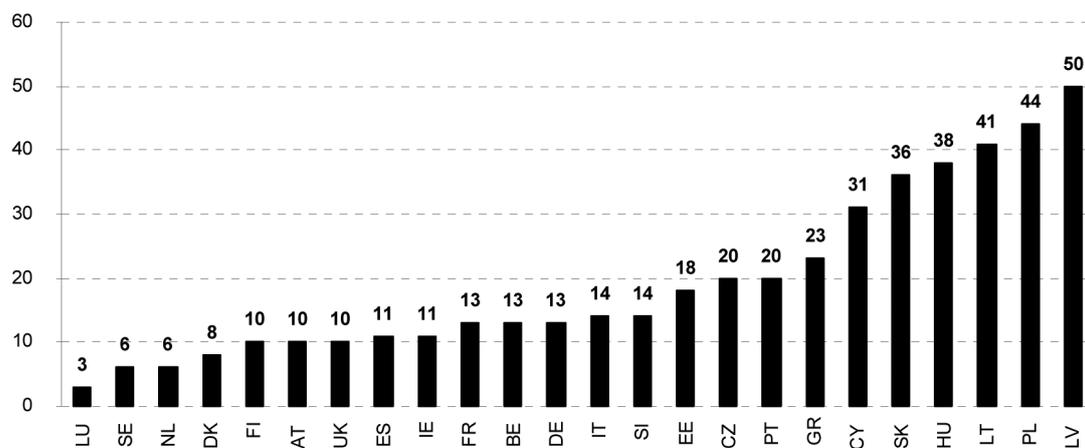
Gráfico 1 – Pobreza dos trabalhadores na União Europeia em 2006



Fonte: Eurostat, SRCV.

Gráfico 2 – A «privação material» na União

Percentagem de indivíduos que vivem em agregados familiares sem, pelo menos, três dos elementos apresentados (2006, em %)



Fonte: Eurostat, SRCV.