



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

**O EMPREGO NO MUNDO
1995**

Um Relatório do BIT

• LISBOA •

A edição original desta obra foi publicada pelo BIT (Secretariado Internacional do Trabalho), Genebra, sob o título *L'emploi dans le monde 1995: un rapport du BIT*.

Traduzido e reproduzido de acordo com autorização.

Copyright © Organização Internacional do Trabalho 1995

1ª edição 1995

Tradução portuguesa Copyright © 1995 Conselho Económico e Social

As denominações utilizadas, de acordo com a prática seguida nas Nações Unidas, e a forma como aparecem apresentados os dados nas publicações do BIT não implicam qualquer juízo do BIT sobre a condição jurídica dos países, regiões ou territórios citados ou acerca das suas autoridades, nem em relação à delimitação das suas fronteiras.

As referências a empresas ou a processos ou produtos comerciais não implicam qualquer aprovação por parte do BIT, e o facto de não se mencionarem empresas ou processos ou produtos comerciais não implica, por sua vez, qualquer tipo de desaprovação.

As publicações do Bureau international du Travail podem ser adquiridas nas principais livrarias ou nas delegações locais do BIT. Podem, também, ser obtidos directamente, bem como um catálogo ou uma lista das novas publicações no endereço seguinte: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

Edição: **Conselho Económico e Social**

Tradução: Dra. Maria de Carvalho Torres

Revisão: Dra. Maria da Paz Campos Lima

Tiragem: 1500 exemplares

Depósito Legal Nº 103.005/96

ISBN 972-96980-1-5

Execução gráfica: Antunes & Amilcar, Lda.

Acabado de imprimir em Outubro de 1996

PREFÁCIO

O emprego suscita muitas preocupações um pouco por todo o mundo e raros são aqueles que, a este respeito, não caem no pessimismo. Criar empregos em número suficiente para combater os problemas do desemprego, do subemprego e dos baixos salários, é o formidável desafio que enfrentam todos os países seja qual for o seu nível de desenvolvimento. Compreendemos, facilmente, porquê. O desemprego, quando atinge os níveis que conhecemos, agrava as desigualdades e a exclusão social, fomenta a subutilização dos meios de produção e o desperdício dos recursos humanos, aumenta a instabilidade económica e a angústia humana. Em contrapartida, a criação de empregos produtivos a um ritmo regular e sustentado será o garante de um desenvolvimento económico e social equilibrado.

O Bureau International du Travail publica este relatório sobre o emprego no mundo para incentivar medidas nacionais e internacionais, com vista a remediar a crise. Com efeito, *as soluções existem* e é necessário evitar o pessimismo, tanto mais que, à força de prever o pior, ele acaba por acontecer. A situação do emprego não é a consequência inelutável da acção de forças incontroláveis, tais como a globalização, a intensificação da concorrência ou o progresso técnico. Ela é o resultado das políticas económicas e sociais e dos mecanismos institucionais com os seus pontos fortes e as suas carências. Aliás, ela pode ser muito diferente nos países que têm, no entanto, o mesmo nível de desenvolvimento e estão sujeitos às mesmas forças económicas. Se queremos evitar mergulhar numa crise mundial do emprego, temos de melhorar essas políticas e instituições nos planos nacional e internacional.

Afirmar que é possível melhorar políticas e instituições não significa que isso seja fácil ou que se consiga a curto prazo. Em contrapartida, desde já, podem ser tomadas algumas medidas. Seria necessário, antes de mais, chegar a acordo sobre um princípio de acção comum. O compromisso universal de promover o pleno emprego deu origem às instituições que, depois da guerra, souberam regulamentar a economia mundial. Desde então, esse compromisso enfraqueceu um pouco, mas é imperioso voltar a dar-lhe vida: é esse o nosso propósito. O seu enfraquecimento trouxe uma degradação do emprego e impediu que fossem tomadas medidas que poderiam, a nível nacional e internacional, ter mudado o curso dos acontecimentos. A reafirmação desse compromisso poderá relançar a cooperação internacional que é indispensável para controlar a crise do emprego.

Em segundo lugar, o emprego deveria tornar-se a prioridade absoluta da comunidade internacional. O novo dado económico mundial – nomeadamente, a liberalização das trocas e dos fluxos de investimentos e a mundialização da produção – é um trampolim para o crescimento e para a criação de empregos. Mas ele é também fonte de novas tensões sociais e tem enfraquecido os instrumentos clássicos das políticas económicas e

sociais, tanto nacionais como internacionais. Nestas circunstâncias, o melhor trunfo de que se dispõe é a cooperação internacional. Evidentemente que a abertura e a eficácia da economia mundial têm de ser um dos objectivos fundamentais desta cooperação, mas a dimensão social não é menos importante.

A partilha mais justa dos custos e dos benefícios da globalização deve ser concomitante com o respeito e a melhoria das normas internacionais do trabalho, ao serviço dos imperativos sociais. As reformas institucionais que visam uma melhor coordenação das políticas económicas e sociais garantem a simultaneidade do progresso económico e do progresso social que não devem estar em oposição, tanto a nível nacional como internacional. A OIT está decidida a desempenhar o seu papel neste campo.

Este relatório é publicado na véspera da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social que oferece à comunidade internacional uma ocasião única para reafirmar a sua vontade de implementar o pleno emprego e de tomar novas iniciativas para impedir o agravamento dos problemas do emprego no mundo e dos males que acarreta. Tentámos, portanto, expor a situação e sugerir ideias adequadas a favorecerem as políticas nacionais e internacionais necessárias. O presente relatório é apenas o primeiro de uma série que, de futuro, nos propomos publicar regularmente.

15 de Fevereiro de 1995

Michel HANSENNE

Director-Geral

AGRADECIMENTOS

Este relatório foi preparado por uma equipa dirigida por Eddy Lee e composta por Prya Basu, Duncan Campbell, H      Harasty, Alfred Pankert e Peter Peek. Deram também o seu contributo Jane Barrett, Nadejda Ebel, Chris Fry, John Jimenez, Asma Lateef, Monica Mitchell e Hilary Wyatt.

Os conselhos dados por Kack Martin, Teresa Prada de Mesa, Samir Radwan, Ali Taqi e Adrian Wood foram particularmente preciosos, desde a fase de prepara  o.

O relatório compreende extractos de documentos da responsabilidade de V. N. Balasubramanyam, Fred Block, Andrea Boltho, Paul Collier, Chris Freeman, Andrew Glyn, Martin Godfrey, David Greenaway, Keith Griffin, Tony Killick, Sanjaya Lall, Michael Piore, David Sapsford, Ajit Singh, Dennis Snower, Luc Soete e Guy Standing.

Colaboradores externos forneceram, na sua especialidade, documentos de base, a saber: Eileen Appelbaum, David Bloom, Sam Bowles, Martin Carnoy, Kam Wing Chan, Christopher Edmonds, Herb Gintis, Paul Greg, John Grieve-Smith, Raymond Harbridge, Alain de Janvry, Russell Lansbury, Duncan Macdonald, Roger McElrath, David Metcalf, François Michon, Chris Milner, Rinku Murgai, Waseem Noor, Bob Rowthorn, Elizabeth Sadoulet, Ronald Schettkat, Keith Sisson, Frances Stewart, Franz Traxler, Tiziano Treu, Mario Velasquez, Matthew Warning e Paul Winters.

Vários funcionários do BIT deram o seu contributo sob a forma de estudos de fundo e de dados diversos, a saber, Véronique Arthaud, Arturo Bronstein, Fred Fluitman, Rolph van der Hoeven, Frank Lisk, Roger Plant, Peter Richards e Viktor Tokman.

A equipa aproveitou também conversas que teve com Rebecca Blank, Jacques Gaude, John Philpott e David Soskice em diversos est  dios dos seus trabalhos.

Inez Holmes deu a sua ajuda para a edi  o da versão inglesa.

ÍNDICE

Prefácio	3
Agradecimentos	5
Introdução	8
Resumo	11
 Parte 1. A globalização e o emprego	
Tendências principais	37
Comércio e emprego: O Uruguay Round	50
Aspectos Gerais	50
Consequências para o acesso aos mercados e para o emprego	52
Importância do ajustamento positivo	57
Investimentos directos estrangeiros	61
Tendências recentes	61
Os efeitos sobre o emprego	65
As preocupações suscitadas pela globalização	68
A desigualdade internacional	69
O emprego nos países industrializados	70
As novas tecnologias e o emprego	80
 Parte 2. Os países em vias de desenvolvimento	
As tendências do emprego	83
Os efeitos da globalização sobre o emprego	91
O novo contexto	91
Os efeitos da globalização sobre a procura de mão-de-obra	92
A incidência da globalização sobre as normas de trabalho	94
As políticas associadas à globalização	98
Trocas comerciais e industrialização	99
Investimentos directos estrangeiros	102
As medidas de ajustamento	104
Regulamentação do mercado de emprego	107
A redução do subemprego e da pobreza	112
Os investimentos	113
O sector urbano não estruturado	117
O emprego rural	119
A luta contra a pobreza	121
A marginalização de África	124
As razões da marginalização	126
Acabar com a marginalização	129
 Parte 3. As economias em transição	
Introdução	131
As tendências do emprego	132
O emprego, a mão-de-obra e o aparecimento de um desemprego generalizado	135
O desemprego de longa duração e os diferentes perfis do desemprego	140

O agravamento da pobreza	141
As políticas de emprego	144
O contexto geral	144
A evolução da política do mercado de trabalho	149
Parte 4. Os países industrializados	
O desemprego nos países industrializados: uma análise descritiva	162
Crescimento demográfico e evolução das taxas de actividade	164
Crescimento económico e emprego	166
As causas do aumento do desemprego	171
A política económica e o crescimento	171
Regulamentação do mercado de trabalho	179
Como reduzir o desemprego?	200
Políticas macro-económicas	200
Regulamentação do mercado de trabalho	212
Parte 5. Restaurar o pleno emprego global	
Introdução	241
A época do pleno emprego	243
A acção internacional	246

INTRODUÇÃO

O presente relatório foi preparado para responder às graves preocupações que o problema do desemprego suscita um pouco por todo o mundo. Na maior parte dos países industrializados o desemprego não parou de crescer, desde 1973. Nos países da OCDE atinge já um nível de cerca de 10%. A persistência de uma taxa de desemprego tão elevada é muito preocupante, nomeadamente, nos países da União Europeia; também preocupantes são as escassas perspectivas de emprego dos trabalhadores não qualificados e o problema conexo da crescente desigualdade de salários dos trabalhadores qualificados e dos não qualificados. Desde 1990, nas economias em transição da Europa de Leste e Central, assistiu-se, igualmente, ao aparecimento do desemprego em massa. Taxas de desemprego de mais de 10% são, agora, correntes e correm o risco de aumentar ainda à medida que prossegue a política de reestruturação económica tendente ao aparecimento de uma economia de mercado. Os salários reais caíram brutalmente e a pobreza aumentou em muitos países. No que respeita ao Terceiro Mundo, o emprego no sector moderno baixou na maior parte dos países da África Subsaariana, enquanto o desemprego urbano aumentava e os salários reais sofriam perdas sensíveis. Na América Latina, assistiu-se, igualmente, a uma deterioração geral da situação do emprego, durante a maior parte dos anos oitenta em que a maioria dos empregos foram criados em actividades fracamente produtivas do sector não estruturado, num contexto de desemprego urbano crescente e de diminuição dos salários reais. Só na Ásia e, nomeadamente, nos países de rápido crescimento da Ásia Oriental e do Sueste Asiático é que a situação do emprego melhorou substancialmente.

Um certo número de estudos e de relatórios recentes trataram certos aspectos específicos do problema do emprego no mundo. O Livro Branco da Comissão das Comunidades Europeias sobre o Crescimento, a Competitividade e o Emprego, e o estudo da OCDE sobre o emprego examinaram o problema da elevada e persistente taxa de desemprego nos países industrializados. Alguns estudos foram, igualmente, consagrados à crise do emprego nas economias em transição e em certas regiões do Terceiro Mundo. Ao mesmo tempo, manifestou-se um interesse sempre crescente nos trabalhos universitários e na imprensa financeira sobre as incidências que a globalização crescente da economia mundial poderia ter sobre o emprego. A maior parte desses trabalhos centrou-se na ameaça que a concorrência económica, cada vez mais forte, dos novos países industrializados faz pesar sobre o emprego nos países industrializados. No entanto, até agora, nenhum estudo global tinha procurado desembaraçar a meada das diferentes preocupações suscitadas pelos diversos aspectos do problema do emprego. É esta lacuna que o presente relatório procura preencher.

Uma análise tão completa da situação do emprego na economia mundial justifica-se, essencialmente, por duas razões. Primeiro, porque os problemas do desemprego nos países industrializados, em transição ou em vias de desenvolvimento, são, em larga medida, interdependentes. Tudo isto decorre, sobretudo, dos laços estabelecidos através das trocas comerciais, dos investimentos directos estrangeiros e dos fluxos financeiros. Estes laços são muito fortes, como o demonstra, por exemplo, o impacte muito positivo que o forte crescimento e o pleno emprego nos países industrializados tiveram, entre 1950 e 1973, nos países em vias de desenvolvimento. Do mesmo modo, a acentuada alta das taxas de juro nos Estados Unidos, no começo dos anos oitenta, desencadeou a crise da dívida internacional que se traduziu, por sua vez, em fortes diminuições da produção e do nível de emprego, em muitos países em vias de desenvolvimento, na África Subsaariana e na América Latina. As interconexões vão, segundo todas as probabilidades, tornar-se ainda mais fortes com a globalização da economia mundial. Daí, o interesse em proceder a uma análise global dos problemas do emprego, como a que contém o presente relatório.

A segunda razão justificativa de uma análise global reside no facto de as relações recíprocas não se estabelecerem apenas ao nível das causas do problema, mas também ao nível das soluções possíveis. A ideia que defenderemos aqui é que uma abordagem coordenada e comum do problema do desemprego, à escala global, seria benéfica para todos os países que nela participam e permitiria obter melhores resultados. O rigor desta proposta pode ser verificado, de forma muito clara, no domínio do comércio internacional em que uma expansão coordenada das trocas comerciais mundiais permitirá promover melhor a criação de empregos do que o recurso a políticas proteccionistas. Do mesmo modo, medidas permitindo atingir uma taxa superior de crescimento não inflacionista poderiam ter maiores possibilidades de sucesso se fossem coordenadas no plano internacional.

O presente relatório articula-se como se segue:

- A primeira parte examina os principais aspectos da actual globalização da economia mundial. A tónica é posta sobre o crescimento das trocas internacionais e dos fluxos de investimentos directos estrangeiros e sobre as incidências desta evolução sobre o emprego. Esta primeira parte do relatório é concluída com um exame crítico dos receios de que a globalização tenha efeitos negativos sobre o emprego nos países industrializados, enquanto certas regiões do Terceiro Mundo correriam o risco de ser marginalizadas.
- A segunda parte estuda o problema do emprego nos países em vias de desenvolvimento. Começa por passar em revista as principais tendências do emprego em cada uma das grandes regiões do Terceiro Mundo, tornando evidentes as diferenças de resultados. Segue-se um exame das medidas que

deveriam ser tomadas pelos países em vias de desenvolvimento para tirarem partido da actual globalização da economia e reduzirem ao mínimo o custo do ajustamento. Esta parte do relatório analisa, de seguida, as medidas complementares necessárias para diminuir o desemprego e atenuar a pobreza em numerosos países em vias de desenvolvimento, terminando, depois, com o exame das razões que explicam a marginalização de numerosas economias subsaarianas, em relação à economia mundial e sugere um certo número de soluções.

- A terceira parte do relatório é consagrada ao problema do emprego nas economias em transição da Europa Central e de Leste. Em primeiro lugar, passa em revista as tendências da produção e do emprego desde a implementação do processo de transição para uma economia de mercado; em seguida, examina as possibilidades de resolver o problema do desemprego através da implementação de uma política económica global e de programas relativos ao mercado de trabalho.
- A quarta parte do relatório estuda o problema do emprego nos países industrializados. Realça, antes de mais, as diferenças existentes entre os resultados obtidos, no domínio do emprego, por diversos grandes grupos de países que têm o mesmo problema de crescimento económico lento, desde 1973. Em seguida, passa em revista as principais teses que foram avançadas para explicar os resultados, geralmente medíocres, em matéria de criação de empregos, desde 1973, assim como as diferenças entre países respeitantes à situação do emprego. Em primeiro lugar, é examinado o papel das medidas macro-económicas. Segue-se um estudo pormenorizado e crítico da tese amplamente defendida nos meios políticos segundo a qual a rigidez do mercado de trabalho é a principal explicação dos maus resultados em matéria de emprego. Depois deste exame das causas, o relatório passa a uma análise das políticas que poderiam ser aplicadas para reduzir o desemprego.
- Como conclusão, a quinta parte examina as possibilidades oferecidas por uma acção internacional, com vista à redução do desemprego global. São examinados os campos prioritários de acção.

Embora tente ser tão completo quanto possível, o presente relatório teve, por necessidade, de se limitar a alguns temas essenciais. Certos problemas, tais como as migrações internacionais, a desigualdade entre sexos, a situação dos grupos de risco, a política de formação, a dívida externa e o ajustamento estrutural não foram abordados ou só o foram muito brevemente. São, no entanto, problemas importantes que poderão ser tratados noutras edições do relatório.

RESUMO

1. O presente relatório responde às inquietações que o problema do desemprego levanta no mundo inteiro. Numerosos relatórios e estudos recentemente publicados tratam deste assunto, do ponto de vista de certos grupos de países, mas até agora os problemas do emprego nunca tinham sido examinados numa perspectiva mundial.

Globalização e emprego

2. Foi num contexto de profunda mutação da economia mundial que a criação de empregos começou a suscitar inquietação. Por um lado, esta situação pode parecer paradoxal, pois que as últimas décadas foram marcadas pelo crescimento contínuo da produção mundial, das trocas internacionais e dos fluxos de investimentos directos estrangeiros. A produção mundial aumentou, pelo menos, 3%, por ano, desde 1950, mas diminuiu no decurso das duas últimas décadas. Ao longo deste período, marcado desde há alguns anos por um aumento em massa dos fluxos de investimentos directos estrangeiros, o comércio mundial desenvolveu-se mais rapidamente do que a produção.

3. A estrutura da produção e do emprego também se transformou radicalmente? Pelo seu lado, a produção tem abandonado a agricultura, para se voltar para a indústria e para os serviços e a agricultura representa, hoje, apenas 4% da produção mundial. Os países em vias de desenvolvimento conheceram um período de forte industrialização, no decurso do qual o peso da indústria transformadora registou um crescimento, a ponto de representar mais de 20% da produção total – o que corresponde ao nível que atingiu nos países industrializados. Estes últimos voltaram-se muito claramente para os serviços que asseguram, hoje, cerca de 65% da produção global. Em consequência disto, a estrutura do emprego modificou-se. Verificou-se uma evolução semelhante na estrutura das trocas mundiais em que o peso da indústria transformadora registou um crescimento rápido e representa, hoje, 71% do valor total das exportações mundiais. Além disso, o crescimento das exportações de produtos manufacturados, provenientes dos países em vias de desenvolvimento, é particularmente rápido.

4. Pareceria, portanto, que a economia mundial, no seu conjunto, estivesse a lançar as bases de uma maior prosperidade e de um emprego em expansão. O aumento das trocas e dos fluxos de investimentos, num contexto mundial, virado para políticas económicas mais abertas e para um maior recurso às forças do mercado, deveria, igualmente, contribuir para melhorar a repartição dos recursos e a eficiência no mundo inteiro. Ainda que esta visão da economia mundial esteja correcta, de um ponto de vista geral, ela menospreza, no entanto, as distâncias que podem existir entre a posição dos diversos países e dos grupos sociais que os compõem e ignora, por isso, os graves problemas de ajustamento e de repartição que essas distâncias levantam.

5. Na primeira categoria das disparidades entre os países, figuram as diferenças consideráveis de sucesso económico dos diversos grupos de países em vias de desenvolvimento. As economias da Ásia Oriental e do Sueste Asiático, em vias de industrialização rápida, conheceram uma expansão mais rápida do que o resto do mundo em vias de desenvolvimento e são-lhes atribuídas a maior parte dos lucros obtidos com o aumento das exportações e da produção da indústria transformadora dos países em vias de desenvolvimento. Em contrapartida, a América Latina mal começa a recompor-se das vicissitudes económicas provocadas pela crise da dívida dos anos oitenta, enquanto a África Subsaariana continua atolada na estagnação económica. Até ao presente, os lucros ligados ao desenvolvimento das trocas e da produção mundial têm, portanto, sido mal repartidos.

6. A globalização da economia levanta, igualmente, sérios problemas de repartição nos diferentes países. Os custos sociais das grandes reformas económicas que devem ser aplicadas para estimular a concorrência internacional e permitir, assim, aos países recolherem os frutos da globalização são, muitas vezes, elevados. Muitos países em vias de desenvolvimento, atrasados do ponto de vista económico, distinguem-se, igualmente, por terem estruturas e políticas económicas gravemente desajustadas: estes países têm, ainda, de responder ao desafio mais importante da reforma económica. Nos países industrializados, as perspectivas de emprego dos trabalhadores não qualificados levantam um problema social de primeira importância. Esta categoria de trabalhadores é a mais duramente atingida pelo desemprego, pela baixa dos salários relativos (e, às vezes, mesmo dos salários absolutos) e pela diminuição das ofertas de emprego. Para alguns observadores, este fenómeno está ligado à concorrência, sempre maior, das economias de baixos salários, assim como à deslocalização dos empregos pouco qualificados para os países que pagam mal. Ainda que haja a tendência para exagerar a quota parte de responsabilidade destas factores, o certo é que eles exerceram uma influência importante. Esta situação gera reacções proteccionistas que correm o risco de entravar a evolução para uma liberalização das trocas e dos fluxos de investimentos e de influenciar, negativamente, o crescimento e a eficácia da economia mundial.

7. Uma conclusão determinante do presente relatório é que, mesmo que a globalização suscite problemas semelhantes aos que acabámos de evocar, as vantagens que podemos esperar ultrapassam, de longe, os custos. A melhor estratégia a adoptar, de um ponto de vista, tanto mundial como nacional, consistiria em tirar partido das enormes possibilidades que uma mundialização contínua em termos de produção e de eficiência oferece, esforçando-se, ao mesmo tempo, por resolver os problemas sociais que essa mundialização levanta pela aplicação de políticas nacionais e internacionais adequadas. Todas as partes em causa ganhariam com isso, relativamente ao que lhes pode oferecer um regresso ao proteccionismo.

O Uruguay Round

8. A progressiva tendência para uma economia mundial mais aberta e mais produtiva passa pela plena execução das decisões do Uruguay Round do GATT. O Uruguay Round é, muito justamente, considerado como uma das iniciativas mais ambiciosas e mais completas do GATT. Reuniu mais Partes contratantes e a negociação incluiu um maior número de assuntos do que as negociações anteriores. Para além das questões tradicionais de liberalização dos direitos aduaneiros, abordou novos temas relativos aos investimentos estrangeiros, à propriedade intelectual e aos serviços. Se todos os compromissos assumidos se concretizarem, registar-se-ão progressos significativos na expansão das trocas que só poderão estimular o crescimento da produção e do emprego. A acreditar em certas estimativas, a redução acordada dos direitos alfandegários deveria traduzir-se num aumento de 20% do volume das trocas mundiais e num primeiro aumento de 5% da produção mundial, seguido de outros aumentos mais importantes, uma vez que os efeitos multiplicadores terão sido levados em conta. Outro progresso também importante é que será claramente reforçada a segurança de acesso aos mercados dos parceiros comerciais. Noventa e nove por cento dos direitos alfandegários serão consolidados nos países industriais, contra 59% nos países em vias de desenvolvimento. Uma vez consolidados, os direitos alfandegários não poderão ser modificados unilateralmente. Esta medida, associada às disposições tomadas a favor dos investimentos estrangeiros e das trocas de serviços, lança as bases de um sistema económico internacional simultaneamente aberto e estável.

9. Ainda que as incidências do Uruguay Round sobre o emprego sejam, no seu conjunto, favoráveis, não se poderá evitar os problemas de ajustamento. A melhor solução consistiria em adoptar políticas de ajustamento positivas ou sinérgicas. Trata-se, nomeadamente, de aplicar políticas que facilitem a transferência dos recursos dos sectores em declínio para novas actividades compatíveis com a vantagem comparativa de um país. Deveriam ser tomadas medidas para assegurar, nomeadamente, a reconversão dos trabalhadores e o pagamento de subsídios à mobilidade geográfica. Esta abordagem seria, nitidamente, preferível à não-intervenção ou a qualquer outro recurso a medidas de ajustamento defensivas. A não-intervenção corre o risco de atrasar o ajustamento aumentando os custos sociais. O desemprego temporário arrisca-se a tornar-se crónico pelo efeito de histerese, enquanto um ajustamento mais lento terá, igualmente, tendência a dar mais peso às forças políticas opostas à liberalização das trocas. Do mesmo modo, o recurso a um ajustamento defensivo, designadamente, por restrições voluntárias à exportação e a adopção de uma legislação antidumping traduz-se, como pudemos ver, por custos elevados e não produtivos e por perdas no plano da protecção social.

Investimentos directos estrangeiros

10. O papel cada vez mais importante a que são chamadas a desempenhar as empresas multinacionais no comércio e na produção, à escala mundial é também um fenómeno novo que merece ser realçado. Os investimentos directos destas empresas no estrangeiro aumentaram muito mais depressa do que a produção e as trocas mundiais, por um lado e, do que os investimentos internos, por outro. Os fluxos para os países em vias de desenvolvimento conheceram um impulso particularmente rápido e as atitudes e políticas desses países a respeito dos investimentos estrangeiros mudaram completamente. Às desconfianças e inquietações anteriores sucedeu uma atitude globalmente favorável. Esta é consequência de uma melhor apreciação das vantagens que se poderiam tirar de tais investimentos para a criação de empregos, bem como dos efeitos de aprendizagem e das repercussões ligadas à introdução de novas técnicas. Em 1992, avaliavam-se em cerca de 73 milhões – dos quais 12 milhões nos países em vias de desenvolvimento – o número de empregos criado, directamente, pelas empresas multinacionais no mundo inteiro. Este número duplica a partir do momento em que se contam os empregos que essas empresas criam indirectamente. Se, actualmente, o número de empregos criado nos países em vias de desenvolvimento representa apenas 2% do volume de emprego total, a sua percentagem é, nitidamente, superior nos países que receberam contributos mais importantes do estrangeiro. Em certos países, são atribuídos às empresas multinacionais perto de 20% dos empregos não agrícolas. Além disso, os empregos criados pelas empresas multinacionais são susceptíveis de se multiplicarem com a crescente mundialização das suas actividades. O progresso técnico, em particular, abriu novos horizontes que deviam encorajar a subcontratação de certas actividades do sector terciário e criou, assim, novas possibilidades de emprego para os países em vias de desenvolvimento que dispõem do pessoal formado necessário.

11. Ainda que tudo leve a acreditar no crescimento rápido e contínuo das possibilidades de emprego oferecidas pelas empresas multinacionais, as vantagens daí decorrentes não têm, até agora, sido amplamente divulgadas. Somente um pequeno número de países em vias de desenvolvimento beneficiaram dos investimentos directos estrangeiros. Em 1992, apenas dez países dividiam entre si 76% dos fluxos totais de investimentos directos estrangeiros nos países em vias de desenvolvimento, enquanto 47 países entre os menos desenvolvidos recebiam somente 0,6%. Por outro lado, as perspectivas dos países menos desenvolvidos arriscam-se a continuar sombrias, devido à concorrência acrescida a que vão entregar-se os países para atraírem investimentos directos estrangeiros. A chegada, entre os beneficiários destes investimentos, de países actualmente "subinvestidos", como a Índia, vai, talvez, mobilizar uma larga fracção dos contributos futuros. O afluxo espectacular de investimentos directos estrangeiros, na China, nestes últimos anos, testemunha a amplitude que este fenómeno pode tomar.

Preocupações suscitadas pela globalização

12. A marginalização dos países menos desenvolvidos e as desigualdades crescentes que se manifestam na cena internacional sob o efeito da globalização constituem novos assuntos de preocupação. Outra inquietação suscitada pela globalização é o receio de supressão de empregos sentido pelos países desenvolvidos. Numerosas previsões alarmistas chamam a atenção contra os efeitos destruidores que arriscam ter, sobre o emprego, as importações provenientes de países em vias de desenvolvimento ou ainda a deslocalização de certas actividades de produção para aqueles países. Outros consideram que as importações provenientes de economias de baixos salários implicam a supressão de empregos, quer directamente pela deslocalização da produção, quer indirectamente pelas novas técnicas de menor coeficiente de mão-de-obra que são, então, adoptadas. Os mais alarmistas receiam que os salários dos países industrializados sofram uma quebra pela aplicação do nivelamento do custo dos factores e receiam também que as tecnologias ocidentais não confiram aos produtores, que pagam mal, uma vantagem concorrencial que os torne imbatíveis. Argumentos desta ordem provocam reacções proteccionistas nos países industrializados.

13. Ora, esses receios não se justificam, porque assentam na hipótese errónea de que as trocas e os fluxos de investimentos fazem a felicidade de uns e a infelicidade de outros. É, manifestamente, abstrair das vantagens mútuas que daí podem retirar, tanto os países industrializados, como os países em vias de desenvolvimento. Por exemplo, as trocas entre países industrializados e os novos países em vias de industrialização (principal porta aberta às importações) equilibram-se: as exportações dos países industrializados para os novos países em vias de industrialização aumentaram tão rapidamente como as importações provenientes desses países. É, pelo menos, o que deixam augurar as previsões, porque a aceleração do crescimento e o aumento dos lucros nos países em vias de desenvolvimento não deixarão de suscitar uma procura acrescida de bens de equipamento, de tecnologias e de outros produtos importados provenientes dos países industrializados. É de considerar ainda que uma concorrência mais forte à escala mundial se traduzirá por uma baixa dos preços, por economias de escala, graças aos mercados alargados e por melhores possibilidades de investimento.

14. Nos casos dos fluxos de investimentos, assiste-se a um jogo semelhante das vantagens mútuas. Longe de se inserir numa dinâmica de sentido único de exportação de empregos para os países com baixos salários, os investimentos directos no estrangeiro são, de facto, particularmente vantajosos para o país exportador de capital. Muitas vezes, estes investimentos geram, por exemplo, exportações acrescidas de tecnologias, componentes e outros factores de produção. Conseguem-se, também, outras vantagens por intermédio de benefícios de retorno que podem estimular os investimentos e os ganhos generalizados que provocam, por efeito de sinergia, uma

afecção mais eficaz dos recursos na economia mundial. Importa, também, salientar que, na maior parte dos casos, investir no estrangeiro não consiste somente em subtrair fundos que poderiam ter sido utilizados para investimento interno. O investimento no estrangeiro representa, muitas vezes, para as indústrias que defrontam mercados nacionais saturados, a única possibilidade de expansão. Dado o carácter muito específico para cada ramo de actividade do saber-fazer e de certos valores imateriais ligados à produção, como a reputação no mercado, poder-se-ia pretender que, na ausência de investimentos no estrangeiro, teriam sido investidos recursos no interior. Do mesmo modo, certas considerações ligadas ao ciclo de produção fazem com que, muitas vezes, seja mais racional investir no estrangeiro durante a plena maturidade de uma indústria, quando as técnicas de produção, uma vez normalizadas, permitem fraccionar a produção num certo número de tarefas relativamente pouco qualificadas. Neste estágio do ciclo de produção, a vantagem comparativa desloca-se para as economias de baixos salários. Enquanto prosseguir a inovação, em matéria de produtos nos países industrializados, esta deslocalização da produção constituirá uma vantagem mútua dos países exportadores ou importadores de capital.

15. Insistir sobre a vantagem que, de parte a parte, poderá ser conseguida com as trocas e os fluxos de investimentos não é, no entanto, negar o custo real do ajustamento, nomeadamente, a curto prazo. Mas, como já o referimos anteriormente, mais vale resolver estes problemas, directamente, por intermédio da política nacional do que renunciar às vantagens muito evidentes de uma participação na economia mundial.

16. Outra inquietação suscitada pela globalização é que a rápida difusão das novas tecnologias levaria à supressão de um grande número de empregos. No entanto, o progresso técnico suprime os antigos empregos para criar novos e a propagação de uma nova tecnologia tão importante como a tecnologia da informação e da comunicação pode, igualmente, oferecer grandes vantagens indirectas. A expansão desta última pode desencadear um ciclo de crescimento caracterizado por grandes investimentos e por um aumento acelerado da produtividade da mão-de-obra, acompanhado de uma progressão ainda mais rápida da produção – o que se traduz num claro crescimento do emprego.

Países em vias de desenvolvimento

17. Desde o início dos anos oitenta, os resultados económicos atingidos pelos países em vias de desenvolvimento registaram variações muito evidentes entre as diversas regiões do mundo e a situação do emprego seguiu estas flutuações. Na Ásia Oriental e no Sueste Asiático, o forte crescimento da economia que se tinha mantido a níveis muito elevados, provocou um aumento rápido dos empregos do sector moderno, uma alta dos salários reais e, às vezes, até uma falta de mão-de-obra. Em contrapartida, na África Subsaariana, um período de estagnação ou até mesmo de recessão económica

traduziu-se por uma queda brutal do emprego no sector moderno, uma baixa de salários da mão-de-obra, um aumento do desemprego urbano e uma proliferação dos empregos de fraca produtividade do sector não estruturado. Na América Latina, as condições de emprego também se deterioraram durante a última década, se bem que a situação tenha melhorado há alguns anos.

18. Foi indiscutivelmente o crescimento rápido das exportações de produtos manufacturados que permitiu influenciar favoravelmente, a uma elevada taxa de crescimento, a situação do emprego na Ásia. Ela desencadeou um crescimento rápido da procura de mão-de-obra no sector moderno, oferecendo-lhe também novos mercados que lhe permitiram optar por empregos mais produtivos e mais bem remunerados. O crescimento das exportações de produtos manufacturados e do emprego foi, por sua vez, acelerado por importantes investimentos directos do estrangeiro em vários desses países. Podemos, portanto, calcular que os melhores resultados económicos têm a sua origem na maneira segundo a qual eles conseguiram tirar proveito das novas possibilidades oferecidas pela mundialização.

Como reagir à globalização

19. A criação de empregos nos países em vias de desenvolvimento deve, hoje, ser considerada na nova perspectiva de uma economia que se mundializa cada vez mais. O processo de globalização limita a eficácia dos instrumentos tradicionais que permitem influenciar o nível e a qualidade do emprego, mas a influência que esse processo exerce sobre a criação de empregos, em geral, tem fortes possibilidades de ser vantajosa ainda que sejam pouco adoptadas as políticas convenientes. A crescente importância que assumem as trocas frutuosas e a atracção de investimentos estrangeiros, enquanto objectivos de política geral, poderia favorecer uma melhor gestão económica. Isto deveria traduzir-se numa maior estabilidade macro-económica, em regimes de trocas mais liberais, na abstenção de qualquer sobreavaliação das moedas e dos preços relativos menos sujeitos às distorções. Todos estes factores deveriam ter uma incidência favorável sobre a procura de mão-de-obra. Nem por isso é menor o risco de a mundialização poder exercer uma influência nefasta sobre as condições de emprego. A maior liberdade de acção das empresas multinacionais, aliada às pressões exercidas para atrair e reter os investimentos estrangeiros, poderia ter como consequência uma deterioração das condições de emprego. Daí, a necessidade de imprimir um novo impulso às medidas de cooperação internacional que visam protegê-las.

20. Nesta nova conjuntura, um dos principais objectivos da política económica dos países em vias de desenvolvimento deveria ser tirar o melhor partido possível do aumento das trocas e dos fluxos dos investimentos. Para o conseguir, de uma maneira geral, será necessário adoptar políticas económicas mais abertas, adequadas a orientar a

produção e as trocas para actividades compatíveis com a vantagem comparativa do país. Para numerosos países – mas certamente não para todos – isto implicará a adopção de políticas de industrialização orientadas para a exportação. Para os países que dispõem de abundantes recursos fundiários e naturais, como é o caso de numerosos países da África Subsaariana e da América Latina, a vantagem comparativa continuará indissociável da produção do sector primário. Em semelhante caso, os benefícios da mundialização podem ser recolhidos graças ao aumento e à diversificação da produção agrícola, de novas exportações de produtos de base e de uma progressão das actividades de transformação dos produtos do sector primário. Qualquer que seja a natureza da vantagem comparativa, parece sempre aconselhável adoptar políticas económicas abertas, e evitar promover artificialmente ou proteger actividades que não têm nenhuma possibilidade de aguentar a concorrência internacional.

21. Em geral, a adopção de políticas orientadas para a exportação só pode ser um factor positivo. No entanto, não se trata, de adoptar políticas de não-intervenção. Ainda que seja necessário evitar o regresso às políticas clássicas de substituição das importações que fracassaram, parece, muitas vezes, necessária uma intervenção dos poderes públicos. Por exemplo, uma intervenção com o objectivo de corrigir as deficiências do mercado dos produtos e do mercado dos factores contribuirá para aumentar a eficiência económica. Do mesmo modo, a protecção das novas indústrias justifica-se do ponto de vista económico, com a condição de se limitar às indústrias que apresentam uma verdadeira vantagem comparativa e de as incitar vivamente a desenvolver os seus meios de produção.

22. A capacidade de atrair investimentos directos do estrangeiro pode ser um poderoso acelerador da industrialização e da criação de empregos; por isso, a adopção de políticas adequadas a atraírem investimentos constitui um dos melhores meios de recolher os frutos da globalização. Independentemente dos factores que escapam a uma influência política directa (por exemplo, a inserção geográfica e os recursos naturais), os fluxos de investimentos directos no estrangeiro sofrem os efeitos de variáveis influentes, tais como a estabilidade económica e política, uma atitude favorável a respeito das empresas privadas em geral, uma infra-estrutura apropriada e uma boa gestão macro-económica, uma posição clara e transparente a respeito dos investidores e, finalmente, um regime comercial e industrial que permita às empresas multinacionais operarem em situação de concorrência internacional. Em tal conjuntura, parece desejável canalizar os investimentos estrangeiros para os sectores ou para as actividades que são as mais propícias à criação de emprego.

23. Para muitos países, a adopção destas políticas de liberalização das trocas e de incentivo dos investimentos corresponderá a um programa muito ambicioso de reformas económicas. Os países que, ainda hoje, sofrem de instabilidade macroeconómica e suportam o fardo de uma dívida externa muito pesada, que mantêm um nível de

protecção muito elevado e que continuam com uma regulamentação muito estrita, confrontam-se com problemas de ajustamento particularmente difíceis. É claro que o ajustamento é inevitável, mas programas precipitados e mal concebidos estão, antecipadamente, condenados ao fracasso e só poderão impor custos sociais desnecessariamente elevados. Os programas de ajustamento deveriam, portanto, ser cuidadosamente aperfeiçoados, de forma a que se disponha do tempo necessário para aplicar medidas de apoio que permitam aos agentes económicos reagirem aos novos estímulos económicos. Seria, também, necessário assegurar-se de que foram tomadas medidas eficazes de reconversão e que haja redes de segurança antes de iniciar reformas que correm o risco de se traduzir em fortes compressões de pessoal e de baixar ainda mais o nível de vida dos mais desfavorecidos. Associar os ministros do Trabalho e os parceiros sociais à concepção e à execução dos programas de ajustamento é um bom meio de reduzir ao mínimo os custos sociais e de assegurar aos programas o apoio social que lhes é indispensável. Seria, igualmente, necessário que os Ministérios do Trabalho estivessem melhor preparados para conceberem e aplicarem as medidas de reorganização e as redes de segurança.

24. A liberalização económica que caracteriza a adaptação à globalização tem também como efeito revelar as lacunas de certos mecanismos nacionais de regulamentação do mercado de trabalho, em vários países em vias de desenvolvimento. Outra coisa não seria de esperar, porque, na América Latina, por exemplo, as instituições do mercado de trabalho que poderiam convir aos antigos modelos de desenvolvimento e a outras economias mais fechadas têm sido lentas a adaptar-se ao novo regime económico. Importa, pois, rever as regulamentações que já não estão adaptadas, designadamente, quando defendem um sector estruturado já bem protegido, criando, assim, a distância entre os assalariados que o mesmo ocupa e os trabalhadores de uma economia não estruturada e não protegida. Seria, entretanto, erróneo supor que a regulamentação do mercado de trabalho constitui o maior obstáculo à mudança, porque, efectivamente, a principal dificuldade reside na transformação radical de uma estrutura industrial não competitiva e de um modelo de desenvolvimento até ao presente introvertido. Também se cometeria um erro ao explicar o sucesso económico das economias dinâmicas da Ásia pela ausência de regulamentação do mercado de trabalho. A continuada aplicação de estratégias eficazes de industrialização e orientadas para a exportação explicou, de facto, em grande parte, o sucesso económico da região. Além disso, as instituições do mercado de trabalho não são uniformes de um país para outro e, no entanto, o crescimento aumentou a um ritmo acelerado, não obstante o grau de maturidade a que chegaram essas instituições em certos países da região.

Combater o subemprego e a pobreza

25. Se a criação de um maior número de empregos produtivos no sector moderno passa, necessariamente, por uma boa adaptação à globalização, tal não é suficiente. Em muitos países em vias de desenvolvimento, uma maioria de trabalhadores continua ocupada nos sectores não estruturados, com fraca produtividade, das zonas rural e urbana. O subemprego é, aqui, endémico e é, de facto, nestes sectores que a concentração de pobres é maior. Importa, pois, que as políticas de desenvolvimento não lhes sejam prejudiciais e que as medidas que visam reduzir o subemprego e a pobreza constituam preocupação dominante dos programas governamentais.

26. A necessidade de uma estratégia equilibrada encontra um exemplo nas políticas aplicadas para elevar o nível dos investimentos. Estas políticas são indispensáveis para estimular o crescimento da produção e do emprego. Os países em vias de desenvolvimento que obtiveram os melhores resultados beneficiam todos de importantes investimentos, tanto em capital físico como em capital humano. Mas não basta receber grandes investimentos; também é preciso aumentar a produtividade do capital e fazer com que ele seja bem repartido entre os diferentes sectores. Nos países em vias de desenvolvimento, os mercados financeiros são, muitas vezes, artificiais, sendo o mercado do crédito dificilmente acessível aos produtores dos sectores rural e não estruturado. Eles têm, portanto de fazer face a grandes despesas de capital – o que limita a sua produtividade. Importa, pois, reformar os mercados financeiros com vista a tornar o acesso mais equitativo e a melhorar a produtividade nos sectores não estruturados das zonas rurais e urbanas. A montagem de sistemas de crédito inovadores, destinados aos pequenos produtores, produziu, igualmente, resultados impressionantes num certo número de países. As reformas dos mercados financeiros deveriam, também, favorecer um maior aumento do emprego, visto que a depreciação artificial do capital é uma das características dos mercados financeiros falseados que contribui para promover uma intensidade de capital injustificada na produção.

27. O sector urbano não estruturado dos países em vias de desenvolvimento engloba toda uma série de actividades susceptíveis de serem revalorizadas e absorvidas pelo sector moderno que vão, desde os pequenos serviços, às actividades de produção de pequena escala. Sendo um dado que este sector, no seu conjunto, serve de rede de segurança, absorvendo os excedentes de mão-de-obra, as respectivas medidas gerais deveriam ter como objectivo levantar os obstáculos administrativos ou outros que entravam o seu crescimento. Além disso, seria necessário desenvolver a parte do sector não estruturado, que se moderniza proporcionando um acesso mais fácil ao crédito, aos factores de produção, bem como à aprendizagem das técnicas de produção melhoradas e promovendo o estabelecimento de novas relações com o sector moderno.

28. Por razões de eficiência e de equidade, importa que o Estado possa proporcionar um apoio contínuo ao sector das pequenas explorações agrícolas. Os investimentos nas infra-estruturas rurais, assim como nos programas de crédito e de divulgação agrícola, são particularmente vantajosos, de um ponto de vista económico, em termos de melhoria da produtividade. Podem, também, fazer muito para reduzir a pobreza que, desde sempre, atinge muito duramente os pequenos produtores agrícolas. A liberalização da economia melhora, muitas vezes, as perspectivas do sector agrícola, contribuindo para a elevação dos preços na produção, para a redução dos impostos e para o aumento do potencial de exportação. No entanto, muitas vezes, os produtores, retiram apenas poucas vantagens dessa liberalização, por causa da redução ou da supressão da ajuda do Estado aos pequenos produtores. Seria necessário corrigir tais erros políticos, para lhes permitir beneficiar, plenamente, das novas possibilidades que oferece a liberalização da economia.

29. Além das políticas de apoio ao sector urbano não estruturado e ao sector rural, convém tomar medidas directas para diminuir a pobreza. Os programas de criação de emprego são, particularmente, eficazes quando se trata de reduzir o subemprego que castiga fortemente numerosos países em vias de desenvolvimento. Os estaleiros de obras públicas em zonas rurais oferecem, por exemplo, aos mais desfavorecidos que são vítimas do subemprego, um complemento de rendimento particularmente oportuno, suscitando, ao mesmo tempo, meios de produção adequados a aumentarem a produtividade e as perspectivas futuras de emprego. Os programas especiais de emprego podem, também, fornecer uma garantia de rendimento mínimo aos desempregados, em caso de crise económica. É, igualmente, importante garantir um mínimo de segurança económica aos pobres que se encontram impossibilitados de assegurar pelos seus próprios meios. Tais encargos são justificados não só por razões de equidade, mas também produzem lucros económicos líquidos, dado o pequeno sacrifício que implicam, em comparação com a sua eficácia. As despesas que têm como objecto permitir aos pobres terem mais facilmente acesso aos serviços sociais – cuidados de saúde e serviços educativos, por exemplo – revestem-se de uma importância particular e são, muitas vezes, cobertas por recursos públicos reafectados que, anteriormente, eram utilizados para fins improdutivos e pouco justos.

A marginalização de África

30. O fenómeno de marginalização que impede numerosos países da África Subsaariana de tirarem proveito da globalização suscita preocupações crescentes. A parte que representa esta região nas trocas e nos investimentos mundiais atingiu um nível muito baixo e a economia de numerosos países fechou-se sobre si mesma, enquanto todos os outros se integram cada vez melhor na economia mundial. É muito provável que este fenómeno tenha, em muito, contribuído para a catástrofe económica dos países africanos.

31. Até ao final dos anos oitenta, era fácil explicar esta marginalização da África, invocando políticas internas hostis, não somente ao sector privado, em geral, mas, também, às indústrias de exportação e ao capital estrangeiro, em particular. No decurso desta década e, geralmente sob o impulso de programas de ajustamento estrutural, o movimento, em certa medida, inverteu-se. Poderíamos afirmar, evidentemente, que aquelas reformas políticas não foram suficientes, mas tudo leva a crer que factores mais essenciais do que uma simples falha na reforma política estão na origem da marginalização de África. Os riscos elevados que as economias africanas apresentam, devido aos choques exteriores que sofrem e às frequentes mudanças de direcção, desencorajam os investidores. Além disso, as graves insuficiências da estrutura institucional, designadamente, a insegurança dos direitos de propriedade e as lacunas dos sistemas judiciais e contabilísticos tornam os investimentos difíceis e, portanto, pouco atraentes – o que explica que, num clima tão pouco propício aos investidores, nem o investimento interno nem o investimento estrangeiro tenham conseguido limitar a marginalização de África.

32. Remediar esta marginalização exigiria, no final de contas, dos poderes públicos que conjugassem os seus esforços para reduzir os riscos e outros factores susceptíveis de desencorajar, simultaneamente, o investimento interno e os investimentos estrangeiros. Neste intervalo de tempo, certas modificações feitas nos programas de assistência em curso e na política que condiciona os empréstimos poderiam contribuir para melhorar a situação. As transferências de assistência, tais como estão actualmente concebidas, apresentam-se, essencialmente, sob a forma de transferências de divisas para o sector público que permitem elevar a taxa de câmbio e aumentar as despesas públicas tanto em termos absolutos como em relação ao PIB. Os seus efeitos nefastos traduzem-se em exportações reduzidas e numa congestão do sector privado, em geral. Estes efeitos poderiam ter sido atenuados por transferências mais generosas em proveito do conjunto do sector privado e do sector das exportações, em particular. Além disso, a política condicional poderia ter um carácter mais retrospectivo do que prospectivo e recompensar o resultado de ontem em vez de prometer para amanhã reformas que,

muitas vezes, não chegam a concretizar-se. Isto incitaria mais os governos a comprometerem-se decididamente em reformas.

Economias em transição

33. Os primeiros anos da fase de transição que atravessam as antigas economias de planificação centralizada da Europa de Leste e Central foram marcados pela destruição da produção, pelo aparecimento brutal de um desemprego generalizado, pelo agravamento das desigualdades e da pobreza. Mesmo se alguns países parecem estar melhor desde 1994, o futuro nada deixa augurar de bom, nomeadamente, na ex-URSS. No conjunto, o processo de transição mostrou-se mais difícil do que o previsto. A reestruturação de economias que dantes eram gravemente artificiais e, desde há décadas, mantidas à distância não só das forças internas, mas também das forças internacionais do mercado, é uma tarefa ao mesmo tempo desencorajante e demorada. É, igualmente, difícil criar novas instituições de trabalho onde não as havia. O custo social é muito elevado, mesmo tendo em conta a transformação parcial já realizada.

34. Outros aspectos preocupantes da situação actual resultam do facto de a participação das economias em transição nas trocas mundiais se ter desmoronado e o afluxo de investimentos directos estrangeiros a essas economias ser pouco significativo. E, no entanto, não podemos esperar que essa tendência se inverta enquanto a transição para a economia de mercado não se tiver concretizado, porque a competitividade internacional destas economias depende disso. A transição deve, portanto, ser levada a seu termo o mais rapidamente possível. Mas dois constrangimentos parecem atrasar o processo em curso. Um tem a ver com o facto de certos aspectos da transição, nomeadamente, a criação de novas instituições serem, por natureza, lentos e o outro diz respeito ao risco de agravar o custo social já muito elevado da transição.

35. Uma das grandes dificuldades consistirá, portanto, em gerir a condução da liberalização das trocas, da reestruturação das empresas e da privatização com vista a encontrar melhor equilíbrio entre o imperativo da eficácia e a necessidade de conter os custos sociais dentro de limites suportáveis. Os defensores de uma mudança rápida afirmam que outras abordagens comprometeriam o conjunto do processo de transição e pensam que a alternativa do tudo ou nada oferece a opção entre uma reestruturação instantânea e a renúncia ao objectivo da economia de mercado. Estão errados – parece – porque existem já instrumentos de política geral que permitem orientar a evolução que, embora mais lenta, progride, no entanto, na boa direcção. Bem entendido que o processo progressivo não deveria repousar, nem sobre a permanência de uma protecção generalizada e incondicional concedida sob a forma de créditos às empresas do Estado, a taxas preferenciais, nem sobre a imposição de quotas à importação. Com efeito, tais medidas comprometeriam o êxito dos esforços de reestruturação que devem ser feitos.

Uma assistência limitada no tempo e subordinada aos progressos realizados na reestruturação deveria ser oferecida às empresas que apresentam garantias de viabilidade.

36. Só a expansão da produção e a criação de empregos em novas actividades, compatíveis com a sua vantagem comparativa, permitirão a essas economias levantar barreiras ao desemprego em massa. À medida que as indicações fornecidas pelos preços forem determinadas pelo mercado e que se caminhe para o abandono dos subsídios à produção, dever-se-ia discernir melhor as possibilidades que oferecem os mercados internos e mundiais em matéria de produção competitiva. Os investimentos influenciarão, consideravelmente, a capacidade de tirar partido das novas possibilidades oferecidas. Uma taxa elevada de investimentos é indispensável para melhorar as infra-estruturas materiais e criar uma capacidade de produção em novas actividades. Para o conseguir, será necessário levar a cabo as reformas susceptíveis de instituírem um regime fiável de direitos patrimoniais e mercados financeiros que funcionem bem. Estas condições devem, necessariamente, estar reunidas se se quiser melhorar o clima dos investimentos internos e estrangeiros. Independentemente da necessidade de aumentar os níveis de investimentos, deve ser feito um grande esforço em matéria de formação e de reciclagem, com vista a adaptar o leque das qualificações às novas exigências das estruturas modernas de produção.

37. Importa, igualmente, reforçar as políticas do mercado de trabalho, tendo em conta os resultados particularmente modestos que obtiveram até ao presente. Os países estão particularmente mal preparados para aplicarem políticas activas do mercado de trabalho e os serviços de emprego deveriam ser consideravelmente reforçados. Isto permitirá tomar medidas eficazes em favor da reconversão e da reciclagem da mão-de-obra que assumem uma importância crítica, tendo em conta a imensa reestruturação económica em curso. Será preciso, sobretudo, promover a formação no local de trabalho que foi severamente suprimida sob o efeito da reestruturação das empresas. Deverá ser criada uma nova infra-estrutura institucional capaz de assegurar esta formação, com o apoio dos poderes públicos e substituir o antigo sistema no qual a empresa era a única responsável. Há ainda um grande esforço a fazer na aplicação de certas medidas que, tais como as obras públicas ou a promoção do trabalho independente, foram, até agora, pouco exploradas. Seria, igualmente, necessário pôr fim ao declínio da protecção social que resulta da contracção progressiva dos direitos a subsídios provocada por uma orientação restritiva e pela aplicação de condições relativas aos recursos. A protecção social deveria estar quase sempre combinada com programas de formação e outras medidas activas no mercado de trabalho. Os mecanismos de consulta e de negociação tripartidos deverão, além disso, ser consolidados por uma acção que tenha em vista o desenvolvimento de parceiros sociais fortes, representativos e eficazes.

Países industrializados

38. O aumento do desemprego nos países insustrializados começou depois da primeira crise petrolífera de 1973, quando a taxa de crescimento económico ficou reduzida a metade. Embora esta taxa tenha sido mais ou menos a mesma no conjunto dos países industrializados, entre 1974 e 1994, o emprego evoluiu de forma diferente de país para país.. A taxa de desemprego oscilou entre 6%, nos Estados Unidos, desde o começo dos anos sessenta e manteve-se estacionária nos 2%, no Japão, mas aumentou claramente na Europa. Na Comunidade Europeia, o desemprego não parou de aumentar desde 1974, exceptuando uma baixa entre 1986 e 1990, devido à retoma económica que se seguiu ao contragolpe do crise petrolífera; em 1994, o desemprego tinha atingido um nível sem precedente de 12%. Mesmo nos países da AELE (Áustria, Finlândia, Noruega, Suécia e Suíça) onde era claramente menos elevado do que na maior parte dos outros países da OCDE, ao longo dos anos oitenta, o desemprego aumentou fortemente a partir de 1990.

39. Estas diferenças na situação do emprego são explicadas pela diversidade das taxas de baixa da produtividade do trabalho resultante da diminuição do crescimento económico depois de 1974. Nos Estados Unidos, nos países da AELE e, em menor grau, no Japão, a inflexão da produtividade do trabalho compensou inteiramente o abrandamento do crescimento, de tal forma que a criação de empregos manteve um ritmo semelhante aos anos sessenta. Pelo contrário, nos países da Comunidade Europeia, com excepção dos Países Baixos e da Irlanda, a quebra da produtividade do trabalho foi mais moderada e o crescimento do emprego foi, portanto, mais modesto.

40. A evolução contrastada da taxa de crescimento da produtividade do trabalho traduziu-se, por sua vez, por taxas diferentes de aumento dos salários reais. Houve, pois, uma relação inversamente proporcional entre a criação de empregos e os aumentos dos salários reais. Países como os Estados Unidos, onde as taxas de crescimento do emprego foram mais elevadas, registaram taxas mais baixas de crescimento da produtividade e, consequentemente, dos salários. Na Comunidade Europeia, pelo contrário, o crescimento mais rápido da produtividade permitiu maiores aumentos de salários, mas à custa de um desemprego mais elevado. Em definitivo, o desemprego persistente na Europa contrasta com salários estacionários ou mesmo em baixa, no caso das classes trabalhadoras pobres nos Estados Unidos. Alguns países como a Suécia conseguiram evitar estes dois extremos tendo pequenas margens de diferença de salários e criando empregos no sector público correndo, no entanto, o risco de acentuar as pressões inflacionistas e de piorar as finanças públicas.

Causas do aumento do desemprego

41. O aumento do desemprego em numerosos países industrializados pôs em causa dois conjuntos de factores: o primeiro tem a ver com as políticas económicas e com o seu efeito sobre o crescimento e, por conseguinte, sobre o emprego, enquanto o segundo associa a evolução do emprego e a regulamentação do mercado de trabalho. Estas duas séries de causas não se excluem mutuamente, ainda que as análises recentes, muitas vezes, só retenham uma .

42. Entre a primeira e a segunda crise petrolífera (1974-1979), a diversidade das políticas económicas adoptadas pelos diferentes países não desempenhou um papel muito importante na evolução contrastada do emprego. A maior parte dos governos reagiu à primeira crise petrolífera com uma política orçamental expansionista e com uma política do dinheiro barato. O resultado foi um rápido retorno a um crescimento sustentado (ainda que duas vezes menos rápido do que anteriormente), mas acompanhado de uma inflação persistente. O poder de compra dos assalariados foi mantido à custa de uma indexação dos salários e foram, sobretudo, as empresas que assumiram os encargos do ajustamento vendo os seus lucros diminuir consideravelmente. Neste contexto de desequilíbrios crescentes, as políticas económicas adoptadas depois da segunda crise petrolífera foram muito diferentes: a luta contra a inflação e o restabelecimento das margens de lucro das empresas tornaram-se preocupações primordiais. Mas, no próprio âmbito desta reorientação geral, as políticas começaram a divergir e daí, as diferenças nas taxas de crescimento e na evolução do emprego. Por volta de 1980-1985, as políticas orçamentais seguidas nos Estados Unidos e na Europa foram completamente diferentes: enquanto um crescimento das despesas públicas e uma redução dos impostos permitiram sustentar a actividade nos Estados Unidos, na Europa as políticas orçamentais mantiveram-se neutras ou muito restritivas. Daí, o retorno a um crescimento elevado nos Estados Unidos, acompanhado de défices crescentes das finanças públicas e do comércio externo, enquanto o crescimento continuava lento na Europa. Foi apenas depois de 1985, com o contragolpe da crise petrolífera e a flexibilização das políticas monetárias que se seguiu à quebra bolsista de 1987, que o crescimento retomou na Europa. Todavia, no começo dos anos noventa, a recessão alemã, subsequente à reunificação e a adopção de políticas monetárias muito restritivas difundiram-se por toda a Europa. A economia americana, pelo contrário, estimulada por uma flexibilidade marcada da política monetária, conheceu em 1992-93, a sua retoma mais forte em dez anos.

43. Para além destas diferenças nas políticas macro-económicas, a diversidade das modalidades de desinflação explica também, em parte, as diferenças na evolução do emprego. Nos Estados Unidos, foram os assalariados que assumiram directamente os encargos da desinflação e que viram os seus salários baixar brutalmente, durante a

primeira metade dos anos oitenta. Na Europa, a desinflação foi conseguida à custa de um elevado nível de desemprego. Desde 1980, o funcionamento do sistema monetário europeu contribui também para o elevado desemprego pela pressão desinflacionista que faz incidir sobre a política monetária (ditada pelo objectivo alemão de uma fraca inflação, a política monetária tem sido rigorosa). Por sua vez, as elevadas taxas de juro travaram a expansão orçamental, tornando ainda mais elevado o custo dos empréstimos públicos. A ausência de um mecanismo institucional que permita coordenar as políticas orçamentais na Europa reforçou esta tendência desinflacionista. Sem uma coordenação das políticas, os esforços isolados de relançamento seriam rapidamente votados ao fracasso pelas dificuldades da balança de pagamentos.

44. Segundo uma forte corrente de opinião, as diferenças em matéria de regulamentação do mercado de trabalho seriam o principal factor da evolução contrastada do emprego de um país para outro. Especialmente, a rigidez do mercado de trabalho na Europa – sindicatos fortes, grande protecção do emprego, protecção social generosa – em comparação com a relativa desregulamentação do mercado de trabalho nos Estados Unidos, é considerada como a principal causa da má situação do emprego na Europa.

45. Um dos principais argumentos avançados relativamente a esta matéria é que os salários eram demasiado elevados na Europa – o que reduziu a procura de mão-de-obra. Salários demasiado elevados reduzem os lucros e, conseqüentemente, o investimento, e o emprego sofre com a diminuição da capacidade de produção. Além disso, sob o efeito dos salários elevados, o investimento é orientado para as economias de mão-de-obra – o que também prejudica o emprego. As informações recolhidas permitem pensar que, durante o período compreendido entre a primeira crise petrolífera e meados dos anos oitenta, os excessivos aumentos de salários contribuíram, efectivamente, para aumentar o desemprego na Europa. Entretanto, desde mais ou menos 1985, parece não ser este o caso. As disparidades de salários reais desapareceram quando os países abandonaram a indexação automática dos salários e os aumentos de salários se tornaram inferiores aos ganhos de produtividade. No final dos anos oitenta, a parte dos salários no valor acrescentado tinha sido reduzida ao nível do começo dos anos setenta e as margens de lucro tinham sido restabelecidas. Todavia, embora os salários tenham sido reduzidos a níveis mais moderados, desde 1985, o desemprego continua elevado na Europa – o que deixa pensar que os salários "excessivos" não são a única causa e que outros factores são responsáveis pela persistência de um desemprego elevado.

46. Um argumento intimamente ligado ao dos salários excessivos como causa de um elevado desemprego diz respeito à rigidez do mercado de emprego, provocada por sistemas pouco adequados de relações profissionais. A ideia avançada é que estruturas de negociação muito descentralizadas dão melhores resultados em matéria de emprego, porque são as melhores até para assegurar a flexibilidade dos salários. Esta flexibilidade

diz respeito, simultaneamente, aos ajustamentos globais dos salários reais, às condições macroeconómicas gerais e aos ajustamentos dos salários relativos. Entretanto, as informações recolhidas a este respeito não são conclusivas. As análises sobre as relações entre o grau de centralização da negociação salarial e os resultados macroeconómicos não conduziram a conclusões muito seguras, pelo menos até aqui. A experiência de alguns países que aplicaram reformas com vista a instituir sistemas descentralizados também não prova, de forma inequívoca, a superioridade desses sistemas. No Reino-Unido, os salários reais progrediram mais depressa do que a produtividade, e o emprego global não aumentou, apesar da diminuição da taxa de sindicalização e da descentralização da negociação salarial. O facto de as três maiores economias do mundo – os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha – apresentarem grandes diferenças no que respeita ao nível e ao âmbito da negociação, bem como às taxas de sindicalização, destrói o argumento da superioridade dos sistemas descentralizados. Além disso, ajustamentos flexíveis de salários podem ser praticados em sistemas de relações profissionais muito diferentes. A Áustria, que tem um sistema muito corporativista, é o país da Europa onde os aumentos de salários se repercutem mais nos diversos ramos de actividade, enquanto o Japão conseguiu controlar a inflação dos salários, aplicando um sistema descentralizado de relações profissionais. Nestas condições, sistemas diversos de relações profissionais podem assegurar a flexibilidade dos salários e a compatibilidade da política salarial com os objectivos macroeconómicos.

47. A existência de salários mínimos também tem sido referida como causa da má situação do emprego, mas, de acordo com o conjunto das informações recolhidas, a incidência dos salários mínimos sobre o emprego seria pouco significativa. De qualquer modo, na maior parte dos países industrializados, os salários mínimos legais baixaram em relação aos salários médios, nos anos oitenta. Na prática, existem não só salários mínimos legais, mas também salários mínimos fixados pelas convenções colectivas e alargados, por via administrativa, ao conjunto dos trabalhadores. Também se criticou esta prática por ter consequências negativas sobre o emprego, mas esta crítica não é inteiramente convincente. Os salários mínimos resultantes da negociação colectiva não são impermeáveis às forças do mercado. Por outro lado, eles contribuem de uma forma útil para a coordenação das negociações salariais.

48. Um outro tema de preocupação respeitante aos custos de mão-de-obra é o elevado nível dos encargos sociais. Argumenta-se que estes custos não salariais prejudicam o recrutamento e incitam à adopção de técnicas restritivas em mão-de-obra. Entretanto, das verificações feitas ressalta que, se a parte dos custos não salariais nos custos totais de mão-de-obra varia consoante o país, a parte dos salários no valor acrescentado é semelhante em todos os países. Isto confirma a ideia de que, a longo prazo, a incidência dos encargos sociais se repercute nos assalariados. Todavia, a curto

e a médio prazo, a redução dos custos não salariais de mão-de-obra pode elevar o nível do emprego. Particularmente, a diminuição ou a supressão dos encargos sociais sobre os baixos salários aumentaria o número de empregos de trabalhadores pouco qualificados.

49. O elevado nível e a longa duração dos subsídios de desemprego, têm, também, sido considerados, muitas vezes, como causas do agravamento do desemprego, porque não incitam a procurar trabalho. De acordo com as observações recolhidas, o nível dos subsídios tem, certamente, influência sobre a duração dos períodos de desemprego, mas muito modestamente: de um modo aproximado, um aumento de 10% dos subsídios traduz-se num aumento de 3% da duração média dos períodos de desemprego. O nível dos subsídios não é, pois, suficiente para explicar as elevadas taxas de desemprego na Europa, uma vez que essas taxas são superiores às previstas naquelas estimativas. Verifica-se, também, que a duração dos subsídios influencia a duração do desemprego. Subsídios de desemprego generosos e de longa duração podem ser um factor dissuasivo para a procura de emprego, sobretudo para os trabalhadores mal remunerados que são particularmente numerosos entre os desempregados de longa duração. O bom funcionamento do sistema de subsídios de desemprego apresenta, portanto, vantagens económicas evidentes e determinadas reformas merecem ser analisadas.

50. Muitas vezes, o sistema de segurança do emprego foi acusado de exercer um efeito dissuasivo sobre a criação de empregos: aumentando os "custos de despedimento", aquele sistema dissuadiria o recrutamento e impediria os ajustamentos do mercado de emprego. Certas constatações corroboram este ponto de vista, mas muitas outras levam a pensar que os princípios de segurança do emprego não desempenharam um papel relevante no aumento do desemprego. Com efeito, um certo número de países europeus flexibilizou as regras aplicadas nesta matéria, nos anos oitenta, com o objectivo de aumentar o emprego mas, em vez de uma activação do emprego global, o resultado foi uma reorientação da estrutura do emprego para os empregos temporários ou de duração determinada. Por outras palavras, o sistema de segurança do emprego não entrava os ajustamentos do mercado de trabalho e apenas lhe muda o curso. O ajustamento à evolução do mercado de emprego pode fazer-se não só pela regulação do efectivo ocupado, mas também pela modulação da duração do trabalho. Do mesmo modo, a protecção do emprego pode ter como efeito reduzir as flutuações do emprego no decurso do ciclo económico, conservando a mão-de-obra na fase descendente e contratando menos mão-de-obra na fase ascendente, deixando a fisionomia geral do emprego relativamente inalterada. É, sem dúvida, esta a razão por que, embora a protecção do emprego seja mais forte na Europa do que nos Estados Unidos, as características da reorganização da mão-de-obra entre os sectores são semelhantes. Isto vem confirmar a ideia segundo a qual a estabilidade da procura de mão-de-obra é a principal razão que leva as empresas a criarem empregos de longa

duração e que os encargos com o despedimento têm apenas uma influência insignificante.

51. Das considerações precedentes resulta que as formas de rigidez do mercado de emprego não são a principal causa da sua evolução. Com efeito, a situação do emprego agravou-se a partir da primeira crise petrolífera, independentemente das diferenças de regulamentação do mercado – o que leva a pensar que um ou mais factores comuns importantes tiveram nisso influência. As mudanças verificadas no plano internacional no comércio, no emprego e na tecnologia poderiam figurar entre essas causas fundamentais da deterioração do mercado de emprego. Esta deterioração manifestou-se sob várias formas: desigualdades crescentes e baixa de salários nos Estados Unidos, onde o mercado de trabalho é menos regulamentado, e desemprego elevado na Europa onde o mercado está mais protegido. Seja como for, mesmo se nos abstrairmos do problema das causas fundamentais, podemos interrogar-nos se a regulamentação do mercado de emprego tem sido realmente o principal obstáculo à criação de empregos. Por exemplo, verificou-se que as regulamentações que visam proteger os mercados de produtos europeus da concorrência – quer se trate de leis de delimitação territorial (zonagem) ou de diversas barreiras levantadas à entrada – criavam maiores obstáculos à criação de empregos do que a regulamentação do mercado de trabalho.

52. Este debate sobre a regulamentação do mercado de emprego não é puramente teórico. Tem repercussões na reforma da regulamentação em vigor. Estão, actualmente, em estudo, em diversos países, propostas concretas de reforma. Importa que os parceiros sociais participem, não só no debate geral sobre essas mesmas propostas, mas também na elaboração propriamente dita dos novos regulamentos. É indispensável uma consulta social neste domínio, para conseguir um equilíbrio harmonioso entre as exigências concorrentes da eficácia económica e da protecção social.

Luta contra o desemprego

53. Segundo a maior parte das projecções, a longo prazo, sobre o emprego, as taxas de crescimento deverão progredir mais depressa do que a tendência observada desde 1974, para que o pleno emprego seja restabelecido, sobretudo na Europa. Ora, a maior parte dos países confronta-se com sérias dificuldades para acelerar o crescimento: desequilíbrios macroeconómicos, taxas de juro reais, a longo prazo, elevadas e fixadas nos mercados financeiros mundiais sem ter em atenção a política nacional, e limites impostos pela crescente mundialização da economia às políticas de expansão dos diversos países. Os esforços que um país isolado desenvolverá para relançar a sua economia arriscam-se a conduzir a um défice exterior insustentável e a pressões especulativas sobre a taxa de câmbio. Uma retoma coordenada permitiria ultrapassar estas dificuldades. As dificuldades da balança de pagamentos serão atenuadas,

simultaneamente, pelo aumento da procura entre os parceiros comerciais que tentam, também, relançar a sua economia, e pelo facto de a baixa da competitividade ser limitada, visto que todos os parceiros comerciais serão sujeitos às mesmas pressões inflacionistas. Além disso, o impulso inicial será reforçado, porque cada país estimula o crescimento dos seus parceiros comerciais.

54. Mas esta retoma coordenada não será fácil de realizar. Alguns países consideram, sem dúvida, que já fizeram grandes esforços de estimulação orçamental, enquanto outros sofrem ainda pressões inflacionistas. Todavia, no seu conjunto, parecem existir na conjuntura actual os fundamentos de uma coordenação das políticas. A taxa de utilização das capacidades é, geralmente, baixa, de forma que é pouco provável que o crescimento seja travado por insuficiências da oferta, a curto prazo. Além disso, na maior parte dos países, as taxas de desemprego actuais estão claramente acima da taxa de desemprego de equilíbrio não inflacionista, de tal forma que há espaço para uma expansão que não implique sérias pressões inflacionistas. Com efeito, a inflação é, geralmente, controlada. Como, por outro lado, as taxas de juro em vigor na Europa são elevadas, existe uma certa margem de manobra em matéria de política monetária. Entretanto, numerosos observadores pensam que não é possível aplicar uma política orçamental expansionista, devido ao elevado nível da dívida pública, na maior parte dos países. Contudo, esta opinião pessimista não é inteiramente justificada. O problema actual da dívida pública está, em grande parte, relacionado com o nível elevado das taxas de juro reais, num contexto de crescimento lento. Uma diminuição das taxas de juro no quadro de um relançamento coordenado, reduziria o fardo da dívida pública e torná-la-ia mais suportável. A melhoria das receitas públicas, graças à retoma da actividade económica, terá, igualmente, repercussões favoráveis neste aspecto.

55. Se é verdade que devem ser estudadas todas as possibilidades de acelerar as taxas de crescimento, através de uma reforma da política macro-económica, não se podem descuidar as vantagens para o crescimento de um bom ajustamento às possibilidades oferecidas pela economia mundial. Os países industrializados têm muito a ganhar com um crescimento geral da procura e das trocas internacionais. O crescimento das economias em desenvolvimento e em transição abrirá novas saídas para os produtos de alta tecnologia, de grande valor acrescentado e de forte coeficiente de capital, aspectos em que os países industrializados têm uma vantagem comparativa. A expansão destas actividades deveria ter um claro efeito positivo sobre o emprego, mesmo tendo em conta as perdas devidas ao abandono de actividades pouco qualificadas e de forte coeficiente de mão-de-obra. Convém, portanto, salientar as políticas de ajustamento positivo para tratar o problema da gestão do desenvolvimento da mão-de-obra das indústrias não competitivas, em vez de insistir nas políticas proteccionistas. Será importante, sobretudo, melhorar a competitividade através do investimento nos recursos humanos, na investigação-desenvolvimento e na infra-estrutura.

56. Será igualmente importante, bem entendido, preocupar-se com a política do mercado de trabalho. É preciso, no entanto, reconhecer que esta política dificilmente pode ser a única a resolver o problema do desemprego. Em particular, não poderia ser uma panaceia contar inteiramente (ou principalmente) com a desregulamentação para assegurar uma maior flexibilidade do mercado de emprego. Com efeito, longe de ser uma solução simples que só apresentaria vantagens, há possibilidades de ela ser acompanhada de um agravamento das desigualdades e da pobreza. Além disso, implica também o sacrifício das vantagens consideráveis que resultam de um mercado de emprego judiciosamente regulamentado.

57. São muitas vezes subestimadas as vantagens de uma judiciosa regulamentação do mercado de emprego. Uma vantagem económica importante da regulamentação tem a ver com o facto de ela compensar, em muitos casos, os insucessos do mercado e de melhorar, portanto, o seu funcionamento. Por exemplo, a segurança do emprego incentiva, ao mesmo tempo, as empresas a promover formação e os trabalhadores a investirem na melhoria das suas qualificações. Do mesmo modo, as regras que protegem o rendimento e a segurança de emprego dos trabalhadores podem aumentar a produtividade, incentivando uma deslocação da concorrência para a inovação e a estratégia aplicáveis aos mercados de produtos.

58. A questão da diminuição de salários ilustra bem os limites da eficácia da desregulamentação do mercado de trabalho utilizada como único remédio. Para os partidários desta solução, uma grande vantagem da desregulamentação é que fará baixar os salários, actualmente excessivos e, em consequência, aumentará sensivelmente o nível do emprego. Variadas razões levam a duvidar da validade desta tese. Primeiro, temos o direito de nos interrogarmos se os salários são ainda demasiado elevados, depois das medidas de moderação dos salários tomadas, nos anos oitenta. Em segundo lugar, as incidências da evolução dos preços relativos dos factores sobre a substituição do capital pelo trabalho são fracas, porque só, marginalmente, se fazem sentir, através dos novos investimentos. Por outro lado, os dados da experiência relativa à incidência dos custos de mão-de-obra sobre o emprego mostram que é precisa uma grande baixa dos salários para obter apenas um pequeno aumento do emprego. Em terceiro lugar, uma redução dos custos salariais só aumenta a competitividade (e, consequentemente, o emprego) se essa redução for aplicada num só país.

59. As dúvidas assim expressas quanto aos efeitos da desregulamentação do mercado de trabalho, não significam, naturalmente, que o conjunto da regulamentação deste mercado deva ser conservado tal como existe actualmente. A este respeito, convém salientar a rigidez que a regulamentação impõe à duração e à distribuição do tempo de trabalho, a qual pode contrariar as decisões voluntárias relativas à oferta de mão-de-obra, as novas formas de gestão do tempo e de organização do trabalho e, por consequência, o crescimento do emprego. As mudanças neste domínio contribuíram

para aumentar a flexibilidade do mercado de emprego, desde os anos oitenta e, muitas vezes, estabeleceram uma relação entre o prolongamento dos períodos de funcionamento das empresas, alterações na organização do trabalho por turnos, a criação ou a manutenção dos empregos e uma redução da duração do trabalho individual. Seria necessário incentivar a supressão das disposições regulamentares que impedem as opções livres em matéria de oferta de mão-de-obra. Impõem-se, também, reformas selectivas da regulamentação do mercado de trabalho para fazer face a sérios problemas como o dos baixos salários, a degradação das perspectivas de emprego para os trabalhadores não qualificados e a necessidade de melhorar a formação e a produtividade para responder aos desafios lançados pelas novas tecnologias e os novos sistemas de produção.

60. É, geralmente, admitido que a formação deveria aumentar a flexibilidade dos trabalhadores, porque, doravante, eles são solicitados a mudar de emprego várias vezes no decurso da sua vida activa. A tarefa é difícil num mercado de trabalho desregulamentado, porque a mobilidade acrescida de mão-de-obra dissuadiria as empresas de darem formação. Neste aspecto, existe uma grande diferença entre países como os Estados Unidos onde o ajustamento do mercado de trabalho se faz principalmente por meio do mercado de trabalho externo, e países como o Japão ou a Alemanha, onde a existência de relações de confiança duráveis entre o empregador e os trabalhadores e de sistemas bem estabelecidos de segurança do emprego faz com que o ajustamento se opere, principalmente, pelo jogo do mercado de trabalho interno. No primeiro caso, importa criar ou adaptar as infra-estruturas de formação exteriores à empresa para que não haja défice de formação. No segundo, existem já sistemas de formação bem desenvolvidos, tanto ao nível da empresa como ao da economia. Será, talvez, necessário reforçar estes sistemas se a mobilidade profissional aumentar consideravelmente.

61. Os novos sistemas de produção exigem uma estreita colaboração entre o pessoal e a empresa, bem como a participação dos trabalhadores nas decisões de gestão das quais antes estavam excluídos. Também, neste caso, a "descolectivização" das relações entre empregadores e trabalhadores que implica a desregulamentação conduzirá a disfuncionamentos. Pelo contrário, mecanismos bem estabelecidos de participação dos trabalhadores apresentarão vantagens importantes, quer se trate da produtividade acrescida, quer da difusão mais rápida e mais eficaz das novas técnicas.

62. Serão, igualmente, necessárias reformas do mercado de trabalho para fazer face ao problema da diminuição de perspectivas de emprego dos trabalhadores pouco qualificados. Podem ser perspectivadas duas grandes opções para incentivar a criação de empregos para os trabalhadores pouco qualificados: pressão no sentido da redução dos salários, através da desregulamentação do mercado de trabalho ou subvenções para o emprego. A diferença fundamental entre as duas opções está ligada ao efeito

redistributivo. Trata-se de saber se o conjunto dos trabalhadores pouco qualificados deveria financiar o aumento de emprego através das reduções dos seus salários relativos ou se os encargos deveriam ser financiados pelos impostos. No final de contas, a decisão é uma escolha política que não pode ser seriamente justificada pela ineficácia redistributiva das subvenções.

63. As despesas consagradas à criação de empregos e financiadas pelos impostos podem servir, quer para subsídios ao emprego, quer para a criação directa de empregos na prestação de serviços sociais e na melhoria da infra-estrutura. Uma característica importante – mas muitas vezes subestimada – do Estado-providência contemporâneo é que o custo líquido, para o contribuinte, das despesas públicas adicionais é claramente inferior ao custo bruto, quer dizer, no caso em que os trabalhadores interessados tivessem continuado no desemprego. Na maior parte dos países da OCDE, o custo líquido da criação de empregos pelo sector público não ultrapassaria 20% do custo bruto. Todavia, podemos perguntar-nos se o eleitorado está disposto a aceitar o aumento de impostos que isso implica. Além disso, será necessária a moderação salarial para impedir que o aumento do consumo resultante do crescimento do emprego, acelere a inflação.

64. Numerosos governantes reconhecem que os sistemas de subsídios de desemprego precisam de uma reforma na maior parte dos países industrializados. Os actuais sistemas de financiamento dos subsídios de desemprego, através de encargos salariais, aumentam os custos de mão-de-obra, pelo menos, a curto prazo. Consequentemente, o financiamento dos subsídios de desemprego, por meio de impostos sobre as despesas (como o IVA) deveria ter, em geral, um efeito favorável sobre o emprego: estas taxas traduzem-se em custos de mão-de-obra mais baixos e numa remuneração líquida mais elevada do que no caso dos encargos salariais. Esta política incita mais as empresas a oferecerem emprego e os trabalhadores a procurarem trabalho. Têm sido sugeridas outras opções de reforma. Uma, de entre elas, consiste em baixar o custo da mão-de-obra não qualificada, introduzindo a progressividade no financiamento dos subsídios de desemprego. Uma outra consiste em converter os subsídios de desemprego em títulos de emprego. Isto daria aos desempregados, sobretudo aos de longa duração, uma nova possibilidade, a saber, a de converter uma parte dos seus subsídios de desemprego, se eles o desejassem, em títulos para conseguirem emprego junto dos empregadores. Perante o desemprego persistente, estas ideias inovadoras merecem ser examinadas e as propostas concretas variarão, evidentemente, em função de cada caso particular.

65. Se é verdade que esta reforma dos subsídios de desemprego pode apresentar vantagens para os desempregados de longa duração, ela não resolverá o problema mais geral dos trabalhadores empobrecidos. Subsídios de emprego para os trabalhadores mal remunerados poderiam constituir uma solução. A atribuição de uma subvenção aos empregadores para darem emprego aos trabalhadores de baixos salários aumentaria as

possibilidades de emprego e os rendimentos desta categoria de trabalhadores. Estas subvenções são justificadas, simultaneamente, por razões morais e porque apresentam a vantagem social de fazer diminuir o desemprego. Têm, também, consequências económicas pelo facto de incentivarem os trabalhadores mal remunerados a conservar um emprego e a trabalharem assiduamente. É claro que existe o problema da relação custo-eficácia do aumento de impostos que pode ser necessário para financiar as subvenções. Mesmo se este inconveniente é largamente compensado pelas vantagens, subsiste o problema da aceitabilidade política do aumento de impostos.

O desafio do pleno emprego no mundo

66. O regresso ao pleno emprego constitui um desafio considerável na maior parte das regiões do mundo. Não existem soluções simples e as atitudes derrotistas constituem moeda corrente. Mas, por mais complexa e árdua que seja a tarefa, ela é, no entanto, exequível com uma vontade política suficiente e graças à combinação adequada de políticas internacionais e nacionais. A adesão renovada de todas as nações ao objectivo do pleno emprego pode ser muito benéfica. Este compromisso comum facilitará a acção internacional, baseada na cooperação, com vista a acelerar o crescimento da economia mundial e a desenvolver as trocas e os investimentos, factores que terão uma incidência favorável sobre a criação de empregos no mundo inteiro. Ao invés, a procura de soluções individuais diminuirá o bem-estar mundial e conduzirá a um mundo marcado pelas divisões, pelas desigualdades e pelas desordens políticas.

67. A actual situação do emprego oferece um contraste nítido com a situação que existia entre 1950 e 1973, quando os países industrializados conheciam o pleno emprego e a maior parte dos países em vias de desenvolvimento registava um crescimento regular da produção e do emprego no sector moderno. Três factores essenciais explicavam esta situação: a ordem de prioridade dada ao objectivo do pleno emprego, no sistema económico internacional; o acordo social nos países industrializados respeitante a uma distribuição do rendimento nacional, permitindo um crescimento não inflacionista; a estabilidade dos mecanismos monetários e comerciais do sistema económico mundial. A desarticulação destes elementos da economia internacional tornou difícil a manutenção do pleno emprego. Especialmente, o desmembramento do sistema de Bretton Woods e o aumento considerável das correntes financeiras internacionais especulativas impuseram enormes constrangimentos às políticas macro-económicas nacionais e favoreceram as políticas monetárias restritivas. Este fenómeno foi agravado pelo dismantelamento dos mecanismos nacionais que visavam assegurar um crescimento não inflacionista nos países industrializados.

68. Estas considerações realçam a importância de uma acção internacional baseada na cooperação para restabelecer o pleno emprego. Uma reforma do sistema monetário

internacional com o objectivo de atenuar os efeitos desestabilizadores das correntes financeiras especulativas sobre as taxas de câmbio e de juro e uma melhor coordenação das políticas macro-económicas permitirão acelerar o crescimento da economia mundial. Do mesmo modo, um quadro institucional estável, permitindo promover fluxos de investimentos directos e das trocas internacionais mais livres, melhoraria a repartição e a eficácia dos recursos na economia mundial e estimularia o crescimento económico e a criação de empregos. A este respeito, o relançamento da cooperação internacional, com o objectivo de fazer respeitar as normas fundamentais do trabalho, contribuiria para neutralizar as atitudes proteccionistas baseadas no sentimento segundo o qual a não observação destas normas é um factor importante de concorrência desleal no comércio internacional. Esta acção internacional relativa às normas do trabalho será, também, indispensável para neutralizar as tendências para o enfraquecimento das normas do trabalho que resultam da concorrência crescente para os mercados de exportação e o investimento estrangeiro. Uma acção internacional, visando quer ajudar os países menos avançados a não ficarem mais à margem da economia mundial, quer fornecer uma ajuda aos países que têm grandes dificuldades de ajustamento, contribuiria, também, para reduzir as desigualdades internacionais e para apoiar o processo de globalização.

69. Com o objectivo de empreender a acção internacional desejada, importa dar uma maior prioridade ao emprego e aos objectivos sociais na elaboração das políticas económicas internacionais. A Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social oferece, oportunamente, à comunidade internacional a ocasião de um compromisso para atingir este objectivo. Com efeito, a verdadeira solução para os problemas sociais a debater na Cimeira reside na criação de condições que permitam acelerar as taxas de crescimento da produção e do emprego na economia mundial. Um meio concreto de assegurar uma maior prioridade aos problemas do emprego consistiria em levar a participar os ministros do Trabalho nas deliberações sobre a política económica aos níveis tanto nacional, como internacional. A este respeito, seria útil melhorar a coordenação e a colaboração entre as instituições internacionais que tratam das políticas económicas e sociais e as que se ocupam das questões sociais e do emprego.

1 PRIMEIRA PARTE

A globalização e o emprego

Tendências Principais

Desde há algumas décadas, verificaram-se mudanças na economia mundial que influenciaram o nível e estrutura do emprego em todos os países. A produção mundial total aumentou mais de 3% por ano, desde 1960. Entre 1960 e 1974, as taxas de crescimento estavam próximas de 5%, por ano, antes de baixarem para 3,5%, entre 1974 e 1980 e para 3,3% no decurso dos anos oitenta. A presente década conheceu uma nova desaceleração de 1,1%, mas isto é explicado, sobretudo, pela recessão por que passam, actualmente, os grandes países industrializados (quadro1).

Quadro 1. **Evolução da produção mundial** ¹

	1966-1973	1974-1980	1981-1990	1991-1993
Total mundial	4,9	3,5	3,3	1,1
Países desenvolvidos	4,7	3,2	3,2	1,2
Europa de Leste e Ásia Central	7,0	4,5	2,3	-9,8
Países em vias de desenvolvimento	6,4	4,8	3,6	4,6
Ásia Oriental	8,0	7,0	7,9	8,3
China	8,9	6,3	9,9	11,2
Ásia Meridional	3,6	3,9	5,6	3,5
África Subsaariana	5,0	3,0	1,9	1,7
América Latina e Caraíbas	6,8	4,8	2,0	3,2
Médio Oriente e Norte de África	7,0	4,6	0,4	3,0

¹Taxas de crescimento médias anuais em percentagem do PIB, calculadas aos preços do mercado e expressas na base dos preços e taxas de câmbio de 1987.

Fonte: Banco Mundial, *Global economic prospects and developing countries* (Washington, 1994).

Assistiu-se a uma retoma no começo da presente década e prevê-se que a produção global deverá chegar ao nível de crescimento de 3% que tinha prevalecido desde 1974¹. Estas taxas de crescimento ultrapassaram o aumento demográfico; daí, um aumento regular da produção global por habitante (quadro 2). Em 1990, a produção mundial total, em números reais, representava perto do dobro da de 1970 e a produção real, por habitante, era mais elevada 26%. Deste ponto de vista, isto é, se nos abstrairmos dos problemas de distribuição entre os países e dentro de cada país, verifica-se um progresso considerável da economia mundial. E, no entanto, o mundo actual continua a ter graves problemas de desemprego, de subemprego, de desigualdade e de pobreza.

Quadro 2. Crescimento da produção real por habitante ¹, 1960-1990

	1960-1970	1970-1980	1980-1990
Países Desenvolvidos	4,0	2,2	2,2
Europa de Leste	5,7	4,5	1,6
Países em vias de desenvolvimento	3,3	3,1	1,2
África Subsaariana	0,6	0,9	-0,9
Ásia Oriental	3,6	4,6	6,3
China	3,6	3,6	8,2
Ásia Meridional	1,4	1,1	3,1
América Latina	2,5	3,1	-0,5

¹ Percentagem anual média de crescimento do PIB real por habitante, a preços constantes.

Fonte: Base de Dados Estatísticos das Nações Unidas (Nova Iorque, 1993).

Por outro lado, a estrutura da produção mundial também evoluiu de forma radical. Em 1960, a agricultura representava 10,4% da produção total, a indústria transformadora 28,4% e os serviços 50,4%. Em 1990, estas proporções passaram a ser 4,4%, 21,4% e 62,4%, respectivamente. Nos países industrializados, verificou-se, sobretudo, que os serviços tinham aumentado, em detrimento da indústria transformadora, representando aqueles, doravante, 65% da produção total, contra 21% da indústria. Nos países em vias de desenvolvimento, houve, sobretudo, uma deslocação de actividades da agricultura para a indústria transformadora e a agricultura não assegura mais do que 15% da produção. A parte da indústria transformadora na produção total dos países industrializados e dos países em vias de desenvolvimento é, agora, mais ou menos a mesma, ainda que as tendências nuns e noutros evoluam em sentido oposto (quadro 3 e gráfico 1).

¹ Banco Mundial: Global economic prospects and developing countries (Washington, 1994).

Quadro 3. Estrutura da produção mundial em percentagem do PIB¹, 1960-1990

	Agricultura				Indústria Transformadora ²				Serviços			
	1960	1970	1980	1990	1960	1970	1980	1990	1960	1970	1980	1990
Mundo	10,4	6,9	5,6	4,4	28,4	26,1	22,4	21,4	50,6	56,4	57,0	62,4
Países industrializados	6,3	3,9	3,4	2,5	31,0	27,7	23,6	21,5	51,6	58,3	60,2	64,7
Estados Unidos	4,0	2,8	2,6	1,7	29,0	25,2	21,8	18,5	57,2	62,7	63,8	70,3
Japão	13,1	6,1	3,7	2,4	35,1	36,0	29,2	28,9	40,9	47,2	54,4	55,8
Europa	8,8	4,8	3,6	3,0	34,7	30,5	24,0	21,5	43,8	54,3	59,2	63,8
Países em vias de desenvolvimento	31,6	22,4	14,7	14,6	15,6	17,8	17,6	20,7	42,8	48,1	44,2	49,8
América Latina e Caraíbas	16,5	11,9	9,5	8,5	21,1	22,8	23,5	22,3	50,6	55,3	54,5	57,5
África ³	45,8	33,1	25,1	30,2	5,8	8,6	7,7	10,9	37,5	44,0	39,9	41,6
Ásia ⁴	38,0	23,9	17,8	17,4	14,4	15,1	15,4	20,9	37,1	42,5	37,9	45,9
Ásia do Sul e Sueste Asiático	44,0	35,6	24,7	18,9	13,7	15,6	19,8	22,9	36,2	41,9	43,5	46,6

¹Os números somados não dão um total de 100 pelo facto de o sector da construção não ter sido tomado em conta, bem como a produção industrial não transformadora.

²Os números da indústria transformadora não representam o total da actividade industrial.

³Com exclusão do Norte de África. ⁴Inclusive todos os países em vias de desenvolvimento da região: escolhemos os números de 1965, em vez e no lugar dos de 1960.

Fonte: Nações Unidas, *op. cit.*

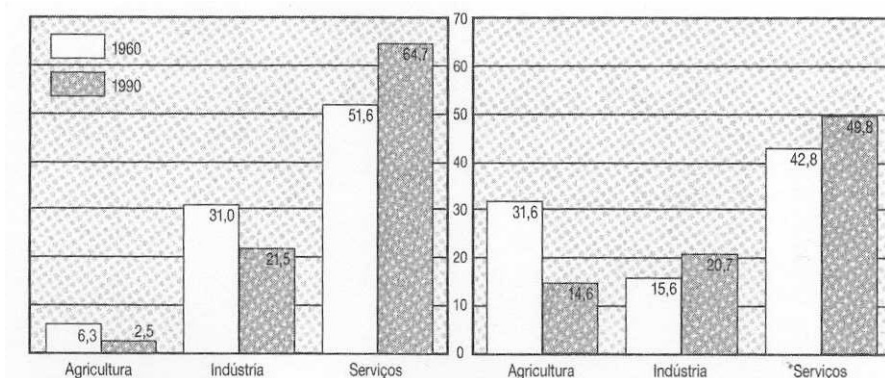
Gráfico 1.

Estrutura de produção, 1960 e 1990

Países industrializados

Países em vias de desenvolvimento

Porcentagem do PIB



Fonte: Nações Unidas, Base de dados estatísticos (Nova Iorque, 1993).

Consequentemente, a estrutura do emprego alterou-se. Em 1989-1991, nos países industrializados, apenas 7% dos trabalhadores estavam ocupados na agricultura, e o emprego na indústria tinha caído para 26%. Nos países em vias de desenvolvimento, a parte do emprego agrícola tinha caído para 61%, enquanto o emprego industrial se tinha elevado para 14%.

Abstraindo ainda as diferenças entre países, podemos dizer que a população activa mundial se reparte, no geral, entre 48% na agricultura, 17% na indústria e 35% nos serviços (quadro 4).

Quadro 4. Estrutura mundial do emprego: 1965 e 1989-91

	Agricultura		Indústria		Serviços	
	1965	1989-1991	1965	1989-1991	1965	1989-1991
Mundo	57	48	19	17	24	35
Países industrializados	22	7	37	26	41	67
Países em vias de desenvolvimento	72	61	11	14	17	25
Ásia Oriental e Sueste Asiático ¹	73	50	9	18	18	32
África Subsaariana	79	67	8	9	13	24

¹Números de 1960, utilizados em vez e em substituição dos de 1965; o sector industrial só compreende a indústria transformadora.

Fonte: Estatísticas do trabalho em disquete (LABORSTA) (Genebra, BIT, 1994).

As disparidades entre a estrutura da produção e a do emprego dão uma indicação aproximada das diferenças de produtividade. Actualmente, o emprego agrícola

predomina nos países com fracos rendimentos onde os níveis de produtividade são muito baixos. É por isso que as regiões rurais destes países são as mais atingidas pela pobreza, e isto, à escala mundial.

Encarar a economia mundial desta forma abstracta pode ser um meio útil para chamar a atenção sobre certas modificações marcantes das três últimas décadas. No entanto, o mundo não vive sob o regime de uma economia unificada, e é nas diferenças e nas relações entre os países que se levantam os problemas mais importantes.

O crescimento da produção mundial está repartido de uma forma desigual.

Como os países industrializados asseguravam 69% desta produção, em 1965, não é de surpreender que, no decurso das três décadas seguintes, as suas taxas de crescimento tenham sido um pouco inferiores à média mundial. Numerosos países em vias de desenvolvimento registaram um crescimento bastante rápido nos anos sessenta e setenta, mas a sua taxa de crescimento tornou-se consideravelmente mais lenta durante os anos oitenta, se bem que uma certa retoma pareça ter-se produzido no começo da presente década. Isto coincidiu com a recessão no mundo industrial – o que faz com que a distância de crescimento (medida subtraindo o crescimento anual médio do PIB dos países industrializados ao crescimento dos países em vias de desenvolvimento) tenha sido mais pronunciada, em 1991-1993 do que em qualquer outro período, desde 1966 (quadro 1). Todavia, dada a taxa claramente mais elevada de crescimento demográfico nos países em vias de desenvolvimento, a diferença de crescimento entre estes países e as nações industrializadas era, de facto, muito mais baixa no que se refere ao PIB real por habitante, sendo negativa a diferença durante os anos sessenta e oitenta (quadro 2). Durante os anos oitenta, a taxa de crescimento, por habitante, nos países em vias de desenvolvimento representava apenas cerca de 50% da dos países industrializados. O resultado líquido destas diferenças entre as taxas de crescimento é que as partes relativas dos países industrializados e dos países em vias de desenvolvimento não evoluíram muito durante as duas últimas décadas.

A parte das economias em transição da Europa de Leste e da Ásia Central na produção mundial diminuiu de forma espectacular, ou seja, perto de 50%, entre 1970 e 1992². As taxas de crescimento destes países não pararam de diminuir desde 1966 e estas regiões tiveram de confrontar-se com um crescimento anual médio negativo do PIB de 10% ao ano, no começo dos anos noventa, contra uma taxa positiva de 7% ao ano, em 1966-1973 (quadro 1).

A evolução que se deu foi marcada, nomeadamente, pelo desfasamento, cada vez maior, entre as taxas de crescimento das diferentes regiões do Terceiro Mundo. As taxas de crescimento da África Subsaariana e da América Latina diminuíram desde os anos

sessenta, enquanto as taxas de crescimento dos países asiáticos aumentaram. A diferença foi, sobretudo acentuada nos anos oitenta, em que foi preciso enfrentar o problema da dívida e em que a África Subsaariana e a América Latina registaram um crescimento negativo da produção por habitante, enquanto a Ásia Oriental e a Ásia Meridional registavam um crescimento da produção de 6,3% e 3,1%, respectivamente. Desde então, a maior parte dos países da América Latina começou a recuperar, embora com taxas de crescimento sempre claramente inferiores às taxas asiáticas. Contudo, a África Subsaariana continua em declínio e receia-se que ela se marginalize em relação ao resto da economia mundial. O resultado de todas estas tendências divergentes é que, doravante, o Terceiro Mundo se encontra, nitidamente, mais isolado, no plano económico, do que estava em 1960. Durante o período mais importante do pós-guerra, o comércio mundial aumentou mais depressa do que a produção. De 1950 a 1973, o seu crescimento passou de 7 para 8% por ano.

Em 1974-1983, na sequência das duas crises petrolíferas e da crise da dívida, registou-se uma diminuição de 3,1%, mas o nível anterior foi praticamente reencontrado entre 1984 e 1989 (quadro 5). Registou-se, depois, um novo abrandamento, mas está previsto uma melhoria com a retoma dos países industrializados. Este crescimento rápido e sustentado do comércio mundial significa que a maior parte das economias nacionais estão, doravante, mais abertas e mais ligadas entre si do que no passado. Por exemplo, a relação exportações/PIB aumentou em muitos países, entre 1970 e 1992, se bem que de forma irregular. A maior parte dos países da OCDE conheceram esse aumento e essa relação não diminuiu em lado nenhum. Os aumentos mais espectaculares foram registados nos Estados Unidos (de 5,8 para 10,6%), na Alemanha (de 21 para 33%) e na França (de 15 para 23%). A relação exportações/PIB aumentou, igualmente, na maior parte dos países da Ásia e em cerca de metade dos países da América Latina, mas somente numa minoria de países da África Subsaariana. Consequentemente, excepção feita para este último caso, podemos dizer que a tendência geral é a de uma maior abertura do comércio internacional.

Esta evolução é, em parte, devida às medidas de liberalização do comércio que foram tomadas, nomeadamente, durante os anos oitenta. A multiplicação dos acordos de comércio regionais, designadamente, no âmbito do Mercado Comum Europeu, do Acordo Norte-Americano de Livre Troca (ALÉNA), do MERCOSUR e do ANASE, desempenhou um papel importante neste domínio. Independentemente disto, observou-se, igualmente, uma vaga de liberalismo comercial nos países em vias de desenvolvimento que, até então, aplicavam uma política de industrialização com o objectivo de substituir as importações. Cerca de quinze dos vinte e sete países em vias de desenvolvimento, para os quais dispomos de dados sobre as tarifas aduaneiras,

² CNUCED: *Manuel de Statistiques du commerce international et du développement* (diversos fascículos); Banco Mundial: *World Tables 1994* (dados em disquete) (Washington, 1994).

baixaram essas tarifas e outros direitos de importação, no decurso dos anos oitenta³. Quatro outros países tinham já baixado as suas tarifas no começo dos anos oitenta⁴. Assim, no final dos anos oitenta, a maioria dos países em vias de desenvolvimento, para os quais dispomos de informações, tinham baixado sensivelmente os seus níveis tarifários em relação às décadas precedentes. Era, sobretudo, o caso de países da América Latina e da Ásia.

Quadro 5. **Crescimento do comércio mundial de 1950 a 1994**
(Taxa de crescimento médio anual em percentagem)

	1950-1973	1974-1983	1984-1989	1990	1991-1994
Comércio mundial¹					
Volume	7,7	3,1	6,4	4,6	3,8
Valor	n.d	8,9	3,0	8,3	-0,7
Volume de Trocas					
Exportações					
Países industrializados	n.d	3,9	5,9	5,8	2,8
Economias em transição ²	n.d	3,6 ⁴	2,4	-9,5	-15,0 ³
Países em vias de desenvolvimento	n.d	-1,9	7,3	8,7	8,2
Quatro novas economias industrializadas da Ásia	n.d	12,2	13,6	6,2	11,4
África Subsaariana	n.d	-0,6	2,4	7,7	-2,8
Importações					
Países industrializados	n.d	2,8	7,9	4,8	2,9
Economias em transição	n.d	2,2 ⁴	2,9	-5,1	-13,5 ³
Países em vias de desenvolvimento ²	n.d	7,0	3,3	5,5	11,2
Quatro novas economias industrializadas da Ásia	n.d	9,0	13,2	12,5	12,0
África Subsaariana	n.d	-0,5	0,9	1,8	-2,4

n.d= não disponível

¹ Média da evolução anual em percentagem para as exportações e importações mundiais, incluindo as trocas comerciais dos países industrializados, dos países em vias de desenvolvimento e das economias em transição; não estão incluídas as trocas comerciais entre os países que formam a antiga URSS. ² Europa de Leste e antiga União Soviética. ³ Média apenas para 1991-1992. ⁴ Média apenas para 1980-1983.

Fonte: Base de dados estatísticos das Nações Unidas, *op. cit.*, e FMI: *Perspectives de l'économie mondiale* (Washington, Diversos Fascículos).

No que respeita às medidas não tarifárias, dezoito dos vinte e seis países em vias de desenvolvimento para os quais dispomos dessas informações, no decurso dos anos

³ Os países onde as tarifas em percentagem do valor das importações (nível médio das tarifas) foram reduzidos entre 1985 e 1988 compreendem: a Costa do Marfim (de 26 para 25%), o México (de 34 para 16%), a República da Coreia (de 26 para 25%), o Uruguai (de 32 para 29%), o Chile (de 35 para 17%), a Costa Rica (de 92 para 62%), o Senegal (de 40 para 34%), o Sri Lanka (de 43 para 41%), a Turquia (de 43 para 40%), o Brasil (de 81 para 42%) a Colômbia (de 83 para 48%), o Equador (de 50 para 49%), a Indonésia (de 20 para 18%), as Filipinas (de 38 para 33%) e a Argentina (de 28 para 26%) (CNUCED: *Rapport sur le commerce et le développement* (Nova Iorque, 1989)).

⁴ Trata-se da Malásia (onde as tarifas representavam 14% do valor das importações em 1985), de Singapura (onde a percentagem equivalente era apenas de 0,3% em 1985), da Jamaica (17% em 1985) e da Bolívia (20% em 1985) (CNUCED: *Rapport sur le commerce et le développement, op. cit.*, 1989).

oitenta, tinham flexibilizado consideravelmente as suas políticas⁵. Em dois outros países, a incidência das medidas não tarifárias era já muito baixa, em 1985⁶. As taxas de câmbio reais foram também corrigidas para ter em conta a sobrevalorização que era praticada anteriormente, num certo número de países em vias de desenvolvimento, e esta medida favoreceu o crescimento das exportações⁷.

Por outro lado, a estrutura do comércio internacional evoluiu muito. A parte dos produtos manufacturados no total das exportações mundiais passou de 61%, em 1965, para 71%, em 1990. Esta evolução é particularmente notável nos países em vias de desenvolvimento onde os produtos manufacturados representam, agora, mais de metade das exportações, sobretudo nos países de Leste e do Sueste Asiático em que os produtos manufacturados representam, actualmente, 78% das exportações (quadro 6).

Quadro 6. **Parte dos produtos manufacturados nas exportações totais, em percentagem, 1970-1990**

	1970	1980	1990
Mundo	60,9	64,2	71,1
Países desenvolvidos	72,0	70,9	78,0
Europa de Leste	59,1	50,2	43,9
Países em vias de desenvolvimento	18,5	18,5	53,9
Ásia	28,4	23,5	65,5
Ásia do Sul e Sueste Asiático	43,4	51,0	77,7
América latina	10,6	14,7	30,8
África	7,0	4,0	15,1 ¹

¹ O número correspondente para a África Subsaariana, em 1990, era de 13%. De notar que este número é em grande parte imputável a três países: os Camarões, a Costa do Marfim e as Ilhas Maurícias que juntos asseguram a metade das exportações de produtos manufacturados da região.

Fonte: Nações Unidas (CNUCED; *op.cit.*).

Em contraste, os países da América Latina e de África continuam a ser, essencialmente, exportadores de matérias-primas, ainda que tenha aumentado a sua parte de exportações de produtos manufacturados.

⁵ Os países que tornaram consideravelmente flexíveis as medidas não tarifárias entre 1985 e 1988 compreendem a Bolívia, a Costa do Marfim, a Jamaica, a República da Coreia, o Chile, a Nigéria, o Senegal, o Sri Lanka, a Turquia, o Brasil, a Colômbia, o Equador, o Gana, o Quênia, Marrocos, o Paquistão, as Filipinas e a Argentina (*ibid.*).

⁶ Trata-se do Uruguai e da Costa Rica onde a frequência de aplicação das restrições quantitativas era de 1% em 1985 (*ibid.*)

⁷ Efectivamente, numa amostra de quinze países em desenvolvimento para os quais existem dados do FMI sobre a evolução da taxa real de câmbio num período comparável, o índice dessas taxas de câmbio diminuiu em treze países entre 1985 e 1992. Dois países registaram aumentos da taxa real de câmbio entre 1985 e 1992: foram a Costa do Marfim e o Uruguai.

Em contrapartida, relativamente aos anos precedentes, diminuiu a parte dos produtos manufacturados nas exportações totais dos países em transição da Europa de Leste. Nos países de elevados rendimentos, a parte das exportações de produtos manufacturados aumentou 4,5% por ano, no decurso dos anos oitenta, mas o crescimento correspondente foi de 7,6%, nos países em vias de desenvolvimento. Neste último grupo, o crescimento dos países da Ásia ultrapassou o de outras regiões: foi assim que as exportações de produtos manufacturados aumentaram 12,4% por ano, na Ásia Oriental, e 9,1%, na Ásia Meridional (quadro 7).

Quadro 7. Crescimento do comércio dos produtos manufacturados, 1980-1990 (taxa de crescimento médio anual em percentagem)

	Para: Países desenvolvidos ¹					Para Países em vias de desenvolvimento ²							Total dos países
	Estados Unidos	Comunidade Europeia	Japão	Outros países	Conjunto dos países desenvolvidos	Ásia Oriental	Ásia Meridional	Europa	Médio Oriente e Norte de África	África Subsaariana	América Latina e Caraíbas	Conjunto dos países em vias de desenvolvimento	
De:													
Países desenvolvidos¹	7,7	6,0	10,7	5,3	6,3	6,7	3,1	2,3	-9,0	-6,2	-1,5	-1,0	4,5
Estados Unidos		4,9	9,0	6,1	6,0	6,9	2,3	2,3	-9,5	-7,4	0,7	0,2	4,1
Comunidade Europeia	6,4	5,7	12,7	4,3	6,6	6,5	2,9	3,1	-8,3	-5,7	-3,4	-2,0	3,9
Japão	7,8	8,8		5,1	7,1	4,5	1,1	-3,1	-12,7	-8,0	-4,2	-1,6	4,2
Outros países de elevados rendimentos	8,5	7,3	11,4	6,5	7,7	11,4	6,8	1,6	-7,7	-5,8	-3,0	1,7	6,5
Países em vias de desenvolvimento²	13,0	8,1	14,5	10,9	10,6	13,4	6,1	2,7	-0,2	-4,6	1,5	2,3	7,6
Ásia Oriental e Pacífico	14,6	12,8	14,8	11,4	13,1	13,6	8,3	10,0	2,3	5,2	11,3	8,6	12,4
Ásia Meridional	15,6	11,9	19,0	9,0	12,8	11,2	4,8	4,4	-8,2	-1,9	15,9	1,6	9,1
América Latina	11,1	5,1	7,1	11,0	9,2	19,9	16,7	2,8	-1,8	-2,9	-0,3	0,9	5,6
Total dos países	8,4	6,2	11,6	5,8	6,7	7,2	3,6	2,4	-7,9	-6,0	-1,2	-0,5	4,8

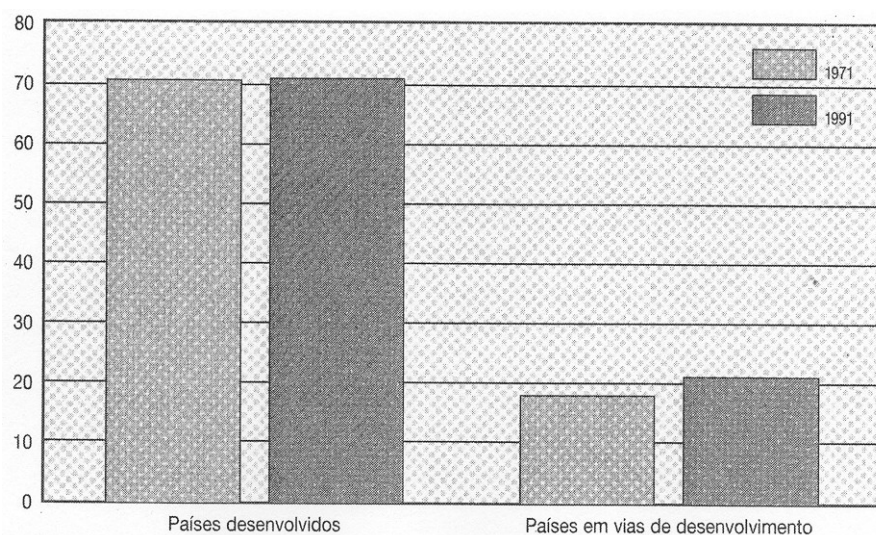
¹Total dos países de elevados rendimentos, segundo a classificação do Banco Mundial. ²Total de países de baixos e médios rendimentos, segundo a classificação do Banco Mundial.
 Fonte: Banco Mundial, *Global economic prospects and the developing countries* (Washington, 1992), p.65.

Consequentemente, a permuta do comércio mundial evoluiu. A parte dos países em vias de desenvolvimento da Ásia passou de 4,6 para 12,5%, entre 1970 e 1991, mas os da América Latina e da África Subsaariana diminuíram. A parte do conjunto de países em vias de desenvolvimento só aumentou muito ligeiramente, por causa dessas diferenças importantes nos resultados. Durante o mesmo período, a parte dos antigos países socialistas caiu de 10 para 5%. O resultado é que a parte dos países desenvolvidos de economia de mercado permaneceu estável em 71%. A mudança mais importante é, portanto, uma repartição entre os países não industrializados, com uma vantagem relativa para a Ásia (gráficos 2 e 3).

Gráfico 2

Partes em percentagem do comércio mundial dos países desenvolvidos e dos países em vias de desenvolvimento

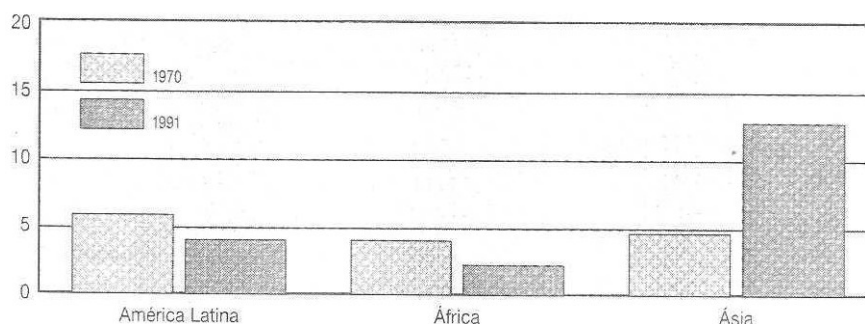
Percentagem



Fonte: Nações Unidas: *Manuel de statistiques du commerce international et du développement* (Nova Iorque, diversos fascículos).

Gráfico 3

Partes em percentagem do comércio mundial das principais regiões em vias de desenvolvimento
Porcentagem



Fonte: Nações Unidas: *Manuel de statistiques du commerce international et du développement* (Nova Iorque, diversos fascículos).

A expansão do comércio mundial tem sido acentuada, sobretudo, no interior da zona da OCDE; a parte das exportações no interior da zona da OCDE aumentou durante as três últimas décadas, passando de cerca de 70%, em 1958-1960, para mais de 76%, em 1990-91. Paralelamente, o comércio também se desenvolveu entre os países em vias de desenvolvimento: a parte das exportações destes países para outros países em vias de desenvolvimento passou de 24 para 32%, durante o período considerado; a maior parte destas trocas teve lugar na Ásia (quadro 8).

Não obstante esta tendência global, é de considerar um aspecto importante do comércio Norte-Sul que deu lugar a muitas preocupações e controvérsias nos países do Norte.

Estamos perante o crescimento rápido das exportações de produtos manufacturados originários do Sul e, nomeadamente, das economias dinâmicas da Ásia e da China. As importações de produtos manufacturados provenientes destes países aumentaram 15%, por ano, no Japão e nos Estados Unidos, e 13%, por ano, na Comunidade Europeia entre 1980 e 1990 (quadro 7). É a continuação de uma tendência que tinha começado a manifestar-se com o forte crescimento das quatro primeiras economias da Ásia a serem rapidamente industrializadas nos anos sessenta. O resultado é que a parte dos países em vias de desenvolvimento nas importações de produtos manufacturados dos países desenvolvidos de economia de mercado passou de 5 para 14%, entre 1970 e 1990.

No decurso das três últimas décadas, os fluxos de colocação de capitais e de investimentos directos no estrangeiro também aumentaram rapidamente: os fluxos médios anuais de investimentos directos na economia mundial aumentaram sensivelmente, já que passaram de 21 biliões de dólares, em 1970, para 126 biliões de dólares, em 1992. Exactamente com a rápida expansão do comércio mundial, este novo facto deu origem a numerosas obras e discussões de especialistas sobre os efeitos de uma globalização crescente da economia. Esta evolução influenciou e continuará a

influenciar a estrutura da produção global e os esquemas de crescimento. Daqui deveriam resultar benefícios importantes, no domínio da eficácia económica, assim como uma taxa de crescimento mais elevada, mas também a necessidade de realizar ajustamentos maiores, um pouco por todo o mundo. Estes ajustamentos deverão ser centrados sobre uma reestruturação da produção e, consequentemente, do emprego. Numerosos trabalhadores deverão deixar os sectores em declínio para se dedicarem a actividades em pleno desenvolvimento, e será necessário, além disso, enfrentar os problemas do desemprego de transição. As medidas a tomar para resolver estes problemas condicionarão a durabilidade da globalização e das suas vantagens potenciais.

Quadro 8. Exportações classificadas por destino, para o mundo inteiro e para certos períodos (em percentagem do valor total das exportações nos países de origem)

Origem	Destino	
	Países industrializados	Países em vias de desenvolvimento
Países industrializados¹		
1958-1960	69,3	27,2
1978-1980	71,5	24,0
1987-1989	77,0	19,6
1990-1991	76,5	20,2
Países em vias de desenvolvimento²		
1958-1960	72,3	23,7
1978-1980	70,7	25,1
1987-1989	64,7	30,2
1990-1991	62,0	32,5

¹ Valor das exportações de países industrializados para outros do mesmo grupo, bem como para países em vias de desenvolvimento, medido em percentagem do valor total das exportações dos países industrializados. ² Valor das exportações de países em vias de desenvolvimento para países industrializados e para outros países em vias de desenvolvimento, inclusive as economias socialistas da Ásia, medido em percentagem do total das exportações dos países em vias de desenvolvimento.

Fonte: CNUCED, *op. cit.*

Um acontecimento da maior importância que vai influenciar a evolução futura do comércio mundial é a conclusão das negociações do Uruguay Round do GATT. A secção seguinte será, portanto, dedicada aos potenciais efeitos destas negociações sobre o comércio mundial e o emprego. Seguir-se-á uma análise dos factos recentes, no domínio dos fluxos de investimentos directos e dos seus efeitos sobre as perspectivas do emprego.

Comércio e emprego: o Uruguay Round

Aspectos Gerais

O Uruguay Round é considerado como a mais ambiciosa e a mais global de todas as negociações levadas a cabo, no âmbito do GATT. Esta negociação provocou a intervenção de um maior número de partes contratantes do que qualquer uma das negociações precedentes (cento e nove) e abordou um maior número de problemas (quinze). Independentemente dos problemas antigos, tais como a liberalização das tarifas aduaneiras, abordou problemas novos relativos aos investimentos estrangeiros, à propriedade intelectual e aos serviços.

O acordo concluído terá, entre outros, o efeito de reforçar a tendência para uma maior abertura do comércio e para a aceleração dos fluxos comerciais. Isto será a consequência das reformas tarifárias contidas no acordo e que compreendem, essencialmente, três elementos: a eliminação completa das medidas tarifárias e não tarifárias ("zero contra zero") que levará às trocas comerciais isentas de taxas em onze sectores⁸; um elemento de liberalização que conduzirá a uma redução de cerca de 38%, em média, das tarifas aplicadas aos produtos industriais (sobre uma base ponderada em função das trocas); e, finalmente, um elemento de harmonização que submeterá as tarifas mais elevadas a descontos mais significativos. Por conseguinte, a tarifa média ponderada aplicada nos países industrializados cairá de 6,4% para 4% e cerca de 40% das importações poderão passar ao regime de isenção de taxas. No entanto, as reduções são inferiores à média (20%), para algumas grandes exportações industriais de países em vias de desenvolvimento (têxteis, vestuário e produtos de couro), embora a redução parta de níveis mais elevados. Se bem que não se tenha falado muito, uma outra consequência da maior importância é que a proporção de direitos consolidados nos países industrializados passará de 78 para 97%; mais importante ainda é a proporção correspondente nos países em vias de desenvolvimento que passará de 21 para 65%. Quando os direitos estiverem consolidados, não poderão ser modificados unilateralmente.

Tratando-se de produtos não agrícolas, os compromissos de redução das tarifas serão cumpridos, no tempo, em cinco etapas iguais ao máximo⁹, coincidindo a primeira etapa com a entrada em vigor do Acordo sobre a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Independentemente das reduções tarifárias, orientar-nos-emos para uma diminuição das barreiras não tarifárias. À medida que os direitos iam sendo reduzidos na sequência

⁸ Produtos farmacêuticos, materiais de construção, material médico, aço, cerveja, mobiliário, material agrícola, alcóois, madeira, papel, brinquedos.

das negociações anteriores do GATT, certas barreiras não tarifárias substituíram os direitos alfandegários. A sua aplicação discriminatória (nomeadamente, relativamente aos novos países industrializados e dos países menos avançados) bem como a sua opacidade prejudicaram a autoridade do GATT. A negociação do Uruguay Round previu, por conseguinte, um certo número de compromissos de base para corrigir esta situação, inclusive, a proibição de recorrer a restrições voluntárias das exportações, a acordos sobre a coordenação das trocas e a outros instrumentos extra-legais.

O Uruguay Round amplia, igualmente, a liberalização do comércio a sectores novos. Por exemplo, a agricultura da zona temperada é, pela primeira vez, objecto de uma liberalização no âmbito do GATT. O acordo sobre o acesso aos mercados exige a tarifação das barreiras não aduaneiras, a consolidação dos direitos que daí resultam e a sua redução de 36%, em seis anos, nos países industrializados e, em dez anos, nos países menos avançados, estando isentos os países menos desenvolvidos. As medidas internas de apoio devem ser diminuídas 20% nos países industrializados e 13,3% nos países menos avançados. Os subsídios das exportações devem diminuir 36% em valor e 21% em volume (partindo dos dados de 1986-1990), nos países industrializados. Reduções menos importantes, ou seja, 24 e 14 %, respectivamente, são pedidas para os países menos avançados, enquanto os países menos desenvolvidos não terão nenhuma concessão a fazer. Todavia, disposições específicas visam a assistência alimentar e a ajuda aos países menos desenvolvidos, e especialmente, àqueles que são importadores líquidos de produtos alimentares. Embora estas reformas, como em outros domínios, estejam escalonadas num período de seis a dez anos, representam, no entanto, uma liberalização muito significativa num sector que, outrora, era totalmente protegido.

Há um outro sector que a liberalização do comércio abrangeu – foi o dos têxteis e vestuário. Até aqui, o comércio neste sector era objecto de uma derrogação jurídica em relação às exigências de não discriminação do GATT. O acordo concluído, no âmbito do Uruguay Round, prevê que as Partes contratantes procederão a uma desactivação progressiva do Acordo Multifibras (AMF), entre 1995 e 2005, e à integração completa dos têxteis e do vestuário no sistema do GATT. Estão previstas quatro fases: 1995-1998, 1998-2002, 2002-2005 e 2005 em diante. No começo das fases I, II e III, as Partes contratantes deverão integrar os produtos que representam pelo menos 16, 17, e 18%, respectivamente, das suas importações totais de têxteis e vestuário. Depois de 2005, todos os produtos serão plenamente integrados. As taxas anuais de crescimento das quotas dos produtos ainda sujeitos às disposições do AMF, para cada fase, foram fixados em 16, 25 e 27% mais do que as taxas de crescimento correspondendo a cada uma das fases precedentes. Uma cláusula de salvaguarda limitada será aplicável durante

⁹ Os participantes têm a possibilidade de proceder às reduções mais rapidamente ou em datas antecipadas se o desejarem (CNUCED, *op. cit.*, 1989).

um período de três anos, no máximo (não renovável) nos casos em que for demonstrado um prejuízo grave.

Por outro lado, um acordo suplementar de liberalização das tarifas aduaneiras diz respeito aos produtos tropicais e aos produtos à base de recursos naturais – o que apresenta um interesse evidente para certos países menos desenvolvidos.

Os novos domínios cobertos pelo acordo são, igualmente, de natureza a aumentar os fluxos de investimentos directos estrangeiros e a favorecer o comércio dos serviços. O Acordo sobre as medidas respeitantes aos investimentos e ligadas ao comércio (MIC) conserva as disposições existentes, nomeadamente os artigos III e XI do GATT. Os MIC que não forem compatíveis serão proibidos. Algumas destas medidas são, actualmente, largamente aplicadas, por exemplo, as que dizem respeito às exigências quantitativas locais ou as relativas ao equilíbrio comercial. As medidas existentes deverão ser eliminadas num prazo de dois anos para os países industrializados, de cinco anos para os países em vias de desenvolvimento e de sete anos para os países menos avançados. Serão tomadas medidas para controlar a eliminação destas medidas e denunciar os casos de substituição de instrumentos. Mais importante ainda, as Partes contratantes comprometeram-se a avaliar o papel dos MIC no contexto mais amplo da política de concorrência a médio prazo.

O Acordo Geral sobre o Comércio dos Serviços é mais limitado do que se esperava no início da negociação, mas marca um primeiro passo importante na via da regulamentação do sector dos serviços. Prevê toda uma gama de obrigações de base referentes aos sectores nacionais dos serviços e ao tratamento da nação mais favorecida. Está previsto um calendário para a liberalização progressiva do comércio dos serviços e a aplicação das disposições institucionais especiais requeridas para esse efeito. Finalmente, foram elaboradas listas pormenorizadas de compromissos específicos para um certo número de sectores (serviços financeiros, telecomunicações, transporte aéreo).

Consequências para o acesso aos mercados e para o emprego

É claro que é difícil prever o efeito que as medidas que acabámos de analisar terão sobre a melhoria do acesso aos mercados e sobre as perspectivas de expansão do comércio. Em definitivo, é a tradução dos compromissos na realidade que condicionará o aumento do nível do emprego. Para numerosos acordos concluídos no âmbito do Uruguay Round, é difícil dizer rigorosamente quais serão as consequências sobre as trocas comerciais. Ninguém sabe, realmente, o que resultará do Acordo Geral sobre o Comércio dos Serviços, do Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relativos ao Comércio, do Acordo sobre as Medidas Relativas aos Investimentos e Ligadas ao Comércio, das novas disposições do GATT atinentes à luta

contra o dumping, os subsídios, etc. Seja como for, parece que se pode, com toda a probabilidade, esperar efeitos benéficos sobre os fluxos comerciais.

Foi já feito um certo número de avaliações sobre o Uruguay Round; sendo umas qualitativas e outras quantitativas ¹⁰. Estas últimas concluem, geralmente, que o benefício global líquido tirado da negociação deveria elevar-se pelo menos a 200 bilhões de dólares por ano. Estas estimativas são, geralmente, estabelecidas a partir de modelos que se prestam ao cálculo de um equilíbrio geral. Embora esses modelos assentem, geralmente, sobre uma medida do rendimento, alguns deles avaliam, igualmente, os efeitos sobre o emprego, ainda que de uma forma muito geral. Tendo em conta as técnicas de modelização utilizadas, só poderemos ter estimativas pós-ajustamento, isto é, supondo que todos os acordos comerciais são aplicados e que o sistema, no seu conjunto, atingiu um novo equilíbrio. Por muito úteis que sejam, estas estimativas são, no entanto, limitadas e ignoram, sobretudo, os efeitos transitórios sobre o emprego.

Como é possível exprimir numericamente as mudanças respeitantes às medidas tarifárias e não tarifárias e utilizar estas medidas nos modelos dos fluxos comerciais, pode, então, saber-se mais sobre o efeito das reformas nesse campo. De uma maneira geral, os elementos pertinentes dos acordos decorrentes do Uruguay Round são, antes de mais, o grande número de reduções de direitos consolidados e, depois, a limitação do aumento dos direitos. Há, muitas vezes, tendência para subestimar a importância do primeiro elemento, quando ele é primordial. Quando os direitos estiverem consolidados, não poderão ser levantados unilateralmente. Qualquer mudança deve, então, ser objecto de uma negociação e, se é aplicada, deve haver uma compensação. Noutros termos, é garantido o acesso às importações: a percentagem de importações que entram nos países desenvolvidos a taxas consolidadas passará de 94 para 99% e, nos países em vias de desenvolvimento, de 14 para 59%. Esta é uma evolução espectacular, cujos efeitos podemos esperar, simultaneamente, sobre o comércio Sul-Sul e sobre as trocas Norte-Sul.

No que respeita aos abatimentos tarifários, os países desenvolvidos que asseguram cerca de 70% do comércio global total, baixaram os direitos sobre mais de 40% das suas importações. Abatimentos tarifários médios de cerca de 38% aplicam-se às importações avaliadas em mais de 900 bilhões de dólares. Uma diminuição da mesma ordem, aplica-se a cerca de 100 bilhões de dólares de produtos agrícolas. Mesmo se estes abatimentos fossem repartidos uniformemente entre todos os países exportadores e sobre todos os produtos, esses mesmos abatimentos teriam, sobretudo, como efeito favorecer a

¹⁰ Ver, por exemplo, Nguyen, Perroni e Wigle. "The value of a Uruguay Round success", *The World Economy* (Oxford, Blackwell), Dez. 1991; idem: "An evaluation of the Draft Final Act of the Uruguay Round", *Economic Journal* (Oxford, Blackwell), Nov. 1993; Greenaway, D. e Milner, C.R.: "The Uruguay Round: Global employment implications", documento de informação preparado para o presente relatório.

expansão do comércio dos países do Norte, uma vez que mais de 50% do comércio global é um comércio Norte-Norte e, além do mais, um comércio de produtos manufacturados.

Por outro lado, diferentes elementos dos acordos tarifários são de natureza a reforçar o comércio Norte-Norte. Primeiro, as reduções não são uniformemente distribuídas. Particularmente, as reduções mais importantes aplicam-se a produtos que interessam aos países industrializados exportadores e as reduções mais baixas aos produtos para os quais os países em vias de desenvolvimento e os novos países industrializados beneficiam de uma vantagem relativa (por exemplo, as reduções médias no domínio dos têxteis e do vestuário ou, ainda, no que respeita ao couro, ao calçado e aos artigos de viagem, aos produtos das pescas e ao material de transporte que são de 22, 18, 26 e 23%, respectivamente). No entanto, um segundo factor poderia, em certa medida, contrabalançar o primeiro, a saber, o impacte das reformas sobre o aumento das tarifas. O elemento harmonizador do acordo favoreceu o aumento das tarifas no comércio Norte-Norte, pelo facto de as reduções dos direitos serem mais importantes sobre os produtos semi-manufacturados do que sobre os produtos manufacturados.

Por diferentes razões, todas as análises quantitativas prevêem que as mudanças mais importantes no volume do comércio afectarão as trocas Norte-Norte de produtos manufacturados ¹¹.

É claro que haverá efeitos importantes sobre o alargamento do comércio Norte-Sul. Alguns analistas prevêem um aumento substancial do volume do comércio global da ordem dos 20% ¹². No âmbito desta expansão geral, deveriam desenvolver-se certas transacções comerciais Norte-Sul. Espera-se que a liberalização dos mercados agrícolas do Norte favoreça os exportadores agrícolas de rendimentos médios tais como a Argentina, o Brasil e a Indonésia. Esta expansão do comércio será realizada, essencialmente, graças à redução das barreiras não tarifárias: as que existem, actualmente, devido ao AMF, as que serão estabelecidas nos termos do acordo agrícola e as que poderão ser eliminadas em consequência da interdição das restrições voluntárias das exportações e da reformulação do artigo XIX do GATT. Por conseguinte, existe um vasto potencial de expansão do comércio quando for facilitado o acesso aos mercados industriais e agrícolas do Norte.

Ao fim e ao cabo, parece que o Uruguay Round abre novas possibilidades de expansão das exportações do Sul para o Norte, se pensarmos na liberalização dos mercados dos têxteis, do vestuário, dos produtos agrícolas e dos produtos manufacturados do Norte. Se isto se verificar, é evidente que daqui resultaria um aumento do nível do emprego no Sul, mas uma diminuição no Norte, pelo menos, a

¹¹ *Ibid.*

¹² Nguyen, Perroni e Wigle, *op. cit.*, 1993

curto prazo. Por outro lado, alguns investigadores calculam que os empregos que serão suprimidos no Norte são empregos pouco qualificados ¹³. É possível que, a curto prazo, nos países desenvolvidos, graves fricções resultem do ajustamento associado a esta liberalização das trocas comerciais. Em tal situação, isso favoreceria a adopção de medidas de ajustamento defensivas.

Até aqui, o debate centrou-se, sobretudo, nos efeitos das mudanças de preços relativos (na sequência dos ajustamentos tarifários) sobre os fluxos comerciais, mas é essencial não menosprezar os efeitos sobre os rendimentos. Segundo numerosos estudos, o crescimento da produção real e o do comércio estão directamente ligados. É certo que o Uruguay Round dará um impulso ao crescimento. Por via de consequência, daqui deveria resultar uma melhoria das perspectivas de emprego, em geral. Segundo diversas estimativas, estabelecidas a partir de modelos, deveriam ser possíveis lucros de rendimentos líquidos de mais de 200 biliões de dólares, ou seja, cerca de 5% do valor do comércio internacional. Nesse caso, implicaria um relançamento do consumo e um novo desenvolvimento do comércio e do emprego.

Seja como for, e quaisquer que sejam os efeitos dos rendimentos sobre o emprego, será necessário proceder, obrigatoriamente, a ajustamentos dos mercados de trabalho. Nguyen, Perroni e Wigle (1993) colocam-se numa perspectiva a longo prazo, em que não é o emprego total que muda, mas a sua própria estrutura ¹⁴.

¹³ Wood, A: *North-South trade, employment and inequality* (Oxford, Clarendon Press, 1994).

¹⁴ Nguyen, Perroni e Wigle, *op. cit.*, 1993

Quadro 9. Evolução sectorial do emprego no Norte e no Sul, depois da aplicação dos acordos do Uruguay Round

	Agricultura	Sectores intermediários (matérias-primas)	Minas	Indústria Ligeira	Silvicultura e pescas	Bens de equipamento	Tecnologias de ponta	Sectores intermediários (manufatura)	Serviços
Norte									
Estados Unidos	-10,1	-0,3	1,2	-36,0	-0,4	3,0	4,5	1,1	0,5
Canadá	-11,6	0,7	2,4	-33,3	0,2	3,2	4,0	1,2	0,7
União Europeia	-14,0	0,9	-0,4	-23,6	1,0	3,9	12,2	2,4	1,9
Japão	-21,5	1,9	-3,2	-13,5	-1,6	2,8	3,6	2,5	0,8
Austrália e Nova Zelândia	3,6	-1,2	3,7	-28,4	0,4	-2,8	-1,3	-1,0	0,7
Outros países do Norte	-14,3	1,3	-0,4	-22,7	0,9	4,2	14,9	1,8	1,4
Sul									
Países em vias de industrialização exportadores de produtos agrícolas	-2,5	-0,6	-0,6	5,6	-0,2	-2,2	-4,3	-1,0	0,4
Países em vias de industrialização importadores de produtos agrícolas	-16,6	-2,9	-5,8	82,8	-4,3	-7,0	-7,8	-5,3	-2,7
Economias planificadas	0,7	0,2	0,2	4,4	0,2	-3,5	-2,4	-1,2	-0,7
Outros	0,8	-1,4	2,1	8,5	-0,2	-2,0	-2,4	-1,0	-0,3
Fonte: Nguyen, Perroni e Wigle, <i>op. cit.</i>									

O quadro 9 recapitula as previsões destes autores, respeitantes aos ajustamentos sectoriais do emprego a longo prazo, no Norte e no Sul, que implicarão acordos de liberalização do tipo do Uruguay Round. Os resultados mais importantes, mas não surpreendentes, são as mudanças no sector agrícola e no sector da indústria ligeira dominada pelos têxteis e pelo vestuário. À excepção da Austrália e da Nova Zelândia, prevê-se que o emprego agrícola diminua entre 10 e 20% nos países industrializados e que o emprego na indústria ligeira diminua mais de 20%, na Europa e cerca de 35%, na América do Norte. O emprego nos sectores correspondentes dos exportadores de têxteis (AMF) deveria aumentar, pelo menos, 80%. É por essa razão que se calcula que os ajustamentos sectoriais nos países do Norte implicarão, igualmente, uma evolução das exigências em matéria de qualificações, na medida em que haverá menos empregos pouco qualificados disponíveis ou que a estrutura do emprego será modificada (quer se trate do emprego a tempo parcial, ou a tempo inteiro, ou do emprego masculino e do emprego feminino). No quadro 9, pode ver-se que o aumento do emprego nos sectores dos serviços dos países do Norte parecerá reduzido em percentagem, mas estará em causa, de facto, o aumento mais importante em números absolutos. O aumento de 1,9% do emprego no sector dos serviços da União Europeia, por exemplo, é quase tão importante em números absolutos como a queda prevista do emprego agrícola nesta mesma União Europeia (14%).

Importância do ajustamento positivo

Vimos, anteriormente, que os acordos resultantes do Uruguay Round facilitarão consideravelmente, se forem aplicados na sua totalidade, o acesso aos mercados dos países industrializados, em particular, para certas importações provenientes de países em vias de desenvolvimento. A redução das tarifas aduaneiras sobre os produtos industriais terá, sobretudo, repercussões, no comércio entre países industrializados. Em contrapartida, a redução das barreiras não tarifárias no sector agrícola e no dos têxteis dos países industrializados do Norte facilitará, consideravelmente, o acesso dos produtos do Sul aos mercados desses sectores. São, portanto, estes sectores que, no mundo industrializado, se arriscam a sofrer mais no plano do ajustamento e do emprego, em consequência da aplicação dos acordos. Podemos, pois, esperar que sejam exercidas pressões económicas e políticas nos países do Norte para resistirem a esses ajustamentos ou para os retardarem.

Será necessário enfrentar estas pressões e, pelo contrário, comprometer-se firmemente, em todos os países, a aplicar as medidas de ajustamento positivo. De uma maneira geral, a abertura dos mercados implica um aumento das trocas e um crescimento da produção e do emprego, a longo prazo, mesmo que, a curto prazo, o processo de ajustamento implique, efectivamente, uma baixa da produção e do nível do

emprego. Nestas condições, a melhor política consiste em facilitar as mudanças necessárias, mais do que tentar retardá-las.

Poder-se-ia defender que não seria necessária nenhuma intervenção política, quer defensiva quer positiva, dado que os mercados emitem sinais respeitantes aos preços relativos – o que deveria permitir reorientar os recursos. Entregues a si próprios, os agentes económicos reagirão perante esses sinais. Se os factores forem mal adaptados, os agentes económicos tomarão as medidas necessárias, abandonando, voluntariamente, o mercado de trabalho, retirando o capital do equipamento afecto à produção ou investindo segundo as necessidades na formação de reconversão ou no reequipamento. Seguir-se-á, talvez, uma certa perda na produção que não deveria ser considerada como um custo, mas antes como um investimento e que deveria ser equacionada face às vantagens, a longo prazo, decorrentes do nível superior de produção obtido, graças a uma mão-de-obra mais qualificada e ao reequipamento. Vistos desta maneira, os custos do ajustamento são, simplesmente, o preço da mudança que a sociedade deverá pagar.

Existe, no entanto, um certo número de argumentos económicos e sociais que militam contra essa filosofia do "laissez-faire". Há, antes de mais, um argumento de tempo: quanto tempo será preciso para assegurar a passagem dos factores de produção de um sector para outro? Tudo leva a pensar que os ajustamentos não serão, segundo toda a probabilidade, nem rápidos nem fáceis. Podemos, por exemplo, conceber que um aumento do desemprego que se prevê temporário, se eternize. A razão disto reside no facto de, com o tempo, a desvalorização das qualificações profissionais tender a diminuir as possibilidades de reencontrar um emprego. Daí, uma nova desvalorização e, assim, por diante. Por isso, a economia corre o risco de ser confrontada, durante um longo período, com uma situação de "equilíbrio" baseada num desemprego elevado. A perda temporária na produção arrisca-se, portanto, a ser muito alta.

O segundo motivo de intervenção reside no facto de, em geral, os agentes económicos resistirem à mudança, sobretudo, se ela implica desemprego, mesmo que temporário. Normalmente, os que têm vantagem da liberalização das tarifas, ou seja, sobretudo, os consumidores, estão mal organizados e não conseguem defender os seus interesses. Pelo contrário, os que suportam os custos, ou seja, os produtores, estão, em geral, bem organizados e politicamente activos. Quanto mais tempo for preciso para transferir os recursos de um sector para outro, mais fácil será defender que a liberalização do comércio "gera" desemprego e, conseqüentemente, mais fortes serão as pressões hostis a essas reformas. Como tudo indica que a liberalização do comércio se traduz numa vantagem evidente para a sociedade, seria tanto mais lamentável que os custos provisórios da operação prejudicassem o processo da reforma. Importa, pois, adoptar políticas de ajustamento capazes de reduzir esses custos.

Finalmente, é preciso ter em conta que um desemprego ou um subemprego prolongados implicam custos sociais ligados aos factores de produção, nomeadamente, a mão-de-obra.

No passado, foram tomadas numerosas medidas defensivas de ajustamento, pelos países industrializados, face às pressões concorrenciais dos novos países industrializados e de outros países menos desenvolvidos. O GATT sanciona as medidas defensivas no seu artigo XIX (salvaguardas). Quando tem de se confrontar com um aumento súbito e prejudicial das importações, uma Parte contratante pode, temporariamente, adoptar medidas de protecção. Todavia, um dos problemas que se põem, a propósito do artigo XIX, é que ele nunca foi amplamente aplicado. Se as Partes contratantes recorrerem a esta disposição, é preciso fazê-lo com um objectivo não discriminatório e as partes lesadas devem ter o direito de negociar compensações. Como outra solução alternativa, numerosas Partes contratantes adoptaram medidas unilaterais, tais como as limitações voluntárias das exportações ou medidas antidumping. Ora, estas medidas, uma vez introduzidas, não só são discriminatórias, mas também muito difíceis de suprimir. Testemunho disto é a política de restrições que regeu o comércio Norte-Sul dos têxteis e do vestuário, durante mais de trinta anos. Com o tempo, estas restrições têm sido aplicadas a produtos e a países cada vez mais numerosos. Nada leva a crer que elas tenham facilitado o ajustamento no sector dos têxteis e do vestuário, nos países industrializados, quando tudo leva a pensar, pelo contrário, que elas, de alguma maneira, travaram o processo de especialização dos países menos avançados.

Importa, pois, passar das medidas defensivas às medidas positivas de ajustamento, de forma a tirar o máximo proveito da liberalização do comércio. As políticas positivas de ajustamento adequadas a alargar os mercados e a facilitar as transferências de recursos podem apresentar-se sob a forma de programas de reconversão da mão-de-obra, visando proporcionar a aquisição de novas qualificações aos trabalhadores em excesso no sector de substituição das importações. Podem, também, tomar a forma de subsídios à mobilidade geográfica. A forma de intervenção dependerá, de facto, da natureza dos obstáculos ao ajustamento. Do mesmo modo, as disposições institucionais tomadas para gerir uma política de ajustamento variarão de uma economia para outra ¹⁵.

Os acordos decorrentes do Uruguay Round prevêm um certo número de restrições à utilização de medidas defensivas pelos países desenvolvidos e pelos países em vias de desenvolvimento. O desenvolvimento das tarifas consolidadas, a proibição de aplicar barreiras não tarifárias e o reforço das salvaguardas, por exemplo, estão previstos para esse efeito. Quanto a saber se os acordos implicarão, realmente, uma mudança, isso dependerá quase inteiramente da forma como são aplicados. É, no entanto, encorajante

¹⁵ Wood, *op. cit*

notar que um certo número de reformas institucionais foram já realizadas para reforçar, sistematicamente, as medidas de aplicação.

A necessidade prática de restringir as medidas defensivas é realçada pela ineficácia e o custo, a longo prazo, das medidas extra-legais ou marginais, aplicadas pelos países industrializados. Um estudo calculava que o custo social (improdutivo) para os consumidores de cada ano/homem economizado por restrições voluntárias das importações suecas de têxteis e de vestuário era de cerca de 40 000 dólares ¹⁶. Um estudo sobre a protecção da indústria americana do calçado pelos acordos de regulação do mercado feitos com Taïwan, China e com a República da Coreia mostrava que o custo social anual, para os Estados Unidos era de cerca de 22 000 dólares por emprego protegido ¹⁷. Evidentemente que, nestes dois casos, poder-se-ia ter protegido os empregos existentes de uma maneira mais eficaz e menos dispendiosa. Demonstrou-se que o custo orçamental anual da salvaguarda de um emprego nos têxteis suecos, graças a subsídios representava apenas cerca de um quinto do custo social das limitações voluntárias das exportações ¹⁸. Do mesmo modo, um outro autor mostrou que o custo social que implica a protecção de um só emprego na indústria do calçado dos Estados Unidos era, com os acordos de regulação do mercado, superior cerca de sete vezes mais ao da tarifa aduaneira correspondente ¹⁹.

Assim, a nova disciplina introduzida pelo Uruguay Round pode reduzir o custo das medidas defensivas, incentivando o abandono de medidas mais onerosas, tais como as restrições voluntárias das exportações. Mais importante ainda, ela pode dissuadir os interessados de adoptarem medidas defensivas e incentivar, pelo contrário, o recurso a medidas positivas. Os estudos acima mencionados sobre o custo das políticas defensivas mostram que os países interessados têm a possibilidade de conceder subsídios significativos (ou equivalentes aos direitos da alfândega), a título de medidas positivas. Embora os acordos decorrentes do Uruguay Round compreendam novas disposições a respeito dos subsídios, não proíbem as medidas aplicáveis ao mercado de emprego, com o objectivo de facilitar o ajustamento.

¹⁶ Hamilton, C.: "A new approach to estimation of the effects of non tariff barriers to trade: An application to the Swedish textile and clothing industry", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 1980, pp. 298-325.

¹⁷ Pearson, C. : *Emerging protection in the footwear industry*, Thames Essay, 36 (Londres, Trade Policy Research Centre, 1983).

¹⁸ Hamilton, *op. cit*

¹⁹ Pearson, *op. cit.*

Investimentos directos estrangeiros

Tendências Recentes

Desde o começo da década actual que assistimos não só a uma expansão das trocas comerciais, mas também ao reforço do papel das empresas multinacionais na economia mundial e a uma liberalização rápida das políticas dos países em vias de desenvolvimento, relativamente ao comércio e aos investimentos. As empresas multinacionais ocupam um lugar, cada vez mais importante, na produção, na tecnologia e nas trocas comerciais, a nível mundial. O relatório das Nações Unidas *World Investment Report 1994* calcula que, em 1991, essas empresas e as suas sucursais tenham realizado vendas representando no total 4,8 biliões de dólares. Podemos comparar este número com o comércio mundial total dos bens e serviços ou seja 4,5 biliões de dólares. O fluxo de investimentos directos no estrangeiro continua a aumentar mais rapidamente do que o PIB mundial, do que os investimentos internos e o comércio interno e, em 1993, era avaliado em cerca de 2 biliões de dólares para o mundo inteiro.

Durante os últimos trinta anos, assistiu-se a um espectacular aumento do fluxo dos investimentos directos no estrangeiro. Anualmente, estes investimentos, calculados aos preços correntes do mercado, aumentaram mais de dez vezes, passando de 104 biliões de dólares, durante os anos sessenta, para cerca de 1 173 biliões de dólares, no final dos anos oitenta. Aumentou, de novo, para atingir 1 940 biliões de dólares, em 1992. No entanto, importa observar que o essencial deste aumento (em números absolutos) beneficiou mais os países desenvolvidos do que os países em vias de desenvolvimento; a parte dos países desenvolvidos no total dos investimentos directos no estrangeiro passou de, aproximadamente, 68%, durante os anos sessenta, para 80%, no início dos anos noventa (quadro 10).

Se nos referimos às tendências globais, uma das características recentes mais significativas dos investimentos directos no estrangeiro é o aumento rápido e sustentado dos fluxos em direcção ao Terceiro Mundo. Depois de um período de relativa estagnação, na sequência da crise da dívida e da recessão que se lhe seguiu até 1985, (em 1981-1985, os investimentos directos no estrangeiro destinados aos países em vias de desenvolvimento diminuíram, efectivamente, 4%), os investimentos no Terceiro Mundo aumentaram significativamente. Por volta do final dos anos oitenta, aumentavam 17%, por ano e, desde o começo da década actual, deu-se uma nova aceleração. Segundo o *World Investment Report 1994* das Nações Unidas, o total dos investimentos directos no estrangeiro destinados aos países em vias de desenvolvimento atingiu o número recorde de 70 biliões de dólares, em 1993, ou seja, um aumento de 125%, durante os três primeiros anos da década. Em contrapartida, registou-se uma acentuada baixa dos fluxos de investimentos, destinados aos países desenvolvidos,

durante os anos noventa. Em 1991, os investimentos directos nos países da OCDE diminuíram 31% e, ainda, 16%, em 1992.

Quadro 10. **Montante anual médio dos investimentos directos no estrangeiro, 1960-1992**
(em biliões de dólares dos Estados Unidos e em percentagem)

	1960-1970	1970-1980	1981-1985	1986-1990	1991	1992
Total dos países	104	313	618	1 173	1 854	1 940
Países desenvolvidos	71	243	474	933	1 485	1 520
Países menos avançados	33	70	144	240	369	420
África (%)	19,8	21,1	16,0	11,2	11,4	11,0
Ásia (%)	55,7	45,3	43,1	38,9	52,9	53,5
América Latina (%)	24,5	33,5	40,9	49,9	35,7	35,5

Fonte: Nações Unidas: *World Investment Report 1994: Transnational corporations, employment and workplace*, Nova Iorque; Nações Unidas (1988): *Les sociétés transnationales dans le développement mondial: Tendances et perspectives* (UNCTC; Nova Iorque); Nações Unidas (1985). *Transnational corporations and international trade: Selected issues* (UNCTC) (Nova Iorque).

A parte dos países em vias de desenvolvimento situa-se, portanto, próxima de 32%, em 1992, contra uma média de 24%, durante os anos setenta, (quadro 11). Em 1993, aumentou ainda até atingir 40%. Se a tendência actual se mantivesse, os fluxos anuais de investimentos nos países do Terceiro Mundo deveriam ultrapassar os do mundo desenvolvido. Uma evolução destas marcaria uma reorientação estrutural da maior importância, não só dos investimentos, mas também da produção e do comércio que lhes estão associados.

No que respeita à composição dos investimentos directos no estrangeiro, parece que se mantém a tendência para menosprezar o sector primário, privilegiando a indústria transformadora e os serviços. Nestes dois últimos grupos, os próprios serviços progrediram em detrimento da indústria. Por exemplo, 51% dos investimentos realizados no estrangeiro, pelos Estados Unidos, em 1992, foram para os serviços, contra 41%, em 1985. Relativamente ao Reino-Unido, os números são 46 e 35%; para o Japão, de 66 e 52%; para a França 46 e 47% e para a Alemanha 56 e 53% ²⁰. Embora a maior parte das actividades de serviços esteja concentrada no mundo desenvolvido, certos sinais indicam que a liberalização favoreceu um aumento sensível dos investimentos nos serviços assegurados por países em vias de desenvolvimento. Isto é particularmente verdade na América Latina, onde as recentes entradas de fundos eram destinadas, sobretudo, à banca, às telecomunicações, à hotelaria, ao comércio a retalho e a outras actividades similares. Na Ásia, os investimentos estrangeiros estão, sobretudo, concentrados na indústria transformadora – o que confirma que esta indústria é cada vez mais concorrencial.

A distribuição geográfica dos investimentos no estrangeiro indica que os investimentos das empresas multinacionais continuam a concentrar-se nalguns países em vias de desenvolvimento mais avançados. Aliás, esta concentração reforçou-se nos últimos anos. Os dez países beneficiários mais importantes receberam 76% do total dos capitais investidos no Terceiro Mundo, em 1992, contra cerca de 70%, nos dez anos precedentes (percentagem, todavia, inferior ao número recorde de 81%, atingido em 1981).

Quadro 11. **Fluxos anuais médios de investimentos directos estrangeiros, 1970-1992**
(em biliões de dólares dos Estados Unidos e em percentagem)

	1970-1980	1981-1985	1986-1990	1991	1992
Total de países	21	50	155	149	126
Países desenvolvidos	16	36	129	110	86
Países menos avançados	5	14	26	39	40
África (%)	13,0	15,3	12,0	7,9	5,1
Ásia (%)	60,9	46,2	36,0	39,5	41,0
América Latina (%)	26,1	38,5	52,0	52,6	53,9

Fonte: Nações Unidas: *Transnational corporations in world development: Third survey*, op. cit.;
Les sociétés transnationales dans le développement mondial: Tendances et perspectives, op. cit.

Isto é talvez explicado pelo crescimento impressionante dos investimentos na China, país que, até 1981, só tinha atraído investimentos pouco significativos, mas que, em 1992, absorveu um quarto de todos os investimentos nos países em vias de desenvolvimento. Em 1993, esta posição dominante afirmou-se ainda mais, com entradas de capitais avaliadas em 23-26 biliões de dólares. Observou-se, depois, um aumento em massa dos investimentos estrangeiros, no montante de 54% na primeira metade de 1994, em relação ao mesmo período de 1993 ²¹. Estes números sobre a concentração dos investimentos não têm em conta certas novas tendências dos fluxos de investimentos no estrangeiro que poderiam assumir importância num futuro próximo. Por exemplo, um certo número de países em vias de desenvolvimento que ofereceriam boas perspectivas aos investidores e que, actualmente, estão "subinvestidos" procedem à liberalização da sua regulamentação sobre os investimentos estrangeiros. O principal destes países poderia ser a Índia que, seguramente, tem a capacidade de atrair grandes investimentos e que começa a suscitar o interesse dos investidores. Um relatório recente de Merrill Lynch mostra que as autorizações concedidas pela Índia, em 1993, representavam um total de 2,9 biliões de dólares, ou seja, um aumento espectacular em

²⁰ CNUCED: *Rapport sur le commerce et le développement*, 1994, (Nova Iorque, 1994).

²¹ Segundo *The Economist*, (Londres, 6 de Agosto de 1994), p.65.

relação aos 200-300 milhões de dólares que constituíam a norma durante alguns anos anteriores ²².

Em contrapartida, os quarenta e sete países menos avançados colocam-se sempre à margem do fluxo dos investimentos estrangeiros. Em 1992, esses investimentos diminuíram 15% para ascenderem a um total de 300 milhões de dólares, ou seja, apenas 0,6% do total dos investimentos nos países em vias de desenvolvimento. A África Subsaariana, em particular, recebeu muito poucos capitais estrangeiros, não obstante as importantes medidas tomadas para liberalizar a regulamentação correspondente e outras tantas medidas de incentivo. Mesmo países que aplicam programas enérgicos de ajustamento estrutural, como o Gana, não conseguem aumentar o fluxo de investimentos estrangeiros. Evidentemente que, para atrair esses investimentos, não basta "abrir-se" ao comércio internacional e aos capitais estrangeiros.

A regulamentação dos investimentos estrangeiros nos países em vias de desenvolvimento sofreu uma evolução espectacular, desde há uma dezena de anos. Muitas das antigas prevenções dos governos daqueles países quanto aos efeitos das actividades das empresas multinacionais parecem ter desaparecido. Os governos passam a acolher os capitais estrangeiros como nunca o tinham feito em toda a história do desenvolvimento económico. A reorientação global da política para a economia de mercado e para o liberalismo económico varreu muitas apreensões e hesitações antigas que, outrora, entravavam a entrada dos capitais estrangeiros. Diferentes campos da actividade económica que, antigamente, estavam vedados às empresas estrangeiras são-lhes agora abertos e foram feitos grandes esforços para incentivar a instalação de empresas multinacionais. Projectos de serviços de utilidade pública e de infra-estrutura, realizados segundo a fórmula "construir-possuir-explorar" ou a fórmula "construir-explorar-transferir" proliferam e implicam grandes investimentos de capital – o que demonstra esta tendência. Esta evolução é fortemente incentivada por novas medidas de privatização das empresas do Estado, tanto nos países investidores como nos de acolhimento e pelas pressões exercidas sobre os governos para que reduzam os défices orçamentais, aumentem a eficácia da infra-estrutura e criem um clima propício a uma actividade económica concorrencial.

A participação nas operações de privatização é, pois, um importante meio de penetração para as empresas multinacionais. É, por exemplo, o caso da América Latina, que está à frente, no Terceiro Mundo. Entre 1988 e 1992, os investimentos estrangeiros na América Latina, assumiram a forma de compra de acções das empresas públicas à concorrência de 8,1 biliões de dólares. Isto representa 16% do total dos investimentos estrangeiros na América Latina e 94% do total dos investimentos na privatização das

²² Lall, S.: "Policy options for improving the employment outcomes of FDI", documento policopiado (Genebra, BIT, 1994), p .3.

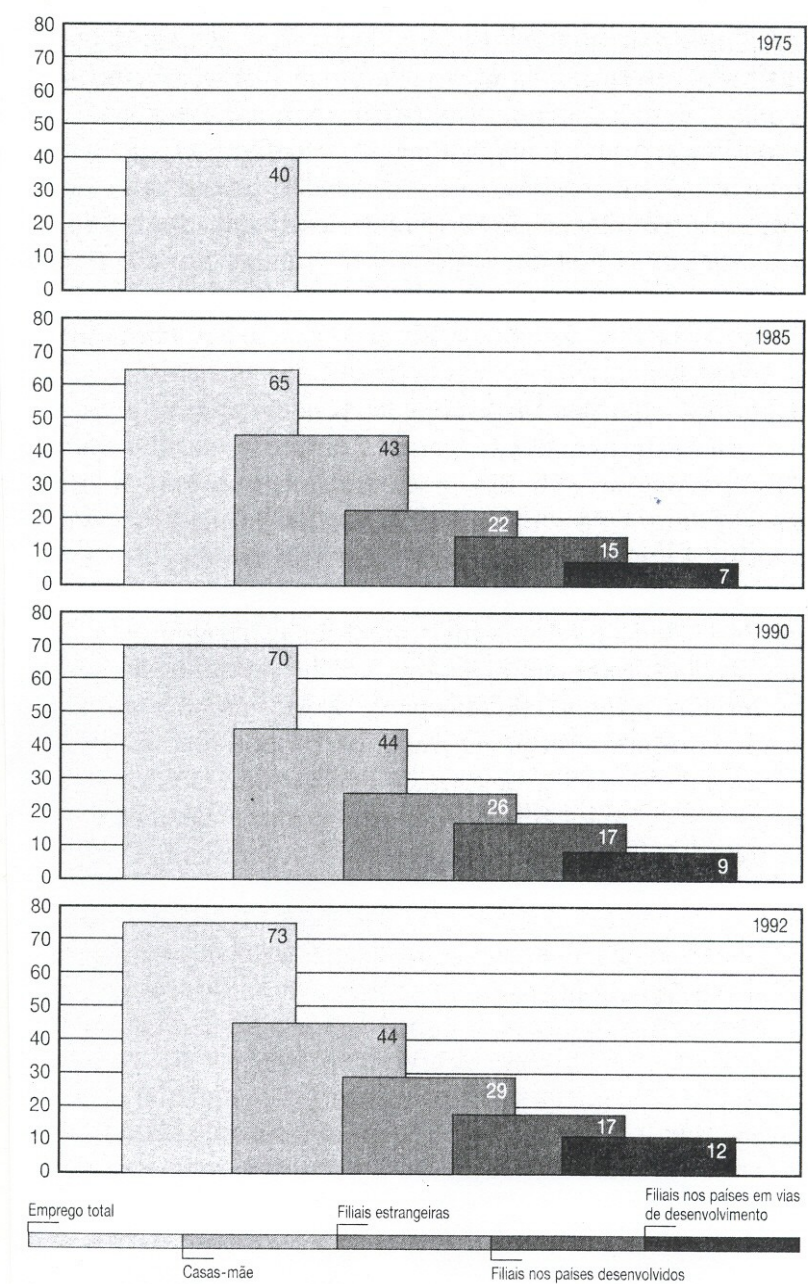
empresas do Terceiro Mundo. A Europa de Leste também atraiu importantes investimentos com os mesmos objectivos: 5,2 biliões de dólares, em 1988-1992, ou seja, 43% do total dos investimentos estrangeiros na região. Em contrapartida, outras regiões em vias de desenvolvimento recebem muito menos investimentos sob a forma de participação na privatização.

Os efeitos sobre o emprego

Calcula-se em cerca de 73 milhões o total de empregos criados directamente pelas empresas multinacionais no mundo, ou seja, aproximadamente, 3% do total da mão-de-obra. Calculou-se que a cada emprego criado por empresas multinacionais corresponderiam um ou dois empregos criados indirectamente ²³. Nesta base, o número total de empregos criados directa ou indirectamente por empresas multinacionais elevar-se-ia a cerca de 150 milhões. Todavia, os 12 milhões de empregos criados por empresas multinacionais nos países em vias de desenvolvimento representam apenas 2% da mão-de-obra desses países; se lhe juntarmos outros 12 milhões de empregos indirectos potenciais, a proporção eleva-se a 4%.

²³ Parisotto, A.: "Direct employment in multinational enterprises in industrialized and developing countries in the 1980s: Main characteristics and recent trends" em Bailey, P. e outros, *Multinationals and employment: The Global economy of 1990s* (Genebra, BIT, 1993).

Gráfico 4
O emprego nas empresas multinacionais
 Em milhões de assalariados



Fonte: Nações Unidas: *World Investment Report* (1994).

Evidentemente que, no momento actual, esta contribuição das empresas multinacionais para elevar o nível geral do emprego parece pouco importante. No entanto, a opinião geral é que os investimentos directos no estrangeiro são de natureza a criar numerosos empregos e a favorecer o crescimento. O aumento desses investimentos, desde 1985, a mudança radical de atitude dos países em vias de desenvolvimento a este respeito e a energia com a qual esses investimentos são

preconizados pelas instituições internacionais parecem corroborar esta opinião. Uma análise teórica recente das principais molas do crescimento económico chamada "nova teoria do crescimento endógeno" também alimentou esse entusiasmo pelos investimentos estrangeiros. Esta teoria do crescimento põe a tónica no investimento no capital humano, na aprendizagem pela experiência e pela observação, no aumento dos rendimentos de escala e nos principais factores que contribuem para o crescimento ²⁴. A transferência das qualificações e os efeitos de difusão são, frequentemente, citados como características destes investimentos.

O desenvolvimento do comércio internacional e dos investimentos nos serviços oferece ocasiões inesperadas de criação de empregos nos países em vias de desenvolvimento que possuem uma mão-de-obra formada. O aumento das trocas comerciais e dos investimentos nos serviços resulta, ele próprio, de desenvolvimentos espectaculares que se produziram no domínio das técnicas da informação e das inovações nas indústrias transformadoras. Estas inovações deram origem a novas actividades nas indústrias transformadoras e nos serviços, actividades que têm repercussão sobre a especialização e a divisão do trabalho. Verifica-se que cada vez mais há serviços associados aos bens produzidos ou tendentes a serem incorporados nesses produtos. Quando a concepção de um automóvel ou dos seus componentes é confiada a um gabinete de estudos especializado, isso constitui um exemplo de serviço que decorre de um produto, mas, quando um concerto de música é gravado numa fita magnética, é um exemplo de serviço incorporado num produto.

O desenvolvimento dos serviços associados aos produtos implica economias de escala e favorece o crescimento. As empresas estrangeiras podem subcontratar actividades de serviços a produtores de serviços autóctones e numerosos serviços podem ser elementos de forte coeficiente de mão-de-obra do processo de produção. Também aqui, a incorporação de serviços nos produtos fornece uma ocasião única de utilizar a mão-de-obra qualificada dos países em vias de desenvolvimento. Os serviços de programadores de "software" e dos operadores de computadores podem ser postos em discos e comercializados. Isto cria empregos, simultaneamente, para os trabalhadores altamente qualificados (programadores) e para os que só receberam uma formação de base (operadores). Efectivamente, a liberalização do comércio dos serviços é de natureza a incentivar a deslocação temporária dos trabalhadores qualificados entre os países. O desenvolvimento amplamente mediatizado das exportações de "software" da Índia e a procura acrescida de programadores indianos exemplifica o tipo de criação de emprego que o desenvolvimento do comércio e os investimentos nos serviços podem promover. É assim que algumas companhias aéreas e um certo número de companhias

²⁴ Romer, P.: "Increasing returns and long run growth", *Journal of Political Economy*, vol. 94, n.ºs 4-6, 1986, pp.1002-1037; e Lucas, R. E.: "Why doesn't capital flow from rich to poor countries?", *American Economic Review*, Papers and proceedings, vol. 80, 1990, pp.92-96.

de seguros enviam agora os dados que querem mandar analisar para a Índia, onde são tratados por informáticos locais. Os programas elaborados por estes últimos são comercializados no plano internacional e os programadores e peritos indianos de "software" são enviados ao estrangeiro para curtas estadas por conta de empresas multinacionais. A vantagem relativa que certos países, como a Índia, possuem, neste campo de actividade, é explicada pelos importantes investimentos consagrados ao ensino superior, política que permitiu a este país produzir um grande número de informáticos de alto nível e beneficiar de uma vantagem sobre outros países quanto à eficácia e à remuneração. Este exemplo mostra ainda a importância primordial dos investimentos no capital humano nesta era das técnicas da informação.

Um outro aspecto significativo das actividades recentes das empresas multinacionais é a integração daquelas actividades que se observam um pouco por todo o mundo. Para simplificar, certas actividades (serviços financeiros, compras, investigação e desenvolvimento, montagem) podem ser implantadas noutros locais, no quadro de uma estratégia global de diminuição dos custos. Estas actividades são asseguradas por filiais, por empresas subcontratadas, partenariado com outras empresas, etc. Parece que esta integração das actividades é frequente nos campos das tecnologias da informação, da biotecnologia, da indústria automóvel e da indústria dos materiais novos, sectores que se caracterizam por custos iniciais elevados, economias de escala e mudanças técnicas rápidas. Tradicionalmente, a subcontratação dos componentes e de certos elementos do processo de produção era um primeiro esboço desta integração, geralmente limitada a indústrias de menor coeficiente tecnológico. Em contrapartida, os sistemas complexos de integração que, actualmente, se observam, estendem a regiões geográficas diferentes não só a produção de componentes, mas também a de outros elementos da cadeia de valor acrescentado, tais como os serviços financeiros e a investigação-desenvolvimento. Embora não se conheçam ainda muito bem todas as consequências que uma produção integrada pode ter para o emprego nos países em vias de desenvolvimento, é provável que as capacidades em mão-de-obra qualificada e em infra-estrutura (redes de transportes e de comunicações, nomeadamente) vão ter mais importância do que no passado como meio de atrair os investimentos estrangeiros. Esta evolução das actividades das empresas multinacionais favorecerá ainda um certo número de países que estão bem equipados neste aspecto.

As preocupações suscitadas pela globalização

O rápido desenvolvimento do comércio internacional e dos fluxos de investimentos estrangeiros, aliado à rapidez dos progressos técnicos tem suscitado, e com razão, apreensões quanto às incidências da globalização. Foram expressas, sobretudo, duas inquietações: a repartição desigual das vantagens entre os países e os problemas de redistribuição interna, mesmo quando um determinado país consegue vantagens

evidentes. A primeira preocupação decorre do facto de os países menos desenvolvidos parecerem ter sido excluídos, até aqui, das vantagens da globalização e arriscarem-se, portanto, a ser cada vez mais marginalizados – o que agravaria os problemas da desigualdade no plano internacional. A segunda apreensão está ligada ao facto de os custos e benefícios de uma maior abertura da economia mundial serem desigualmente repartidos entre os grupos sociais num mesmo país. Receia-se, com efeito, que o custo social do ajustamento estrutural em certos países em vias de desenvolvimento tenha sido suportado, sobretudo, pelos grupos mais pobres. Um outro motivo de preocupação que é expresso no debate muito actual, que tem lugar nos países industrializados, diz respeito ao impacto sobre o emprego e as desigualdades salariais, das trocas comerciais e dos investimentos nos países de baixos salários. Mais exactamente, o problema tem a ver com o facto de os trabalhadores de baixo nível de qualificação terem sido as principais vítimas do desemprego, da quebra dos salários relativos (ou, em certos casos, absolutos) e da redução das perspectivas de emprego. Saber se esta situação é imputável, em primeiro lugar, ao comércio com os países em vias de desenvolvimento e com os investimentos que aí são feitos levanta um problema crucial.

Uma terceira apreensão surge, aliás, a este respeito: a rápida difusão das novas tecnologias, elemento motor da globalização da produção será a causa da supressão em massa de empregos. A presente secção começará por examinar, rapidamente, os problemas da desigualdade internacional, depois resumirá o debate sobre os efeitos da globalização sobre o emprego e a desigualdade salarial nos países industrializados. Seguir-se-á uma discussão dos efeitos do progresso técnico sobre o emprego.

A desigualdade internacional

Certos observadores receiam que a globalização tenha desencadeado forças que agravariam a desigualdade na repartição mundial do rendimento. Com efeito, alguns defendem que a redução das restrições comerciais teria sido desigual. Certamente que as tarifas aduaneiras e outras barreiras têm sido, em média, fortemente reduzidas, mas a liberalização do comércio progrediu mais rapidamente para os bens e serviços que interessam mais aos países industrializados do que para os que interessam aos países em vias de desenvolvimento. Por exemplo, as restrições à importação de vestuário, de têxteis, de calçado e de produtos agrícolas, que constituem importantes exportações dos países em vias de desenvolvimento, continuam a ser importantes mesmo depois da conclusão das recentes negociações do Uruguay Round.

Uma outra explicação avançada pretenderia que a globalização teria agravado a desigualdade, porque os capitais são, geralmente, atraídos para os países industrializados ou em vias de industrialização rápida em que os rendimentos são relativamente elevados, enquanto evitam os países pobres, onde os lucros são

relativamente baixos. Esta concentração dos capitais à escala mundial tende a perpetuar as desigualdades existentes em matéria de produtividade, de rendimentos e de bem-estar material. Particularmente preocupante é a marginalização dos países menos desenvolvidos em relação às vantagens da globalização. Como já vimos, o conjunto destes países recebe apenas uma pequena fracção do total dos investimentos directos estrangeiros e a sua parte do comércio internacional ainda diminuiu. Na segunda parte do presente relatório examinaremos as causas desta marginalização e os remédios possíveis.

Uma preocupação da mesma natureza diz respeito à conversão, cada vez mais frequente, dos conhecimentos enquanto meio de obter um rendimento privado, graças à venda ou ao aluguer do saber-fazer ao que mais oferece, que contribuiria, igualmente, para a desigualdade crescente entre países industrializados e países em vias de desenvolvimento. Parece que se verifica um enorme aumento da protecção das patentes e dos direitos de autor e da duração desta protecção e que as recentes negociações conduzidas pelo GATT contribuíram para este processo. Dado que os países em vias de desenvolvimento são, potencial e efectivamente, grandes importadores líquidos, do saber-fazer dos países industrializados, podemos pensar que eles terão cada vez mais dificuldade em aceder ao saber-fazer produtivo e às tecnologias de ponta, donde resulta, de novo, um aumento das desigualdades, a nível mundial.

Independentemente das divergências de opinião sobre o impacto real destas pressões "desigualitárias", as apreensões dos países em vias de desenvolvimento a este respeito, põem sérios problemas. A desigualdade crescente entre países e também a marginalização dos países menos desenvolvidos são, bem entendido, aspectos indesejáveis da globalização e conviria, com toda a prioridade, empreender acções internacionais e nacionais para resolver este problema. O campo de acção internacional futura poderia incluir a outorga de licenças comerciais mais amplas aos países menos desenvolvidos e iniciativas de assistência internacional, visando reforçar a aptidão desses países para tirarem partido das vantagens da globalização.

O emprego nos países industrializados

A globalização levou também os países industrializados a recearem que o seu nível de vida fosse ameaçado pelos países de baixos salários e, sobretudo, pelos novos países industrializados. No primeiro plano destes receios, figuram o aumento das importações a baixo preço, provenientes dos países em vias de desenvolvimento, e a implantação de actividades de produção nesses países, a baixos custos de produção – o que teria provocado uma desindustrialização, perdas de empregos e uma quebra dos salários dos trabalhadores não qualificados nos países industrializados. Deste ponto de vista, se a tendência actual do comércio internacional e dos fluxos de investimentos se mantivesse,

os níveis de vida dos países industrializados atingiriam os mesmos níveis dos países de mão-de-obra barata. Nestas condições, não devemos ficar surpreendidos se tais receios alimentam o ressurgimento recente de um sentimento proteccionista em vários países industrializados.

Como vimos anteriormente, a propósito do Uruguay Round, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos implicará, de certo, mas provisoriamente, um determinado custo para numerosos países. No entanto, houve quem defendesse que a melhor solução era o ajustamento positivo e não o proteccionismo. O raciocínio subjacente é que os benefícios dinâmicos tirados de uma liberalização do comércio e dos fluxos dos investimentos seriam benéficos para todas as partes em presença. Em contrapartida, os argumentos proteccionistas implicam que as tendências actuais do comércio e dos investimentos são de tal natureza que tornam impossível que uns tirem vantagens sem ser em detrimento dos outros. Daí, o receio que o progresso económico dos países em vias de industrialização se faça, inevitavelmente, a expensas dos países industrializados.

Os argumentos proteccionistas concentram-se, geralmente, sobre uma percepção parcial dos custos transitórios e tiram daí extrapolações pessimistas. De facto, estes argumentos desconhecem as vantagens compensatórias obtidas, simultaneamente, e, sobretudo, as vantagens ainda mais substanciais que serão obtidas, uma vez levado a bom termo, o ajustamento. Por exemplo, as preocupações que são, actualmente, expressas nos países industrializados assentam no facto de certas indústrias de forte coeficiente de mão-de-obra terem sido obrigadas a suprimir empregos, de o desemprego ter aumentado entre os trabalhadores não qualificados e de as diferenças de salários se terem acentuado em benefício dos trabalhadores qualificados. Quase todos estes fenómenos seriam imputáveis às importações provenientes de países de baixos salários e à deslocalização das indústrias. Mais adiante, veremos que as perdas sofridas foram exageradas e que, contrariamente aos sombrios prognósticos proteccionistas, tanto os países desenvolvidos como os países em vias de industrialização, têm tudo a ganhar com um aumento das trocas comerciais e dos fluxos de investimentos.

O comércio

Um certo número de estudos recentes esforçou-se para calcular quais seriam os efeitos do comércio com o Sul sobre os empregos e os salários dos países do Norte. Um desses estudos defende que o aumento das importações provenientes do Sul reduziu a procura de trabalhadores não qualificados no Norte, pelo menos 20%, de 1960 a 1990²⁵. Três quartos desta diminuição da procura de trabalhadores não qualificados, deu-se nos anos oitenta. Nos Estados Unidos e, em certa medida, no Reino-Unido, esta queda na

procura traduziu-se numa maior desigualdade dos salários, enquanto, na Europa continental, ela provocou um agravamento do desemprego. Esta análise estabelece uma relação estreita entre o aumento das importações provenientes dos países em vias de desenvolvimento e o declínio do emprego industrial, durante os últimos vinte anos. Por outras palavras, quanto mais se importa menos empregos há na indústria. O mesmo estudo estabelece, igualmente, uma estreita correlação entre o aumento das importações e o aprofundamento da distância entre qualificações. Por outras palavras, quanto mais importações provenientes do Sul recebe um país, mais aumenta a desigualdade entre trabalhadores qualificados e trabalhadores não qualificados.

Segundo o autor deste estudo, esta situação resultaria dos efeitos directos e indirectos do comércio internacional sobre o emprego. Com efeito, as exportações do Sul estão concentradas em sectores com forte coeficiente de mão-de-obra e as suas incidências sobre o emprego são, portanto, mais sensíveis. Por outro lado, a concorrência destas importações corre o risco de suprimir empregos, mesmo se a proporção real de importações é baixa, porque, para conservar as suas partes de mercado, as empresas reagem à concorrência, diminuindo os seus custos e, nomeadamente, realizando economias de mão-de-obra. Segundo este estudo, somente um quarto da diminuição calculada em 20% da procura de trabalhadores com baixas qualificações é devido aos efeitos directos do comércio internacional sobre os empregos pouco qualificados na indústria. O resto é devido às inovações tendentes a economizar a mão-de-obra e induzidas pelo comércio internacional e aos efeitos indirectos sobre os empregos do sector dos serviços.

De acordo com um outro estudo, o emprego nos Estados Unidos diminuiu, sobretudo, nas indústrias que empregam mão-de-obra não qualificada. Segundo os seus autores, as importações provenientes de países em vias de desenvolvimento poderiam ter causado uma redução de 6% na procura de trabalhadores não qualificados na indústria, entre 1978 e 1990. Estas importações teriam igualmente acentuado a desigualdade salarial entre trabalhadores qualificados e trabalhadores não qualificados, na medida em que os salários de mão-de-obra industrial não qualificada diminuíram ou se mantiveram estáveis ²⁶.

Aqui está o que parece corroborar as previsões do teorema de Stolper-Samuelson sobre as trocas comerciais: uma liberalização acrescida do comércio diminui os rendimentos do factor de produção (mão-de-obra) utilizado bastante intensivamente nos sectores de importação e aumenta os rendimentos da mão-de-obra utilizada intensivamente nos sectores de exportação. Definitivamente, os preços dos factores igualizam-se entre os países que estabelecem relações comerciais. Por conseguinte, no

²⁵ Wood, A. *op. cit.*

²⁶ Sachs, J. e Shatz, H: *Trade and jobs in US manufacturing* (Washington, Brookings Institution, Brookings Papers on economic activity, 1993).

caso das economias dos países do Norte, o teorema de Stolper-Samuelson tenderia a provar que o emprego e os salários da mão-de-obra pouco qualificada (que é empregue bastante intensivamente nos sectores de importação) vão diminuir, enquanto o emprego e os salários da mão-de-obra qualificada (que é empregue bastante intensivamente nos sectores de exportação do Norte) aumentarão.

Todavia, estas teses têm sido contestadas. Conclui-se de um estudo muito conhecido ²⁷ que, contrariamente às previsões baseadas no teorema de Stolper-Samuelson, o preço relativo dos bens manufacturados de forte coeficiente de mão-de-obra não qualificada, nos Estados Unidos, aumentou em relação aos bens de forte coeficiente de mão-de-obra qualificada, durante os anos oitenta. Os mesmos autores defendem ainda que se a liberalização do comércio tivesse de ser acusada de agravar as desigualdades salariais, esperar-se-ia, então, uma diminuição da relação mão-de-obra qualificada/mão-de-obra não qualificada em toda a indústria transformadora. E a razão é esta: se se dispõe de um determinado efectivo de mão-de-obra, a única maneira, para uma economia, de reorientar a produção para o sector competitivo – sector de forte coeficiente de qualificações, no caso dos Estados Unidos – consiste em levar as empresas a economizar na mão-de-obra qualificada que é mais cara. Ora, os dados apresentados no estudo em questão parecem indicar que foi o contrário que se deu nos Estados Unidos: em todas as indústrias transformadoras, a relação mão-de-obra qualificada/mão-de-obra não qualificada aumentou. A conclusão do estudo é, portanto, que se a procura de trabalhadores não qualificados diminuiu, isso seria imputável a um factor comum que influencia todos os sectores e não ao comércio internacional, porque este implicaria uma modificação das combinações industriais. O referido factor comum seria apenas a nova tecnologia. Efectivamente, estudos cada vez mais numerosos imputam à revolução tecnológica dos dez últimos anos a recessão da procura de trabalhadores não qualificados e a progressiva diminuição dos seus salários reais ²⁸.

As informações disponíveis relativas aos efeitos das tecnologias de ponta sobre a criação de emprego foram analisadas pela OCDE ²⁹. No caso das indústrias transformadoras os lucros (relativamente baixos) realizados nos empregos associados às tecnologias de ponta e às aplicações científicas foram mais que compensados nos países da OCDE pelo declínio de outras indústrias transformadoras ³⁰. Particularmente dramática foi a queda da procura de trabalhadores não qualificados. Desencadeou-se, portanto, um debate sobre a eventual vantagem em favor das qualificações que

²⁷ Lawrence, R., Slaughter, M.: *International trade and American wages in the 1980s: Giant sucking sound or small hiccup?* (Washington, Brookings Institution, Brookings papers on economic activity, 1993).

²⁸ Lawrence R., Slaughter, M., e Freeman, R.: *Is globalization impoverishing low skill American workers?* (Cambridge, Harvard University Press, 1993).

²⁹ OCDE: *Technology and the economy: The key relationship* (Paris, 1992).

³⁰ OCDE: *The OECD jobs study*, Part I (Paris, 1994), pp. 146-147.

comportariam as mudanças técnicas recentes, nomeadamente, em relação com a tecnologia da informação e da comunicação ³¹. Há cada vez mais economistas a reconhecerem que esta tecnologia é, actualmente, polivalente ³² e poderia implicar um aumento significativo da procura de trabalhadores qualificados. Seja como for, a difusão desta tecnologia caracteriza-se por uma elevação progressiva do nível de saber-fazer necessário à produção. Por outras palavras, a difusão rápida desta tecnologia implicou e continuará, sem dúvida, a implicar importantes "exclusões" na mão-de-obra não qualificada, mal orientada ou inapta para a reconversão. Esta desvantagem só se manifesta há dez ou quinze anos, mas arrisca a acentuar-se muito mais daqui até ao fim da década. Deste ponto de vista, é, pois, a nova tecnologia a causa fundamental dos problemas que enfrentam os trabalhadores não qualificados dos países industrializados. Estes problemas existirão, quer sejam agravados ou não, pelo comércio com os países em vias de desenvolvimento.

Seja qual for a conclusão que se tire deste debate, duas coisas são claras: primeiro, é pouco provável que se possa imputar só às importações a baixa da procura de trabalhadores não qualificados, porque, indubitavelmente, outros factores intervêm. Em segundo lugar, as importações provenientes de países em vias de desenvolvimento representam sempre, apenas, uma parte relativamente baixa das importações totais (cerca de 14%, em 1992) ³³ e do PIB (aproximadamente 3,8%) dos países da OCDE. Nestas condições, um eventual impacte negativo seria relativamente baixo. No entanto, podemos dizer, sem correr demasiados riscos de errar, que o comércio com o Sul é, em parte, responsável pela supressão de um certo número de empregos não qualificados e pelo aumento da distância entre os salários no Norte. No entanto, é preciso comparar estes inconvenientes com os benefícios compensatórios.

Não foram somente os países do Sul que beneficiaram com a abertura dos mercados às suas exportações e com a criação de empregos. Os próprios países do Norte lucraram com isso e continuarão a tirar benefícios da liberalização do comércio e do rápido crescimento económico dos países do Sul. Efectivamente, durante os últimos vinte anos, o aumento das exportações de países em vias de desenvolvimento para os países da OCDE foi acompanhado de um aumento mais ou menos comparável das exportações dos países da OCDE para os países em vias de desenvolvimento, nomeadamente, na Ásia. Talvez mais importantes, ainda, são os efeitos directos da expansão do comércio Norte-Sul, sobre o nível de vida dos países do Norte.

³¹ Berman, E., Bound, J e Griliches, Z.,: "Changes in the demand for skilled labour within US manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufacturers", *Quarterly Journal of Economics*, 1994, nº 109, pp. 367-397.

³² Helpman, E. e Trajtenberg, M.: "A time to sow and a time to reap: Growth based on general purpose technologies", Working Paper nº 4854 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1994).

³³ OCDE, 1994, *op. cit.*

No que respeita à procura, o crescimento no Sul abre aos países do Norte inúmeras possibilidades comerciais e fornece-lhes novos clientes para os seus produtos. Assim, segundo uma estimativa, o volume das exportações dos Estados Unidos para a China e a Índia poderia aumentar 15% por ano, durante os próximos dez anos. De facto, o aumento das suas exportações permitiria aos países do Sul disporem de mais capitais para novas importações. A maior parte dos países do Sul consagram todas as divisas à importação de bens de equipamento e à compra de serviços comerciais e de produtos de consumo de marca fornecidos pelo Norte. Nestas condições, uma maior produção dos países do Sul contribuirá mais facilmente para aumentar do que para reduzir a produção do Norte. Do mesmo modo, se investimentos estrangeiros acrescidos favorecem o crescimento dos países do Sul, as vantagens que daí resultam repercutir-se-ão, rapidamente, nos países do Norte.

Tratando-se da oferta, os efeitos da liberalização das trocas comerciais traduzem-se, essencialmente, por uma concorrência acrescida que estimula a produção e a inovação nos países do Norte. Qualquer aumento das importações baratas provenientes do Sul permitirá também, evidentemente, aos consumidores do Norte economizarem o seu rendimento real. Desde já, nos países como os Estados Unidos, os preços médios de artigos tais como os sapatos e o vestuário que são, em grande parte, importados do Sul, diminuíram mais de 20% em números reais, desde há uma dezena de anos. A expansão dos mercados internacionais permitiria, igualmente, às empresas do Norte explorarem plenamente as suas economias de escala, não só na fase da produção, mas também para a investigação-desenvolvimento. Além disso, a economia de crescimento rápido dos países do Sul permitirá aos que fazem poupança do Norte beneficiarem de melhores rendimentos.

Num plano mais fundamental, a liberalização das trocas e o ajustamento são de natureza a otimizar a produção mundial e o bem-estar em geral. A longo prazo, o comércio Norte-Sul deveria apenas ter efeitos pouco significativos sobre o emprego global no Norte; ele favorecerá simplesmente a reutilização da mão-de-obra afectada, até aqui, às indústrias de fraco coeficiente de qualificações e, em competição com as importações, para indústrias e serviços de forte coeficiente de qualificações. A qualidade média dos empregos aumentará, por isso, bem como os salários médios.

O problema é, pois, de saber o que se passará no intervalo. Certamente que os trabalhadores muito qualificados beneficiarão desta evolução, mas os trabalhadores com baixas qualificações e em excesso terão dificuldade em se aperfeiçoarem e em voltarem, rapidamente, a encontrar um emprego produtivo correspondente a um salário decente. No entanto, a solução destes problemas não reside no protecționismo, mas em políticas nacionais apropriadas. Essas políticas serão estudadas na quarta parte.

Investimentos directos estrangeiros

Nos países do Norte, são expressas duas preocupações, aliás conjuntas, a propósito dos investimentos directos estrangeiros nos países do Sul. Antes de mais, alguns pretendem que daí decorra uma deslocação das actividades de produção e dos empregos do Norte para o Sul. Isto equivaleria a "desindustrializar" o Norte e, consequentemente, a reduzir o número de empregos não qualificados e o salário real da mão-de-obra não qualificada, porque o mesmo trabalho pode ser efectuado a um custo menor no Sul. Em segundo lugar, tem também sido expresso o receio de que este fenómeno possa ser ampliado pelas transferências de tecnologia feitas pelas empresas multinacionais. Outros defendem que, se no passado os salários mais elevados do Norte eram justificados por uma produtividade superior, a redução das barreiras que dificultavam os investimentos estrangeiros facilitou a transferência para além fronteiras da tecnologia necessária a uma produtividade acrescida. À medida que os produtores do Sul se familiarizam com a tecnologia do Norte, tornam-se ainda mais competitivos. Por outras palavras, eles aumentam a sua produtividade, mantendo os salários a um baixo nível – o que suprime ainda mais empregos no Norte ³⁴.

Contudo, na prática, embora as entradas de capitais nos países do Sul tenham aumentado fortemente, nestes últimos anos, o seu nível real continua a ser modesto. Segundo uma estimativa, as saídas regulares dos capitais dos países do Norte, desde 1990, só reduziram os capitais disponíveis dos países do Norte em 0,5% ³⁵. Além disso, os efeitos dessas saídas de capitais sobre o emprego parecem bastante limitados até aqui. Segundo um estudo recente da CNUCED, em 73 milhões de pessoas ocupadas no mundo inteiro pelas empresas multinacionais, apenas 16% trabalham nos países em vias de desenvolvimento e os outros nos países do Norte ³⁶.

Mas o que se passa com a deslocação efectiva de empregos do Norte para o Sul?

Em França, onde o debate sobre as deslocalizações é particularmente animado, têm sido avançadas um certo número de estimativas atinentes às supressões de empregos. Segundo uma delas, mais de um milhão de empregos estaria ameaçado em França, na sequência das deslocalizações para a Ásia e para a Europa de Leste.³⁷ Este cálculo baseia-se no facto de as empresas dos sectores da electrónica, do vestuário e do calçado terem procedido a diminuições forçadas de efectivos da ordem de 50%, em França, no decurso dos últimos dez anos.

³⁴ Este receio foi expresso, entre outros, por Klaus Schwab, presidente do Forum Económico Mundial, num artigo redigido conjuntamente com C. Smadja: "The new rules of the game in a world of many players", *Harvard Business Review*, Nov. 1994. Schwab e Smadja defendem que, facilitando os movimentos de capitais e a transferência de tecnologia para além fronteiras, o Sul poderá aumentar a sua produtividade e ter acesso a tecnologias de ponta, mantendo baixos salários.

³⁵ Krugman, P.: "Does third world growth hurt first world prosperity?", *Harvard Business Review* (Julho-Agosto de 1994).

³⁶ Parisotto, *op. cit.*

³⁷ Arthuis, J.: *Les délocalisations et l'emploi: mieux comprendre les mécanismes des délocalisations industrielles et des services* (Paris, Les Editions d'Organisation, 1993).

No entanto, segundo outras estimativas, este número seria muito exagerado e, de facto, menos de 5% dos investimentos de empresas francesas no estrangeiro implicariam deslocações de empregos. As filiais das empresas multinacionais no Sueste Asiático empregam apenas 5% dos trabalhadores ocupados no estrangeiro por empresas multinacionais francesas.³⁸

De acordo com um estudo recente, embora tenham sido deslocados empregos em algumas indústrias específicas, operando, designadamente, no têxtil e na electrónica, a proporção de investimentos no estrangeiro implicando, efectivamente, deslocações de empregos é baixa.³⁹

Todavia, como no caso do comércio, é preciso ir além dos números actuais e tentar avaliar as vantagens mútuas, a longo prazo, que possam resultar dos investimentos no estrangeiro. As empresas multinacionais optimizam os seus lucros à escala mundial procedendo, normalmente, a uma reorientação dos recursos (tecnologia, gestão, capacidade de venda, capitais) para regiões que oferecem melhores rendimentos e onde os factores de produção são menos caros. Temos todas as razões para pensar que, no país de acolhimento, as empresas multinacionais contribuem para aumentar a produção, ofereçam empregos, paguem impostos e incentivem a concorrência. Mas isto não se faz em sentido único. No país de origem, os investimentos serão igualmente incentivados, à medida que as actividades de além-mar dão lucros. Muitas críticas que, normalmente, se ouvem a propósito do efeito dos investimentos estrangeiros sobre a economia do país de origem assentam em bases frágeis. Por exemplo, contrariamente à opinião segundo a qual os investimentos no estrangeiro se substituem às exportações, tanto a teoria como a prática levam a pensar que os investimentos no estrangeiro e as exportações poderiam ser verdadeiramente complementares. Com efeito, os investimentos no estrangeiro são de natureza a promover as exportações de componentes e de peças destinadas às filiais de empresas multinacionais nos países de acolhimento. Os investimentos podem também facilitar as exportações de tecnologia e de saber-fazer tendo, em compensação, a cobrança de royalties e de direitos. Assim, os investimentos no estrangeiro facilitam as trocas comerciais.

Por outro lado, quando se obtêm bons rendimentos de escala, a expansão do comércio e dos investimentos estrangeiros pode favorecer um aumento geral da produtividade dos factores e um crescimento dos rendimentos por um efeito de sinergia.⁴⁰ A expansão do comércio e dos investimentos estrangeiros, favorecendo a especialização das produções, pode também criar uma situação em que os salários reais da mão-de-obra qualificada e da mão-de-obra não qualificada aumentariam igualmente

³⁸ *The Economist*, "Survey of Global Economy," 1 de Outubro de 1994.

³⁹ CNUCED: *World Investment Report*, op. cit.

⁴⁰ Para mais esclarecimentos, ver Bhagwati, J.: "Free trade: Old and new challenges", *Economic Journal*, Março de 1994, pp.231-246.

– o que conferiria uma vantagem decisiva à mão-de-obra, tanto qualificada como não qualificada, em relação a um regime de autarcia.⁴¹

Uma das críticas mais severas dirigidas contra os investimentos no estrangeiro consiste em dizer que eles são realizados em detrimento dos investimentos no país de origem. Ora não é esse, necessariamente, o caso. Os investimentos no estrangeiro são, geralmente, realizados em indústrias específicas e a decisão de investir localmente ou no estrangeiro depende das diversas soluções que são oferecidas ao sector considerado e não a toda a gama das possibilidades de investimento. É raro que os investimentos possam ser indiferentemente realizados num sector ou noutro, nomeadamente, devido às vantagens "imateriais", tais como as marcas de fábrica, o saber-fazer técnico e as capacidades de gestão que correspondem a uma indústria particular. Estas vantagens permitem uma expansão favorável no estrangeiro, quando o mercado doméstico está saturado. É por essa razão que as empresas multinacionais se concentram, normalmente, na exportação desses bens "imateriais" que representam, contudo, custos de oportunidade diminutos, no país de origem. Consequentemente, os investimentos no estrangeiro podem ser realizados sem que daí resulte qualquer prejuízo para os investimentos no país de origem.

Uma outra explicação dos benefícios mútuos decorre das teorias sobre o tempo de vida dos produtos, teoria que associa o comércio e os investimentos aos mesmos imperativos.⁴² Quando são aplicadas à exploração de uma empresa multinacional, essas

⁴¹ *Ibid*, ver igualmente Bhagwati, J. Dehejia, V.: "Free trade and wages of the unskilled: Is Marx striking again?" em Bhagwati e Kosters, M. (responsáveis pela publicação): *Trade and wages* (Washington, American Enterprise Institute, 1993); os autores rejeitam numerosas hipóteses associadas ao teorema de Stolper- Samuelson, porque elas são demasiado teóricas. Eles pressupõem, em particular, que antes de mais, as funções de produção estão sujeitas a rendimentos de escala crescentes e, em segundo lugar, que elas permitem uma inversão de intensidade dos factores. A sua conclusão é que a liberalização do comércio pode então aumentar a parte dos factores de produção, em relação a uma situação em que o comércio não existiria.

⁴² As teorias dos ciclos de produtos acabados por Hirsch e Vernon defendem que é a evolução da tecnologia que condiciona o comércio. Na origem, à medida que novos produtos são acabados e vendidos, para fazer face às incertezas no que respeita à sua produção e comercialização, é necessário uma certa flexibilidade de adaptação — o que exige contribuições consideráveis em mão-de-obra qualificada, bem como a proximidade do mercado. Como são os mesmos factores que incentivam as inovações, há uma ligação geográfica entre inovação e produção: os novos produtos serão fabricados e exportados pelos grandes países ricos. À medida que o produto atinge a sua "maturidade", a tecnologia de base e a sua originalidade funcional tornam-se noções-padrão — o que reduz o papel da flexibilidade. A procura mundial aumenta então — o que permite uma produção em grande escala e os custos de produção assumem, portanto, toda a sua importância. Neste segundo estágio de produção, a vantagem relativa passa dos países inovadores (onde os custos de produção são geralmente elevados) para outros países relativamente ricos e dispostos de capitais. Atinge-se o estágio final quando (ou se) a tecnologia e as especificações se tornam padrões e são universalmente conhecidas — o que permite dividir a produção num certo número de tarefas relativamente pouco qualificadas, favorecendo a concorrência e as pressões tendentes a reduzir os custos. Em definitivo, a vantagem relativa é agora dos países em desenvolvimento onde a mão-de-obra é abundante e mal paga e estes países tornam-se então exportadores regulares. De notar que se estamos em presença de investimentos internacionais, a totalidade do ciclo pode ser colocada sob os auspícios de uma só empresa; em semelhante caso, o estágio final representaria a produção de uma

teorias explicam por que é que essas empresas preferem deslocar para os países em vias de desenvolvimento, de mão-de-obra abundante e mal remunerada, a produção de certos bens na fase final do ciclo do produto. Enquanto as inovações em matéria de produtos continuarem nos países industrializados, essa deslocação da produção é uma política que traz vantagens tanto para os países exportadores de capitais como para os países beneficiários.

Deste modo, portanto, numerosas vantagens podem, a longo prazo, advir dos investimentos no estrangeiro, desde que o bem-estar e a eficácia, em geral, possam ser acrescidas. O resultado líquido deveria ser uma divisão internacional do trabalho mais eficaz.

Além disso, mesmo se o Norte industrial se arrisca, a curto prazo, a sofrer perdas em matéria de empregos e salários nas actividades transformadoras pouco qualificadas, esta distribuição das vantagens não deveria ser considerada como estática. Como as actividades globais das empresas multinacionais são de natureza a implicar uma maior convergência do saber-fazer técnico, cada vez mais indústrias vão tornar-se indústrias "volantes" atraídas por algumas vantagens associadas à deslocação da produção. Para citar Bhagwati, pode daqui resultar "uma vantagem relativa caleidoscópica onde uma determinada empresa terá, um dia, uma vantagem relativamente a X e esta relativamente a Y; no futuro, a situação poderá ser inversa, pois que se voltará de novo, ao ponto de partida e, assim por diante: será uma espécie de dança das cadeiras."⁴³ Por outras palavras, o fluxo dos investimentos directos no estrangeiro pode muito bem fazer-se numa direcção ou noutra.

Efectivamente, a estrutura destes investimentos na Ásia Oriental e no Sueste Asiático revela já um tal dinamismo, que é acompanhado com um vaivém dos investimentos entre os países. Não somente as fontes de investimentos na região são, essencialmente, intra-regionais, mas, além disso, novos países da região tornam-se fontes de investimentos. De 1986 a 1992, cerca de 70% dos fluxos de investimentos nos países de baixos ou médios rendimentos da região (China, Indonésia, Malásia Filipinas e Tailândia) vinham de outros países e territórios da mesma região, dos quais cerca de 50% eram oriundos das quatro novas economias industrializadas (Hong-Kong, República da Coreia, Singapura e Taiwan, China) e 18% do Japão. A parte dos países europeus e dos Estados Unidos nestes investimentos era de cerca de 20% , ou seja, menos do que a de Hong-Kong. Em 1992, o grosso dos investimentos estrangeiros na

empresa multinacional num país em desenvolvimento, voltando as exportações ao país de origem. De notar, igualmente, que se os últimos estádios do ciclo correspondem intimamente à teoria de Heckscher-Ohlin são as inovações que fazem a diferença. Na ausência de inovações, o comércio reduzir-se-ia a um esquema de equilíbrio do tipo Heckscher-Ohlin.

⁴³ Ver Bhagwati, *op. cit.*

China vinha ainda, essencialmente, de Hong-Kong, Singapura e Taiwan e elevavam-se a mais de 11 biliões de dólares.⁴⁴.

As novas tecnologias e o emprego

Como já dissemos anteriormente, uma das preocupações manifestadas, a propósito da globalização, está relacionada com a difusão rápida da tecnologia que suprimiria muitos empregos. Os que alimentam este receio, esquecem que o progresso técnico tem duas facetas: suprime os empregos antigos e cria outros. De uma maneira geral, os economistas calculam que os efeitos favoráveis ao emprego são, de facto, maiores a longo prazo, do que as consequências negativas, tendo em conta, no entanto, a diminuição regular da duração do trabalho, ao longo dos séculos XIX e XX. Todavia, nunca ninguém pretendeu que a "compensação" fosse automática, instantânea e "indolor". Com efeito, os novos empregos podem muito bem não corresponder aos antigos, quer no que diz respeito às qualificações quer ao local de trabalho. Quando o desfaseamento é significativo ou durável, os economistas falam de "desemprego estrutural" e de problemas de "ajustamento estrutural". O aumento rápido da taxa já muito alta do desemprego de longa duração actual ou do "não emprego" dos trabalhadores do sexo masculino, na maior parte dos países desenvolvidos, é, muitas vezes, citado como uma prova da existência de um desemprego estrutural.

Foi Schumpeter que, pela primeira vez, falou de "revoluções industriais sucessivas", quando as novas técnicas se difundem no sistema de produção.⁴⁵. Segundo a sua teoria dos ciclos longos, estas novas técnicas poderiam desencadear uma vaga de novos investimentos e de criação de empregos nos sectores industriais e dos novos serviços – o que favoreceria o desenvolvimento de toda a economia. Quando estes efeitos expansionistas diminuem, segue-se um período de estagnação ou depressão relativa, até que um novo impulso seja dado pela introdução de novas técnicas e, assim, sucessivamente.

Quer se aceite ou não a teoria dos ciclos longos de Schumpeter, poucos economistas ou engenheiros estariam prontos a negar, nos nossos dias, o enorme impacto, no mundo inteiro, das tecnologias da informação e da comunicação. Com efeito, numerosos analistas vão mesmo mais longe e calculam que esta tecnologia anuncia uma era completamente nova da sociedade "pós-industrial". A extraordinária redução dos custos, associada a gerações sucessivas de componentes micro-electrónicos aplicados aos circuitos integrados, às telecomunicações e aos computadores, tem um impacto considerável em todos os sectores primário, secundário ou terciário da economia. A

⁴⁴ Banco Mundial: *East Asia's trade and investment* (Washington, 1994).

⁴⁵ Schumpeter, J.: *Business cycles: A theoretical , historical and statistical analysis* (New York, McGraw Hill, 1939).

investigação científica, a investigação sobre os mercados, as actividades de concepção e de acabamento dos produtos, as máquinas, os instrumentos, os sistemas de produção, a comercialização, a distribuição e a gestão foram profundamente influenciados por esta revolução tecnológica. Além disso, a diminuição dos custos e dos preços dos componentes micro-electrónicos, dos computadores e das telecomunicações repercute-se sobre uma gama, cada vez mais vasta, de produtos e de serviços.

Quando nos esforçamos por determinar quais são os efeitos desta revolução tecnológica sobre a criação ou a supressão dos empregos, é preciso saber distinguir bem os efeitos directos dos efeitos indirectos. Os primeiros traduzem-se pela criação de empregos associados a produtos e serviços novos. Os efeitos indirectos são as outras consequências. Os terminais de computadores são omnipresentes, mas continua a não se saber se eles suprimem empregos ou se criam serviços e empregos. Consequentemente, fazer o balanço das perdas e ganhos é um exercício difícil, como o confirmam numerosos estudos empíricos feitos desde há vinte anos. Seria tão ingénuo pretender que a tecnologia da informação e das telecomunicações não passa de um processo de automatização e de supressão dos empregos, como defender que esta tecnologia só tem efeitos positivos sobre o emprego. Se queremos fazer um balanço rigoroso dos efeitos sobre o emprego, é preciso ter em consideração tanto a supressão como a criação de empregos.

Um método (a mudança de "paradigma tecno-económico")⁴⁶ sublinha os efeitos directos e indirectos da nova tecnologia. Realça o aparecimento de indústrias completamente novas, na segunda metade deste século, por exemplo, a indústria do "software", a indústria dos computadores, a indústria da micro-electrónica, a indústria da televisão e do vídeo. Cada um destes sectores emprega milhões de pessoas, quando, praticamente, não existiam antes de 1950. Mas esta abordagem põe, sobretudo, a tónica sobre os efeitos indirectos da revolução informática.

Os efeitos indirectos de uma tecnologia tão presente em todos os sectores compreendem a supressão e a criação de empregos. Não é possível dizer se o balanço é positivo ou negativo em determinado país, recenseando, simplesmente, os empregos criados e os que foram suprimidos. Com efeito, é preciso admitir que os efeitos expansionistas sobre uma determinada economia nacional ou sobre a economia mundial dependem, paradoxalmente, do aumento rápido da produtividade do trabalho. O que uma tecnologia revolucionária pode fazer é preparar o terreno para a chegada de um "círculo virtuoso" de crescimento, implicando grandes investimentos, um crescimento rápido da produtividade e um crescimento ainda mais acentuado da produção, de forma que haja um claro aumento do emprego. Este círculo virtuoso poderá ser mantido? Isso

⁴⁶ Freeman, C. e Soete, L.: *Work for all or mass unemployment: Computerized technical change into the 21st century* (Londres, Nova Iorque, Pinter, 1994)

depende das políticas macro-económicas, da política do emprego e do comércio, bem como da própria nova tecnologia. Se há uma boa coordenação entre a tecnologia, as políticas e as instituições, então, daí pode resultar um período prolongado de pleno emprego.

Era esta situação ideal que reinava na Europa, no Japão e na América do Norte, no decurso dos anos cinquenta e sessenta, graças ao petróleo barato, à expansão muito rápida da indústria automóvel e de outras indústrias de bens de consumo duradouros, da siderurgia, da indústria das matérias plásticas e de muitos serviços afins. O crescimento da produtividade era elevado, mas a produção aumentava ainda mais depressa, de forma que o crescimento do emprego era muito acentuado e o desemprego muito baixo. O círculo virtuoso realizado nos anos cinquenta e sessenta, na maior parte dos países da OCDE, concretizou-se, de novo, com a ajuda das novas tecnologias, mas, desta vez, na Ásia. Os "quatro tigres" da Ásia Oriental e, mais recentemente, algumas novas economias do Sueste Asiático atingiram níveis significativamente elevados de crescimento da produção, da produtividade e do emprego. Estas experiências mostram que uma difusão rápida e eficaz da tecnologia da informação e da comunicação, acompanhada de estratégias de expansão globais, pode facilitar o acontecimento de um "boom" mundial e criar "círculos virtuosos" em muitos países. A espiral descendente dos preços e custos dos produtos e dos serviços associados a esta tecnologia ajudará a combater os riscos de inflação.

2 SEGUNDA PARTE

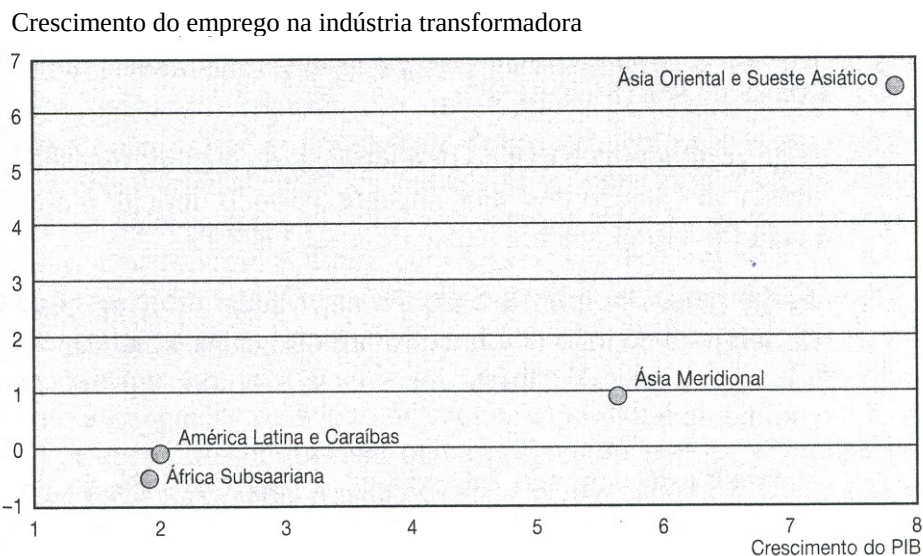
Os países em vias de desenvolvimento

As tendências do emprego

A desigualdade dos resultados económicos entre os diferentes grupos de países em vias de desenvolvimento traduziu-se, desde o início dos anos oitenta, numa evolução muito contrastada do emprego. Esta evolução foi negativa nos países menos competitivos, enquanto provocava uma melhoria sensível nos que tinham uma taxa de crescimento elevada. Nos primeiros, o emprego do sector moderno ou estruturado manteve-se estacionário ou diminuiu claramente, enquanto o desemprego declarado e o subemprego aumentavam; o emprego precário e as tarefas fracamente produtivas do sector não estruturado aumentaram e os salários reais baixaram. Nos países de forte crescimento, pelo contrário, todos estes indicadores estiveram em alta.

Gráfico 5

Crescimento do PIB e emprego industrial, 1981-1990 (evolução média anual em percentagem)



Fontes: Dados do BIT sobre o emprego estabelecidos na base de LABORSTA; dados do Banco Mundial sobre o PIB, calculados segundo as *World Tables*

Se é vital que o número dos empregos aumente no sector moderno, é porque se trata de "bons empregos" para os países em vias de desenvolvimento, quer dizer, empregos regulares, proporcionando salários claramente superiores aos da agricultura e do sector urbano não estruturado. Além disso, são os únicos a oferecer vantagens sociais – reformas e subsídio de doença – e a serem, normalmente, regidos pela legislação do trabalho. Compreende-se, portanto, que os países desenvolvidos se esforcem por criá-los.

Para toda a economia, eles são a chave do dinamismo e do crescimento; para a maioria dos trabalhadores, ainda prisioneiros de tarefas de baixa produtividade, permitem esperar uma sorte melhor.

Sabemos que os países em vias de desenvolvimento da Ásia progrediram mais rapidamente, desde 1980, do que os da África Subsaariana e da América Latina. À excepção das Filipinas, os países da Ásia Oriental e do Sueste Asiático obtiveram resultados espectaculares, enquanto os do Sul estavam em plena expansão. A situação do emprego melhorou claramente (ver quadro 4 na primeira parte). Os países dinâmicos da Ásia Oriental e do Sueste Asiático apresentam as seguintes características:

- o pleno emprego progrediu rapidamente durante os anos oitenta, com uma aceleração acentuada na segunda metade da década (a taxa de crescimento escalonou-se de 2,3% (Hong-Kong) a 5,9% (Singapura));
- daqui resulta uma baixa no desemprego, de meados dos anos oitenta ao começo dos anos noventa, período durante o qual a taxa foi extremamente baixa, ou seja, 2 a 2,7%;
- alguns países como Taiwan, China, Malásia e Singapura tiveram falta de mão-de-obra e foram obrigados a mandar vir numerosos trabalhadores dos países vizinhos de baixos rendimentos;
- o aumento do emprego foi provocado pela indústria, sector onde progrediu a uma taxa anual superior a 6% (durante os anos oitenta) nos países mais dinâmicos da região;
- consequentemente, o emprego continuou a deslocar-se para a indústria e as outras actividades fortemente produtivas do sector moderno, cujo peso passou de cerca de 7% do total, em 1960, para 18%, aproximadamente, em 1994, aumentando, assim, as possibilidades de os trabalhadores que exercem uma actividade de fraca produtividade integrarem o sector moderno e aproveitarem os resultados do crescimento;
- paralelamente, os benefícios reais aumentaram regularmente, tendo a taxa de crescimento média anual ultrapassado ligeiramente os 5%, no decurso dos anos oitenta (quadro 12);
- em conjunto, estes elementos provocaram uma diminuição progressiva da pobreza e permitiram equilibrar melhor a repartição dos rendimentos: concluiu-se de um inquérito internacional que, nos países da Ásia Oriental e do Sueste Asiático, cujo consumo individual era, em 1990, inferior em cerca de 26% ao dos países da América Latina e das Caraíbas, a proporção das pessoas vivendo abaixo deste limiar era inferior em metade, dado que atingia 15% da

população, contra 59% na Ásia Meridional, 54% na África Subsaariana e 28% na América Latina e nas Caraíbas (quadro 13).

Tais resultados são devidos, em grande parte, à política de desenvolvimento seguida por esses países: estabilidade macro-económica, taxas de poupança e de investimento elevadas, regime comercial liberal, política industrial voltada para a exportação, afluxo de investimentos directos estrangeiros. Se os economistas continuam divididos sobre certos aspectos deste modelo da Ásia Oriental, no que diz respeito, por exemplo, ao papel do Estado no estímulo ao crescimento, os mesmos concordam, em geral, no reconhecimento de que os êxitos obtidos têm a ver, essencialmente, com a integração da região na economia mundial.

Estes êxitos confirmam que a progressão rápida das indústrias com forte coeficiente de mão-de-obra e, mais geralmente, do sector moderno, é a chave do pleno emprego e da melhoria do nível de vida dos países em vias de desenvolvimento. Este tipo de crescimento provoca, num primeiro tempo, a reabsorção rápida da mão-de-obra excedentária da agricultura tradicional e do sector não estruturado, depois um aumento dos salários reais.

Na Ásia Meridional, o emprego evoluiu positivamente no seu conjunto, sem, no entanto, atingir os sucessos espectaculares da Ásia Oriental, porque o crescimento, embora em progressão, foi aqui menor. O crescimento foi também mais breve e os países da Ásia Meridional só muito recentemente empreenderam reformas tendentes a abrir a economia e a conquistar um melhor lugar no mercado. Como, aliás, a imensa maioria dos trabalhadores destes países continuam empregados na agricultura e no sector urbano não estruturado, a sua absorção pelo sector moderno exige um esforço considerável. A situação do emprego é, portanto, mitigada e torna evidentes traços positivos e traços negativos:

- o emprego no sector moderno progrediu moderadamente (na Índia, por exemplo, 1,6% por ano, nos anos oitenta);
- a progressão anual do emprego industrial foi ligeiramente inferior a 1%, durante os anos oitenta (com uma taxa recorde de 2,5% no Bangladesh e no Sri Lanka, largamente resultante, é verdade, de um aumento do número de trabalhadores independentes de fraca produtividade);

Quadro 12. **Rendimentos reais na indústria**

Região	Anos	Taxa média anual (em percentagem)
África Subsaariana ¹	1975-1980	-0,6
	1980-1988	-12,3
América Latina e Caraíbas ²	1971-1980	-2,13
	1981-1992	-3,13
Ásia Oriental e do Sueste ³	1971-1980	5,32
	1981-1990	5,12
Índice dos salários reais por assalariado da indústria (1987=100)		
Ásia Meridional ⁴	1971	86,2
	1980	87,4
	1985	91,5

¹ Salários reais anuais por assalariado na indústria, em dólares dos Estados Unidos, de 1987.

Fonte: Banco Mundial, *African Development Indicators*, 1992. ² Fonte: ONUDI, *op. cit.*, Industrial statistics database (Viena, 1994). ³ A República da Coreia, a Indonésia, a Malásia, as Filipinas e a Tailândia, inclusive. Fonte: ONUDI, *op. cit.* ⁴ O Bangladesh, a Índia, o Paquistão e o Sri Lanka, inclusive. Fonte: ONUDI, *op. cit.*

- a estrutura do emprego tem sido marcada por uma diminuição geral do peso da agricultura e a pobreza diminuiu em toda a região, durante os anos oitenta, nomeadamente, no Bangladesh, na Índia, no Nepal e no Paquistão; excepção feita para o Sri Lanka, dado que a pobreza atingia, em 1986-87, 27% da população contra apenas 19%, em 1978-79¹;
- o subemprego continua, no entanto, elevado nas zonas rurais: no final dos anos oitenta, 22% dos trabalhadores (homens) da Índia estavam dispostos a trabalhar mais tempo e este número continua a crescer;
- o sector urbano não estruturado representa uma parte elevada do emprego: na Índia e no Paquistão, por exemplo, empregava, respectivamente, 75 e 70% do total da mão-de-obra industrial, em 1990.

O emprego aumentou mais na China do que nos países da Ásia Meridional sob o efeito directo do crescimento particularmente elevado, mantido desde o fim dos anos setenta. Notar-se-ão, em particular, as características seguintes:

- o emprego agrícola diminuiu muito, caindo de 77% da mão-de-obra, em 1977, para 69%, em 1980, depois para 60%, apenas em 1990, enquanto o emprego não agrícola progredia, ao mesmo tempo, à taxa impressionante de 58%;

- o emprego total progrediu 2,7% por ano, de 1982 a 1990.

A evolução da África Subsaariana foi quase inversa da observada na Ásia Oriental e Meridional: recessão económica contra crescimento espectacular e quebra generalizada do sector moderno contra desenvolvimento industrial rápido².

Quadro 13. Avaliação do nível de pobreza: consumo individual em diferentes países em vias de desenvolvimento para diferentes anos

Região/país	Ano	Percentagem da população, cujo consumo mensal, em 1985, era inferior a 30,42 dólares (por mês; paridade do poder de compra 1985)	Consumo médio, em dólares, por pessoa e por mês, em 1985. (paridade de poder de compra 1985)	
Africa	1985	53,48	45,76	
Subsaariana	1990	54,43	49,81	
América Latina e Caraíbas	1985	23,07	117,49	
	1990	27,77	109,66	
Ásia do Sul	1985	61,10	33,37	
	1990	59,00	35,12	
Ásia Oriental e do Sueste	1985	15,72	70,93	
	1990	14,71	80,26	
Indonésia	1990	21,72	56,14	0,332
Maláia	1990	6,37	154,07	0,484
Filipinas	1990	29,65	61,05	0,407
Tailândia	1990	10,42	100,87	0,438
Brasil	1990	31,09	124,47	0,637

Fonte: Mazumdar, D. e Basu, P.: *Macroeconomic Policies, Growth and Employment: The Experience of East and Employment: The Experience of East and South-East Asia*, ILO/UNDP, doc. n°7 Genebra, 1994.

As consequências nefastas desta situação para o emprego na região resultam claramente dos seguintes factos:

- o emprego do sector moderno diminuiu, sensivelmente, desde 1985, nos países onde o aumento do PIB tinha caído de forma acentuada, e diminuiu menos de 0,5%, por ano, na indústria, durante toda a década; esta diminuição foi particularmente significativa no Gana (mais de metade), no Benim e no Níger, enquanto, pelo contrário, a progressão continuou nos países onde o crescimento do PIB tinha sido mais forte, como o Botswana e as Ilhas Maurícias;

¹ Números tirados de ASACR (1992) e citados em Papola, T.S. *Employment in South Asian countries: Trends, prospects and issues* (Banguecoque, ILO/ATEP, 1993), documento presente na 5ª reunião dos planificadores asiáticos do emprego, Banguecoque, 1993.

² Se os números globais da região tornam evidente um crescimento do peso da indústria no conjunto do PIB durante os últimos trinta anos, estes bons resultados cabem a alguns países com forte crescimento como o Botswana, os Camarões e a Costa do Marfim.

- o êxodo rural manteve-se elevado o que, combinado com a diminuição do emprego do sector moderno provocou um desenvolvimento das actividades de fraca produtividade do sector urbano não estruturado que empregaria, actualmente, mais de 60% da mão-de-obra urbana;
- o desemprego urbano aumentou, passando de 10%, por volta de 1975, para 15 a 20%, actualmente;
- em doze dos quinze países para os quais dispomos de dados, os salários reais na indústria diminuíram ao longo dos anos oitenta, ao ritmo anual médio de 12,3%.

Se a situação geral da América Latina é também negativa, desde há alguns anos, verificam-se sinais evidentes de melhoria. Na primeira metade dos anos oitenta, a crise de endividamento provocou uma catástrofe económica que anulou os resultados anteriormente obtidos em matéria de emprego. Ainda que moderada na maior parte dos países, a retoma que se seguiu, produziu um nítido começo de melhoria neste domínio. A situação continua, todavia, preocupante em diversos aspectos:

- o emprego no sector moderno baixou, progressivamente, de 1980 a 1992, ao ritmo anual de 0,1%, durante os anos oitenta, enquanto no decurso das três décadas precedentes um crescimento económico regular tinha provocado uma acentuada progressão deste emprego;
- durante o mesmo período, o peso do sector urbano não estruturado no emprego passou de 13,4 para 18,6% da mão-de-obra;
- na maior parte dos países, os salários reais médios diminuíram, durante os anos oitenta, entre 5%, na indústria, a 20% na agricultura, depois só recuperaram em alguns sectores, por volta do final da década; segundo as estimativas, os salários mínimos reais da região baixaram também, em média, 24% e os salários médios do sector não estruturado baixaram ainda mais, ou seja, 42%.

Desta análise conclui-se que os países em vias de desenvolvimento, com excepção dos da Ásia Oriental, têm diante de si uma tarefa difícil, consistindo em criar um número considerável de empregos. Isto é válido, sobretudo, para a África Subsaariana onde a crise não está ainda controlada. Ora, só a retoma económica permitirá abrir caminho para o aumento do emprego, a baixar desde há dez anos. Esta situação é tanto mais grave quanto a região está, de longe, à frente no que respeita ao aumento da população e da mão-de-obra e apresenta um êxodo rural em massa. Depois de um aumento de 2,4%, por ano, nos anos oitenta, esta mão de-obra deveria aumentar 2,5% até ao final da presente década o que se traduzirá num aumento de 6 milhões de pessoas à procura de emprego em cada ano. Dado o carácter ainda fundamentalmente agrícola das economias africanas, a maior parte da procura de emprego deverá ser absorvida

pela agricultura; mas como esta não conseguiu reter os trabalhadores durante os anos oitenta, apesar das reformas que supostamente a melhorariam, é de temer que o êxodo rural se mantenha muito elevado se não se modernizarem as técnicas de produção. A continuação deste êxodo contribuirá para tornar ainda maior um sector urbano não estruturado já abundante e para aumentar a miséria urbana, com o enorme risco de ver as frustrações de uma grande parte da população, dos quais um grande número de jovens diplomados, traduzir-se num novo agravamento da criminalidade e das perturbações sociais e políticas.

Quadro 14. Taxa de desemprego e de subemprego na América Latina e na Ásia em determinados anos (em percentagem)

		1970	1980	1985	1990	1992
América Latina e Caraíbas						
Argentina	Taxa nacional de desemprego urbano	4,9	2,6	6,1	7,5	6,9
Bolívia	Taxa nacional de desemprego			5,8	9,5	6,8
	Taxa de desemprego urbano (em La Paz)		7,5	15,0		
Brasil	Taxa nacional de desemprego (a)		4,9 ¹	3,4	3,9 ⁴	
	Taxa de desemprego nos grandes aglomerados		6,3	5,3	4,3	5,9
Chile	Taxa nacional de desemprego (b)		19,6 ²	12,1	5,6	5,3 ³
	Taxa de desemprego no aglomerado de Santiago		11,8	17,0	6,5	5,0
Costa Rica	Taxa nacional de desemprego (b)		9,4 ²	6,8	4,6	5,5 ³
	Taxa nacional de desemprego urbano	3,0	6,0	6,7	5,4	4,3
	Taxa nacional de subemprego		16,3	16,1		
	Taxa de subemprego visível		17,3	17,7 ⁶		
	Taxa de subemprego oculto		12,0	14,7 ⁶		14,3 ³
	Taxa de desemprego agrícola		3,9	5,5 ⁶		3,2 ³
	Taxa de subemprego agrícola visível		23,5	27,6 ⁶		15,6 ³
	Taxa de subemprego agrícola oculto		15,4	25,2 ⁶		29,4 ³
El Salvador	Taxa nacional de desemprego urbano				10,0	8,0
Equador	Taxa nacional de desemprego		6,7 ¹	9,8	11,4 ⁴	
	Taxa nacional de desemprego urbano			10,4	6,1	8,5 ³
Guatemala	Taxa nacional de desemprego		2,2	12,9	6,4	6,5 ³
Honduras	Taxa média nacional de desemprego		8,8	11,7		
	Taxa nacional de desemprego urbano			11,7	6,9	7,6 ³
Jamaica	Taxa nacional de desemprego (c)		27,6 ²	25,0	15,7	
México	Taxa nacional de desemprego urbano (d)		4,2 ²	4,4	2,8	2,6 ³
Nicarágua	Taxa nacional de desemprego (a)			3,2	11,1	14 ³
Panamá	Taxa nacional de desemprego (d)		8,4 ²	12,3	16,3 ⁵	
	Taxa de desemprego do aglomerado do Panamá			15,7	20,0	18,0
Paraguai	Taxa nacional de desemprego		4,6	8,0	7,5	
	Taxa de desemprego nos grandes aglomerados			5,1	6,6	6,0
Perú	Taxa nacional de desemprego		6,6 ²	7,1	8,3	9,4
	Taxa de desemprego no aglomerado de Lima (c)		7,1	10,1	8,3	5,9 ³
	Taxa nacional de subemprego		28 ²	42,6 ⁶	73,1	75,9
	Taxa de desemprego não agrícola	8,3	10,9	17,6		
Uruguai	Taxa nacional de desemprego				8,5	
	Taxa de desemprego em Montevideo	7,5	7,4	13,1	9,3	9,3
	Taxa nacional de subemprego				7,0	

Venezuela	Taxa nacional de desemprego	6,9	5,9	13,0	9,2 ⁵	
	Taxa nacional de desemprego urbano	7,8	6,6	14,3	10,5	8,0
Ásia						
China	Taxa de desemprego urbano			1,8	2,5	2,3
República da Coreia	Taxa nacional de desemprego (d)		5,2	4,0	2,4	2,4
Hong-Kong	Desemprego (excepto ajuda familiar não remunerada de uma ou várias horas) (d)			3,2	1,3	2,0
Paquistão	Taxa nacional de desemprego (a)			3,7	3,1	6,3
Filipinas	Taxa nacional de desemprego (d)		4,8	6,1	8,1	8,6
Singapura	Taxa nacional de desemprego (d)		3,0	4,1	1,7	2,7
Sri Lanka	Taxa nacional de desemprego (a)				14,4	14,1

¹ 1983; ² 1982; ³ 1991; ⁴ 1988; ⁵ 1989; ⁶ 1986. (a) a partir de 10 anos; (b) de 16 a 66 anos; (c) a partir de 14 anos; (d) a partir de 15 anos
Fonte: De Janvry (1994) para a América Latina; BIT para a Ásia.

Na Ásia Meridional, a pobreza e o subemprego que reinam ainda, não obstante alguns progressos realizados durante os últimos dez anos, colocam um grave problema. O futuro dependerá muito do sucesso das recentes reformas económicas: se se conseguir manter, ou mesmo acelerar, a elevada taxa de crescimento da última década, o emprego deverá continuar a aumentar. No entanto, serão talvez necessárias várias décadas para reabsorver o vasto excedente de mão-de-obra actual, pelo menos, tendo em conta o crescimento da população e da mão-de-obra, devendo esta última continuar a aumentar 2,1%, por ano, até ao fim dos anos noventa e, mesmo, depois o que se traduzirá pela chegada ao mercado de trabalho de uma boa dezena de milhões de pessoas, à procura de emprego, por ano. Para se fazer uma ideia da hercúlea tarefa que representa a absorção desta mão-de-obra, é preciso ter presente que o sector moderno emprega, actualmente, no total, 60 milhões de trabalhadores.

Apesar de ter uma população rural de uma ordem de grandeza comparável, a China oferece perspectivas mais favoráveis do que a Ásia Meridional, porque o aumento do PIB é duas vezes superior, enquanto o crescimento da população e da mão-de-obra é claramente menor.

A situação na América Latina é um pouco diferente. Se a maioria dos países atingiram a estabilidade económica, reestruturaram as suas instituições e obtiveram um crescimento superior a 3%, outros continuam a ter dificuldades. No Brasil, no Equador, no Perú, no Uruguai e na Venezuela, a inflação ultrapassou 30%, em 1992. No mesmo período, a taxa de crescimento era negativa ou inferior a 0,5%, por ano, em quatro países: o Brasil, a Jamaica, a Nicarágua e o Perú. Vê-se, portanto, que, apesar dos excelentes resultados de alguns países, em 1991 e 1992, a retoma não se impôs por toda a parte. A isto junta-se a reabsorção do subemprego herdada da recessão dos anos oitenta, que só poderá pesar num mercado já saturado pelo aumento normal da população activa. Tal como na Ásia Meridional, as perspectivas de melhoria dependem, essencialmente, do sucesso das reformas económicas e de um regresso durável ao crescimento.

Os efeitos da globalização sobre o emprego

O novo contexto

O mundo de 1990 é muito diferente do dos anos cinquenta, época em que os responsáveis políticos dos países em vias de desenvolvimento começaram a preocupar-se com o emprego, as desigualdades de rendimentos e a pobreza. O mundo estava, então, pouco integrado.

Actualmente, a mundialização ou globalização triunfou: a economia está mais integrada do que nunca, o mercado substitui-se rapidamente ao Estado na repartição dos recursos, a concepção liberal da acção económica e da política social reina, incontestavelmente, nos meios intelectuais. Numa palavra, o quadro no qual se debate o emprego, a desigualdade de rendimentos e a pobreza transformou-se, chegando a ficar irreconhecível.

A mundialização teve duas consequências de peso. Primeiro, permitiu progressos materiais. Ao alargar os mercados nacionais à escala mundial, permitiu aumentar a especialização e a divisão do trabalho e, deste modo, favorecer o aumento dos rendimentos e da produção. Mas os efeitos da mundialização ultrapassam, largamente, essas vantagens; incidem sobre a criação de mercados, o aperfeiçoamento de novas técnicas e a sua utilização, para além das fronteiras nacionais, os movimentos de capitais em grande escala e o incentivo ao investimento. Por outras palavras, estamos perante algo bem diferente de uma simples modificação da produção, devida a uma variação dos preços relativos.

Uma segunda consequência foi que a globalização reduziu a autonomia económica dos Estados: a mobilidade dos capitais estendeu a sua influência sobre as taxas de juro e de câmbio, a flexibilidade das empresas multinacionais diminuiu as suas possibilidades de acção sobre o montante e a repartição geográfica dos investimentos, e a mobilidade internacional da mão-de-obra técnica e especializada tornou mais difícil a adopção de um imposto progressivo sobre os rendimentos e a riqueza, bem como a manutenção de despesas públicas elevadas.

Os efeitos da globalização sobre a procura de mão-de-obra

Esta evolução teve uma influência simultaneamente positiva e negativa sobre a política do emprego. Em primeiro lugar, o desenvolvimento das trocas internacionais levou os Estados a reforçarem a competitividade das economias neste domínio o que teve, entre outras, como consequência fazer da taxa de câmbio real – uma combinação da taxa nominal e da inflação relativa do país – uma variável essencial, e reduzir, assim,

a margem de manobra dos governos face às taxas de câmbio nominais e da inflação relativa do país.

Do mesmo modo, a concorrência entre países em vias de desenvolvimento para obterem investimentos estrangeiros restringe a sua margem de manobra: sabemos que os capitais privados procuram a estabilidade económica e fixam-se em países que lhes oferecem o melhor quadro neste aspecto. Actualmente, os economistas estão de acordo em denunciar o elevado custo da inflação e presta-se, portanto, muito mais atenção do que antes ao rigor orçamental e monetário.

Assim, a globalização obriga os Estados a darem à política económica uma prioridade elevada. O problema essencial, aqui, é saber quais são as consequências para o emprego. Estas são claramente positivas. Evidentemente que os países desprovidos de divisas devem, imperativamente, melhorar a sua balança de pagamentos. Do mesmo modo, os países que poupam e investem pouco devem, imperativamente, lutar contra a inflação para atrair os capitais. Considera-se que o respeito destas regras de gestão foi uma das chaves do sucesso "miraculoso" dos países da Ásia Oriental, em matéria de emprego e de economia, e a experiência de outros países só confirma este raciocínio³.

Pareceria, portanto, que dando a prioridade à gestão de conjunto da economia se favorecia a criação de empregos. Convém, no entanto, ponderar esta conclusão. Em primeiro lugar, quando a situação é caracterizada pela inflação e pelo desequilíbrio da balança de pagamentos, é difícil ao governo restabelecer rapidamente a estabilidade, sem prejudicar a produção e o emprego. Existe, portanto, uma arbitragem no tempo.

Em segundo lugar, a estabilização toma, muitas vezes, formas que prejudicam profundamente o investimento e, portanto, a criação de empregos, como se provou pela maior parte dos estudos feitos pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial sobre os efeitos económicos do ajustamento.⁴ A explicação para isto é que é mais fácil para os governos reduzirem as suas despesas de equipamento em período de rigor orçamental e em que o investimento privado se mantém fraco, apesar da melhoria do quadro geral, devido às incertezas provocadas pelos programas e efeitos desfavoráveis que a redução de despesas públicas de infra-estrutura implica. É, aliás, por isso, que os programas de ajustamento patrocinados pelo Banco Mundial e pelo Fundo raramente resultam numa melhoria notável do crescimento, pelo menos, a curto e a médio prazo.

³ Ver, por exemplo, Banco Mundial: *Economic growth and public policy* (Oxford, Oxford University Press, 1993); *The East Asian Miracle: Economic growth and public policy* (Oxford University Press, 1993); Mazumdar e Basu, *op. cit.*

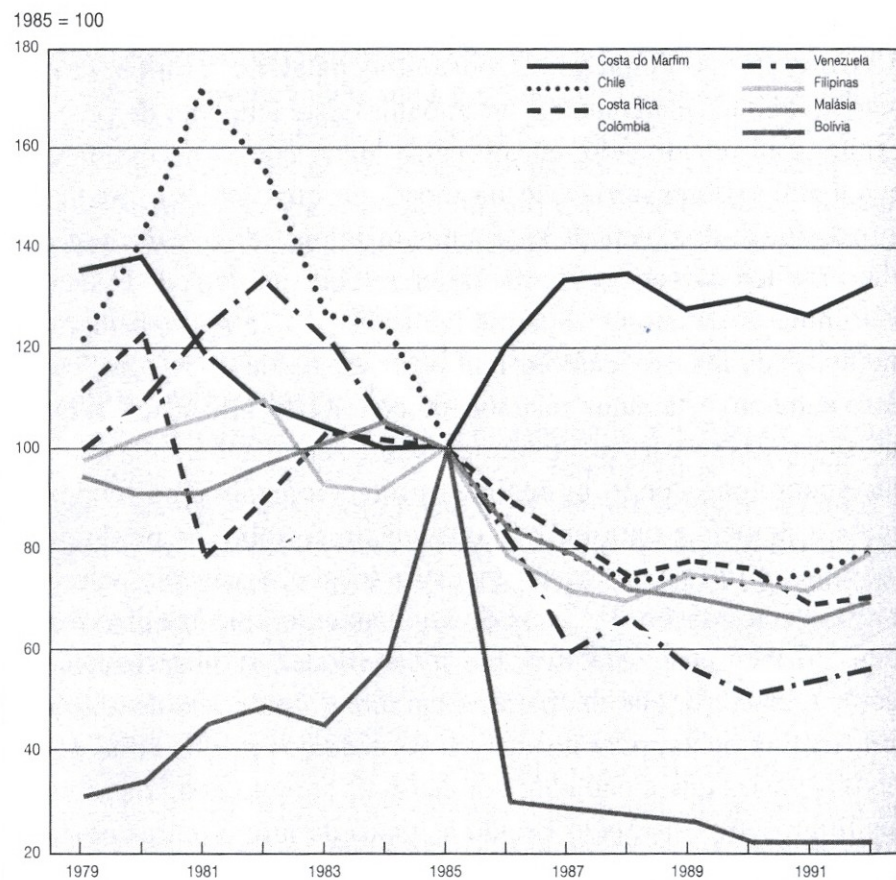
⁴ No que diz respeito aos efeitos dos programas do Banco Mundial sobre o investimento, ver Mosey, P., Toye, J. e Harrigen, J.: *Aid and power: The World Bank and policy-based lending* (Londres, Routledge, 1991), e Servent, L. e Solimano A.: *Striving for growth after adjustment: The role of capital formation* (Washington, Banco Mundial, 1993).

Para concluir, diremos que o ajustamento é, geralmente, positivo a longo prazo, mas que o caminho está cheio de emboscadas.

Felizmente que as perspectivas são nitidamente mais favoráveis num certo número de domínios, nomeadamente, no dos preços relativos do trabalho e do capital que determinam, largamente, as incidências do esquema de crescimento sobre o emprego. Evidentemente que a mundialização incentiva os países em vias de desenvolvimento a favorecerem o emprego ou, por outras palavras, a tornarem mais caro o capital, relativamente ao trabalho. Este aumento de preço do capital está relacionado, em primeiro lugar, com a necessidade de evitar uma sobrevalorização da moeda, a qual baixa o preço, em moeda local, dos bens de equipamento importados, razão por que, aliás, muitos países em vias de desenvolvimento da Ásia Oriental e Meridional, bem como da América Latina baixaram consideravelmente a sua taxa de câmbio real efectiva, desde 1985 (gráfico 6). Esse aumento está ainda relacionado com a flexibilização e a racionalização das restrições à importação que acompanharam a abertura das economias, tendo os regimes proteccionistas uma tendência quase sistemática para impor taxas máximas sobre os produtos de consumo, a fim de proteger a indústria local e, favorecer, pelo contrário, a importação dos bens de equipamento com o objectivo de reduzir o seu custo efectivo, em moeda local. A liberalização do sector financeiro, que faz parte integrante do processo de abertura, contribui, também, para instaurar a verdade dos preços neste domínio nos países que a não têm, por causa da supressão ou da redução dos limites impostos pelo Estado às taxas de juro e outras medidas de "repressão financeira".

Em resumo, a combinação da globalização e da liberalização que numerosos países em vias de desenvolvimento praticam é um progresso adequado para favorecer, a longo prazo, a produção e o emprego. Entretanto, nos países, cuja indústria se construiu ao abrigo de altas barreiras comerciais, o acesso à competitividade internacional levantará sérias dificuldades, a curto e a médio prazo, e arriscar-se-á a provocar reduções de efectivos, por vezes elevadas, nos sectores mais frágeis. Neste caso ainda, haverá uma arbitragem entre o curto e o longo prazo.

Gráfico 6
Taxas de câmbio reais efectivas, 1979-1992



Taxas de câmbio estabelecidas segundo os preços relativos ao consumo.

Fonte : Fundo Monetário Internacional. *Statistiques financières internationales* (diversos fascículos).

Outros aspectos da política do emprego beneficiarão, sem dúvida, da globalização. Com efeito, esta favorecerá o desenvolvimento rural e atenuará as desigualdades entre rurais e citadinos, criando empregos produtivos no campo, incentivando, assim, os camponeses a continuarem na sua terra, em vez de irem aumentar o desemprego urbano. Este movimento será, sem dúvida, favorecido pela diminuição do protecção industrial anteriormente examinado, pela subida dos preços dos produtos agrícolas e agro-industriais de exportação – obtida através das taxas de câmbio e da política fiscal – e pela prioridade acrescida dada ao desenvolvimento agrícola.

Globalmente, portanto, os resultados dependem, em larga medida, do período em causa: a curto prazo, os inconvenientes do ajustamento são maiores do que as vantagens. Pelo contrário, a longo prazo, as perspectivas são mais favoráveis, sobretudo, se a estabilização e a liberalização produzirem os efeitos benéficos que se espera.

A incidência da globalização sobre as normas de trabalho

Em contrapartida, esta globalização faz com que seja mais difícil aos governos reforçar as normas de trabalho. Efectivamente, estas intervenções tiveram quase infalivelmente, como efeito aumentarem o custo da mão-de-obra e modificar a distribuição do rendimento dos factores, em detrimento dos lucros, mas a favor das remunerações. Aumentando a mobilidade das empresas multinacionais, a mundialização permite-lhes escapar a esses inconvenientes, transferindo as suas actividades nos países onde os custos de mão-de-obra são menores. Devido à mobilidade internacional dos capitais, ainda se torna mais difícil aos governos intervirem sobre o mercado de emprego, segundo as modalidades clássicas.

Ameaçando, assim, a legislação e a regulamentação do trabalho, a globalização prejudica as vantagens de que beneficiam os trabalhadores do sector moderno. Esta evolução, devida, em larga medida, à concorrência que há entre países nos mercados mundiais para vender os produtos manufacturados e atrair, directamente, os capitais estrangeiros, deve ser avaliada segundo o número de empregos que permite criar. Uma vez que os investidores têm em consideração nas suas decisões a legislação do trabalho e a maneira como esta é aplicada, é grande a tentação dos governos, para suavizarem ou não aplicarem as medidas de protecção dos trabalhadores ou, ainda, para fecharem os olhos às violações.

O receio de ver a liberalização das trocas e a concorrência aumentada pela obtenção de capitais estrangeiros prejudicar as normas de trabalho está no centro dos debates ligados às zonas francas industriais que trabalham para a exportação, que estão libertas de qualquer limitação comercial e oferecem, muitas vezes, um quadro de acção ideal aos investidores estrangeiros. No pior dos casos, são proibidos ou apenas tolerados os sindicatos, os salários são muito baixos, a duração da jornada de trabalho extremamente longa e diversas outras garantias (relativas à saúde, à segurança, às férias, etc.) não são aplicadas ou respeitadas⁵. Este quadro ultraliberal provoca, por vezes, verdadeiras violações dos direitos do homem, podendo os empregadores infringir os direitos dos trabalhadores mais ou menos impunemente.

Contudo, a situação das zonas francas industriais varia muito de país para país, e a experiência mostra que elas evoluem à medida que se desenvolvem: o sindicalismo implanta-se, a proporção de trabalhadoras na mão-de-obra total diminui e os salários reais aumentam – a partir de um baixo nível, é verdade – sobretudo na Ásia Oriental. Por outro lado, é demasiado cómodo acusar unicamente a concorrência internacional.

⁵ No que diz respeito aos efeitos dos programas do Banco Mundial sobre o investimento, ver Mosey, P., Toye, J. e Harrigen, J.: *Aid and power: The World Bank and policy-based lending* (Londres, Routledge, 1991), e Servent, L. e Solimano A.: *Striving for growth after adjustment: The role of capital formation* (Washington, Banco Mundial, 1993).

Efectivamente, sendo o emprego de qualidade medíocre nos países de baixos rendimentos e com excedente de mão-de-obra, é mais justo comparar as condições oferecidas pelas zonas francas industriais com as que reinam nos países de acolhimento do que com as dos países mais desenvolvidos. Verifica-se, então, que as remunerações e condições de trabalho das zonas francas industriais são, muitas vezes, iguais ou superiores às que oferece o meio ambiente imediato.

No âmbito da Declaração Tripartida de Princípios da OIT, de 1977, sobre as empresas multinacionais e a política social, que constitui um código de conduta voluntária para as actividades dessas empresas, na maior parte dos países, são efectuados inquéritos trianuais para estudar a aplicação desse código pelos Estados-membros. O quinto inquérito, que é o mais recente, e que data de 1992, dá conta da experiência acumulada na aplicação do código de conduta, de 1989 a 1991⁶ e conclui que a Declaração de Princípios é bastante respeitada. Observou-se que as empresas multinacionais geralmente respeitavam a legislação nacional e que aplicavam, muitas vezes, em matéria de salários, subsídios, condições de trabalho e segurança e higiene, normas superiores às exigências legais e à prática das empresas locais.

No entanto, as organizações de trabalhadores, em particular, exprimiram, em matéria de reestruturação e reorganização da produção, certas preocupações que não deixam de ter relação com a tendência a adoptar, no seio das empresas multinacionais, estratégias globais mais integradas. Assim, quando geralmente se pensava que as empresas multinacionais tinham uma atitude positiva que consistia em evitar qualquer despedimento arbitrário, as organizações de trabalhadores declararam-se muito preocupadas com a insegurança do emprego. Do mesmo modo, certas respostas assinalaram restrições à liberdade sindical e ao direito de se organizarem e de negociarem colectivamente. A introdução de novas modalidades nas relações profissionais, pondo a tónica numa cooperação no seio da empresa foi associada, por algumas respostas, a uma subtil estratégia, visando afastar os sindicatos ou, mais precisamente, a favorecer os sindicatos internos. Além disso, algumas respostas dão conta de dificuldades ligadas à natureza especificamente "transnacional" dessas empresas. O acesso às informações necessárias com vista às negociações colectivas ou aos verdadeiros decisores foi citado em algumas respostas. Certas organizações de trabalhadores também mencionaram a dificuldade de obterem informações de filiais

⁶ *Rapport du Groupe de travail chargé d'analyser les rapports soumis par les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs*, Commission sur les entreprises multinationales, Conseil d'administration du BIT (documento GB. 254/MNE/1/4, Genebra, Nov. de 1992). No âmbito deste inquérito, foram recebidas respostas dos governos e de organizações de empregadores e de trabalhadores de 73 países. Ainda que as informações recolhidas não tenham um carácter científico, constituem a maior amostragem de opiniões disponível sobre os aspectos sociais das actividades das empresas multinacionais. O service des entreprises multinationales do BIT publicou os resultados de diversas pesquisas sobre estes aspectos sociais ao nível sectorial, para diferentes países e regiões.

situadas noutros países ou de procederem a consultas transnacionais com essas filiais. As preocupações reforçam-se, cada vez mais, à medida que se afirmam estratégias cada vez mais integradas, à escala mundial.

Tratando-se de zonas francas trabalhando para a exportação, as respostas indicaram que a legislação nacional, as disposições relativas às relações profissionais inclusive, lhes era aplicável. No entanto, alguns governos e algumas organizações sindicais mencionaram casos em que as medidas destinadas a facilitar os investimentos compreendiam cláusulas restritivas relativas à liberdade sindical e ao direito de organização e afastavam todos os mecanismos apropriados de regulamentação dos diferendos.

Embora seja limitada, a parte do emprego que representam nos países em vias de desenvolvimento, as zonas francas industriais anunciam as dificuldades muito mais graves que surgirão na sequência da aplicação das normas de trabalho, à medida que a mundialização se intensificar. Pelas razões acima expostas, estas dificuldades não poderão ser resolvidas num âmbito exclusivamente nacional: para defender as normas de trabalho ameaçadas pela concorrência entre os países nos mercados comerciais e financeiros mundiais impõe-se uma acção internacional. A defesa das normas de trabalho responde a um duplo imperativo: manter os direitos sociais adquiridos e evitar dar aos meios proteccionistas dos países industrializados um argumento a favor de um restabelecimento de barreiras discriminatórias que atingem as importações dos países em vias de desenvolvimento.

Este é um debate antigo, porque desempenhou um papel importante na criação, em 1919, da OIT, cuja Constituição declara que:

A não adopção por uma nação qualquer de um regime de trabalho realmente humano constitui obstáculo aos esforços das outras nações desejosas de melhorarem a sorte dos trabalhadores nos seus próprios países.

Se existe já o quadro internacional necessário à defesa e à melhoria das normas do trabalho, a aceleração e o alargamento actuais da globalização exigem um novo impulso sem o qual seria grande o risco de ver desmoronar-se grande parte dos direitos sociais adquiridos dos últimos setenta e cinco anos. Pior ainda é a possibilidade da própria globalização, com as suas promessas de progresso material, ser ameaçada pela exacerbação dos conflitos sociais e o agravamento das desigualdades nacionais e internacionais.

Que forma deveria tomar esse novo impulso? A questão continua controversa, como o testemunha o debate actual sobre a inclusão de uma cláusula social nos acordos comerciais internacionais, debate esse que não deveria, no entanto, esconder os problemas de fundo e levar a esquecer que a inacção ameaçaria o progresso económico e social do mundo inteiro. A comunidade internacional deve, pois, consagrar todos os

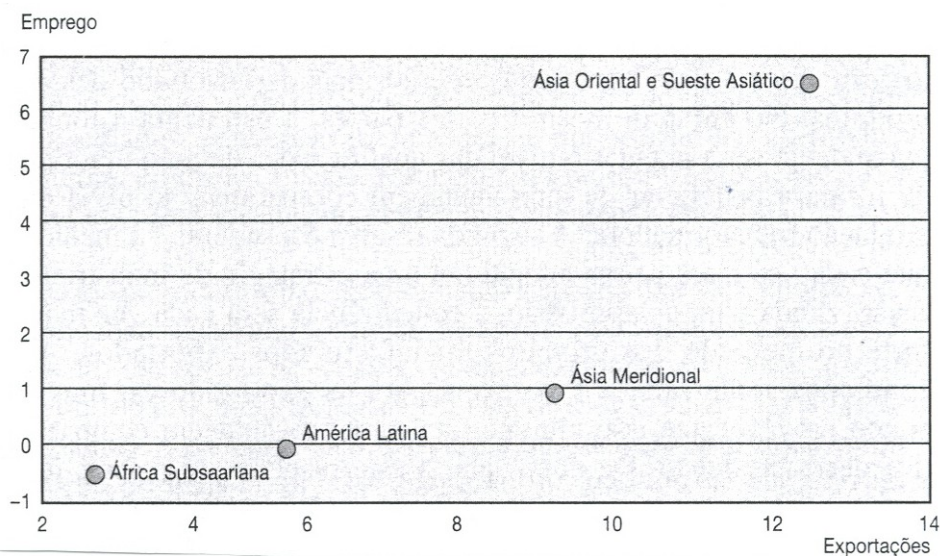
seus esforços para aplicação de um quadro institucional que permita uma regulamentação eficaz da nova economia mundial. Dificilmente se podem obter resultados satisfatórios e duráveis, dando uma atenção exclusiva às questões económicas – trocas, investimentos e finanças – e menosprezando ou subestimando as suas consequências sociais.

As políticas associadas à globalização

Uma vez regulada a questão das normas de trabalho, os países farão, sem dúvida, aumentar mais o emprego, se souberem explorar as vantagens comerciais e outras que a globalização oferece, em vez de a temerem e de se barricarem o que prejudicaria, efectivamente, a economia nacional. Os países mais dinâmicos no plano da produção e do emprego são os que melhor souberam adaptar-se às novas condições, tanto no que respeita aos mercados de exportação como às novas redes de produção mundial alimentadas pelo crescimento dos investimentos directos estrangeiros. Ao contrário, os países que não sabem aproveitar as possibilidades que a mundialização oferece, obtêm resultados medíocres e, muitas vezes, até negativos. Como o mostra o gráfico 7, a Ásia Oriental e o Sueste Asiático estão à frente, durante os anos oitenta, tanto no que respeita ao aumento das exportações industriais como ao do emprego. Em contrapartida, a África Subsaariana ficava em último lugar nestes dois aspectos.

Gráfico 7

Exportações e emprego na indústria transformadora, 1980-1990 (taxa média anual de crescimento, em percentagem)



Fonte: BIT, *Annuaire des statistiques du travail* (diversos fascículos)

Como tirar partido da globalização para acelerar o crescimento da produção e do emprego? Dois meios eficazes consistem em incentivar as indústrias de exportação e em atrair os investimentos directos estrangeiros. Como vimos na primeira parte, a indústria

foi, de longe, o sector mais dinâmico dos países em vias de desenvolvimento, durante os últimos trinta anos. Salvo no caso do retorno do proteccionismo nos países desenvolvidos, o aumento das exportações industriais deveria continuar a beneficiar com a mundialização. Do mesmo modo, os países que melhor sabem atrair os investimentos directos estrangeiros são também aqueles em que a produção e a exportação de bens industriais aumenta mais depressa.

Todavia, duas ressalvas podem ser feitas imediatamente. A primeira é que nem todos os países em vias de desenvolvimento beneficiam, actualmente, da uma vantagem industrial comparativa⁷. Os países que dispõem de um vasto território, rico em recursos naturais, mas onde os recursos humanos são pouco desenvolvidos terão mais vantagens do ponto de vista da produção do sector primário do que da indústria transformadora. Para estes países, a adopção de uma política económica aberta implicaria uma maior especialização do que a produção primária. Os benefícios em matéria de criação de empregos conseguidos, graças às trocas comerciais, poderiam, ainda, ser acrescidos pela diversificação das exportações de produtos primários e pelo tratamento interno mais desenvolvido desses produtos. No entanto, mesmo nestes países, a estratégia a longo prazo devia ser aumentar o nível das qualificações da mão-de-obra, de forma a beneficiar de uma vantagem comparativa ao nível da produção transformadora. A segunda reserva é a seguinte: à medida que cada vez mais países adoptarem uma estratégia de industrialização virada para a exportação, a concorrência será cada vez mais forte no mercado dos produtos manufacturados exportados. As condições serão menos favoráveis para os exportadores, mas é pouco provável que isso elimine totalmente a vantagem comparativa desta produção. De notar que, a este respeito, os países que primeiro adoptaram esta política de exportação de produtos manufacturados como, por exemplo, os novos países industrializados da Ásia, passaram de uma produção com forte coeficiente de mão-de-obra para uma produção de maior coeficiente de qualificações, libertando, assim, mercados para os recém-chegados à exportação de produtos de grande coeficiente de mão-de-obra.

⁷ A este respeito ver Wood, A.: "Trade and employment creation. Possibilities and limitations" (documento policopiado destinado à reunião de trabalho do Centre de développement de l'OCDE sur la stratégie du développement, l'emploi et les migrations, Paris, 11-13 de Julho de 1994).

Trocas comerciais e industrialização

Os países que se lançam na industrialização e dispõem de uma vasta reserva de mão-de-obra barata devem, imperiosamente, adoptar uma política de exportação dinâmica que é necessário manter à medida que a estrutura industrial cresce e se diversifica. Pela disciplina que exige, uma política destas obriga as empresas e os dirigentes a modernizarem continuamente a indústria, em vez de se limitarem a explorar técnicas clássicas, ao abrigo das barreiras alfandegárias e a deixar, assim, estagnar a produção e o emprego.

A maneira mais simples de desenvolver as indústrias de exportação consiste em respeitar os princípios da livre troca. Nos países que não querem ou não podem enveredar por esta via, os incentivos à exportação e outros meios similares – estabelecimento de zonas francas industriais e estatuto especial das empresas exportadoras implantadas fora dessas zonas – oferecem um meio eficaz de criar empregos. A maior parte dos países da Ásia Oriental e do Sueste Asiático recorrem a este tipo de incentivos, muitas vezes, completando-os com outras medidas de estímulo ou de limitação: créditos subsidiados, concessão de licenças de importação para a produção interna, controlos fiscais, fornecimento de informações, etc.⁸. Estas medidas que visam compensar as vantagens concedidas às novas indústrias para conferir uma vantagem comparativa ao país, a longo prazo, permitem obter um aumento espectacular de exportação de bens manufacturados simples, nos primeiros tempos do desenvolvimento industrial. No entanto, enquanto houver fracassos nos mercados de produtos (os países em vias de industrialização não podendo aguentar a concorrência dos países ocupando um lugar na produção de bens complexos que exigem um período de aprendizagem longa e difícil) e nos mercados de factores (competências, técnicas, capitais, etc.), uma política de não-intervenção arrisca-se a entravar a industrialização. A lição a tirar da experiência da Ásia Meridional e do Sueste Asiático é que intervenções selectivas bem concebidas, aplicadas criteriosamente e centradas, precisamente, sobre as dificuldades comerciais, produzem resultados espectaculares em três domínios: crescimento, diversificação e progresso técnico. Ao invés, os países que procedem a uma liberalização apressada sem tomarem as precauções requeridas para resolverem as referidas dificuldades, encaminham-se para o fracasso, mesmo que sejam muito receptivos aos investimentos directos estrangeiros. O caso do Chile, primeiro país do Terceiro Mundo a ter liberalizado a sua economia, ilustra, pefeitamente, esta conclusão. Estes últimos anos, o aumento das suas exportações foi bastante fraco (3,3%, de 1980 a 1988) e foi baseado, sobretudo, na exploração dos recursos que, de algum modo, beneficia de uma protecção natural e que só exige um curto período de

⁸ Sobre a experiência de Taiwan, China, da República da Coreia e do Japão, ver CNUCED: *Rapport sur le commerce et le développemnt* 1994 (Genebra, 1994)

aprendizagem. Duas décadas de aplicação à letra da teoria liberal não permitiram à economia chilena desenvolver-se como os novos países industrializados da Ásia; apesar do vasto potencial humano do país, as suas exportações industriais só atingem 96 dólares por habitante, contra 3 500 para Taiwan, China⁹. Evidentemente que o verdadeiro problema é o da concepção e da aplicação das medidas tomadas e do equilíbrio que estas estabelecem entre as trocas e as variáveis da oferta.

De qualquer modo, é preciso evitar as formas "clássicas" de protecção contra as importações que, pelo seu carácter geral e sem grandes cambiantes, se arriscam a prejudicar o crescimento. Muitas vezes, falham o seu objectivo – resolver as dificuldades comerciais que entravam o desenvolvimento industrial – porque não são aplicadas, de maneira selectiva, e a sua duração não está adaptada ao período de aprendizagem necessário à absorção das novas técnicas. Arriscam-se a ir contra o objectivo visado, uma vez que a protecção permite subtrair-se à difícil, longa e dispendiosa tarefa que é a aquisição dos meios para dominar as novas técnicas. Por outro lado, não são complementadas por medidas que visem corrigir as deficiências dos mercados de factores, designadamente, as que dizem respeito às competências, à informação, ao crédito e à infra-estrutura.

A protecção concedida deve visar apenas algumas indústrias nascentes, as que podem ao mesmo tempo, tornar-se plenamente competitivas num prazo aceitável, que põem em jogo técnicas aperfeiçoadas, cujo domínio exige tempo e esforços e que permitem reforçar, a longo prazo, a vantagem comparativa do país. A protecção deve ser limitada na sua duração e ser compensada por medidas que incentivem, de facto, as empresas a investir na modernização, por exemplo, estimulando as exportações. Ela deve ser complementada por medidas que visem fornecer a essas empresas os meios humanos, financeiros e técnicos necessários à sua competitividade. Estas medidas devem ser objecto de um acompanhamento permanente e de uma gestão flexível, de forma a poder corrigir rapidamente os erros, inspirando-se na considerável experiência acumulada nesse domínio pelos países do Sueste Asiático. Somente desta maneira, pela edificação de uma indústria dinâmica e concorrencial se poderá, a longo prazo, fazer aumentar o emprego.

Se é, portanto, desejável desenvolver as exportações, para isso, não é preciso ir muito longe na redução das intervenções e rejeitar, por princípio, qualquer acção desse tipo, em matéria comercial. Efectivamente, nem a teoria nem a experiência, justificam uma inacção total em caso de dificuldades comerciais. Numerosas actividades, sobretudo, as que aplicam qualificações elevadas, técnicas sofisticadas e largas redes de

⁹ Lall, S.: "Industrial adaption and technological capabilities" em Killick, T. (obra publicada sob a direcção de): *The flexible economy* (Londres, Routledge, 1994).

abastecimento devem ser protegidas durante algum tempo, para poderem implantar-se solidamente nos países em vias de desenvolvimento.

Investimentos directos estrangeiros

A experiência recente mostrou que o afluxo de investimentos directos estrangeiros podia incentivar fortemente a industrialização e o emprego, e que a adopção de medidas eficazes nesse domínio podia contribuir para que os países beneficiassem mais da globalização. As empresas multinacionais oferecem múltiplas vantagens com as quais não podem rivalizar as outras fontes de capitais; primeiro, as acções de participação constituem, muitas vezes, um meio de financiamento mais seguro do que o endividamento; depois o crescimento da produção internacional é inexorável, em certos domínios; finalmente, os investimentos autorizados por essas empresas representam, muitas vezes, o meio mais fácil e mais eficaz para alcançar tecnologias e competências de ponta e aceder, assim, aos mercados de exportação. A contribuição das empresas multinacionais é preciosa para os países que estão apenas no início do seu desenvolvimento, onde as competências de gestão e as qualificações técnicas são raras e os mercados de factores extremamente deficientes. Essa contribuição torna-se mais importante, ainda, nos estádios ulteriores do desenvolvimento quando a indústria precisa de dispor de meios técnicos modernos que escasseiam nesses mesmos países.

Para além dos parâmetros que escapam à acção económica – situação geográfica, dimensão, recursos, crises exteriores e regime político – os elementos que jogam a favor dos investimentos directos estrangeiros são os seguintes: estabilidade económica e política, atitude favorável à iniciativa privada, qualidade da infra-estrutura e da gestão económica, clareza e transparência de atitudes para com os investidores, presença de um regime comercial e industrial que permita às empresas multinacionais funcionarem num quadro concorrencial internacional.¹⁰ Está-se de acordo em admitir que as importantes vantagens fiscais e outras concedidas aos investidores estrangeiros não são um bom meio para atrair os capitais. Os investidores avisados prestam mais atenção às perspectivas económicas de conjunto do que a essas vantagens temporárias.

Pode ser desejável orientar os capitais estrangeiros para os sectores e actividades dos países em vias de desenvolvimento, onde eles já são capazes de criar mais empregos. Na Ásia, as empresas multinacionais conseguiram, sobretudo, provocar o aumento do

¹⁰ Ver Lecraw, D. T.: "Factors influencing foreign direct investment by transnational corporations" em Buckley, P. e Clegg, J. (obra publicada sob a direcção de): *Multinational enterprises in less developed countries* (Londres, MacMillan, 1991). Pode ser encontrada em CNUCED (*Rapport sur le commerce et le développement 1933 et 1994, op.cit.*) um boa descrição dos regimes favoráveis aos investimentos estrangeiros directos e da sua evolução. Ver também Preston, L.E., e Windsor, D.: *The rules of the game in the global economy: Policy regimes for international business* (Boston, Kluwer Academic Publishers, 1992).

emprego na indústria transformadora, empregando uma mão-de-obra numerosa e orientada para os mercados mundiais: vestuário, semi-condutores e outros artigos electrónicos e eléctricos, brinquedos, calçado. No entanto, devido ao progresso técnico e à automatização, algumas destas actividades – em particular a montagem de semi-condutores – já não oferecem as mesmas possibilidades de criação de emprego de há vinte anos atrás. Em contrapartida, outros mobilizam sempre uma mão-de-obra numerosa, em particular, a confecção de vestuário e calçado, bem como a montagem de certos produtos electrónicos de consumo¹¹. Nos primeiros estádios da industrialização, estes investimentos directos estrangeiros podem contribuir fortemente para a criação de empregos e para a abertura da economia aos mercados internacionais. Permitem a criação de empresas dedicadas a actividades simples, tais como a confecção de vestuário, (exemplo do Bangladesh). Permitem também, por vezes, como foi o caso da Malásia, ir mais longe e reorientarem-se, à medida que os salários aumentam, para técnicas de forte coeficiente de capital.

Atrair capitais não é, no entanto, coisa fácil. Não basta dispor de uma mão-de-obra barata, como o mostra o caso de numerosos países da África Subsaariana, cujos salários são inferiores aos da maior parte dos países da Ásia, mas que não conseguem atrair os investidores virados para as indústrias de exportação de forte coeficiente de mão-de-obra; é, ainda, necessário que essa mão-de-obra seja instruída e disciplinada e que a isso se junte um número suficiente de quadros e técnicos, bem como uma infra-estrutura material sólida. Além disso, uma vez lançadas as operações de montagem, é necessário que o país de acolhimento continue a investir na formação e na infra-estrutura, a fim de permitir aos investidores estrangeiros desenvolverem as suas capacidades de produção. É preciso que cada país se esforce, sistematicamente, por reforçar a sua estrutura industrial. Não estando nenhum país ao abrigo da concorrência dos outros países de baixos salários que procuram atrair os investidores virados para a exportação, cada um tem de progredir, constantemente, para conservar os seus trunfos.

Para cada país é também essencial lançar-se, em seguida, nas actividades de produção e de serviços mais ambiciosos, a fim de diversificar a sua estrutura económica, de reforçar a implantação local e de se assegurar com novas vantagens comparativas. É esta a chave da criação de empregos duráveis e da melhoria da qualidade desses empregos. A fabricação de alguns produtos simples não será suficiente para provocar a mutação estrutural que o desenvolvimento exige. Assim, é necessário incentivar as empresas multinacionais a investir em técnicas e actividades, cada vez mais complexas, para permitir que os países, graças a capacidades melhoradas de acolhimento, garantam para si uma parte acrescida do valor acrescentado e desenvolvam as competências locais. Para fazer isto, é preciso criar estímulos directos –

¹¹ Ver Mody, A. e Wheeler, D.: *Automation and world competition: New technologies industrial location and trade* (Londres, MacMillan, 1990).

, favoráveis às empresas multinacionais e, mais geralmente, medidas favoráveis ao comércio e à indústria – e favorecer as variáveis da oferta. Alguns países procuram promover as mutações estruturais, oferecendo às actividades complexas a protecção habitualmente dada às indústrias nascentes e obrigando as empresas a recorrerem aos recursos locais. Outros viram-se para os investidores estrangeiros, que podem trazer-lhes tecnologias de ponta e incentivam-nos a comprar localmente ou a desenvolverem nesses países as suas actividades tecnológicas. Outros, ainda, limitam as empresas multinacionais às actividades que as sociedades locais não estão à altura de realizar e reforçam as capacidades técnicas destas últimas, para lhes permitir enfrentar a concorrência internacional. Todas estas políticas têm dado bons resultados.

A distribuição ideal dos investimentos directos estrangeiros entre os sectores depende, em larga medida, do nível de desenvolvimento do país anfitrião e da política do respectivo governo. Os objectivos – melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e manutenção do crescimento e da competitividade do sector produtivo – podem ser atingidos de múltiplas formas, cada uma das quais, por muito diversas que sejam as modalidades, exige uma intervenção activa do Estado.

Se estão bem adaptadas à situação, as medidas de estímulo podem contribuir para a realização dos objectivos e corrigir as deficiências do mercado. O ideal seria que estas medidas contribuíssem para orientar os investimentos produtivos para as actividades e sectores favoráveis ao desenvolvimento do país, para os quais o jogo do mercado não é suficiente. No domínio do emprego, pode tratar-se de incentivar actividades que empreguem uma mão-de-obra numerosa e sectores onde o desemprego é elevado e onde as técnicas exigem competências particularmente elevadas. Pode tratar-se, também, de implementar os meios necessários à formação profissional e ao desenvolvimento técnico. Evidentemente que as medidas tomadas devem ser proporcionais às vantagens procuradas e não devem, a longo prazo, prejudicar o desenvolvimento económico. Com efeito, é essencial corrigir, tanto quanto possível, as possíveis distorções do mercado, antes de tomar medidas de incentivo, medidas que devem evitar qualquer discriminação entre as empresas – conforme, por exemplo, são locais ou estrangeiras – e cujo objectivo essencial deve ser corrigir as deficiências do mercado que entravam o desenvolvimento.

As medidas de ajustamento

A adopção destas medidas de liberalização das trocas, de desenvolvimento das indústrias de exportação e de promoção dos investimentos constitui, para muitos países, um programa ambicioso de reforma económica. Como já foi referido anteriormente, numerosos países em vias de desenvolvimento têm, ainda, de fazer um grande esforço de ajustamento, antes de poderem recolher os frutos da globalização. É o caso de países

que sofrem constantemente de instabilidade económica e de uma grande dívida externa,¹² de países onde a protecção comercial se mantém elevada e onde as outras reformas económicas continuam por fazer. Se é evidente que as reformas devem ser feitas, tudo dependerá da maneira como é conduzida a transição para uma economia mais aberta e mais liberal.

Dois elementos interdependentes desempenham, aqui, um papel-chave; é preciso facilitar a transferência da mão-de-obra das actividades em declínio para as novas actividades e reduzir, o mais possível, o custo social do ajustamento. Esta interdependência está ligada ao facto de as medidas tendentes a facilitarem as transferências de mão-de-obra reduzirem a amplitude e a duração do desemprego temporário e, portanto, por via de consequência, o custo social do ajustamento. Do mesmo modo, as medidas tendentes a reduzir esse custo pelo abrandamento do ritmo do ajustamento atenuam a gravidade dos problemas levantados pelas transferências acima referidas.

Podemos tirar um ensinamento precioso dos primeiros programas de estabilização e de ajustamento estrutural, realizados na sequência da crise do endividamento do início dos anos oitenta: um ajustamento repentino não é nem economicamente realizável nem socialmente aceitável. No plano económico, as unidades de produção e o quadro institucional têm necessidade de tempo para se adaptarem, não só devido ao período de preparação que exige a aplicação dos investimentos e a reciclagem da mão-de-obra, mas também, porque, nos países de baixos rendimentos, as medidas de apoio – melhoria da infra-estrutura de base, desenvolvimento do crédito e reforço do mercado e dos meios administrativos do Estado – condicionam, muitas vezes, a capacidade para reagir positivamente às medidas de incentivo. Sem estas medidas de apoio, a reacção da oferta aos novos incentivos criados pelas reformas económicas será lenta. É, portanto, desejável que os programas de reforma económica prevejam um prazo suficiente para a aplicação de tais medidas.

Uma outra razão imperiosa para não precipitar as reformas diz respeito aos fracos meios de que, geralmente, dispõem os Estados para fazerem as transferências de mão-de-obra e implementarem redes de protecção social. Para lutar contra o desemprego de massa, a administração do trabalho não dispõe dos instrumentos existentes nos países industrializados: reciclagem e outras medidas de intervenção no mercado de trabalho. Do mesmo modo, as redes de protecção social são, muitas vezes, inexistentes ou muito insuficientes. Por estas duas razões, convém evitar despedimentos brutais, em massa e a

¹² Os vinte e sete países com fracos rendimentos classificados pelo Banco Mundial como "gravemente endividados" (quer dizer aqueles cuja relação dívida-PIB é de mais de 50%) enfrentam problemas particularmente graves. Para que o ajustamento possa ser realizado com sucesso, será necessário aligeirar o fardo da dívida. Estes países representam cerca de 10% da população do Terceiro Mundo e, com quatro excepções, situam-se na África Subsaariana.

adopção súbita de medidas, como a supressão dos subsídios ao consumo, que reduzem o nível de vida dos pobres. É essencial que os programas de reformas prevejam medidas de ajuda às transferências de mão-de-obra e uma rede de protecção social.

Estas medidas devem ser adaptadas à situação de cada país. Assim, quando o sector moderno é fraco e dominado pelo emprego público, é difícil afectar o conjunto dos trabalhadores despedidos a outros empregos desse sector. As possibilidades de reciclagem são, então, limitadas e a ajuda ao ajustamento deve tomar outras formas, como a criação de empregos independentes e o desenvolvimento do emprego público, que constituem, além disso, um meio eficaz para melhorar o rendimento dos pobres atingidos pelos programas de ajustamento. Como veremos adiante com mais pormenor, é, geralmente, necessário aplicar, permanentemente, medidas deste tipo nos países de fracos rendimentos, mesmo se as reformas económicas não criam outras dificuldades. O essencial é que elas respondam às novas necessidades criadas pelo ajustamento.

Podemos aumentar de diversas formas as possibilidades que têm os países em vias de desenvolvimento para levarem a bom termo as suas reformas. Ao nível do Estado, é essencial, antes de mais, reforçar os meios de que dispõe o Ministério do Trabalho para organizar as transferências de mão-de-obra e instalar as redes de segurança ou para confiar estas operações a instituições especiais ou a organismos não governamentais e assegurar a sua supervisão. Deste modo, a vontade de assumir o custo social do ajustamento apoiar-se-á numa real capacidade de aplicação dos programas. O segundo imperativo consiste em aumentar os poderes do Ministério do Trabalho quanto à elaboração dos programas de ajustamento estrutural, nomeadamente, fazendo-o participar nas negociações sobre a condicionalidade da ajuda quando este elemento desempenha um papel importante. Com efeito, este ministério tem uma missão social a desempenhar e a sua participação na elaboração da política económica permite-lhe mais facilmente ter em conta os aspectos sociais.

Entretanto, é preciso ir além da acção governamental. Os parceiros sociais devem ser consultados, também eles, sobre a concepção e a aplicação dos programas de ajustamento, e isto, pelo menos, por duas razões. Primeiro, uma razão de princípio: é necessário consultar os que, em primeiro lugar, são visados pelas reformas. Depois, uma razão prática: o sucesso das reformas depende, em larga medida, da participação dos protagonistas, trabalhadores e empregadores, porque essas reformas têm efeitos profundos sobre a estrutura da produção, o nível e a estrutura dos salários e a organização do trabalho na empresa. É, pois, necessário assegurar-se essa participação, sem a qual as reformas da política salarial, da legislação do trabalho e da estrutura da empresa se arriscam a ficarem comprometidas pela agitação social e as resistências à mudança.

Para que as consultas tripartidas sejam verdadeiramente úteis, é preciso reforçar os meios de que dispõem os sindicatos e as organizações de empregadores para analisar e debater os problemas de política económica o que exige uma boa formação dos seus responsáveis e a possibilidade de dispor das informações desejadas. Neste aspecto, é essencial que sejam respeitados direitos fundamentais como a liberdade sindical, sem a qual não poderiam existir organizações de empregadores e de trabalhadores sólidas e representativas. Ora, a existência destas organizações é indispensável não somente pela inclusão das exigências sociais na concepção dos programas de ajustamento, mas também, num plano mais fundamental, para a instauração da justiça social e o desenvolvimento da democracia.

Um bom programa de ajustamento deve, também, comportar medidas que visem favorecer o emprego produtivo e atenuar a pobreza. Estas medidas, valerá pena precisá-lo, impõem-se em qualquer circunstância, quer seja ou não adoptado numa fase inicial, um programa em boa e devida forma. Mesmo os países que não sofrem de desequilíbrios económicos e de uma grande dívida externa têm, ainda, grandes esforços a fazer para criarem mais empregos, tal como o veremos a seguir.

Regulamentação do mercado de emprego

A desregulamentação do mercado de emprego faz, muitas vezes, parte integrante dos programas de ajustamento estrutural. Com efeito, uma intervenção excessiva dos poderes públicos sobre os mercados de emprego, através de uma política dos salários e do emprego do sector público, do salário mínimo e da segurança do emprego, aparece como um obstáculo sério ao ajustamento e, por esse mesmo facto, é considerado como indesejável ou deverá ser flexibilizado. Por isso, é aconselhado aos países em vias de desenvolvimento, que querem poder adaptar-se à mundialização, a procederem a uma desregulamentação activa dos seus mercados de emprego.

Os que têm este tipo de raciocínio opõem a amplitude tomada pela regulamentação do mercado de emprego na América Latina à política seguida pelos novos países industrializados da Ásia. Segundo eles, a "sobre-regulamentação" do mercado de emprego na América Latina teria não só acentuado o dualismo que caracteriza este mercado, com, de um lado, um sector estruturado urbano bem protegido e, do outro, um sector não estruturado pouco protegido, mas também impedido a adaptação do mercado de emprego aos novos dados do mercado. A estes mercados, opõem-se os fracamente regulamentados dos novos países industrializados da Ásia, sendo esta frágil regulamentação, a seus olhos, um factor essencial do êxito das estratégias de desenvolvimento centradas na exportação. Parecia, aliás, que longe de se absterem de qualquer intervenção sobre o mercado de emprego, os governos da Ásia teriam reprimido activamente as actividades independentes dos sindicatos, em particular, para

a fixação dos salários, no momento do lançamento da estratégia de desenvolvimento centrada nas exportações.

Duas questões se colocam. A repressão dos sindicatos é uma componente do modelo de desenvolvimento asiático? Se sim, seria ela necessária ao sucesso económico?

Sobre o primeiro ponto faremos duas observações. Primeiro, as liberdades sindicais foram, efectivamente, limitadas em numerosos países da Ásia, antes de mais, por razões políticas, depois, por razões económicas¹³. Em segundo lugar, os modelos de organização sindical e de relações profissionais e as restrições que se lhes aplicam diferem de tal modo de um país asiático para outro que, dificilmente, se pode falar de um modelo asiático único no que diz respeito ao mercado de emprego. Se, por exemplo, a República da Coreia, Singapura e Taiwan, China, controlaram severamente as actividades sindicais o mesmo não se passou em Hong-Kong, com a sua tradição voluntarista britânica. E, enquanto na República da Coreia se contentaram em tomar, na ocasião, um certo número de medidas para controlar ou reprimir as actividades sindicais, em Singapura e em Taiwan, China, houve sempre o cuidado de manter o único sindicato oficial sob o jugo do único partido político. Finalmente, enquanto em Hong-Kong praticamente não intervêm na fixação dos salários, na República da Coreia esta intervenção é relativamente importante, mesmo se, como verificaremos mais adiante, se encontra hoje em declínio e, em Singapura, desde há muito tempo faz parte de um dispositivo social que permite ao movimento sindical exercer, através da sua participação no Conselho Nacional Tripartido dos Salários, uma certa influência sobre as políticas económicas e sociais, ainda que isto aconteça no quadro restrito imposto pelo Estado. Nos anos setenta, estas conversações permitiram manter a subida dos salários reais a um nível claramente inferior ao aumento do PIB real e, no final da década, tentaram, através de uma política de "correção dos salários", resolver o problema de falta de mão-de-obra que isso provocou, incentivando as indústrias a dedicarem-se a actividades que exigem mais qualificações.

Podemos, portanto, dizer que, tendo em conta a orientação geral dessas economias para o mercado, se tratava de algo muito diferente de uma simples questão de liberdade do mercado e que a própria região parece conhecer uma maior diversidade do que a que querem reconhecer-lhe.

Estes diferentes tipos de controlo do mercado de emprego seriam necessários para o sucesso económico? Nada é menos seguro. Primeiro que tudo, a multiplicidade dos factores que explicam o sucesso, nestes países, das estratégias de desenvolvimento centradas nas exportações não permite avaliar, separadamente, a parte dos factores

¹³ Freeman, R.: "Does suppression of labour contribute to economic success? Labour relations and markets in East Asia", Institut national d'études sociales, documento não publicado (Genebra, Nov de

ligados à política do mercado de emprego. Como o observa o Banco Mundial: "os trabalhadores estão, geralmente, mais inclinados a aceitar uma flexibilidade dos salários ligada a uma tendência à subida rápida, já que um ajustamento à descida implica, sobretudo, um aumento mais lento do que uma redução absoluta dos ganhos reais"¹⁴. Em segundo lugar, enquanto o estilo e o grau de repressão variavam de um país para outro, todos conheciam o mesmo sucesso económico. Não haveria, portanto, correlação clara entre as diversas políticas do mercado de emprego e das relações profissionais seguidas na região e o sucesso económico encontrado por essas economias¹⁵.

Seja como for, o papel cada vez mais importante, que desempenham a legislação protectora e, em certos casos, a maturidade e a independência crescentes que caracterizam, desde os anos oitenta, as instituições do mercado de emprego destes países, não parecem ter entravado o crescimento. No que diz respeito aos direitos sindicais, foram também feitos progressos consideráveis quer na República da Coreia quer em Taiwan, China. As negociações salariais gerais conduzidas, em 1993 e 1994, pelas organizações centrais coreanas de empregadores e de trabalhadores põem fim a um período caracterizado pelo papel importante do Estado, o dos anos oitenta. As novas medidas de flexibilização da política salarial, tomadas sob a égide do Conselho Nacional Salarial de Singapura, marcam a existência de um consenso social em torno da fixação dos salários. No que respeita à legislação protectora, novas leis vieram reforçar a orientação social que era já evidente em muitos destes países. Mesmo em Hong-Kong, conhecida pela sua política de "laissez-faire" a oferta pública de alojamentos foi importante e, verificou-se recentemente, um desenvolvimento da legislação respeitante à relação de trabalho, à segurança e higiene no trabalho, e aos serviços, muito eficazes, de inspecção do trabalho. Foram adoptadas leis sobre o salário mínimo na República da Coreia, no final dos anos oitenta e, muito antes, em Taiwan, China e na Tailândia. Em 1995, a República da Coreia criará um sistema de seguro de desemprego¹⁶. Tudo o que acaba de ser dito sobre a Ásia mostra que é perfeitamente possível ser bem sucedido nos mercados de exportação, sem desregulamentar totalmente o mercado de emprego ou reprimir as actividades sindicais.

Relativamente à América Latina, é evidente que os países deste continente iniciaram a década do ajustamento estrutural, nos anos oitenta, aplicando um sistema de regulamentação do mercado de trabalho pertencente ao passado, com, de um lado, um sector moderno e urbano, bem protegido e, do outro, um sector não estruturado em

1992). Segundo o autor, haveria uma relação entre o grau de repressão dos direitos e liberdades dos sindicatos e a gravidade da ameaça comunista para a estabilidade política dos países da região

¹⁴ Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle*, op. cit. , p. 239.

¹⁵ Fieds, G.: Changing labour market conditions and economic development in Hong-Kong, The Republic of Korea, Singapore and Taiwan, China", *World Bank Economic Review* , vol. 8, nº 3.

¹⁶ Fieds, G.: Changing labour market conditions and economic development in Hong-Kong, The Republic of Korea, Singapore and Taiwan, China", *World Bank Economic Review* , vol. 8, nº 3.

formação, consistindo, essencialmente, em serviços agrícolas e que não era abrangido pela regulamentação do mercado de trabalho. É evidente que uma forte protecção dos trabalhadores que apenas se aplica a uma minoria do mercado de emprego só pode levar a formas de rigidez neste mercado e a uma expansão do emprego no sector não regulamentado. O velho sistema regional de regulamentação do mercado de emprego, nascido durante o período de substituição das importações, exige, portanto, ser revisto¹⁷.

Todavia, não se deve concluir que a regulamentação do mercado de emprego seja a única ou a principal causa dos maus resultados económicos obtidos. Apontar o dedo para a regulamentação do mercado de emprego como a causa de todos os males, é ignorar a existência de obstáculos, muito mais importantes, para a reestruturação económica da região. O desabar do modelo de substituição das importações revelou não só as diversas formas de rigidez do mercado de emprego, mas, também, uma estrutura industrial não competitiva e políticas macro-económicas e industriais inadaptadas. A reforma destas últimas foi a principal tarefa, uma tarefa muito mais temível do que o simples desaparecimento de um sistema de regulamentação do mercado de emprego.

Outro elemento que permite pensar que a regulamentação do mercado de emprego não é a principal causa dos maus resultados económicos obtidos é a facilidade com que se podia interpretar a regulamentação em vigor. Nos anos oitenta, as mudanças suscitadas pelas medidas de ajustamento estrutural introduziram, de facto, uma maior flexibilidade no mercado de emprego, sem grandes modificações da regulamentação e por um simples fenómeno de flexibilização subterrânea. O emprego no sector não estruturado desenvolveu-se duas vezes mais depressa do que o emprego no sector estruturado. No mesmo período de tempo, a parte do emprego parcial, do emprego temporário e do emprego em regime de subcontratação aumentou relativamente à do emprego a tempo inteiro. No sector estruturado, foi entre as pequenas empresas (dez assalariados, no máximo,) que o crescimento do emprego foi mais forte, representando mais de 40% do crescimento do emprego registado no sector estruturado durante a década. Também se registou, entre as grandes empresas, uma clara tendência para a subcontratação dos trabalhos em proveito das pequenas empresas, tanto no sector estruturado como no sector não estruturado¹⁸.

Os salários foram, também, fortemente atingidos e, por volta do final da década, com a flexibilidade no sentido da redução dos salários reais, a erosão dos salários mínimos reais e a desvalorização das taxas de câmbio, o custo da mão-de-obra no sector transformador na América Latina tinha baixado muito em relação ao registado nos

¹⁷ Bronstein, A. (1994): "Réglementation du marché du travail et relations professionnelles en Amérique latine: évolution et tendances récentes", documento não publicado utilizado pelo presente relatório.

¹⁸ Tokman, V. (1994): " Generación de empleo en un nuevo contexto estructural", documento não publicado utilizado pelo presente relatório.

novos países industrializados da Ásia. Em 1990, a vantagem em termos de custos de mão-de-obra de que beneficiaram, em 1980, todas as economias dinâmicas da Ásia em relação à América Latina, tinha sido sensivelmente reduzida, se não desaparecido totalmente. Se é verdade que este tipo de indicadores da flexibilidade do mercado de emprego puderam ser observados em toda a parte, o custo dessa flexibilidade praticamente total traduz-se, também, por desigualdades crescentes, por um fenómeno de pauperização e pela continuação do desemprego e do subemprego.

Desde os anos oitenta, com o regresso à democracia, observa-se na América Latina uma reforma da legislação do trabalho e um reforço dos sindicatos e das relações profissionais. Muitos destes países melhoraram o seu sistema de protecção da segurança do emprego, quer abrandando ou tornando mais flexível a regulamentação em matéria de despedimentos, quer facilitando o recurso a formas temporárias de emprego. O objectivo da reforma é estabelecer normas razoáveis e realistas que sejam aplicáveis a todos os segmentos do mercado de emprego. Ao introduzir uma maior flexibilidade no mercado de emprego, a regulamentação deveria ter como objectivo estender a protecção a segmentos mais importantes desse mercado. As limitações que tinham sido impostas aos sindicatos e à negociação colectiva foram levantadas e, em certos países, o sistema de relações profissionais, inclusive, o consenso tripartido ao nível nacional, desempenhou um papel cada vez mais importante na solução dos problemas causados pelo ajustamento.

O México é, talvez, o melhor exemplo disto. Entre os principais acordos tripartidos concluídos naquele país, mencionaremos o Pacto de Solidariedade Económica, de 1987 que foi revisto a seguir, em várias ocasiões, e que comporta medidas anti-inflacionistas e uma política global dos rendimentos, o Pacto de Estabilidade e de Crescimento Económico de 1988, que visava promover a competitividade e o emprego, e o Acordo Nacional da Produtividade e da Qualidade. A estes acordos tripartidos vem juntar-se um importante programa de luta contra a pobreza (programa de solidariedade nacional) que visa as categorias mais atingidas pelo processo de ajustamento.

Demarcando-se da abordagem tripartida nacional do ajustamento regulamentar, o Chile lançou-se, nos anos 1979-1990, depois do período de repressão dos direitos sindicais dos anos setenta, num importante programa de desregulamentação do mercado de emprego. Durante a aplicação deste programa, as relações profissionais foram estreitamente controladas e limitadas ao nível das empresas e o direito à greve seriamente restringido. No começo deste processo de reforma, ou seja, no início dos anos oitenta, a ausência relativa de política selectiva do mercado de emprego e de um sistema de protecção social foi duramente sentida por uma importante fracção da mão-de-obra. O desemprego foi o resultado directo disso, com compressões de empregos no sector público e despedimentos nas empresas ineficazes do sector privado. Medidas em termos de criação de empregos, de redução do desemprego declarado e de aumento dos

salários reais, os resultados da reestruturação económica, no Chile, só começaram a fazer-se sentir em meados dos anos oitenta. O regresso à democracia, fez-se, por outro lado, acompanhar por um desenvolvimento da legislação social protectora.

Em consequência, como no caso da Ásia, esta evolução da regulamentação mercado de emprego na América Latina não prova, de maneira nenhuma, que seja necessário, para ser competitivo no plano internacional, ter um mercado de trabalho praticamente não regulamentado. Se a experiência destes países salientou a importância de uma reforma da regulamentação, também mostrou que era de evitar uma flexibilidade total. Vimos, designadamente, exemplos da utilidade de um sistema de consultas tripartidas e de um sistema eficaz de relações profissionais para a solução dos problemas causados pelo ajustamento.

A redução do subemprego e da pobreza

A adopção de medidas que permitam explorar melhor as vantagens da globalização é, para os países em vias de desenvolvimento, a chave de um crescimento duradouro e de uma progressão do emprego produtivo. Para muitos deles, no entanto, isso não basta para reduzir a pobreza e o subemprego em massas de que são vítimas. Certamente que a abertura da economia e a aceleração do crescimento industrial e das exportações só poderão estimular o emprego directa e indirectamente. No entanto, dada a forte proporção de trabalhadores que continuam a desempenhar as tarefas de fraca produtividade, mesmo uma elevada taxa de absorção da mão-de-obra no sector moderno não bastará para reabsorver, com suficiente rapidez, o subemprego e a pobreza. As políticas de desenvolvimento devem, portanto, ter como objectivo melhorar a produtividade da agricultura tradicional e do sector urbano não estruturado, com os quais muitos trabalhadores deverão contar, ainda, durante muito tempo, para sobreviverem.

Alguns números mostrarão a amplitude do problema. Na África Subsaariana, a agricultura empregava cerca de 70% da população activa, em 1992, enquanto a proporção era de 65%, na Ásia Meridional, e não era mais do que 60 e 65%, em grandes países, como a China e a Indonésia, que tinham registado um crescimento rápido durante mais de dez anos. Na América Latina, a proporção da população que vive nas zonas rurais só ultrapassa 50% em quatro países, mas o sector urbano não estruturado ocupa um lugar importante, porquanto, em 1992, representava 32% do emprego não agrícola, ou seja, perto de um quinto do emprego total. Se tivermos em conta as pessoas que trabalham na agricultura tradicional é, em média, um terço da mão-de-obra que está ocupada fora do sector moderno. Assim, mesmo nos países de rendimentos médios e com uma elevada taxa de urbanização, o emprego fora do sector moderno continua a ser bastante importante.

O problema é agravado pelo baixo nível da produtividade, bem como pelo subemprego e a pobreza que reinam na agricultura e no sector urbano não estruturado. Na África Subsaariana, por exemplo, a população rural representa 80 a 98% do conjunto dos pobres de um grupo de países, para os quais dispomos de dados. Na América Latina, a urbanização rápida provocou uma deslocação crescente da pobreza para as cidades, que, segundo as estimativas, atingia 35% da população urbana, em 1990. Por outro lado, os números do subemprego agrícola situavam-se entre 60 e 70%, no Perú, 39 e 47%, em El Salvador e 29%, no Brasil.

A situação deteriorou-se, durante os anos oitenta, na África Subsaariana e na América Latina. Na primeira destas regiões, alguns indicadores indirectos mostram um agravamento da pobreza: o consumo de calorias por habitante, que era já fraco na maioria dos países, caiu ainda mais, enquanto marcavam passo o aumento da esperança de vida e a diminuição da mortalidade infantil. Na segunda destas regiões, a pobreza também aumentou durante os anos oitenta, enquanto o consumo médio por habitante diminuía (quadro 13). Durante o mesmo período, a distância entre os rendimentos aumentou, como o testemunha a variação do coeficiente de Gini, que passou de 0,51 para 0,57.

Estes números mostram que se a adaptação à globalização está agora na ordem do dia das estratégias nacionais, as políticas clássicas de desenvolvimento, definidas durante as décadas precedentes, continuam actuais. Para vencer o subemprego e a pobreza, é essencial que a agricultura e o sector urbano não estruturado tenham a sua justa quota parte dos investimentos. A este respeito, importa definir critérios de repartição dos investimentos públicos e proceder às reformas institucionais que permitam melhorar o acesso dos produtores daqueles sectores aos mercados de capitais. Além disso, será necessário tomar as medidas requeridas para aumentar a produtividade e combater frontalmente a pobreza.

Os investimentos

Os países em vias de desenvolvimento que tomaram medidas de incentivo aos investimentos atingiram um crescimento rápido e puderam, assim, criar empregos, reduzir o desemprego e aumentar os salários reais dos trabalhadores pouco qualificados. Ressalta, claramente, do gráfico 8 que a taxa de investimento e de poupança dos países da Ásia Oriental e do Sueste Asiático é mais elevada do que a dos outros países do Terceiro Mundo, o mesmo se passando com a criação de empregos. Além disso, estes países conseguiram criar fontes de rendimentos a favor dos não assalariados e consolidar esses rendimentos. Esta evolução fez-se quase sempre acompanhar de uma certa diminuição da pobreza e permitiu, por vezes, evitar que se acentuassem fortemente

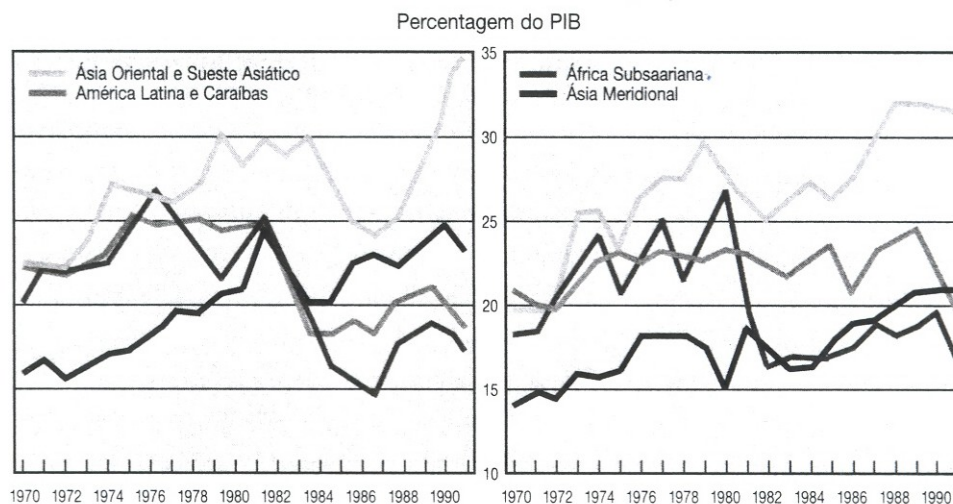
as desigualdades. Parece, portanto, que o crescimento é necessário se queremos que a pobreza diminua rapidamente, mas esse crescimento, não é, no entanto, suficiente.

Gráfico 8

Investimentos internos brutos e taxa de poupança, 1970-1991

Investimentos internos brutos

Taxas de poupança internas brutas



Fonte: Banco Mundial: *Global Economic Prospects and Developing Countries* (1994).

O capital de equipamento continua a ser uma condição prévia de um crescimento económico rápido e os bons resultados obtidos nesse campo pelos países de baixos rendimentos são devidos ao facto de lhe afectarem uma parte mais elevada do seu PIB do que os países da OCDE. Em 1991, por exemplo, a taxa de investimentos nos primeiros era de 27% – com 36%, para China, 35%, para Indonésia e 20% para a Índia – contra 21%, em média, para os segundos.

O capital humano é, igualmente, uma chave de sucesso, como o testemunha o facto de os países em vias de desenvolvimento mais competitivos serem, precisamente, os que dão uma grande prioridade a este aspecto do investimento e não somente ao investimento material.

O investimento humano – sobretudo nos domínios do ensino básico, dos cuidados de saúde primários, da nutrição e da população – pode ser, pelo menos, tão rentável como os investimentos clássicos. Efectivamente, os esforços realizados neste campo por países como a China, a República da Coreia e o Japão permitiram não somente incentivar o crescimento, mas também fazer com que esse crescimento implicasse criação de empregos, de que resultou um aumento excepcional dos salários reais dos trabalhadores e uma queda espectacular da pobreza.

Quando o investimento humano é complementar do capital de equipamento, como, muitas vezes, é o caso, o primeiro pode contribuir para aumentar a produtividade do

segundo e, assim, estimular ainda mais o crescimento. Por outro lado, tende a modificar a repartição das riquezas de uma maneira mais justa para os pobres e, portanto, a promover a igualdade entre grupos sociais.

Um investimento elevado não é, no entanto, suficiente; é também importante que a sua repartição se faça, de tal maneira, que cada unidade investida produza o rendimento líquido máximo. Ora, precisamente, os investimentos de numerosos países em vias de desenvolvimento são menos produtivos do que os dos países desenvolvidos, e é evidente que deve ser feito um esforço para diminuir esta distância, de forma a acelerar a taxa de crescimento e, mais importante ainda, a desenvolver o emprego, a atenuar a pobreza e a reforçar a igualdade dos rendimentos.

Uma das causas fundamentais da insuficiência da produtividade do investimento, nos países em vias de desenvolvimento, é que a maior parte das pessoas não têm acesso ao crédito moderno e sectores inteiros da economia têm falta de recursos financeiros: pequenas empresas urbanas, cultivadores e criadores de gado, pescadores e artesãos rurais – é todo o sector não estruturado que tem falta de créditos; quanto às novas empresas, mesmo as do sector moderno, dificilmente obtêm os capitais iniciais necessários. A maior parte das pessoas ficam, portanto, reduzidas a autofinanciarem-se ou a mobilizarem os recursos do mercado não estruturado: prestamistas, comerciantes, proprietários, amigos e parentes. O crédito moderno está, de facto, reservado às grandes empresas urbanas solidamente estabelecidas. Esta insuficiência evidente do mercado de capitais tem uma dupla consequência: numerosas empresas privadas, que poderiam ser eminentemente rendíveis não chegam a estabelecer-se, enquanto grande número de pequenas empresas bem implantadas não conseguem desenvolver-se rapidamente.

Cabe, portanto, aos responsáveis melhorar o funcionamento deste mercado, modernizando as instituições, melhorando a regulamentação do sector bancário, incentivando a concessão de créditos a certos grupos específicos – como as mulheres, as empresas do sector não estruturado e os pequenos exploradores agrícolas – e aumentando a oferta do capital de risco. Uma melhoria da distribuição dos capitais, no interior do sector privado, poderia contribuir largamente para o desenvolvimento do emprego, para a criação de fontes de rendimentos para os trabalhadores independentes e atenuar a pobreza. Seria, sobretudo, necessário incentivar a criação de empresas privadas, preferivelmente as pequenas empresas, que recorrem, em larga medida, à mão-de-obra e tomar medidas tendentes a ajudar essas pequenas empresas a desenvolverem-se, a inovarem-se e a implantarem-se em novos mercados (nomeadamente, o de exportação).

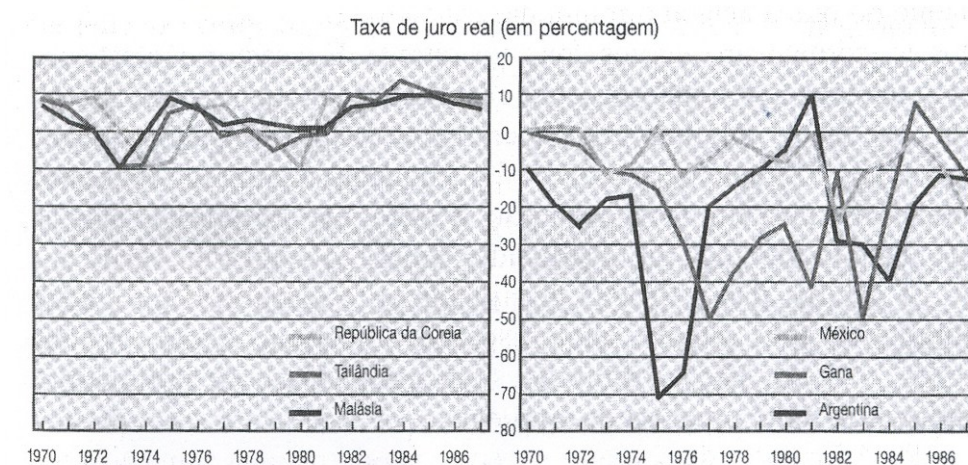
Para além da melhoria do acesso ao crédito, é necessário suprimir as distorções que reduzem, artificialmente, o custo do capital. Os preços relativos dos factores têm grande influência sobre o grau de mecanização, sobre a contribuição da mão-de-obra para a

produção e sobre o número de empregos criados por unidade de investimento. Se os capitais são baratos em relação à mão-de-obra –, quer porque as taxas de juro reais são muito inferiores ao custo de oportunidade do capital, quer porque os salários reais são superiores ao custo de oportunidade da mão-de-obra – a produção será extremamente mecanizada (por outras palavras, a relação capital/mão-de-obra será superior à relação óptima), o emprego por unidade de produção será inferior a esse óptimo e, aspecto essencial do ponto de vista do crescimento a longo prazo, o número de empregos criados, devido ao investimento será menor. As distorções que afectam os preços relativos dos factores resultam de um mau funcionamento do mercado de trabalho ou do mercado financeiro. Se, outrora, havia tendência para culpar o primeiro destes dois mercados, argumentando com o facto de que os trabalhadores do sector moderno eram demasiado bem pagos, hoje, reconhece-se, claramente, que a responsabilidade cabe ao segundo e, mais precisamente, ao facto de a política das taxas de juro de muitos países em vias de desenvolvimento ser muito desfavorável ao emprego. O gráfico 9 mostra o grande contraste existente entre as taxas de juro reais da República da Coreia, da Malásia e da Tailândia, por um lado, e da Argentina, do Gana e do México, por outro. No caso dos países da Ásia Oriental, uma fraca inflação combinada com uma política financeira flexível permitiu manter as taxas de juro positivas, evoluindo numa pequena variação. No caso dos países da América Latina, pelo contrário, um controlo das taxas de juro nominais, combinado com uma inflação elevada e irregular, produziu taxas negativas com enormes flutuações e, assim, falsearam o jogo em favor do capital.

O problema resulta do facto de as taxas de juro do sistema bancário moderno serem, muitas vezes, demasiado baixas, enquanto as do sector não estruturado são demasiado elevadas – partindo do princípio de que aquele sector esteja também a oferecer crédito.

Gráfico 9

Taxa de juro real: exemplos de países da Ásia Oriental e do Sueste Asiático e de algumas outras economias, 1970-1987



Fonte: Dados do Banco Mundial, *World Tables*.

Este desequilíbrio tende a aumentar a parte do capital e a reduzir a da mão-de-obra no sector moderno, enquanto nos outros sectores da economia, a relação capital/trabalho continua a ser insuficiente e a produtividade da mão-de-obra ressentir-se disso. Claro que as pessoas têm um emprego, mas continuam na miséria. Por isso, importa, numa preocupação de eficácia e de equidade, emprestar aos pobres, não através de créditos subsidiados, mas aumentando o volume de crédito disponível a taxas de juro reais moderadas.

Outrora, hesitava-se em emprestar às categorias mais pobres, devido ao custo da operação, da ausência de garantias e do risco de falência do devedor. No entanto, o enorme sucesso do Banco Grameen, do Bangladesh, que propõe fórmulas revolucionárias de crédito nas zonas rurais, destinadas, sobretudo, às mulheres que dele precisam, mostrou que estas dificuldades podem ser ultrapassadas. O exemplo do Banco Grameen estende-se a outros países, por exemplo, à Bolívia e à Indonésia, mas é apenas ainda um começo e existem ainda outras possibilidades inexploradas de criar emprego e de elevar o nível de vida, através da reorientação dos fluxos de capitais para as populações desfavorecidas.

O sector urbano não estruturado

Em muitos países, o emprego moderno progride mais lentamente do que antes ou diminui mesmo, sobretudo, desde os resultados económicos medíocres dos anos oitenta. É o sector não estruturado que absorve a mão-de-obra excedentária e que assume, assim, por esse facto, uma importância crescente nas preocupações governamentais. Durante os anos sessenta, enquanto o emprego do sector moderno estava em plena expansão, o sector não estruturado apenas suscitava indiferença ou hostilidade. Hoje, é

o contrário: verificando os efeitos das políticas de ajustamento estrutural aplicadas durante os anos oitenta, numerosos governos consideram, muitas vezes, o sector não estruturado, com um excesso de optimismo, como uma fonte preciosa de empregos.

Se é incontestável que é o sector moderno que vai permitir, a longo prazo, reabsorver o desemprego, também o sector não estruturado apresenta trunfos: muitas das suas actividades mobilizam a mão-de-obra e recorrem a técnicas simples – o que constitui uma maneira fácil de criar emprego; oferece uma espécie de garantia de rendimentos às famílias pobres, desempenhando, assim, um papel precioso em período de recessão.

As actividades do sector não estruturado abrangem um vasto leque. No meio rural, as indústrias artesanais e o trabalho ao domicílio produzem artigos tradicionais de concepção simples, como os móveis e utensílios agrícolas de base, destinados aos consumidores de baixos rendimentos. Na cidade, a gama é mais ampla, porquanto vai dos clássicos pequenos engraxadores de sapatos e vendedores de cigarros até às novas empresas de trabalho de serralharia que empregam operários e aprendizes assalariados, que trabalham em regime de subcontratação para o sector moderno e produzem os seus próprios modelos.

Em geral, no sector não estruturado, encontramos, ao mesmo tempo, actividades de simples subsistência e actividades dinâmicas. São estas que é necessário incentivar, melhorando, simultaneamente, as condições da oferta (capitais, técnicas, qualificações, etc.) e as da procura – o que depende menos do próprio sector do que da evolução da economia, no seu conjunto.

De uma maneira geral, a existência de um sector moderno próspero e dinâmico é uma condição necessária, mas não suficiente, para a modernização do sector não estruturado. Se o sector moderno tem falta de dinamismo, numerosos trabalhadores viram-se para o sector não estruturado, mas, sem dúvida, tal acontece, sobretudo, em proveito das actividades de subsistência e não das actividades de futuro. Se o sector moderno não estruturado pode oferecer, portanto, uma rede de segurança aos trabalhadores do sector moderno quando este está pouco activo, não se pode contar com ele para continuar a assegurar o crescimento.

Assim, o objectivo da acção política deve ser, em definitivo, atrair a mão-de-obra excedentária para o emprego produtivo, através da industrialização e do crescimento, a fim de reduzir o papel de "tampão" do sector não estruturado e, aí, desenvolver as pequenas empresas dinâmicas, capazes de entrar em relação e em concorrência com as do sector moderno. Em África, o sector não estruturado continua dominado pelas actividades de subsistência de baixo nível de produção, enquanto na América Latina ele é mais urbano e comporta também um elemento dinâmico. Por seu lado, alguns países da Ásia Oriental criaram uma base sólida de pequenas empresas.

Mesmo na ausência de um sector moderno activo, há que, entretanto, incentivar o segmento dinâmico do sector não estruturado. Assim, é, geralmente, admitido que mais do que o acesso ao crédito é o seu o custo que tem influência no desenvolvimento das pequenas empresas¹⁹. Seria necessário propor às mais pequenas de entre elas, penalizadas pela sua incapacidade em oferecerem garantias individuais, fórmulas de crédito, substituindo as garantias individuais por uma garantia colectiva. Além disso, é essencial para acelerar a modernização do sector não estruturado, aperfeiçoar as técnicas utilizadas e fornecer informações a este respeito.

A má circulação da informação leva a que instituições de investigação e de vulgarização técnica tenham, frequentemente, de recorrer à ajuda do Estado ou das ONG.

Em muitos países, a regulamentação entrava, consideravelmente, o desenvolvimento do sector, impondo formalidades administrativas complexas e normas de qualidade excessivas, bem como limitações à implantação geográfica das empresas. A complexidade desta regulamentação corre o risco de prejudicar a flexibilidade. Assim, no Perú, a aquisição da licença de exploração de um simples quiosque demora quarenta e três dias e custa cinco meses de salário mínimo²⁰. Uma regulamentação destas tem o duplo inconveniente de favorecer as actividades ilegais e prejudicar o bom funcionamento do sector não estruturado. É necessário, pelo contrário, favorecer as actividades deste sector, garantindo, por um lado, o direito de propriedade sobre os terrenos utilizados, sobre os alojamentos ocupados e sobre os outros bens produtivos dos desfavorecidos, e, por outro, suprimindo os obstáculos administrativos que entravam a criação e o desenvolvimento das pequenas empresas.

A criação de infra-estruturas – energia, telecomunicações, água e transportes – põe, habitualmente, de lado o sector não estruturado e torna a sua modernização particularmente difícil; é, pois, essencial, melhorar a situação neste campo.

O emprego rural

Os esforços de adaptação à economia mundial apresentam aspectos positivos para a agricultura. Como já vimos, anteriormente, a aplicação das decisões tomadas no âmbito do Uruguay Round vai favorecer a exportação dos produtos agrícolas dos países em vias de desenvolvimento. Por outro lado, as reformas económicas têm, muitas vezes, como efeito modificar os termos de troca em favor daqueles produtos. Assim, em diversos países da África Subsaariana, a supressão da intervenção estatal em matéria de

¹⁹ Meier, R. e Pilgrim, M.: "Policy-induced constraints on small enterprise development in Asian developing countries", Small Enterprise Development (Londres, Junho de 1994) pp.32-38.

²⁰ De Soto, H.: *The other path: The invisible revolution in the Third World* (Nova Iorque, Harper and Row, 1989).

compra e comercialização dos produtos, combinada com a redução dos impostos sobre os produtos agrícolas, provocou um aumento dos preços na produção. Do mesmo modo, em diferentes países da América Latina, particularmente o Chile, o Equador e o México, uma política dinâmica provocou um aumento rápido das exportações de produtos agrícolas, tais como a fruta e os legumes.

Até aqui, no entanto, os agricultores da maior parte dos países não souberam aproveitar, plenamente, as novas possibilidades que se lhes ofereciam. Regista-se uma baixa da produção alimentar por habitante e das exportações agrícolas por activo de 77 e 81%, respectivamente, dos 26 países de África Subsaariana para os quais dispomos de dados, enquanto para o conjunto dos países a diminuição média foi, para o período de 1987-1991, de 8 e 20%. A produção alimentar não conseguiu acompanhar o crescimento da população e a produtividade do trabalho nas culturas de exportação também diminuiu. Na América Latina, o PIB agrícola por habitante diminuiu, em média, por ano, 0,3%, em 11 dos 19 países, entre 1980 e 1990. Por outro lado, registou-se um aumento do peso da agricultura tradicional no emprego total, bem como uma diminuição da dimensão média das explorações, um aumento do número de camponeses sem terras e uma baixa dos salários reais.

Uma das principais razões por que os resultados da agricultura dos países da África Subsaariana são tão decepcionantes, apesar do aumento dos preços, é o descomprometimento do Estado que se traduziu pela supressão dos subsídios à venda e à comercialização facto que agrava as dificuldades encontradas pelos agricultores para aumentarem a sua produtividade, melhorando os seus meios de produção (sementes, tracção animal e adubos). Os créditos governamentais foram reduzidos e o crédito privado ainda não o substituiu. Mesmo quando o emprego de adubos e de outros factores de produção continuavam a ser rendíveis, apesar do aumento dos seus preços provocado pela supressão de subsídios, a impossibilidade de recorrer ao crédito constituía um grave obstáculo. Além disso, as pressões fiscais, provocadas pela recessão económica e pela própria reforma, levaram a uma diminuição das despesas públicas de infra-estrutura. A deterioração dos equipamentos rurais que daqui resultou, aumentou o custo da transformação, do armazenamento, da comercialização e do transporte dos produtos agrícolas e diminuiu, portanto, os rendimentos líquidos dos agricultores o que, em grande medida, os impediu de aproveitarem a evolução favorável dos termos da troca.

Verifica-se uma evolução semelhante na América Latina e na Índia. Em certos países da América Latina, a marginalização já antiga, das explorações foi agravada durante os anos oitenta, com a redução da ajuda à integração. Os pequenos produtores tiveram muitas dificuldades em lançar-se nas culturas de exportação, porque não conseguiram atingir a escala de produção requerida e os capitais necessários. Na Índia, alguns deles exprimiram o receio de que, no âmbito da nova política económica, o Estado reduzisse

os investimentos públicos, deixasse de fornecer créditos à agricultura e restringisse os serviços de divulgação tudo, decisões que corriam o risco de prejudicar a capacidade produtiva dos pequenos produtores e, portanto, de prejudicar o desenvolvimento agrícola. Se essas decisões fossem tomadas, associadas à liberalização – em benefício das grandes empresas agrícolas – arriscariam, ameaçar a sobrevivência das pequenas explorações. Uma evolução destas poderia provocar um desenraizamento e uma proletarianização dos pequenos produtores, bem como uma redução do emprego, devida ao recurso acrescido ao capital e à mecanização.

Esta abordagem sucinta da evolução recente realça a importância que reveste para os pequenos produtores a manutenção da ajuda estatal, tanto por razões de equidade como de eficácia. Primeiro que tudo, menosprezar as pequenas explorações significaria agravar mais a pobreza e o subemprego. As massas desfavorecidas deste sector teriam ainda mais dificuldade em aumentar a sua produtividade e os seus rendimentos o que seria extremamente preocupante, porque não seria possível encontrar trabalho para todos aqueles, cujo emprego estivesse ameaçado pela baixa de rendimentos ou pela concorrência da agricultura moderna. Por outro lado, a supressão da ajuda pública não pode, de forma alguma, justificar-se por uma preocupação de eficácia, porquanto é ela que permite às pequenas explorações serem competitivas. A experiência mostrou que os investimentos feitos neste sector eram extremamente rendíveis no plano económico e social.

Assim, nos países onde as pequenas explorações empregam ainda muita gente, a política rural deve ter como objectivo principal aumentar a produção dessas explorações e reforçar a sua integração na economia. Para esse efeito, é preciso modernizar a infraestrutura rural e melhorar o acesso ao crédito e a divulgação, a fim de dar a conhecer aos camponeses novas espécies vegetais e melhores técnicas de cultivo. Tendo em conta a liberalização das trocas, importa também ajudar os pequenos produtores a tirarem melhor partido das novas possibilidades que oferece a exportação, levando-os a respeitar as normas de qualidade dos mercados externos, desenvolvendo os circuitos de distribuição e reforçando a cooperação entre produtores. Finalmente, é necessário incentivar o emprego rural não agrícola que pode absorver muita mão-de-obra excedentária e isso a um custo aceitável.

A luta contra a pobreza

Mesmo que aplicássemos activamente as medidas examinadas até aqui, não resolveríamos imediatamente o problema do subemprego e da pobreza. Com efeito, vimos-lo anteriormente, neste campo há um enorme atraso a vencer ao qual se juntam as grandes desigualdades de repartição dos rendimentos e dos capitais.

A maior parte dos países em vias de desenvolvimento são caracterizados por uma maior abundância de mão-de-obra do que recursos naturais e materiais. É por isso que os salários dos trabalhadores pouco qualificados e os rendimentos dos trabalhadores independentes são, geralmente, baixos. A combinação destes dois elementos leva, muitas vezes, à miséria.

Assim, mesmo em caso de pleno emprego, os trabalhadores manuais continuarão pobres, enquanto a mão-de-obra for abundante. Não basta criar empregos, porque em muitos países isso tem como efeito aumentar o número dos trabalhadores desfavorecidos que se dedicam a tarefas de baixa produtividade.

Por outro lado, mesmo nas circunstâncias mais favoráveis, haverá, sem dúvida, períodos mortos, tanto nas zonas rurais como urbanas, que poderão ter diversas consequências: desemprego permanente ou sazonal, emprego a tempo parcial, alternando com longos períodos de inactividade. As medidas que visam remediar o desemprego e o subemprego desempenham um papel essencial na luta contra a pobreza. Numerosos países lançaram-se em amplos programas de obras públicas, empregando uma mão-de-obra numerosa. Destas experiências pode concluir-se que os sistemas de emprego garantido podem ser alargados, de uma forma válida, a muitos outros países em vias de desenvolvimento. No Estado indiano do Maharashtra, um sistema deste tipo funciona com êxito, desde 1975. O Bangladesh lançou, há cerca de trinta anos, um vasto programa que consistia em alimentar os necessitados em troca de trabalho. Podemos, também, citar os programas que visam ocupar os desempregados na construção de equipamentos de base, como os programas indonésios Kapupaten, o movimento coreano Saemul Undong, o plano de estabilização de urgência da Bolívia e numerosas iniciativas africanas.

Os programas de emprego garantido devem apoiar-se nos investimentos geradores de produtividade e de rendimentos. Não é necessário considerá-los como medidas de ajuda de urgência a curto prazo ou de transferência dos rendimentos e de protecção social, mas como mecanismos, visando mobilizar recursos não utilizados, com vista ao investimento e ao crescimento. Noutros termos, o seu principal objectivo é criar emprego e reduzir a pobreza e as desigualdades, incentivando os investimentos que exigem uma mão-de-obra numerosa e, portanto, acelerando o crescimento.

Estes programas devem ter como objectivo reabsorver a mão-de-obra residual, propondo salários que não sejam superiores aos que podem pretender os operários agrícolas no mercado de trabalho. Eles desempenham, portanto, o papel de redes de segurança para os que podem realizar tarefas produtivas.

Os participantes recebem dois tipos de remunerações. Primeiro, paga-se-lhes um subsídio de subsistência durante o período de trabalho. No Maharashtra, por exemplo, mais de três quartos dos beneficiários são operários ou pequenos exploradores agrícolas

e cerca de 40% são mulheres. A prestação de subsistência representa, por vezes, um ou dois terços do rendimento familiar total. Assim, os trabalhadores desfavorecidos beneficiam, directamente, destes programas que lhes asseguram um rendimento significativo.

Depois, na medida em que os investimentos financiados pelo programa aumentam constantemente a procura de mão-de-obra, os trabalhadores deveriam, no futuro, receber salários superiores ou estarem mais tempo empregados. É, no entanto, provável que estes programas sejam sobretudo úteis aos proprietários da terra, graças à redução dos custos (por exemplo, dos custos dos transportes, devido à melhoria da rede rodoviária), ao aumento da produção (devido, por exemplo, aos trabalhos de irrigação) e ao aumento dos arrendamentos fundiários, portanto, do preço da terra.

Uma das maneiras de resolver este problema consistiria em transferir para os trabalhadores no desemprego a propriedade dos bens que eles próprios criaram. Esta solução nem sempre é aplicável, mas oferece a interessante possibilidade de transformar, simultaneamente, a mão-de-obra inactiva em capital humano e os trabalhadores em cooperantes. Pode-se, por exemplo, criar uma cooperativa para gerir os seguintes tipos de projectos: trabalhos de irrigação, com venda de água aos exploradores agrícolas; reflorestação, com o objectivo de produzir madeira de construção ou para aquecimento ou fruta; imposto de uma portagem para amortizar a construção de uma ponte; pesca ou criação de patos, num lago artificial, etc. Poder-se-iam agrupar estas cooperativas em empresas polivalentes encarregues de gerir os activos colectivos – o que permitiria criar empregos e lutar contra a pobreza, partilhando, de maneira mais justa, as riquezas.

Para além destes programas de criação directa de emprego, será importante conferir um mínimo de segurança económica às populações desfavorecidas dos países pobres que não podem, de maneira nenhuma, dirigir-se aos mercados financeiros (e não podem, portanto, recorrer ao crédito, quando os seus rendimentos atingem temporariamente um nível inferior ao das suas despesas de subsistência) nem às companhias de seguros (e não podem, por consequência, ter garantias contra os riscos, tais como doenças graves ou colheitas insuficientes). Noutros termos, essas populações confrontam-se com uma lacuna do mercado, donde a necessidade de o Estado conceder empréstimos e ser segurador de último recurso. Certamente que as outras categorias da população se confrontam também com as lacunas do mercado, mas estão mais bem armadas para lhes fazer face e assegurar a sua subsistência. É por isso que, não podendo ser universais, as medidas que visem garantir a segurança económica devem dirigir-se, prioritariamente, aos mais desfavorecidos.

Com efeito, numerosos países em vias de desenvolvimento – dos quais o Sri Lanka, a Costa Rica e, na Índia, os Estados do Kerala e do Tamil Nadu – deram prioridade às

despesas relativas à segurança económica. Em cada um destes casos, as despesas públicas permitiram melhorar consideravelmente a valorização dos recursos humanos, sem implicar abrandamento excessivo do crescimento. Em caso de conflito hipotético entre este crescimento e a segurança económica, esse conflito não teria nenhuma consequência. É bem possível, pelo contrário, que um programa de segurança económica criteriosamente concebido – isto é, tendendo a baixar os riscos, a estimular o investimento e a reduzir o número de filhos desejados por família – consiga, efectivamente, fazer aumentar os rendimentos e o crescimento.

Um programa destes deveria visar a melhoria da situação social e material de base dos grupos desfavorecidos em domínios como o ensino, os cuidados de saúde, o saneamento básico e a protecção social. Poder-se-ia, muitas vezes, resolver os problemas de financiamento, transferindo créditos afectos às rubricas com pouca prioridade, como a defesa, e modificando as configurações de despesa que favorecem, sobretudo, os ricos. Afectar uma parte acrescida das despesas aos grupos desfavorecidos pode, também, permitir empregar mais eficazmente os fracos recursos de que se dispõe e, consequentemente, atenuar as dificuldades de financiamento.

A marginalização de África

O quadro de acção descrito no capítulo anterior supõe a existência de certas condições institucionais prévias e define as medidas a tomar para melhor aproveitar as novas possibilidades oferecidas pela globalização da economia. Estas condições compreendem a garantia do direito de propriedade e mecanismos que visem obrigar a respeitar os contratos, sem os quais os investidores – nacionais e estrangeiros – hesitam em comprometer-se. Importa também que o país disponha de uma regulamentação estável e que as autoridades estejam em condições de a definir e de a aplicar.

Algumas destas condições estão ausentes nos países menos desenvolvidos e há que preencher esta lacuna, antes de poder aplicar, com sucesso, medidas de incentivo aos investimentos, à produção e ao emprego. Numerosos países da África Subsaariana estão neste caso, o que explica, sem dúvida, em larga medida, a marginalização crescente desta região na economia mundial. Vamos, agora, examinar as razões desta marginalização e os remédios que podem ser dados.

A marginalização de África agravou-se nestes últimos vinte anos. A sua parte nas trocas e nos investimentos mundiais reduziu-se a um número insignificante e os países interessados fecharam-se sobre si mesmos, enquanto todos os outros se integravam na economia mundial. O único domínio em que não houve marginalização foi o da ajuda. Não somente a África recebe mais ajuda do que as outras regiões, mas, mais ainda, os organismos económicos internacionais que se ocupam dela, fazem-no, quase exclusivamente, a título de doadores.

Esta marginalização teria sido menos preocupante se a África se desenvolvesse rapidamente. Como sabemos, infelizmente, o crescimento é aqui muito inferior ao de todas as outras regiões do mundo, a ponto de o crescimento por habitante mal conseguir ser positivo. Nenhuma região conseguiu ainda progredir rapidamente, desligando-se da economia mundial. Aliás, estudos econométricos recentes²¹ mostraram uma relação evidente de causa e efeito entre a progressão das exportações e a do crescimento. Pouco importa que os peritos tenham divergências sobre a natureza desta relação; o essencial, segundo os elementos de que dispomos, continua a ser que o baixo nível do crescimento económico de África se explica, em larga medida, pela marginalização em matéria de comércio e de investimentos.

A parte da África nas exportações mundiais não cessou de diminuir. No entanto, como esta evolução se explica, em parte, pelos efeitos desfavoráveis dos preços, é preferível basear-se no volume das exportações e não no seu valor. De 1970 a 1980, as exportações africanas progrediram 2,8% contra 12,2% para a Ásia Oriental e para o Sueste Asiático. Após um abrandamento, o ritmo acelerou-se um pouco, de 1984 a 1989, atingindo 2,4%, enquanto passava para cerca de 14% para os países do Sueste Asiático e era, em média, de 7,3% para o conjunto dos países em vias de desenvolvimento. As exportações dos países da África Subsaariana aumentaram visivelmente, em 1990, mas este bom resultado é imputável na sua quase totalidade aos países exportadores de petróleo. As exportações africanas diminuíram 2,8%, durante o período de 1991-1994. O resto de África contribuiu para a progressão mundial do volume das exportações a um ritmo que não ultrapassava o da produção nacional. Segundo os cálculos efectuados (dólar, 1992) os países da África Subsaariana estão menos voltados para o exterior do que as outras quatro regiões do Terceiro Mundo. Uma comparação mostra que a distância entre a África e a região que vem imediatamente depois dela, ou seja, o Médio Oriente, é muito maior do que o fosso entre o Médio Oriente e a região mais voltada para o exterior, a saber, a Ásia Oriental.

As exportações africanas continuam muito concentradas, porquanto a proporção de produtos primários que, em 1970, atingia 83%, representava ainda 76%, em 1992. Verificam-se mesmo alguns sinais de um reforço desta concentração: o peso das duas principais culturas, o café e o cacau, que se situava em média em 35% nos anos sessenta, tinha atingido 40%, em 1989-90, enquanto o preço do café caía para um mínimo histórico²². No que respeita aos investimentos, verifica-se, em geral, que os

²¹ Dollar, D.: "Outward-oriented developing countries really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985", *Economic development and cultural change* (Chicago, Abril de 1992, pp. 523-544; Edwards, S.: "Openness, trade liberalization and growth in developing countries", *The Journal of Economic Literature* (Nashville, Setembro de 1993, pp. 1358-1393; Easterly, W. R.: *The African growth tragedy* (Washington, Banco Mundial, 1994).

²² As exportações industriais dos países da África Subsaariana não melhoraram nos finais dos anos oitenta, sobretudo no período entre 1987-1990 e as exportações africanas neste domínio, para este último

investimentos privados directos nos países em vias de desenvolvimento, registaram um aumento espectacular durante os dez últimos anos e que atingem, actualmente, cerca de 200 biliões de dólares por ano. No entanto, verifica-se também que a parte da África diminuiu, a ponto de se tornar insignificante: segundo as últimas estimativas, a parte subsaariana do continente não recebe, sequer, 1% desse total e o montante de 1992, em números absolutos, foi inferior, em termos reais, ao de 1985, ano em que o continente atingiu o ponto mais alto da crise económica. Em contrapartida, a África está agora no primeiro plano da ajuda internacional, constituindo, actualmente, por sinal, esta ajuda e as transferências de fundos a contribuição essencial de alguns países para a economia mundial. A África Subsaariana recebe transferências públicas líquidas por habitante que são, aproximadamente, cinco vezes superiores às da Ásia Meridional e essas transferências representavam 2,1% do PNB desta última, enquanto representavam 9,3% para a África. A parte das transferências líquidas no PNB duplicou, praticamente, do início dos anos setenta, até ao começo dos anos noventa, e a África Subsaariana recebeu, em 1991, cerca de um terço da ajuda mundial.

As razões da marginalização

Até final dos anos oitenta, podia explicar-se facilmente a marginalização de África pela política dominante que era hostil ao sector privado, em geral, e às indústrias de exportação e, aos capitais estrangeiros, em particular. Esta política traduzia-se nas nacionalizações, às vezes sem indemnizações, como no caso da Etiópia, do Uganda e da República Unida da Tanzânia, outras vezes, acompanhadas de uma indemnização como o caso do Senegal. Estas decisões eram completadas com a criação de empresas parapúblicas e com a concessão de subsídios aos capitais importados, através de uma sobrevalorização das taxas de câmbio, devida às restrições à importação dos bens de consumo. Esta política de sobrevalorização prejudicava as exportações, nomeadamente, no campo industrial. Dada a pequena dimensão e a fraca competitividade das empresas, era, além disso, muito cara.

Mudaram de orientação nos anos oitenta, geralmente sob a influência das políticas de ajustamento estrutural. Liberalizaram, então, a política comercial e das taxas de câmbio, enquanto desregulamentavam os mercados e privatizavam as empresas parapúblicas. No entanto, as exportações industriais representavam, ainda, apenas uma pequena parte da economia.

Explica-se, então, muito naturalmente, o fracasso pelo carácter muito tímido das reformas. Se os maiores obstáculos foram suprimidos, os países de África não deixam

ano, representaram 15,1% das exportações totais do continente e cerca de 10% das mesmas da sua parte subsaariana. No entanto, este aumento da parte da África Subsaariana é imputável, no essencial, a três países Ilhas Maurícias, Costa do Marfim e Camarões que representavam juntos metade do montante total.

de entrar na concorrência, para as exportações industriais, com outros países que põem mais a tônica no dinamismo exportador das empresas privadas e recebem, de braços abertos, os capitais estrangeiros. Se, portanto, as reformas dos anos oitenta reduziram a distância, não a suprimiram e a marginalização traduz, simplesmente, a sua existência e não a sua amplitude. Assim, as decisões de implantação têm sempre em conta este desfasamento, provocado, por um lado, pelas distorções persistentes, como o nível mais elevado do imposto sobre as sociedades e, por outro, pela herança das disparidades anteriores, como o mau estado dos equipamentos sociais sacrificados aos investimentos produtivos.

Pode-se, no entanto, pensar que as causas do fracasso actual vão muito para além de uma simples insuficiência das reformas. Uma das causas está ligada aos riscos, particularmente elevados, que apresentam as economias africanas, uma outra à insuficiência do quadro institucional necessário aos investimentos. Relativamente à primeira causa, é preciso notar que a África é mais sensível às mudanças de orientação política e às crises económicas do que os outros continentes. Todos os Estados inflectem, periodicamente, a sua política económica e as mudanças são relativamente previsíveis, quando seguem uma lógica política – por exemplo, quando o governo relança a economia no ano que precede uma eleição – e comportam, portanto, poucos riscos. As coisas mudam de figura quando é a própria orientação política que está sujeita à mudança. As reformas económicas realizadas em África, no decorrer destes últimos anos, constituíram uma dessas mudanças o que, em si, não seria suficiente para aumentar os riscos se se pudesse esperar que a nova orientação se mantivesse solidamente estável. Infelizmente, as condições nas quais as reformas foram realizadas retiraram-lhes uma parte da sua credibilidade. De uma maneira geral, as novas orientações não foram livremente escolhidas pelo governo em funções, mas foram negociadas com os doadores que puseram condições à sua ajuda. Assim, as condições impostas agravam a incerteza política, sobretudo, quando as mudanças de orientação são de grande alcance. Por exemplo, a política comercial da Nigéria passou, durante os últimos dez anos, de um racionamento rigoroso das divisas que provocou a criação de um juro de mais de 300%, no mercado paralelo, para uma liberalização total, tendo depois voltado a uma regulamentação ainda mais rigorosa do que antes.

Por outro lado, os países de África são mais sensíveis do que os outros às crises económicas provocadas pelas condições de troca e pelo clima. Bem entendido, os países da África e os da Ásia sofrem as mesmas flutuações dos acontecimentos mundiais, mas os primeiros dependem mais da exportação de alguns produtos de base. Além disso, como Neary o mostrou recentemente,²³ as restrições comerciais têm, de facto, como resultado o aumento da vulnerabilidade às crises externas. É esta a razão por que as

²³ Neary, P.: *Trade shocks* (Londres, Centre for Economic Policy Research, 1994).

crises recentes foram mais graves em África do que em outros lugares e, também, porque este continente é mais sensível do que os outros.

Tanto as crises como as mudanças de orientação política têm como efeito alterar os preços relativos e é por isso que esses preços flutuam mais em África do que noutros lugares – o que dissuade os investidores de se envolverem de maneira irreversível como o demonstraram diversos estudos²⁴.

Por outro lado, as insuficiências do quadro institucional desencorajam os investidores. A carência africana de juristas e de contabilistas encarece o custo dos seguros do sector moderno. Além disso, as empresas são confrontadas com os riscos associados à dificuldade na revenda dos seus activos fixos, dificuldade essa associada à limitação dos mercados dos bens de equipamento de ocasião (devida à fraqueza da produção e do investimento) e à quase impossibilidade de vender as empresas pelo seu valor comercial. Há também uma razão secundária, a quase ausência de mercados financeiros, à excepção dos da África do Sul e do Zimbabwe. Devido, essencialmente, à pouca confiança que merecem as contas verificadas e à dificuldade de estabelecer e de fazer respeitar os títulos jurídicos, não é possível avaliar as empresas a um preço em função dos seus lucros. Como o mostra Besley, a propósito do investimento agrícola no Gana,²⁵ quanto menos o activo é comercializável, mais fraco é o investimento.

Em África, o enquadramento jurídico e o sistema de verificação das contas deteriorou-se a tal ponto que os riscos de mau funcionamento são suficientemente elevados para comprometer o valor das transacções. Os títulos de propriedade são cada vez mais contestáveis e os bancos de vários países verificam que se tornou tão difícil calcular o activo das empresas que este não pode desempenhar o papel de garantia.

Numa grande parte de África, o nível das práticas de contabilidade é extremamente baixo, a deontologia profissional é quase inexistente e as contas verificadas não são mais convincentes do que as outras. É por isso que os candidatos à compra de empresas, nomeadamente, os bancos de investimento ou de desenvolvimento, retiram apenas rendimentos muito baixos das somas investidas ou não estão em condições de efectuar aplicações.

Assim, a deterioração das práticas jurídicas e contabilísticas enfraquece a posição das firmas especializadas às quais recorrem os agentes privados para realizarem as suas operações financeiras, firmas sem intervenção nas quais o crédito se limita aos seus aspectos comerciais. Os investimentos devem ser financiados, fazendo apelo aos recursos dos proprietários, mas estes recursos estão, então, bloqueados, porquanto –

²⁴ Ver, por exemplo, Fielding, D.: "Determinants of investments in Kenya and Côte d'Ivoire", *Journal of African Economics*, pp. 299-328.

²⁵ Besley, T.: "Investment and liquidity in Ghanaian agriculture", *Journal of Political Economy* (a editar em 1994).

vimo-lo anteriormente – as empresas não podem ser vendidas pelo seu verdadeiro valor. É por isso que os investimentos são muito difíceis de recuperar e perdem todo o atractivo.

Estas três causas da marginalização de África – insuficiência das reformas, os elevados riscos e a fraqueza de controlo – são interdependentes. Até aqui, quase todo o esforço foi dirigido para as reformas públicas, menosprezando, por esta razão, os outros elementos. Ora, se aquelas reformas se impõem para pôr termo à marginalização de África, hoje, parece evidente que elas não bastam.

Acabar com a marginalização

São, finalmente, os próprios africanos que hão-de acabar com a marginalização da economia do continente.

Precisam não só de levar a cabo as reformas necessárias, mas também de estabilizar o quadro institucional e de suprimir os obstáculos que se opõem ao investimento, sem o que a África corre o grave risco de não poder conseguir os recursos internos e estrangeiros de que tem necessidade para acabar com a sua marginalização.

O resto do mundo pode apoiar os esforços de África ou, pelo contrário, dificultá-los. Os dois principais modos de intervenção internacional são o fornecimento de uma ajuda e as condições postas, cada uma delas influenciando as possibilidades de acabar com a marginalização do continente. É, assim, que as transferências de recursos, através da ajuda, modificam a estrutura das medidas de incentivo, enquanto as condições postas pelos doadores têm influência sobre o alcance das reformas públicas. Até aqui, os dois modos de intervenção tiveram efeitos perversos e foram, talvez mesmo, intrinsecamente negativos. Cabe aqui à comunidade internacional assegurar as transferências de recursos necessários e ajudar os governos africanos a não se fecharem em opções limitadas. Cabe-lhes não só não se desinteressarem por África, mas, também, repensar as suas intervenções.

Por exemplo, é preciso corrigir os efeitos negativos da ajuda actual. Como esta representa uma contribuição de divisas para o Estado, aumenta o valor da moeda e reduz os rendimentos dos produtores de mercadorias. Por outro lado, tem como efeito aumentar as despesas públicas, simultaneamente, em termos absolutos, e em relação ao PIB. Estes dois efeitos implicam uma modificação da estrutura das medidas de incentivo às quais está sujeito o sector privado. A ajuda desempenha um papel de imposto implícito sobre os produtos exportados e os produtos de substituição das importações, contribuindo, assim, para a marginalização da economia africana, reduzindo as suas exportações, bem como fazendo actuar mecanismos mais complexos.

Quando as exportações têm efeitos induzidos importantes sobre o resto da economia, a sua contracção afecta a taxa de crescimento. Num domínio completamente diferente, o efeito "parasitário" da ajuda, levanta problemas morais aos doadores, porquanto uma transferência destinada, oficialmente, a ajudar a sociedade inteira tem, de facto, como consequência mergulhar todo um sector da sociedade na miséria. De tudo isto se conclui que a ajuda maciça de que beneficia a África é menos favorável ao crescimento do que o seu volume permitiria esperar. Por outro lado, as condições da ajuda podem reforçar a marginalização. Trata-se, com efeito, de uma fórmula essencialmente voltada para o futuro no sentido em que conduz às reformas. Mas, estando justamente voltada para o futuro e não para o passado, não recompensa os esforços já feitos, de tal forma que os Estados são pouco incitados a darem de si uma boa imagem. O único mecanismo de que dispõem os doadores para obrigar a aplicar as condições consiste em suspender a ajuda por breves períodos, caso não se respeitem os objectivos internos do programa. É, então, possível negociar um novo programa antes de expirar a data do programa falhado. Este novo programa estará também voltado, para o futuro o que incentivará os governos a comprometerem-se para além das suas realizações do momento, na esperança de que o desrespeito desses compromissos não seja sancionado ou só o seja durante pouco tempo. É abrir a porta à instabilidade política. Mas há ainda outro aspecto mais grave: financiando as reformas, os doadores incitam os governos a fazerem subir a parada o mais alto possível, a exagerar o custo político e económico dessas reformas e, portanto, a retardar o seu curso. Numa palavra, aumenta-se, assim, a incerteza política que é, ao mesmo tempo, o principal risco não comercial e o principal obstáculo à entrada de capitais estrangeiros.

Estes efeitos perversos não são, no entanto, acção exclusiva dos doadores. Devido aos baixos rendimentos de que a África dispõe para lutar contra os comportamentos oportunistas, quer eles sejam públicos ou privados, bem como da fragilidade das indústrias de exportação, parece que é necessário tomar a resolução de intervenções mais enérgicas. A estrutura das transferências de recursos poderia ser modificada, de forma a estimular as exportações, em vez de as penalizar. O grosso da ajuda deveria ser atribuído ao sector privado, em geral, e às indústrias de exportação, em particular, através de uma redução da fiscalidade. Ora é exactamente o contrário que, actualmente, acontece, dado que se servem das condições estabelecidas para agravar a aplicação explícita de taxas, a qual se junta à taxa implícita resultante da valorização da moeda. Seria necessário que as condições estabelecidas passassem de prospectivas a retrospectivas o que permitiria suprimir a tentação por parte dos governos de fazerem promessas que não serão mantidas e podendo levá-los, pelo contrário, a construir uma reputação de seriedade, reduzindo, assim, progressivamente, os riscos não comerciais.

3 TERCEIRA PARTE

As Economias em Transição

Introdução

É particularmente difícil analisar os problemas de emprego relacionados com o processo de transição das economias da Europa de Leste e Central. De facto, nunca se tinha assistido, até hoje, à transformação de economias de planificação centralizada em economias de mercado e "não temos qualquer teoria geral sobre esta transformação, nem opções óptimas, nem pontos de chegada bem definidos".¹

Uma das dificuldades sentidas prende-se com o facto de, numa economia em transição, se produzirem transformações rápidas e simultâneas numa frente alargada, uma vez que estas afectam os bens, os factores de produção, os mercados monetários, os fluxos externos de produtos, etc. Todas estas transformações devem ser geridas em simultâneo e de uma forma coerente. Por outras palavras, mais do que nas outras economias, é muito perigoso analisar um dado problema considerando como adquirido que o conjunto do sistema é mais ou menos rendível. Por exemplo, se nos centrarmos excessivamente no mercado de trabalho, não chegaremos a nenhuma conclusão significativa. Mais do que noutros casos, neste é fundamental procedermos a uma análise global. Isto não significa que não se devam analisar os problemas específicos, mas que esta análise deve ser apoiada por uma perspectiva constante das questões postas pelo processo global de ajustamento.

O problema principal que vamos tratar, e que consiste no aparecimento de um desemprego de massa e de longa duração, é crucial sob diferentes pontos de vista. Uma elevada taxa de desemprego não só acarreta uma perda de rendimento e ameaça a integração social como, além disso, põe em risco o próprio processo de transição, ao provocar tensões sociais. Por isso, da mesma forma que não se podem compreender os problemas do mercado de trabalho sem ter em consideração as suas estreitas relações com o processo de transição, também não se poderão analisar problemas como a cadência e a sucessão de reformas sem levar em linha de conta a evolução do mercado de trabalho. Por exemplo, as restrições políticas relacionadas com um elevado desemprego e com a insegurança económica podem impor limites estritos ao ritmo da privatização e da reestruturação e comprometer a credibilidade do processo de reforma. É, pois, necessário encontrar um equilíbrio subtil entre um custo social suportável e um bom nível de reestruturação económica. Nestas circunstâncias, o estabelecimento de redes de protecção social adequadas vai representar um papel importantíssimo, na

¹ Portes, R.: "Transformation traps", *The Economic Journal*, vol. 104, nº 426, Set. 1993.

medida em que contribuirá para a manutenção da paz social num contexto de desemprego crescente e de desmantelamento dos antigos mecanismos de segurança social.

Por outro lado, o mercado de trabalho representa também um papel ainda mais directo no processo de transição: a redistribuição do capital humano é um aspecto fundamental em qualquer reestruturação bem sucedida. O mercado de trabalho permitirá, como é evidente, assegurar, em grande parte, a reafecção das qualificações e das aptidões relacionadas com as actividades menos rendíveis relativamente a outras mais eficazes. No entanto, as políticas do mercado de trabalho desempenham, evidentemente, um papel fundamental num contexto em que se produzem transformações consideráveis que vão afectar o nível e a estrutura da oferta e da procura de mão-de-obra.

As tendências do emprego

Nos países que caminham para a economia de mercado, os primeiros anos de transição foram marcados por uma queda brutal da produção. Esta não parou de baixar no conjunto dessas economias, entre 1990 e 1993, com uma aceleração ao longo dos três últimos anos, durante os quais diminuiu em mais de 10% ao ano. Esta taxa média engloba, bem entendido, as diferenças que possam existir entre diversos países, de acordo com a dimensão do retrocesso e o momento em que este se produziu. No entanto, a produção diminuiu em todos esses países em 1991 e 1992, à excepção da Polónia. De facto, na Europa de Leste, apenas a Polónia e a Eslovénia registaram uma diminuição inferior a 10% em 1991, enquanto mais de metade das repúblicas da ex-URSS apresentavam uma regressão de mais de 10%. Em 1992, a produção começou a aumentar na Polónia e o declínio da produção abrandou na maioria dos países da Europa de Leste, ao mesmo tempo que atingia proporções particularmente alarmantes na ex-URSS. Em 1993, confirmou-se a relativa melhoria observada na Europa de Leste e, pela primeira vez desde 1989, quatro em oito países desta região (Albânia, Polónia, Roménia e Eslovénia) apresentaram uma taxa de crescimento positiva. A produção tornou-se estacionária na República Checa mas diminuiu na Bulgária, na Eslováquia e na Hungria. A produção continuou a decrescer em todas as repúblicas da ex-URSS, sem excepção, embora talvez mais lentamente do que em 1992. Os primeiros resultados disponíveis para 1994 mostram que a produção aumentou na Europa de Leste, excepto na Bulgária; verificou-se uma estabilização, ou mesmo uma retoma, nos países bálticos e a recessão agravou-se na Comunidade dos Estados Independentes (CEI).

Foram avançadas várias teses para explicar esta queda da produção. Para uns, a baixa aparente da produção encontrava a sua explicação sobretudo nos artifícios da estatística: as antigas estatísticas das economias de planificação centralizada "inflacionavam" os

números da produção, mas esta, em compensação, seria subvalorizada durante o período de transição devido à dificuldade em calcular as novas actividades privadas. O antigo conceito de produção material líquida, utilizado nas economias de planificação centralizada, não fornece qualquer indicação precisa sobre o crescimento dos serviços, sector que mostrou o maior dinamismo desde o início da transição.

Quadro 15. **Percentagem anual da evolução do PIB, 1990-1994, em alguns países em transição**

	1990	1991	1992	1993	1994 Janeiro-Junho	1994 previsões
Europa do Leste						
Albânia	-10,0	-27,7	-9,7	11,0	n.d.	8,0
Bulgária	-9,1	-11,7	-5,7	-3,8	-0,3 ¹	-1,0/-3,0
República Checa	-1,2	-14,2	-6,6	-0,3	2,2	2,5
Hungria	-3,5	-11,9	-5,0	-2,3	n.d.	2,0
Polónia	-11,6	-7,0	2,6	3,8	4,5	5,1
Roménia	-5,6	-13,7	-15,4	1,0	n.d.	1,0
Eslováquia	-2,5	-14,0	-7,0	-4,1	4,4	4,0
Eslovénia	-4,7	-8,1	-5,4	1,3	5,0	3,0
Alguns países da CEI						
Bielorrússia	-3,0	-1,0	-9,6	-9,5	-31,0	n.d.
Federação Russa	n.d.	-12,5	-19,2	-12,0	-17,0	-15,0/-16,0
Ucrânia	-3,4	-12,0	-16,8	-14,2	-26,5	n.d.
CEI	n.d.	-11,5	-17,8	-11,5	-20,0	n.d.
Estados Bálticos						
Estónia	-8,1	-10,0	-14,4	-7,8	5,7 ¹	n.d.
Letónia	2,9	-8,3	-33,8	-19,9	-2,5	n.d.
Lituânia	-5,0	-13,1	-39,3	-23,6	0,8	n.d.

n.d.= não disponível

¹Primeiro trimestre somente

Fontes: Publicações estatísticas nacionais e comunicações à OIT de dados estatísticos; Comissão Económica para a Europa (Nações Unidas), *Bulletin économique pour L'Europe*, vol. 46/1994, Nov. 1994

No entanto, os "artifícios estatísticos" não são suficientes para explicar uma queda de 20 ou 30% da produção. É, pois, necessário considerar que houve, de facto, uma baixa real da produção.

Uma outra explicação: a queda da produção teria resultado directa e inevitavelmente do próprio processo de transição e do abandono de actividades que deixaram de ser

concorrenciais. A ser verdade, a evolução teria seguido uma curva em J, com baixas importantes da produção no início do processo de transição.²

De acordo com uma terceira explicação, a descida da produção resulta de factores estranhos ao processo de transição e ligados essencialmente às trocas comerciais. O colapso do comércio entre os países do antigo Conselho de Assistência Económica Mútua (CAEM) provocou uma grande queda das exportações e uma forte deterioração dos termos da troca. Isto é, sobretudo, resultado da taxa de câmbio do dólar aplicada ao comércio soviético e, nomeadamente, do aumento do preço do petróleo russo, que atingiu praticamente os preços internacionais, provocando a diminuição dos rendimentos. Um estudo realizado por Rodrick³ sustenta que o choque comercial explica a queda da produção na Hungria, uma parte desta queda na República Checa e entre um quarto e um terço desta diminuição na Polónia. De facto, as exportações da maioria dos países da Europa de Leste para o Ocidente aumentaram imediatamente e quase compensaram as perdas das exportações para os países do CAEM (depois de um certo tempo, devido à recessão na Europa Ocidental e ao estabelecimento de barreiras não tarifárias na Comunidade Europeia, a queda das exportações para o Ocidente acentuou provavelmente a recessão). Além disso, o próprio processo de transição, que implica medidas de estabilização restritivas e o abandono total do antigo sistema de planificação centralizada da produção, desempenhou certamente um papel da maior importância na redução desta última. O desmembramento de todo o antigo sistema centralizado de afectação dos recursos, registado antes da entrada em funcionamento dos mecanismos da economia de mercado, foi considerado, e com razão, responsável por uma boa parte da queda da produção. Tal como Jackman sublinhou, "a rigidez das ligações entre as empresas pode criar um efeito semelhante ao do jogo do dominó, segundo o qual os problemas de produção de um dado sector podem reduzir a produção dos fornecedores e das empresas utilizando os seus produtos a título intermédio" ⁴. Mais convincente é, pois, a explicação segundo a qual a queda da produção resulta "da combinação (diferente de país para país) de uma excessiva contracção monetária (isto é, para além do exigido pela estabilização, pelo menos se a desvalorização não falhou os objectivos pretendidos) com uma oferta insuficiente (resultante de micro-fundamentos inadaptados, tais como direitos de propriedade inalterados, má política em matéria de empréstimos, falta de hábitos de concorrência, métodos de gestão obsoletos) quando a evolução da procura exige uma reafecção"⁵.

² Blejer, M.I. e col. (resp. de publicação): *Eastern Europe in transition: From recession to growth?*, documento nº 196 (Washington, Banco Mundial, 1993).

³ Rodrick, D.: "Making sense of the Soviet trade shock in Eastern Europe: A framework and some estimates", in Blejer e col., *op.cit.*

⁴ Jackman, R. : "La politique économique et l'emploi dans les économies en transition d'Europe centrale et orientale: premiers enseignements", *Revue internationale du Travail* (Genève, BIT), 1994/3.

⁵ Portes, *op. cit.*

As diversas formas assumidas por esta baixa da produção podem explicar-se sumariamente pelas diferentes condições iniciais e pela época em que teve início o processo de transição. De uma maneira geral, a Europa de Leste iniciou a transição antes da antiga URSS, o que explica, em parte, a ausência de simultaneidade das quedas de produção. Além disso, alguns países da Europa de Leste, como a Hungria, a Polónia, a Eslovénia e a República Checa, beneficiavam à partida de melhores condições que os outros, quer pelos respectivos antecedentes em matéria de reforma económica, quer pela relativa estabilidade macro-económica, quer ainda pelos seus níveis de endividamento.

O emprego, a mão-de-obra e a emergência de um desemprego generalizado

Nos países industrializados com economia de mercado, resultados como estes teriam provocado uma situação pior do que a grande depressão dos anos trinta e, em alguns países da região, impõe-se a comparação com esta época. O desemprego aumentou rapidamente e atingiu, em 1994, taxas de dois algarismos em quase todos os países em transição (quadro 18), com as únicas excepções da República Checa e da Rússia. No entanto, comparado com a queda brutal da produção, o aumento do desemprego visível parece relativamente fraco. Este facto pode ser explicado pela conjugação de dois factores.

Em primeiro lugar, a diminuição do emprego foi mais fraca que a diminuição da produção, o que provocou uma queda alarmante da produtividade, numa altura em que a reestruturação, para ter sucesso, necessitaria de um crescimento rápido da produtividade por forma a começar a ultrapassar a enorme distância entre a Europa de Leste e a Europa Ocidental. Esta "retenção de mão-de-obra" tem, em geral, a sua razão de ser no ritmo relativamente lento da reestruturação: a manutenção de restrições orçamentais "suaves" nas empresas⁶ permitiu que aquelas que se encontravam em situação deficitária continuassem a funcionar. Além disso, como Boeri⁷ notou, o ajustamento foi mais frequentemente realizado por meio de uma redução da duração do trabalho do que por meio de uma redução do emprego.

⁶ Jackman, *op. cit.*

⁷ Boeri, T.: "Les flux observés sur le marché du travail et la persistance du chômage en Europe centrale et orientale", in OCDE/BIT: *Le chômage dans les pays en transition: tenace ou passager?* (Paris, 1994).

Quadro 16. Percentagem anual da evolução do emprego, 1990-1994, em alguns países em transição

	1990	1991	1992	1993	1994 T ¹	1994 T ¹ e ²
Europa de Leste						
Albânia	-0,7	-5,8	-16,6	-6,8	n.d.	n.d.
Bulgária	-6,1	-13,0	-8,1	-6,0	-4,0	-3,5
República Checa	-1,0	-5,4	-2,6	-0,1	n.d.	n.d.
Hungria ²	-3,1	-9,6	-9,3	-5,9	-3,0	-2,6
Polónia	-4,0	-5,9	-4,2	-0,6	-1,6	-1,2
Roménia	-1,0	-0,5	-3,0	-3,8	n.d.	n.d.
Eslováquia	-0,8	-7,9	-5,3	-0,4	n.d.	-0,8
Eslovénia	-3,9	-7,8	-6,6	-3,0	-2,6	-2,0
Alguns países da CEI						
Bielorrússia	-1,0	-2,5	-2,6	-1,9	-2,0	-1,9
Federação Russa	-0,3	-2,0	-2,4	-1,8	-1,3	-1,3
Ucrânia	-0,6	-1,2	-4,0	-2,3	n.d.	n.d.
CEI	0,1	-1,2	-2,7	-2,1	n.d.	n.d.
Estados Bálticos						
Estónia	-2,1	0,4	-14,7	-4,0	n.d.	n.d.
Letónia	0,1	-0,8	-3,7	-5,9	-4,5	-3,2
Lituânia	-2,7	2,4	-2,2	-4,2	-2,9	-2,2

n.d.= não disponível

¹Percentagem de mudança em relação ao mesmo período do ano anterior. T¹=1º Trimestre. T²= 2º Trimestre. ²Desde 1992, os dados são estabelecidos no final do ano.

Fontes:BIT, *Annuaire des statistiques du travail*, diversos números, publicações e estatísticas nacionais e comunicações de dados estatísticos à OIT, Nações Unidas, Missão Económica para a Europa, *Bulletin économique pour l'Europe*, vol.46/1994, Nov.1994.

Em segundo lugar, observou-se uma forte queda da taxa de actividade. Em consequência disso, na maior parte dos países da região em causa, a baixa do emprego ultrapassou os números oficiais relativos ao desemprego. Nas economias anteriormente planificadas à escala central, as taxas de actividade mantiveram-se a um nível muito elevado em relação aos padrões ocidentais. Como muito claramente o explica M. Burda, "o emprego era um mecanismo de integração e de protecção sociais"⁸. Enquanto nas economias ocidentais a protecção social contra a insegurança e a desigualdade é assegurada por um sistema complexo de impostos e de transferências, nas antigas economias socialistas, eram as empresas do Estado que preenchiam essas funções sociais. O emprego estava garantido, os salários eram baixos e as empresas pagavam as pensões, os subsídios por doença e os abonos de família. Nestas condições, o sistema garantia uma taxa de actividade muito elevada da mão-de-obra, nomeadamente em relação às mulheres e aos trabalhadores idosos. Pode-se, portanto, atribuir, em grande parte, a diminuição da taxa de actividade à evolução do papel das empresas

⁸ Burda, M.: "Structural change and unemployment in Central and Eastern Europe: Some key issues", Centre for Economic Policy Research, doc. n° 977 (1994).

relativamente às prestações sociais. Uma outra explicação, mais preocupante, acerca da diminuição da taxa de actividade é a de que, em certos países, a exiguidade ou a inexistência de subsídios de desemprego dissuadiram um certo número de desempregados de se inscreverem como tal. Muito simplesmente, desempregaram-se para, na maior parte das vezes, se dedicarem à "economia subterrânea". Este parece ser o caso da Rússia em particular. Na Croácia, o emprego baixou de 1 618 200 empregos, em 1989, para 1 243 600 empregos, em 1993, embora os números do desemprego tenham apenas passado de 139 200 para 250 800. Na Moldávia, foram suprimidos 61 000 empregos entre 1989 e 1993, embora só se tenham registado mais 14 000 desempregados.

Quadro 17. **Mão-de-obra, emprego e desemprego em alguns países em transição**

Variação entre 1989 e 1994 T ¹	República checa		Eslovénia		Polónia		Hungria	
	Variação absoluta	Variação em percentagem	Variação absoluta	Variação em percentagem	Variação absoluta	Variação em percentagem	Variação absoluta	Variação em percentagem
População activa	-454	-7,9	-194	-7,2	-1 386	-7,5	-1 054	-19,2
População activa em idade de trabalhar ²	-180	-3,5	-45	-1,8	-698	-4,1		
População activa pós-idade activa	-273	-52,7	-148	-76,4	-666	-46,3		
Emprego	-657	-11,5	-527	-19,6	-4 087	-22,2	-1 513	-27,7
Desempregado (definição do BIT)	204		332		2 701		457	
Produtividade do trabalho		-7,7		-2,6		14,2		8,6

Níveis	1989	1993-94	1989	1994	1989	1994	1989	1994
	Fim do ano	Inverno	Fim do ano	T ¹	Fim do ano	T ¹	Fim do ano	T ¹
Taxa de actividade	70,3	63,5	68,2	63,1	65,3	60,9	66,7	57,1
Taxa de actividade da população em idade activa	86,5	81,4	82,4	80,7	72,3	71,1	85,0	
Taxa de actividade da população pós-activa	24,5	11,6	21,2	5,0	30,4	15,2	18,9	
Taxa de desemprego	0,0	3,6	0,0	13,4	0,1	15,9	0,4	10,9

¹ Os dados de 1989 e 1994 não são exactamente comparáveis. Os dados 1989 foram estabelecidos segundo as séries estatísticas anuais, enquanto os dados de 1994 provêm de inquéritos por amostra sobre a mão-de-obra. ² Homens com idades entre os 15 e os 59 anos, mulheres com idade dos 15 aos 54 anos. Para a Polónia, homens dos 15 aos 64 anos, mulheres dos 15 aos 59 anos.

Um estudo pormenorizado sobre quatro países (Hungria, Polónia, Eslováquia e República Checa) testemunhou a dimensão dos efeitos relativos da diminuição do emprego e da queda da taxa de actividade. O quadro 17 mostra que a diminuição do emprego entre 1989 e 1994 varia entre 11,5% na República Checa e 28% na Hungria. Registou-se, pois, uma baixa de produtividade na República Checa (-7,7%) e na Eslováquia (-2,6%), países onde o emprego não acompanhou exactamente a queda da produção. Em compensação, a produtividade recomeçou a aumentar na Hungria (+8,2%) desde o princípio do período de transição e na Polónia (+14,2%). Neste último país, a evolução da produtividade indica que o emprego foi mais ou menos ajustado, pois continuou a diminuir apesar da recente retoma da produção. O segundo factor que influencia a taxa de desemprego é a evolução da taxa de participação. A principal alteração observada diz respeito à queda da taxa de participação dos trabalhadores em idade pós-activa (homens com mais de 59 anos e mulheres com mais de 54). Antes da transição, as respectivas taxas de participação eram elevadas (de 20 a 30%), enquanto nos países ocidentais eram insignificantes. Durante os cinco primeiros anos do processo de transição, esta taxa caiu cerca de 15% nos quatro países considerados. Consequentemente, a redução total da mão-de-obra representa entre um quarto e um terço dos empregos suprimidos, o que contribui para atenuar consideravelmente o aumento do desemprego.

Quadro 18: Taxa de desemprego, 1990-1994, em alguns países em transição¹.

	1990	1991	1992	1993	1994
Europa de Leste					
Albânia	9,5	9,1	24,2	19,5	17(Julho)
Bulgária	1,7	11,1	15,3	16,4	13,3(Julho)
República Checa	0,8	4,2	2,6	3,5	3,1(Nov.)
Hungria	1,7	8,5	12,3	12,1	11(Julho)
Polónia	3,5	9,7	13,3	15,7 ²	16,9(Julho)
Roménia	n.d.	3,0	8,4	10,2	10,8(Julho)
Eslováquia	1,5	11,8	10,4	14,4	14,4(Out.)
Eslovénia	4,7	8,2	11,5	14,4	14,3(Set.)
Alguns países da CEI					
Bielorrússia	n.d.	n.d.	0,5	1,4	1,8(Julho)
Federação Russa	0	0,1	0,8	1,1	2(Out.)
Ucrânia	0	0,0	0,3	0,4	0,4(Julho)
Estados bálticos					
Estónia ³	0	0,1	1,7	1,9	2,3(Set.)
Letónia	0	0,1	2,3	5,8	6,2(Out.)
Lituânia ⁴	0	0,3	1,0	4,4	3,8(Out.)

n.d.= não disponível

¹ Fim do período. Os dados referem-se ao desemprego registado. ² Desde Dezembro de 1993, uma nova estimativa da mão-de-obra foi utilizada para calcular a taxa de desemprego que se situa nos 16,4%. ³ Os dados são apenas relativos aos desempregados que recebem subsídios. ⁴ Desde Dezembro de 1994 que tem sido aplicado um novo sistema de registo de desempregados.

Fonte: BIT, *Annuaire des statistiques du travail*, diversos números, publicações estatísticas nacionais e comunicações estatísticas ao BIT, Nações Unidas/Comissão Económica para a Europa, Bulletin économique pour *L'Europe*, vol. 46/1994, Nov. 1994.

O desemprego de longa duração e os diferentes perfis do desemprego

O desemprego generalizado de longa duração (um ano ou mais), que surge no mercado de trabalho, deveria influenciar quer a política interna dos países quer a assistência externa dispensada nos domínios técnico e financeiro. É de recear que a maior parte daqueles que caem nas malhas do desemprego de longa duração acaba por ficar à margem da população activa e do curso principal da vida social⁹.

No início do ano de 1994, na Polónia, 44% dos desempregados inscritos procuravam trabalho há mais de um ano. Na Bulgária, os dados recolhidos aquando do recenseamento de Dezembro de 1992 mostram que pelo menos 6% do conjunto da população activa – ou seja, 50,4% do número total de desempregados inscritos – ficou

⁹ De entre os estudos consagrados à subida do desemprego de longa duração nos países da região, ver Greenberg, M.E. e Heintz, S.B.: *Removing the barriers: Strategies to assist the long-term unemployed*

sem emprego durante mais de um ano, e que a maioria destes desempregados não constava dos registos, mesmo aqueles que já lá tinham figurado¹⁰. Nos outros países, a situação não era mais animadora. Na Eslováquia, por exemplo, perto de um terço dos desempregados inscritos ficou sem emprego durante mais de um ano, em 1993. Na Hungria, de acordo com os resultados do inquérito oficial sobre a população activa, uma grande parte de desempregados foi excluída do mundo do trabalho durante mais de seis meses, em 1994.

Existe ainda uma outra fonte de preocupações: com o crescimento do desemprego, nascem as clivagens sócio-económicas. Estas ameaçam a estabilidade política das novas nações e comportam um risco de conflito social que só pode vir a agravar ainda mais as desigualdades sócio-económicas. Aumentaram as desigualdades entre as regiões e os níveis de desemprego das minorias étnicas elevaram-se brutalmente acima da média. Para além disso, existe ainda o receio de que as mulheres venham a ser particularmente afectadas pelas novas tendências do mercado de trabalho. Os trabalhadores deficientes também conheceram uma experiência semelhante e igualmente inquietante. Em toda a região, o desemprego dos jovens aumentou imenso, e o risco de ver um grande número de adolescentes e de jovens com 20 anos ou pouco mais cair no desemprego de longa duração, cujos efeitos podem ser devastadores, é motivo para grandes preocupações. Os trabalhadores mais velhos, de 50 ou 60 anos, também sofrem muito com a reestruturação, assim como com a subida do desemprego.

O agravamento da pobreza

Uma das piores consequências da reestruturação económica prende-se com o terrível crescimento do número de pessoas que vive abaixo do limiar da pobreza. Em cada um dos países relativamente aos quais podemos obter dados, a fracção da população mergulhada na pobreza aumentou, na maior parte dos casos, em proporções espectaculares. Desta forma, mesmo se a situação é, sem dúvida alguma, ainda mais grave em certos países em relação aos quais as informações são menos fiáveis ou não foram actualizadas, o número de famílias que vivem na miséria aumentou consideravelmente na Bulgária, na República Checa, na Polónia, na Roménia e na Eslováquia, e é opinião geralmente aceite que o número real ultrapassa de longe as estatísticas oficiais.

De acordo com essas estatísticas, em meados de 1992, na Bulgária, perto de 73% das famílias dispunha de um rendimento inferior ao rendimento mínimo social, contra 42%

(New York, Institute for East-West Studies, Relatório de um grupo de peritos na Europa central e oriental, 1994).

¹⁰ BIT e Comissão das Comunidades Europeias, *The Bulgarian challenge: Reforming labour market and social policy* (Budapeste, 1994), cap. 2.

dois anos antes¹¹. Na Polónia, mais de 40% do conjunto das famílias foi classificado na categoria dos desfavorecidos, em 1991, o que representa um forte aumento em relação à percentagem registada dois anos antes, e nos finais do primeiro semestre de 1992, as estimativas do Departamento Central das Estatísticas indicavam que os rendimentos de mais de metade desse conjunto se situavam abaixo do limiar da pobreza.

Pior ainda (à parte a ex-Jugoslávia), nos países da ex-URSS, de acordo com as estimativas oficiosas de eminentes economistas, perto de 100 milhões de indivíduos viviam abaixo do limiar oficial de pobreza, nos finais de 1991, pois os rendimentos médios reais das famílias tinham baixado, em certas regiões, 26% em relação ao nível recenseado no princípio do ano¹². Em 1992, após a liberalização dos preços e a flexibilização da política monetária que provocou uma hiperestagnaflação (os preços no consumidor aumentaram mais de 2 500% durante 1992), o *Goskomstat* (comissão estadual encarregada das estatísticas) calculou que 80% da população russa tinha um rendimento tão fraco que se situava abaixo do limiar oficial de pobreza¹³. Nos finais de 1992, os comentadores de Moscovo consideravam que o nível de vida estava "em queda livre", pois uma família média gastava mais de 75% do seu rendimento na compra de bens alimentares, isto é, o dobro daquilo que gastava dois anos antes¹⁴. Em 1993, a miséria continuava a alastrar extraordinariamente, em parte por causa do brusco colapso do valor real do salário mínimo¹⁵.

Quaisquer que sejam os critérios utilizados para medir a pobreza, esta parece estar cada vez mais ligada ao estado do mercado de trabalho e à experiência profissional. Ainda que uma grande parte dos que são vítimas de uma deterioração do nível de vida pertença ao número dos excluídos da população activa, como, por exemplo, os reformados, são ainda mais numerosos os que empobreceram na sequência de uma alteração surgida na respectiva situação profissional. Muitos destes foram empurrados para empregos precários, mal remunerados, enquanto outros foram brutalmente privados do salário mínimo, quer porque a legislação adequada não era aplicada, quer porque as empresas não tinham capacidade para o pagar. Foi o caso da Bulgária, por exemplo, onde o valor real do salário mínimo se viu reduzido para metade, em 1991.

¹¹ BIT, *op. cit.*,pág. 158.

¹² *Trud*, (Moscovo), 21 Nov. 1991.

¹³ Uma solução encontrada consistiu em redefinir o limiar de pobreza, mas o facto de uma grande percentagem (que não cessa de aumentar) das despesas de uma família média ser constituída pela alimentação confirma o correcto fundamento da antiga medida.

¹⁴ No final do primeiro semestre de 1992, a nova definição oficial para pobreza fixou a quantidade mínima de carne por habitante em 27 quilos por ano, enquanto no final de 1991, as necessidades dos pobres eram calculadas em 64 quilos por ano. Da mesma forma, nos finais de 1992, para se ser classificado como pobre, era necessário consumir menos de 70 litros de leite por ano, mas no ano anterior, o limiar mínimo era calculado em 120 litros no cabaz da dona de casa. Também as necessidades dos pobres em açúcar aparentemente diminuiriam. *Trud*, 16 Out. 1992.

¹⁵ Chetvernina,T. e col.: "The minimum wage in Russia: Fantasy chasing fact" (Budapeste, doc. BIT, nº 4, Março 1994).

Os mais desfavorecidos são talvez aqueles que, por se encontrarem desligados de uma economia estruturada, já não têm acesso às diversas formas de indemnizações e de prestações sociais pagas por intermédio da empresa, sobre a qual assenta, por tradição, o sistema de repartição da protecção social.

Quadro 19. Percentagem de agregados familiares cujo rendimento por pessoa é inferior ao limite do "fraco rendimento" por categoria, Polónia, 1981-1990

Ano	Total	Categoria de agregado familiar			
		Operário	Operário agrícola	Camponês	Reformado
1981	14,2	10,6	16,4	16,9	23,3
1989	16,3	13,7	12,3	22,3	26,4
1990	33,2	33,2	28,3	41,8	32,2

Fonte: Gabinete central das estatísticas, Varsóvia; Kordos, *op. cit.*, p. 7.

Para ilustrar a explosão da pobreza, o quadro 19 indica a percentagem de famílias cujo rendimento por habitante se situava abaixo do limite oficial de "fracos rendimentos", na Polónia¹⁶. Como se pode ver, são as famílias operárias aquelas que, comparativamente, foram as mais duramente afectadas pela baixa dos rendimentos. O quadro 20 permite observar a gravidade do fenómeno de marginalização social ao mostrar que, em dez famílias inteiramente dependentes das transferências sociais, oito consideravam que a respectiva situação era má ou muito má; aliás, as coisas ainda se agravaram mais em 1989-90.

Quadro 20. Percentagem de agregados familiares que consideram a sua situação económica como má ou muito má, por categoria Polónia, 1989-1990

Ano	Total	Categoria de agregados familiares						
		Operário	Operário agrícola	Campo-nês	Reformado	Rendimento limitado apenas aos subsídios ¹	Trabalhador do sector privado	Trabalhador independente
1989	22,5	19,6	12,6	14,2	36,6	76,6	18,5	5,4
1990	28,8	25,8	16,1	22,2	41,5	79,2	23,4	11,3

¹ Pessoas ocupadas fora do sector do Estado; "Rendimento limitado apenas aos subsídios": beneficiários de subsídios atribuídos pelo Estado.

Fonte: Gabinete central das estatísticas, Varsóvia, *op. cit.*, p. 7.

Em toda a Europa de Leste e Central, milhões de trabalhadores do sector estatal juntaram-se à massa dos "novos pobres", quer por força da diminuição dos salários,

¹⁶ Infelizmente, estes números não foram calculados com base no rendimento equivalente-adulto, falta que foi rectificada nos inquéritos posteriores. Kordos, K.: "Poverty measurement in Poland", comunicação apresentada na Conferência sobre as prioridades da política social na Polónia, no contexto da ajuda estrangeira, Varsóvia, 11-13 Março, 1992.

quer pela perda das prestações sociais tradicionalmente asseguradas pelas empresas, quer ainda pela diminuição da duração do trabalho ou por férias repetidas não pagas, sendo esta solução aplicada frequentemente na Bulgária, na Roménia e na Rússia, e certamente noutros países também.

A evolução dos mercados de trabalho coincidiu com o aparecimento de um fenómeno de estratificação sócio-económica. Se é certo que o nível real dos salários médios diminuiu muitíssimo, como aliás era de prever, o salário mínimo real baixou ainda mais, enquanto os proventos de uma camada privilegiada cresciam de forma espectacular.

Ao mesmo tempo, os jovens foram empurrados para a pobreza pela longa espera de um emprego ou por terem sido lançados nos ganhos irrisórios da economia "não estruturada" ou até ilegal. Finalmente, um grande número de trabalhadores idosos empobreceu depois de ter sido despedido e foi obrigado a retirar-se da vida profissional antes mesmo de ter atingido a idade da reforma antecipada que prevalecia na região em causa.

A pobreza continuou a espalhar-se por todos os países da região em relação aos quais dispomos de dados e de informações. Não há qualquer sinal que nos permita esperar uma inversão da situação. São estes os elementos a ter em linha de conta na análise das tendências do mercado de trabalho.

Em conclusão, devemos distinguir quatro aspectos característicos do mercado de emprego:

- dado que o nível "relativamente" fraco de desemprego (em relação à queda da produção) só pôde ser atingido pela "retenção de mão-de-obra" e por uma forte redução da mão-de-obra, é legítimo supor que o desemprego "dissimulado" é elevado. Mais cedo ou mais tarde acabará por aparecer. Por isso, nem uma viva retoma conseguiria fazer baixar o desemprego: mas sem retoma, o desemprego corre o risco de aumentar ainda mais;
- o desemprego de longa duração continuará a ser um enorme problema que poderá vir a agravar-se ainda mais sem um relançamento económico;
- a redução da população economicamente activa terá importantes incidências sociais e fiscais. A diminuição constante da taxa de actividade da população que ultrapassou a idade "activa" pode explicar-se quer pelos abandonos voluntários, quer pelas reformas antecipadas impostas aos trabalhadores idosos sem direito aos subsídios de desemprego. Para ambos os casos, devem estabelecer-se regimes de pensões adequados. Contudo, o aumento das relações de dependência tornará ainda mais pesada a carga de sistemas de pensões já sobrecarregados;

- a estrutura do emprego vai sofrer ainda importantes alterações com a reorientação da produção e a reafecção dos recursos.

Nestas condições, as políticas do mercado de trabalho são chamadas a desempenhar um papel cada vez mais importante. Trata-se, essencialmente, de fazer face à evolução estrutural da mão-de-obra e do emprego através da formação e da reciclagem, de ajudar os desempregados de longa duração a encontrarem um emprego, de criar sistemas apropriados de pensões e de subsídios de desemprego, e de reforçar as políticas do mercado de emprego.

As políticas do emprego

O contexto geral

Só um crescimento da produção e a criação de empregos em novas actividades que tirem partido da vantagem comparativa destas economias permitirão resolver finalmente a crise do desemprego generalizado. O processo de transição deverá continuar a contornar o circuito da produção dos bens de equipamento não competitivos e das indústrias ditas "de ponta" que apenas sobreviviam graças aos subsídios e ao seu isolamento em relação ao mercado mundial. É necessário orientá-lo para sectores com maior densidade de mão-de-obra e de qualificação que apresentem uma autêntica vantagem comparativa. A recente evolução das exportações mostra que são indústrias como os têxteis e o vestuário, os produtos alimentares e outros à base de recursos naturais, aquelas que experimentam o mais rápido crescimento. À medida que se for afirmando a função indicativa dos preços do mercado e que forem desaparecendo os subsídios à produção, apresentar-se-ão de forma mais nítida as possibilidades que os mercados internos e mundiais têm para oferecer em matéria de produção concorrencial.

Tal como acontece em relação aos países industrializados e aos países em vias de desenvolvimento, as economias em transição terão que se adaptar às novas saídas da economia mundial. Será uma tarefa particularmente difícil em virtude da extrema distorção das respectivas estruturas de produção e do atraso com que entram na economia mundial. É por essa razão que se encontram muito atrás dos países em vias de desenvolvimento com rendimentos equivalentes, quer seja na participação nas trocas mundiais, quer seja nos fluxos de investimentos directos estrangeiros. Pode verificar-se, por exemplo, que "o volume total de mercadorias exportadas para fora da região pelos países da Europa de Leste e da ex-União Soviética não ultrapassava o das exportações da República da Coreia sozinha"¹⁷.

¹⁷ Banco Europeu para a reconstrução e o desenvolvimento: *Transition Report* (Londres, BERD, 1994).

Um elemento importante do ajustamento consiste na elevação dos níveis de investimento. Esta operação é indispensável para melhorar a infra-estrutura material e criar uma capacidade de produção em novas actividades. Infelizmente, desde o princípio da transição, a formação interna de capital fixo desmoronou-se com a queda da produção. Entretanto, as previsões optimistas, inicialmente alimentadas, a respeito do afluxo de investimentos directos estrangeiros não se concretizaram. Desde 1990, o total das participações não ultrapassou 10 biliões de dólares (para um total de nove países). Além disso, o grosso dos investimentos só aproveitou a um número reduzido de países: as quatro economias em transição consideradas avançadas receberam mais de 90% do volume total dos investimentos, desde 1990, tendo a Hungria e a República Checa partilhado entre si a fatia mais substancial (80%). Dos montantes recebidos por outras economias em transição da ex-União Soviética, o melhor que se pode dizer é que foram insignificantes¹⁸. Esta situação contrasta muito claramente com o crescimento dos investimentos directos estrangeiros de que eram, entretanto, beneficiárias as novas economias industriais da Ásia e da América Latina.

Se existe realmente vontade de resolver o problema do desemprego generalizado, é necessário fazer a todo o custo com que as tendências do investimento melhorem. Para isso, é preciso proceder a reformas e criar um sistema de direitos patrimoniais e de contratos executórios assim como um ambiente macroeconómico estável e mercados financeiros que funcionem bem. Sem isso, os investimentos, sejam eles internos ou estrangeiros, orientar-se-ão para outro lado em virtude dos graves perigos que ameaçam a segurança dos activos e que pesam sobre as perspectivas económicas futuras. Além do mais, é indispensável melhorar a infra-estrutura material por forma a atrair investimentos directos estrangeiros. Um grande esforço deverá também desenvolver-se em matéria de formação e de reciclagem para adaptar o leque das qualificações às exigências das novas estruturas de produção. O conjunto de qualificações próprias da estrutura não competitiva de produção do passado dificilmente poderá responder às exigências dos novos ramos de actividade que tentam encontrar um espaço na economia mundial.

A liberalização das trocas, as privatizações e a reestruturação das empresas deverão, como é claro, prosseguir para fazer com que as estruturas de produção possam tirar proveito da sua vantagem comparativa. Até agora, a liberalização das trocas foi, pois, marcada por bruscas mudanças de orientação. Na Polónia, na Rússia e na Hungria, por exemplo, as primeiras medidas da liberalização, em larga escala, das importações foram neutralizadas pela reintrodução de restrições quantitativas e pelo levantamento selectivo dos direitos alfandegários. Além disso, continuam a existir em numerosos países os controlos à exportação e o retorno obrigatório dos lucros recebidos em divisas

¹⁸ Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa: *Etude sur la situation économique de l'Europe, 1993-94* (New York e Genève, 1994).

estrangeiras. No conjunto das economias em transição, apenas a República Checa e a Eslovénia estão sujeitas à regulamentação do GATT. A privatização e a reestruturação das empresas progrediram mais ou menos depressa conforme os países e assumiram formas diferentes. Embora tenha aumentado consideravelmente a parcela do sector privado na produção e no emprego, ainda há muito por fazer na maior parte dos países.

Um dos aspectos primordiais da política geral, que vai influenciar directamente a situação do emprego, é o ritmo a que a liberalização das trocas, as privatizações e a reestruturação das empresas deveriam progredir. Os partidários de uma evolução rápida pretendem que qualquer medida menos ambiciosa iria comprometer a transição no seu conjunto. Parece-lhes necessário levantar as restrições orçamentais, mesmo ligeiras, e aplicar com rigor a legislação relativa às falências para restaurar o equilíbrio macroeconómico e suprimir os ramos de actividade que exercem uma influência negativa sobre a produção total. Além disso, sustentam que é indispensável reutilizar rapidamente a mão-de-obra ocupada pelas indústrias não competitivas em proveito do sector privado, com vista a conter os aumentos salariais e, portanto, a inflação, e a estimular o esforço de trabalho no seio das empresas.

Os críticos desta posição avançaram, entretanto, outros argumentos, igualmente pertinentes. Em primeiro lugar, consideram que esta abordagem corre o risco de impor custos sociais insuportáveis. Com as taxas de desemprego a oscilarem já entre os 10 e os 15% na maior parte dos países, é de recear que qualquer novo aumento brutal tenha repercussões sociais catastróficas. O nível de vida baixou muito e a miséria generaliza-se. Uma outra vaga de desemprego provocaria novas descidas dos salários reais e acentuaria ainda mais as desigualdades de rendimentos e a pobreza, que já causaram estragos. Tudo isto comprometeria, sem qualquer dúvida, a viabilidade do processo de transição do ponto de vista social e alimentaria a instabilidade política. Um outro ponto importante a reter é que determinadas fases do processo de reforma não podem ser realizadas instantaneamente. A criação de novas instituições eficazes e a reestruturação do mercado dos produtos e do mercado de trabalho exigem um prazo de, pelo menos, alguns anos, mesmo no seio de uma conjuntura mais favorável¹⁹. Empurrar para a falência generalizada antes de se ter organizado um sistema de mercado operacional e um conjunto de incentivos capazes de orientar os agentes económicos não se traduziria necessariamente em verdadeiros ganhos em eficiência. Finalmente, é duvidoso que seja necessário passar por um novo agravamento do desemprego de massa, quer seja para fornecer a mão-de-obra ao sector privado, quer seja para conter as pressões inflacionistas. A verdade é que o sector privado recorre muito mais aos empregados do que aos desempregados para recrutar os seus trabalhadores. Em relação à luta contra a

¹⁹ Bruno, M.: "Stabilization and reform in Eastern Europe: Preliminary evaluation", in Blejer, M.I. e col. (resp. da publicação): *Eastern Europe in transition: From recession to growth*, Washington, Banco Mundial, 1993, pp. 12-38.

inflação, é de notar que muitos dos desempregados actuais, com o tempo, tornaram-se desempregados de longa duração. Como esta última categoria não entra nas estatísticas dos que procuram emprego, podemos interrogar-nos sobre se um novo aumento do número destes viria contribuir realmente para atenuar as pressões inflacionistas.

Seria, portanto, necessário defender uma aproximação mais progressiva da liberalização das trocas, das privatizações e da reestruturação das empresas. Esta solução parece tanto mais pertinente quanto já dispomos dos instrumentos políticos que permitiriam afrouxar temporariamente a reestruturação, embora tendo o cuidado de verificar se a evolução segue na direcção correcta. O que significa contradizer aqueles que pretendem que a escolha é entre "ou tudo ou nada", isto é, entre a reestruturação imediata ou a renúncia a qualquer progresso no sentido da transição.

A aproximação progressiva não deveria apoiar-se na permanência de um protecçãoismo cego e incondicional, concedido sob a forma de créditos preferenciais às empresas do Estado ou de contingentes de importação. Medidas como estas só serviriam para congelar o processo de reestruturação que deve continuar. No entanto, deveria ser concedida uma assistência temporária às empresas que oferecessem garantias de viabilidade, sob a forma de medidas orçamentais transparentes. Mas esta assistência deveria também ser limitada no tempo e subordinada aos progressos verificados em matéria de reestruturação; e deveria obedecer ao princípio de uma redução progressiva do apoio concedido. Mantendo-se firmemente dentro destas grandes linhas, seria possível assegurar uma reestruturação gradual que, apesar de tudo, progrediria a bom ritmo. Colher-se-iam imensas vantagens sociais e políticas para o processo de reforma.

Várias economias europeias em transição aplicaram uma estratégia progressiva: é o caso da Roménia, da Ucrânia e da República Checa. O elemento comum que as une é que, entre 1989 e 1992, o emprego assalariado diminuiu muito menos nestes países do que o PIB.

No entanto, em alguns casos, a aproximação progressiva substituiu a reforma em vez de fazer deliberadamente parte dela. Esta observação é válida, por exemplo, para a Roménia, país onde houve empresas ineficazes que sobreviveram graças a subsídios e no qual só há pouco tempo se iniciou o processo de reestruturação; em 1991, 33% do Fundo Nacional de Subsídio de Desemprego serviu para manter "desempregados técnicos", cujos nomes figuravam ainda nos registos das empresas. Também na Ucrânia, os empréstimos oficiais concedidos às empresas do Estado a taxas reais de juro negativas, juntamente com os subsídios e os empréstimos inter-empresas, mantiveram a taxa anual de declínio do emprego nos sectores colectivo e público ao nível incrivelmente baixo de 3%, entre 1990 e 1993, período durante o qual o PIB desceu 14% ao ano. As férias não pagas e os contratos a prazo, que abrangeram 40% dos assalariados durante o quarto trimestre de 1993, permitiram evitar os despedimentos em

massa – uma espécie de compromisso social e económico. Em compensação, na República Checa, o declínio relativamente lento do emprego no sector público não é, aparentemente, atribuível aos subsídios, mas antes aos atrasos nas privatizações e às restrições salariais. Neste caso, trata-se de uma aproximação deliberadamente progressiva da reforma e não de uma manobra destinada a iludí-la ou a adiá-la.

Relativamente às outras economias europeias, a Polónia e a Hungria são, sem dúvida, aquelas que tomaram as medidas mais drásticas em matéria de despedimentos e de falências; em compensação, a Eslováquia e a Eslovénia (onde os subsídios foram suprimidos e realizados os despedimentos, mas onde os sucessivos governos resolveram não fechar as empresas deficitárias) adoptaram uma posição intermédia.

A evolução da política do mercado de trabalho

Qualquer que seja a estratégia geral de reforma a adoptar pelos países da Europa de Leste e Central, as políticas do mercado de trabalho deverão figurar à cabeça das suas preocupações, durante os próximos anos, em virtude da gravidade do desemprego. A retórica já se antecipou, e raros são os governos que não se declararam já firmemente empenhados em promover uma política "activa" do mercado de trabalho e uma política social. Por causa das restrições orçamentais e de vários outros factores, até à data, os resultados obtidos são relativamente modestos.

Considera-se que cabe às políticas do mercado de trabalho reduzir o desemprego, limitar a fragmentação do mercado de trabalho e corrigir a posição cada vez mais desvantajosa das categorias vulneráveis da sociedade; elas, deveriam também promover a mobilidade – geográfica, profissional e industrial – da mão-de-obra e melhorar a produtividade.

No início do processo de reforma, a primeira reacção de numerosos governos consistiu em promulgar leis-quadro sobre o emprego. Essas leis eram importantes porque instituíam uma base jurídica e administrativa propícia à elaboração de um leque alargado de políticas do mercado de trabalho e previam obrigações em domínios tão diferentes como "o direito a um emprego livremente escolhido", as transferências sociais, as obras públicas ou os programas de formação e de reciclagem associados ao mercado de trabalho. Representavam um primeiro passo para o estabelecimento de um mercado de trabalho regulamentado.

Daqui resultaram algumas tensões, pois tratava-se de saber se a responsabilidade da política geral devia ser centralizada ou descentralizada e se só os governos deviam assumir esta responsabilidade ou confiá-la a um organismo tripartido ou à privatização parcial da política social e do trabalho. Estas discussões não constituem novidade na

Europa Ocidental, mas assumem uma intensidade particular na Europa Central e de Leste, e ainda vão continuar por muito tempo.

A nova paleta das políticas do mercado de trabalho, concebidas para lutar contra o desemprego e criar formas de adaptação aos modos de reestruturação, mostra claramente as enormes dificuldades que terão que ser ultrapassadas durante os próximos anos.

a) A criação dos serviços de emprego

Para funcionarem correctamente numa moderna economia industrial, todas as medidas que se tomem a favor dos recursos humanos devem ter como base uma boa rede de serviços, isto é, uma rede de instituições de colocação e de serviços de apoio. Ora isto não existe em nenhum país da Europa Central e de Leste. Nestes últimos três ou quatro anos, foi feito um enorme esforço no sentido de remediar esta situação – a maior parte das vezes graças a uma ajuda internacional muito generosa. De todos os programas conhecidos até agora, os mais vastos são os que foram realizados na antiga República Democrática Alemã, na Hungria e na Polónia. Nestes dois últimos países, foram criados serviços de emprego no quadro de projectos muito ambiciosos, financiados pelo Banco Mundial, iniciados respectivamente em 1991 e 1992.

Em toda a região em causa, a criação de serviços de emprego – por muito rudimentares que sejam – deveria figurar à cabeça das prioridades, durante muitos anos. Não apenas os antigos centros de colocação exerciam funções diferentes daquelas que competem aos serviços de emprego num mercado de trabalho eficaz, como também o número de eventuais serviços e os efectivos em funcionários eram reduzidos ao mínimo. Na Checoslováquia, por exemplo, só em Novembro de 1990 é que os centros de colocação se tornaram operacionais; em 1991, a Polónia tinha cerca de 400 centros para uma população de mais de 35 milhões de habitantes e a Hungria possuía apenas 160 para uma população de mais de 10 milhões de habitantes. No final de 1991, a Polónia dispunha de 49 centros de *voïvodie* (equivalente a um departamento) e de 356 postos locais (de distrito), que ocupavam, no total, 7 630 funcionários. Dado que a Polónia contava então com 2,2 milhões de desempregados, a proporção era, pois, de um funcionário para 321 desempregados²⁰. Em 1993, cada funcionário de um centro de colocação devia, em média, assumir a responsabilidade por mais de 200 desempregados, na Bulgária e na Hungria. Actualmente, calcula-se que, na Europa Ocidental, a média é de cerca de um funcionário para 1 000 trabalhadores à procura de emprego; na Europa Central e de Leste, esta média situa-se um pouco acima da proporção de um funcionário para 10 000 pessoas à procura de emprego. No início do

ano de 1993, a Rússia possuía 2 400 centros de colocação para uma população activa de mais de 80 milhões de pessoas. Estes números permitem entrever a gravidade do problema e mostram até que ponto é difícil estabelecer um conjunto de políticas eficazes ou justas.

b) A formação profissional, a formação de reconversão e a formação no local de trabalho

Os países da Europa Central e de Leste atribuem hoje em dia uma grande importância à formação²¹. São indiscutivelmente necessários diversos tipos de formação e de reciclagem, mesmo se certos políticos e analistas depositam demasiada confiança na capacidade da formação para reduzir o desemprego, aumentar a mobilidade da mão-de-obra, relançar a produtividade e reintegrar as categorias desfavorecidas na população activa.

Em primeiro lugar, no que diz respeito ao ensino geral e ao ensino profissional, ouve-se muitas vezes afirmar que, na maior parte dos países da região, o nível de ambos é aceitável e por vezes ultrapassa mesmo os padrões internacionais. Este quadro é talvez um pouco enganador. Alguns observadores põem em dúvida a qualidade do ensino profissional e, cerca do final dos anos oitenta, eram claros os sinais que mostravam que o número de beneficiários tinha baixado. Mais impressionante ainda é o declínio observado na Rússia desde há vários anos²².

Os sistemas em vigor são também censurados por estarem demasiadamente orientados em função dos empregos disponíveis, quando o período actual de reestruturação e o mercado de trabalho internacional dos anos noventa exigem uma estrutura educativa flexível e de largo espectro.

Em segundo lugar, a formação em empresa, incluindo a reciclagem, deverão ser reforçadas em toda a região na medida em que isso possa permitir a numerosos trabalhadores o abandono dos ramos de actividade em declínio e das empresas moribundas e o ingresso em novas formas de emprego. No entanto, entre 1991 e 1993, verificou-se que, na Europa Central e de Leste, um grande número de empresas industriais tinha sacrificado a formação e assim realizado economias relativamente fáceis que lhe tinham permitido escapar à pressões financeiras cada vez mais fortes. Na Rússia, o recurso a cortes deste género acentuou o declínio que já vinha sendo notado

²⁰ Szurmaki, A. "Infrastructure of the labour market", comunicação apresentada na Conferência sobre as prioridades da política social na Polónia no contexto da ajuda externa, Varsóvia, 11-13 Março, 1992.

²¹ Para a Hungria, ver, por exemplo, Nesporova, A.: "The Hungaria labour market in 1993", *op. cit.*

²² Em 1980, em cada 10 000 jovens em idade escolar, 219 estavam inscritos numa universidade; em 1991, a relação passou de 186 para 10 000. Em 1980, para uma população de 10 000 jovens, apenas 190 estavam inscritos em escolas técnicas especializadas; ver Standing, G.: *Mysteries of unemployment in Central and Eastern Europe*, Genève, BIT, 1994, documento policopiado.

há vários anos na formação em geral. Numerosas empresas reduziram o volume dos créditos atribuídos à formação e muitas delas encerraram os institutos que patrocinavam tradicionalmente. Do inquérito sobre a flexibilidade da mão-de-obra, realizado pelo BIT, em 1992, ressalta que uma em cada cinco empresas industriais que dirigiam um instituto de formação em 1990, encerrou-o antes do final do primeiro semestre de 1992²³.

Nestas condições, é indispensável que os poderes públicos possam intervir mais directamente, separando, sempre que necessário, os institutos de formação das unidades de exploração e administrando-os directamente ou incitando as associações locais de empresas a financiá-los em conjunto com as autoridades governamentais, talvez numa base tripartida, de forma a levar devidamente em consideração as perspectivas e as capacidades dos trabalhadores. Foi o que, aliás, resolveram fazer as autoridades alemãs, em 1991, por intermédio de um organismo de privatização, a *Treuhandanstalt*. Os outros países bem podiam seguir este exemplo, dado que os gigantescos institutos de formação centralizada já não correspondem às exigências do mercado de trabalho flexível dos anos noventa.

Em terceiro lugar, a formação de reconversão, isto é, os programas concebidos para dar cursos de formação e de reciclagem aos excluídos do emprego, revela um grave atraso. Ainda que os dados disponíveis sejam fragmentários, calcula-se que, em 1990, apenas uma percentagem de 1% dos desempregados registados na Polónia participou em programas de formação; na Hungria, a percentagem correspondente era melhor, embora continuasse fraca, pois apenas subia a 8,7%; na Checoslováquia, no princípio de 1991, estes programas atingiam apenas 0,4% dos desempregados inscritos, contra 3,9% na Bulgária. Aparentemente, sabe-se muito pouco acerca da taxa de abandono ou de contratação dos estagiários. Mas a tendência geral foi a de negligenciar este tipo de formação na região.

Não há qualquer sinal que nos permita pensar num crescimento rápido da formação de reconversão, em 1991 ou 1992, apesar da vontade manifestada nesse sentido. Em 1991, como em 1990, na maior parte dos países, a percentagem de desempregados registados que participaram em cursos de formação não atingia 1%, à excepção da Hungria, embora a percentagem de desempregados inscritos em programas de formação patrocinados pelo Estado tenha passado de 8,7%, em 1990, para 2,9%, em Junho de 1992, altura em que cerca de 17% de jovens sem emprego no final da escolaridade participava neles.

²³ Standing, G.: "Recruitment, training and human resource developments in Russian industry", comunicação 5, apresentada nas conferências sobre a reestruturação do emprego na indústria russa, Moscovo e São Petersburgo, 21-28 Out. 1992.

Para explicar o pouco sucesso destes programas, podemos avançar diversas razões. A mais importante prende-se, talvez, com a incerteza que a reestruturação económica fez pairar sobre o tipo de reciclagem necessária aos trabalhadores, como, aliás, o fez notar um grande número de observadores, quer na Polónia, quer noutros países.

Finalmente – e é este o aspecto mais chocante – apenas uma percentagem insignificante do número crescente de russos que se inscrevem como desempregados é orientada para estes programas de formação, e as restrições financeiras de que enferma este sector, como muitos outros, comprometem cada vez mais o desenvolvimento da formação dispensada no quadro do mercado de trabalho.

Em resumo, existe um desfasamento inquietante entre os compromissos tomados em matéria de formação e a realidade, apesar da enorme importância com que esta é considerada pelos dadores estrangeiros.

c) As obras públicas

Uma outra política do mercado de trabalho que talvez suscite esperanças excessivas na Europa Central e de Leste é a que consistiu em criar directamente empregos de curta duração nos estaleiros de obras públicas. Esta vontade de promover as obras públicas ressalta claramente das reformas legislativas, nomeadamente da lei sobre o emprego promulgada na URSS em 1991, tal como das leis equivalentes publicadas em 1989 e 1991, na Polónia.

No entanto, é deplorável a ausência de grandes programas de obras públicas durante os dois últimos anos, o que pode parecer uma ironia do destino, se pensarmos na longa tradição de serviço social e de trabalho não produtivo que prevalece na região.

A verdade é que poderiam ser introduzidas muitas melhorias sociais e infra-estruturas em todos os países da região, nomeadamente no plano ecológico, e os programas de obras públicas poderiam constituir uma boa política regional de ajustamento. No entanto, na prática, a maior parte dos países absteve-se de recorrer a elas, por falta de procedimentos institucionais devidamente desenvolvidos e de recursos públicos suficientes.

d) As outras medidas que visam a procura

De entre as outras medidas experimentadas ou consideradas na Europa Central e de Leste para estimular o emprego e sair das crises do mercado de trabalho provocadas pela reestruturação, convém citar o conjunto de subsídios e de créditos propostos para encorajar a criação de pequenas empresas e, nomeadamente, o trabalho independente. Diga-se, de passagem, que o crescimento das novas empresas foi entravado pela falta de créditos, de competências comerciais e de experiência em matéria de criação e de gestão de empresas. Mas não se deve cometer o erro de atribuir as culpas à falta de espírito empresarial, pois isso seria esquecer que a maior parte dos países da região assistiu, durante inúmeros anos, ao florescimento de uma "economia paralela" no quadro do antigo sistema.

Desde 1989, numerosos governos prodigalizaram a ajuda financeira assim como uma assistência técnica de base para a criação de novas empresas, e assim proliferaram os pequenos estabelecimentos. Um dos problemas que se põem reside no facto de que a maior parte dessas pequenas unidades de exploração parece ter-se desenvolvido no sector dos serviços de fraca produtividade, em actividades à margem da legalidade ou noutros tipos de trabalhos caracterizados pela falta de segurança, o que explica a elevada taxa de insucesso dessas empresas. A economia "mafiosa" propaga-se sem encontrar qualquer obstáculo, paralelamente à "economia de quiosque", igualmente próspera. De facto, a actividade económica não estruturada que hoje em dia tende a impor-se consiste essencialmente em pequenas profissões de subsistência exercidas na rua e pouco lucrativas.

Uma outra política que conta numerosos partidários consiste em recorrer aos subsídios salariais no propósito imediato de manter os trabalhadores nos respectivos postos de trabalho e assim conseguir travar o processo de desmantelamento do emprego. Em 1991, por exemplo, o governo polaco lançou uma política salarial que pretendia, entre outras coisas, preservar os empregos pouco remunerados, e as autoridades da Bulgária propuseram, em 1992, subvencionar as empresas do Estado durante o período em que elas conseguissem manter o volume de emprego anterior. Em alguns países, os trabalhadores aceitaram de má vontade ver os seus salários reduzidos ou gozar férias, pagas ou não, para conservar os respectivos postos de trabalho numa empresa subsidiada pelo Estado. Paradoxalmente, isto contribuiu para desenvolver o desemprego oculto, nomeadamente na Polónia e na Bulgária. Aos olhos dos trabalhadores, esta solução tinha um certo interesse, na medida em que lhes permitia, pelo menos, conservar o direito aos subsídios dados pela empresa.

Enquanto medidas de transição, os subsídios salariais poderiam reprimir a vaga de despedimentos que a reestruturação exige e talvez abrandar a recrudescência anunciada da emigração em massa. Para o governo, o custo é menor do que à primeira vista poderá

parecer, na medida em que teriam que ser pagos subsídios de desemprego a muitos daqueles que, de outra forma, teriam sido despedidos, e também na medida em que um salário mais elevado permitiria, pelo menos em relação a alguns trabalhadores, cobrar impostos e receber os descontos da segurança social. De todos os programas, os mais prometedores são aqueles que combinam os subsídios com medidas de reciclagem ou de criação de empresas.

De qualquer forma, todos os programas de emprego e de subsídios salariais têm os seus inconvenientes: é sabido, nomeadamente, que eles podem representar um "peso morto" (quando subsidiam empregos que teriam sempre que existir) e que podem ter efeitos de "substituição" (que se traduzem pela substituição de assalariados que ocupam empregos permanentes por trabalhadores titulares de empregos subsidiados). Os críticos argumentarão que estes programas constituem uma distorção do mercado e um entrave às reformas essenciais do mercado de trabalho e que abrandam a disciplina necessária às negociações salariais. Em resumo, não podem constituir uma panaceia.

e) As medidas que visam reduzir a oferta

De acordo com a prática adoptada na Europa Ocidental aquando das crises provocadas pelas reestruturações dos anos setenta e oitenta, uma das medidas mais frequentemente utilizadas na região para ultrapassar as dificuldades do mercado de trabalho nascidas durante a "transição" consistiu na redução da oferta global de mão-de-obra, pelo menos para certas categorias de trabalhadores. Por exemplo, foram criados programas destinados a fazer aumentar o número de inscrições de jovens nos estabelecimentos de ensino, a convencer as mulheres a prolongarem as licenças de parto e a incitar os trabalhadores de 50 anos e mais a pedirem a reforma antecipada.

No caso das mulheres, a taxa efectiva de actividade foi reduzida por vários meios indirectos como, por exemplo, o encerramento de infantários instalados na empresa ou financiados pelo empregador²⁴. As mulheres foram também persuadidas a gozar uma licença de parto mais prolongada, o que contribuiu para a redução da taxa de desemprego registado, como foi o caso de Checoslováquia²⁵.

No que diz respeito aos trabalhadores idosos, há já muito tempo que existem os regimes de reforma antecipada na Europa Central e de Leste, onde representam uma grande parte das despesas em pensões – um terço na Polónia, por exemplo. Não é possível alargar mais esta política. Uma das críticas que se podem dirigir a estas medidas é que elas conferem uma certa legitimidade às discriminações exercidas contra

²⁴ Lado, M.: "Women in the transition to a market economy: The case of Hungary", comunicação apresentada durante um seminário regional realizado em Viena, em Abril de 1991.

²⁵ Tómes, I.: "La réforme sociale: pierre angulaire de la nouvelle structure économique de la Tchécoslovaquie", *Revue internationale du Travail*, vol. 130, nº2, 1992, pp. 209-216.

os trabalhadores com cinquenta ou mesmo quarenta anos, o que vai fragilizar ainda mais o já precário nível de vida destes e comprometer qualquer política de reciclagem ou de reconversão.

Em contrapartida, seria bom que os responsáveis políticos encarassem medidas destinadas a aumentar as perspectivas de emprego da mão-de-obra mais idosa no quadro de um programa de luta contra a pobreza e de uma política racional a longo prazo. Como em todos os outros países industrializados não integrados nesta região, é absolutamente necessário desenvolver a mais longo prazo a actividade dos trabalhadores idosos, considerando o "envelhecimento" da população e a imperiosa necessidade orçamental de travar o aumento da relação entre inactivos e activos.

f) A valorização dos recursos humanos e a protecção social

As estratégias de valorização e de reajustamento dos recursos humanos não podem ser dissociadas do dispositivo geral das pensões da segurança social. O sistema herdado pela Europa Central e de Leste é, sob este ponto de vista, bastante característico. De uma forma genérica, a política social era, nesta região, simultaneamente global, centralizada e estreitamente relacionada com o emprego nas empresas do Estado, que eram os principais fornecedores das prestações sociais, que iam desde os infantários e os cuidados de saúde até à formação e às pensões. Todos estes benefícios eram considerados como direitos dos trabalhadores e, em teoria pelo menos, não dependiam do mercado de trabalho.

A modificação mais radical ocorrida nestes três últimos anos consistiu na adopção de uma política de grande envergadura destinada a reduzir estes benefícios e a substituí-los por uma "rede de protecção social", com base nos conselhos concertados das instituições financeiras de Bretton Woods. Esta transformação teve numerosas e profundas repercussões nas políticas de valorização dos recursos humanos. O raciocínio era o seguinte: para reduzir as despesas públicas e o défice orçamental, era preciso direccionar as prestações sociais para os carenciados, por forma a que só beneficiassem delas os que fossem considerados merecedores ou que delas tivessem necessidade. Infelizmente, a realidade não é tão simples como parece.

De facto, a "rede de segurança" pressupõe uma selecção mais rigorosa daqueles que têm direito à protecção social e um sistema de atribuição mais estreitamente ligado ao nível dos recursos. Este ponto de vista foi encarado pela maioria das formas de protecção social, mas limitar-nos-emos aqui a mostrar como este princípio foi aplicado aos subsídios de desemprego e às outras políticas do mercado de trabalho que procuram valorizar os recursos humanos. No fundo, é de reear que uma perspectiva muito centrada sobre as transferências, assentando em critérios complexos e sistematicamente

sujeita às condições de recursos, não seja compatível com a instauração de uma rede de segurança social eficaz. Além disso, não se sabe ainda em que medida é possível fazer tal direccionamento numa conjuntura marcada por uma taxa de inflação elevada e imprevisível, sem, pelo menos, criar graves dificuldades administrativas e sem prejuízo da justiça social.

No que diz respeito ao subsídio de desemprego, a maior parte dos novos governos instaurou regimes de indemnização relativamente generosos no início do processo de reforma, mesmo se, em certos casos, houve a tendência para adoptar depressa demais determinados regimes ocidentais que funcionavam mal num Estado vizinho e que já tinham dado provas de ineficácia em períodos de profunda reestruturação. Sob pressão dos conselheiros estrangeiros e das restrições orçamentais impostas, os sucessivos governos iniciaram, no entanto, a remodelação dos respectivos regimes, nomeadamente através de condições de atribuição mais rigorosas. Os problemas que daí resultaram são por demais conhecidos. Aos critérios existentes vieram acrescentar-se condições de recursos e de comportamento, e foram fixados limites ao direito aos subsídios, de forma que foram muitos os desempregados a serem privados de indemnização e a ter necessidade de uma ajuda social (que, eventualmente, podiam não receber)

Como em muitos outros aspectos, a Polónia foi pioneira neste domínio, e as reformas provocaram indiscutivelmente um novo agravamento da pobreza associada ao desemprego. Já em 1991, isto é, antes da aplicação da primeira vaga de grandes reformas, os rendimentos de cerca de 93% do conjunto das famílias afectadas pelo desemprego situavam-se abaixo do mínimo social ou do limiar da pobreza²⁶. No entanto, na altura, uma das razões que podiam ser aduzidas a favor de uma redução do montante das prestações sociais e de um reforço das condições de atribuição das mesmas era o receio de que estas dissuassem os desempregados de procurar trabalho. Em Agosto de 1991, o montante de subsídio de desemprego correspondia, em média, a 53% do salário médio e, de acordo com as estimativas oficiais, apenas dois terços dos desempregados inscritos chegavam a recebê-lo²⁷.

Seguidamente, nos termos da lei sobre o emprego, de Dezembro de 1991, os direitos ao subsídio foram gravemente reduzidos. O desempregado inscrito só tinha direito ao subsídio durante o período máximo de doze meses, e ficava privado dele se não tivesse estado ocupado durante, pelo menos, 180 dias no ano anterior; estavam previstas derrogações para o caso de estudantes em final de escolaridade, depois de um prazo de carência de três meses, assim como para os jovens após o serviço militar e para as mulheres chegadas ao final da licença de parto. O nível dos subsídios baixou para 36%

²⁶ Kabaj, M.: "Elements of programmes for counteracting unemployment", *Rynek Pracy* (boletim mensal do Ministério do Trabalho e da Política Social), Jan. 1992, pág. 30.

²⁷ Sob o regime anterior, um desempregado recebia 70% da sua remuneração anterior durante os primeiros três meses, 50% durante os seis meses seguintes e 40% após nove meses. Ver Standing, *op. cit.*

da remuneração média recebida durante o anterior trimestre do ano, o que, num clima de inflação, correspondia a menos de um terço da remuneração média da altura. A contar da entrada em vigor desta lei, os trabalhadores que abandonassem deliberadamente o emprego ou que fossem despedidos por motivos disciplinares ficavam privados do subsídio durante três meses, tal como o desempregado que recusasse uma oferta de emprego. Estas medidas, nomeadamente a que consistia em fixar a duração máxima de um ano de direito ao subsídio, deviam oficialmente permitir a redução para cerca de 40% da fracção de desempregados abrangidos por estes magros subsídios, depois de Novembro de 1992²⁸.

Na realidade, mais de 400 000 desempregados perderam este direito no final de 1992, o que trouxe como consequência imediata para 48% dos desempregados inscritos a privação de qualquer subsídio de desemprego²⁹. Esta política de extinção deliberada dos direitos aos subsídios continuou ao longo do ano de 1993, e teve certamente incidências nos resultados das eleições gerais.

Independentemente das consequências nefastas que esta política acarretou para os desempregados polacos, é de sublinhar que as autoridades russas que tutelam o mercado de trabalho também se deixaram seduzir pelo novo sistema de indemnização dos desempregados instaurado na Polónia, e que os outros países da região lhe seguiram as pisadas.

Com o crescimento rápido do desemprego de longa duração, a percentagem de desempregados protegidos pelos regimes de indemnização arrisca-se a diminuir. São numerosos os sinais que deixam adivinhar uma crise iminente. O financiamento dos subsídios de desemprego exige cada vez mais recursos, o que levou os poderes públicos a restringir as condições de atribuição e a elevar as taxas de contribuição, ao mesmo tempo que levava os empregadores e os trabalhadores a procurarem escapatórias. Por outro lado, é cada vez maior o número de desempregados privados do direito aos subsídios e os que a ele têm direito recebem um montante cada vez mais reduzido.

Desta forma, em 1990, os créditos atribuídos à formação, às obras públicas e a outras medidas equivalentes representavam perto de um terço das despesas totais consagradas à luta contra o desemprego na Polónia; em 1991 e em 1992, foram reduzidos para um quinto, a pretexto de que os subsídios de desemprego absorviam o essencial dos recursos disponíveis. Foi assim que na Bulgária, no final do primeiro semestre de 1992, os pagamentos efectuados a título de transferências sociais representavam 91% do

²⁸ Ksiezopolki, M.: "Social policy in Poland in the period of political and economic transition: Challenges and dilemmas" (projecto, Out. 1992), pág.17. Antes das eleições que ocorreram em finais de 1993, o ministro de Estado de então já tinha confirmado estas projecções e pensado tomar medidas de recuperação, nomeadamente a de suprimir a condição dos doze meses nas zonas mais afectadas pelo desemprego.

conjunto das despesas cobertas pelo Fundo de Formação Profissional e de Luta contra o Desemprego, enquanto as medidas "activas" só faziam parte desse conjunto na percentagem de 1,5%. Na Hungria, em 1992 e em 1993, o conjunto das medidas chamadas "activas" (que abrangiam nomeadamente a formação profissional, as obras públicas, os subsídios ao emprego e as medidas de gestão da crise) não representavam mais de 14,6% das despesas públicas consagradas à luta contra o desemprego, em contraste com 69,2% em 1989 e 62,2% em 1990³⁰.

O problema prende-se, em parte, com o facto de as autoridades e numerosos conselheiros ligados aos ministérios interessados dos países da região terem tendência a considerar que a formação e outras medidas corolárias destinadas aos desempregados fazem concorrência à garantia de um rendimento suficiente. As políticas de valorização dos recursos humanos deveriam ser tratadas em separado, como um complemento indispensável da segurança social. Sem isso, as contradições e o sub-desenvolvimento das políticas do mercado de trabalho daí resultantes mais não farão do que agravar-se.

g) O papel das relações profissionais no processo de transição

Os novos sistemas de relações profissionais das economias em transição encontram-se ainda em fase de gestação. Desde o princípio do período de transição, as principais formas de relações profissionais nos países interessados consistiram em consultas e negociações tripartidas, conduzidas à escala nacional. Esta a razão pela qual, em virtude da longa tradição de controlo centralizado e das dificuldades inerentes ao processo de transição, os governos de numerosos países em transição pretendiam exercer um controlo relativamente estrito sobre a evolução económica e social. Ora esse controlo torna-se praticamente impossível num contexto de relações profissionais totalmente descentralizadas. Nestas condições, não havia outra solução senão centralizar completamente as relações profissionais visto que as novas organizações de empregadores em geral não pensam constituir parceiros eficazes aos níveis sectorial ou regional. Uma outra razão importante é que a experiência dos países da Europa Ocidental mostrou que as consultas e as negociações tripartidas contribuíam frequentemente para atenuar as tensões sociais quando é difícil o ajustamento. Esperava-se, portanto, que tais consultas e negociações facilitassem também o processo de transição na Europa Central e de Leste, mobilizando um apoio à evolução política e económica em curso e tornando mais fácil a aceitação dos custos sociais inerentes: se todas as partes estivessem comprometidas nas decisões, o processo de transição teria

²⁹ Departamento central do Plano: *Poland 1992: The social and economic situation* (Varsóvia, 1993, documento policopiado), pág. 7.

³⁰ Foti, K.: "Rising unemployment in Hungary: Causes and remedies" (Budapeste, Instituto para a Economia Mundial, documento de trabalho n° 24, Agosto, 1993) p. 19.

mais possibilidades de vir a ser aceite como justo por todos os interessados e de ser eficazmente realizado.

Na maioria das economias em transição, incluindo a Federação Russa, a Ucrânia, a Hungria, a Bulgária e a República Checa, as negociações e as consultas tripartidas nacionais deste tipo desenrolaram-se no seio de organismos especialmente criados para esse efeito. No entanto, houve importantes negociações e consultas que se realizaram fora desses organismos, nomeadamente as que levaram à assinatura do Pacto Polaco das Empresas Estatais, de 1993.

Os principais domínios nos quais as consultas e as negociações tripartidas nacionais representaram um papel dizem respeito à preparação da legislação laboral, à concepção das políticas salariais, à elaboração das políticas públicas relacionadas com outras questões económicas e sociais e, mais raramente, à regulamentação de graves diferendos laborais. Em relação a este último domínio, há um exemplo que ocorre imediatamente: é o regulamento, criado em Outubro de 1990 pelo organismo tripartido húngaro, da greve dos motoristas de taxi e dos camionistas, sem dúvida o mais dramático conflito laboral ocorrido no país nestes últimos anos. Noutros domínios, algumas negociações tripartidas assumem frequentemente a forma de consultas feitas pelo governo aos parceiros sociais. No entanto, num certo número de casos, conduziram a verdadeiras decisões ou acordos. Por exemplo, o organismo tripartido húngaro toma decisões respeitantes ao salário mínimo garantido. De igual forma, as questões salariais são frequentemente objecto de negociações tripartidas num certo número de países da Europa Central e de Leste – nomeadamente na Bulgária, na Hungria, na Polónia e na República Checa. Estes acordos procuram, essencialmente, estabelecer um equilíbrio entre a necessidade de uma moderação salarial e a obrigação de assegurar aos trabalhadores salários aceitáveis, ao mesmo tempo que se esforçam por abolir progressivamente as medidas de controlo dos salários impostas pelo governo. Na Hungria e na Polónia, por exemplo, foi assinado um certo número de importantes acordos respeitantes a toda uma gama de problemas não salariais, procurando, particularmente, levar a cabo políticas activas relativamente ao mercado de trabalho e assegurar a protecção social dos trabalhadores.

Já foi sublinhado que as consultas e as negociações tripartidas realizadas nos países em transição apresentavam graves lacunas decorrentes da fraca capacidade de manobra numa situação económica difícil, da ausência de uma representação suficientemente forte e de parceiros sociais eficazes e do ainda insuficiente espírito de cooperação necessário a consultas e negociações tripartidas eficazes³¹. Também já foi sublinhado que as consultas e as negociações tripartidas nos países em transição tiveram como

³¹ Héthy, L.: "Tripartism — its chances and limits in Central and Eastern Europe", *Transformation of the industrial relations in Central and Eastern Europe*, IIRA 4th Regional Congress, Helsínquia, 24-26 Agosto 1994.

objectivo essencial o tratamento das consequências sociais, a curto prazo, da reforma económica e que não conseguiram chegar a verdadeiros pactos económicos e sociais que reflectissem uma autêntica participação de todos os interessados na elaboração de uma estratégia económica e social a longo prazo³². Há, certamente, muito de verdadeiro nestas asserções. No entanto, mesmo na Europa Ocidental, as consultas e as negociações tripartidas têm ainda de fazer face a problemas deste tipo, se bem que apresentem menor acuidade. Mas o mais notável é que, apesar de todos os limites, as consultas e as negociações tripartidas deram, sem dúvida, uma contribuição importante e talvez indispensável ao processo de transformação da Europa Central e de Leste, integrando na região uma certa dimensão social e assegurando, assim, um mínimo de paz social. É muito provável que, no futuro, venham a representar ainda um papel semelhante, e devem ser envidados todos os esforços para aumentar a sua eficácia.

³² *Ibid.*

4 QUARTA PARTE

Os países industrializados

O desemprego nos países industrializados: uma análise descritiva

O desemprego começou a crescer nos países industrializados na sequência da primeira crise petrolífera, com a redução para metade da taxa de crescimento da actividade económica. Apenas o Japão e os países da AELE¹ (Áustria, Finlândia, Noruega, Suécia e Suíça) escaparam a esta tendência (gráfico 10). Durante as duas últimas décadas, o desemprego aumentou regularmente na Comunidade Europeia, excepto durante o período de 1986-1990, enquanto nos Estados Unidos foi flutuante e se desenvolveu de forma brutal, desde o final dos anos oitenta, nos países da AELE.

A comparação das evoluções nacionais dos diferentes elementos explicativos do desemprego dá-nos várias indicações. A primeira é que o crescimento económico foi mais ou menos o mesmo, entre 1974 e 1994, no conjunto dos países industrializados. De facto, a manutenção ou o regresso do pleno emprego foram conseguidos por meios muito diferentes, conforme os países. No seio da AELE, o aumento relativamente fraco da população activa foi absorvido, em grande parte, pelo desenvolvimento do emprego público. Nos Estados Unidos, a criação de emprego manteve-se bastante dinâmica, em detrimento, é verdade, dos ganhos de produtividade². O aumento forte e duradouro do desemprego nos países da União Europeia abrange igualmente realidades muito diferentes. A inversão dos fluxos migratórios, importantes nos anos sessenta entre o Sul (Itália, Espanha, Portugal, Grécia) e também, em certa medida, a Irlanda, e o Norte da Europa, representou um papel de primeira grandeza no quadro de um crescimento económico desacelerado de forma duradoura. Face a um crescimento sustentado da população activa, a criação de empregos nos países do Sul, mais rápida, no entanto, que nos anos sessenta, não foi suficiente para manter o pleno emprego. Em compensação, os países do Norte beneficiaram de um aumento mais moderado da população activa, mas,

¹ Ao longo deste capítulo do relatório, a sigla "AELE" servirá para designar os países que foram membros desta associação durante a maior parte do período considerado.

² A noção de produtividade do trabalho utilizada neste capítulo é o produto da seguinte equação:

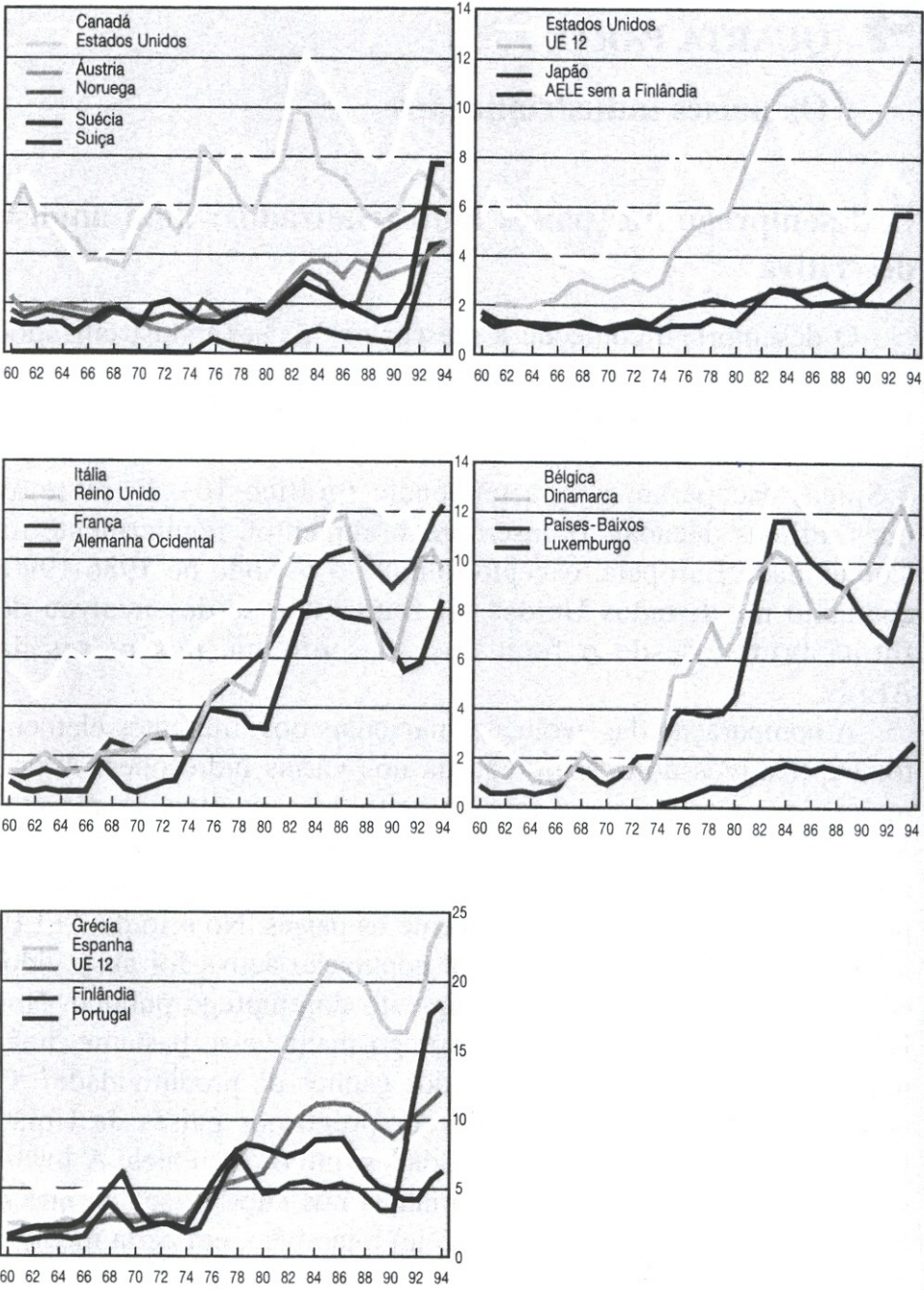
$$\text{Produtividade do trabalho} = \frac{PIB}{Emprego}$$

de onde: crescimento do PIB = crescimento do emprego **vezes** crescimento da produtividade do trabalho.

Para uma dada taxa de crescimento económico, a criação de empregos pode ser elevada e a produtividade do trabalho fraca, ou o inverso.

como os ganhos de produtividade se mantiveram importantes, a criação de empregos foi aí bastante fraca, até mesmo nula, durante os últimos vinte anos.

Gráfico 10.
Taxa de desemprego dos países industrializados, 1960-1994 (em percentagem)



Fonte: OCDE, *Perspectives économiques* (Junho 1994) e suplemento.

Finalmente, se é verdade que o desemprego flutuou, desde o início dos anos sessenta, à volta dos 6% nos Estados Unidos, enquanto no Japão se manteve quase inalterado, em relação à Europa o esquema é muito diferente. Podemos aí distinguir três períodos:

- de 1974 a 1985, o desemprego cresceu de forma pronunciada na Europa comunitária na sequência de cada uma das recessões provocadas pelas crises petrolíferas, sem por isso diminuir nas fases de retoma; nos países da AELE manteve-se muito estável;
- de 1986 a 1990, a notável diminuição do desemprego comunitário pode ser imputada à retoma económica que se seguiu à contra-crise petrolífera, provocando a criação de numerosos empregos num contexto de desaceleração do crescimento da população activa;
- finalmente, o período de 1990-1994, com a enorme recessão que afecta o conjunto da Europa, assiste à anulação de todas as melhorias do período anterior no que diz respeito ao mercado de trabalho: em 1994, o desemprego atingiu, ou mesmo ultrapassou, o nível de 1985 na maior parte dos países europeus; sob o efeito simultâneo do marasmo na ex-URSS, que afectou essencialmente a Finlândia, da forte e duradoura recessão conjuntural na Suécia (com uma crise comparável à dos anos trinta) e das recessões na Noruega e na Suíça, o desemprego aumenta brutalmente na AELE.

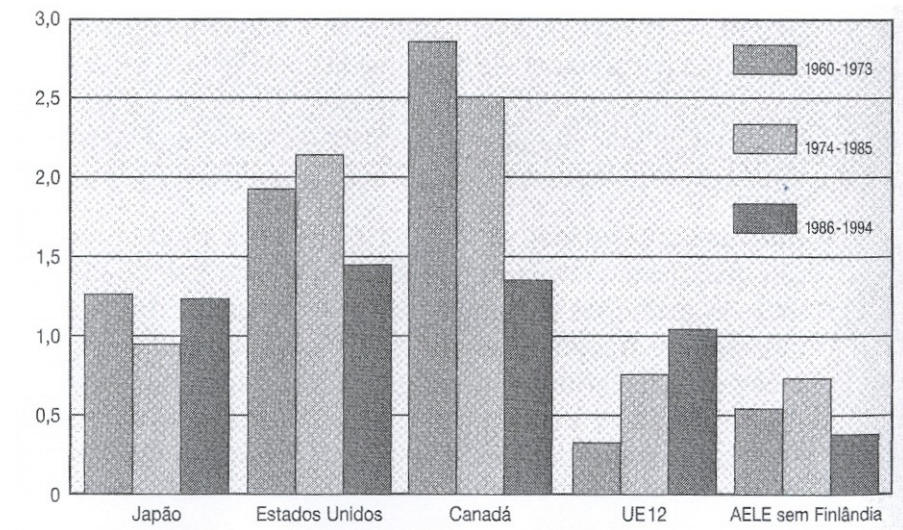
Crescimento demográfico e evolução das taxas de actividade

Apesar da desaceleração do crescimento demográfico, o crescimento da população activa manteve-se geralmente expressivo nos anos setenta e até cerca de 1985 (gráfico 11), sob o efeito simultâneo:

- do aumento da população em idade de trabalhar (por motivo da chegada ao mercado de trabalho das gerações numerosas do pós-guerra e da deformação da pirâmide de idades provocada pela quebra da fecundidade);
- da inversão dos saldos migratórios nos países da Europa do Sul e na Irlanda;
- do crescimento das taxas de actividade na América do Norte e, em menor medida, na Escandinávia.

Gráfico 11.

**População economicamente activa dos países industrializados
(taxa de crescimento média anual, em percentagem)**



Fonte: OCDE, *Perspectives économiques* (Junho 1994) e suplemento.

A partir de 1985, o crescimento da população activa abrandou consideravelmente sob o efeito da baixa da natalidade dos princípios dos anos setenta. Apenas a Alemanha, em virtude da reunificação e da imigração maciça proveniente dos países da Europa de Leste, e alguns países que tiveram uma elevada taxa de actividade (Países-Baixos, Espanha, Suíça, Áustria) assistiram a uma aceleração do crescimento da oferta de trabalho durante a última década. Em relação ao conjunto da União Europeia, o crescimento da população activa conheceu uma aceleração graças ao efeito aritmético da anexação da parte oriental da Alemanha; Em compensação, se excluirmos este efeito, verificamos que a oferta de trabalho abrandou na União Europeia. O fenómeno ainda é mais evidente na Escandinávia, onde a população activa tem vindo a diminuir. Na globalidade, os anos noventa vão registar simultaneamente uma nítida desaceleração das entradas no mercado de trabalho e um envelhecimento da população activa no conjunto dos países industrializados.

Relativamente ao período de 1974-1994, foi nos Estados Unidos e no Canadá que o crescimento da população activa se mostrou mais acentuado, tendo atingido 2% por ano entre 1974 e 1994. Nos países da Europa do Sul e na Irlanda, o aumento atingiu entre 0,8% e 1,3% por ano, por motivo da inversão dos fluxos migratórios, enquanto nos países do Norte da União Europeia, onde a subida das taxas de actividade feminina foi compensada pelo prolongamento da escolaridade e pela redução da taxa de actividade para além dos 55 anos, o aumento só atingiu entre 0,4 e 0,6%. Em certos países, como a França, a evolução das taxas de actividade teve um nítido impacto negativo sobre o crescimento da população activa, em parte por causa das medidas tomadas, num contexto de desemprego persistente, para agir directamente sobre a oferta de trabalho

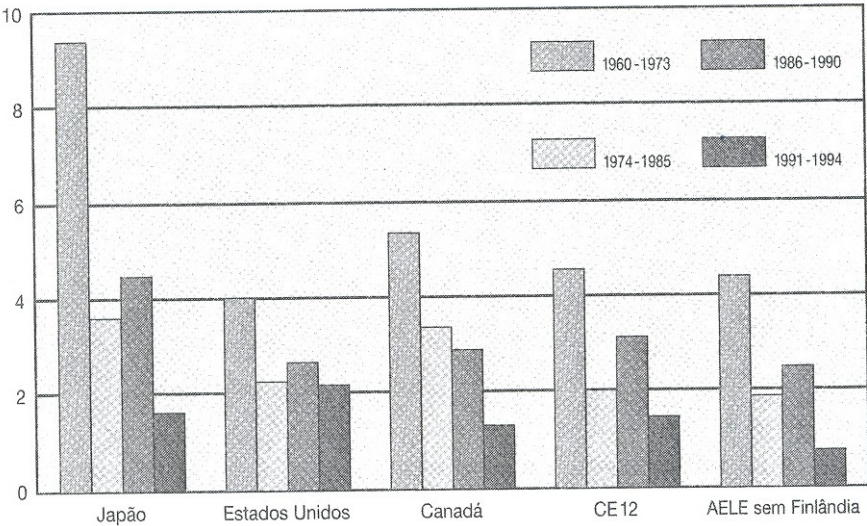
(prolongamento da escolaridade, desenvolvimento das pré-reformas, etc.). A evolução mais favorável da população activa foi observada nos países da AELE, nos quais o fraco aumento da população em idade de trabalhar explica o crescimento moderado da oferta de trabalho, apesar de uma ligeira tendência para a subida das taxas de actividade.

Crescimento económico e emprego

A redução do crescimento repercutiu-se de forma diferente sobre o emprego, pois foi mais ou menos amortecida por uma desaceleração dos ganhos de produtividade. Alguns países conseguiram mesmo manter e até acelerar o ritmo da criação de empregos à custa de uma ruptura duradoura da eficácia produtiva. De uma maneira geral, os países europeus, incluindo a AELE, beneficiaram imenso do ciclo de expansão que se seguiu à contra-crise petrolífera, mas a criação de empregos então efectuada foi inteiramente compensada pelas supressões de empregos provocadas pela recessão do início dos anos noventa, de tal forma que o emprego, de uma maneira geral, pouco aumentou na Europa, depois da primeira crise petrolífera.

A desaceleração do crescimento que se seguiu à primeira crise petrolífera afectou de forma diferente os países industrializados (gráfico 12): fraco nos Estados Unidos (–1,7 %), foi mais forte nos países europeus (–2,6%) e sobretudo no Japão e nos países do Sul da Comunidade Europeia (–5%). Apenas a Finlândia e a Noruega mantiveram uma taxa de crescimento globalmente imutável. A desaceleração também foi fraca na Irlanda.

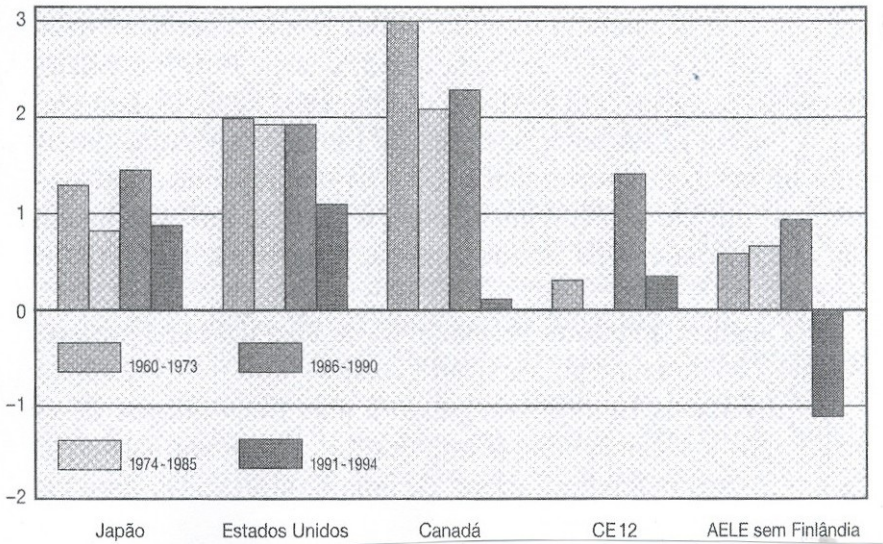
Gráfico 12.
Produto interno bruto dos países industrializados
(taxa de crescimento média anual, em percentagem)



Fonte: OCDE, *Perspectives économiques* (Junho 1994) e suplemento.

O impacto desta desaceleração do crescimento sobre o emprego foi muito diferente de país para país, na medida em que foi largamente, e por vezes totalmente, compensada por uma desaceleração do crescimento dos ganhos de produtividade. Nos Estados Unidos, nos países da AELE, assim como nos Países-Baixos, na Irlanda e, em menor medida, no Japão, a desaceleração da produtividade compensou totalmente o enfraquecimento do crescimento, de tal forma que a criação de empregos continuou ao mesmo ritmo que nos anos sessenta (gráfico 13). Em compensação, nos países da Europa do Norte e na Suíça, apesar da desaceleração da produtividade, o crescimento do emprego inflectiu nitidamente. Nos países do Sul da Comunidade Europeia e na Suécia, a criação de empregos acelerou, enquanto o crescimento económico inflectia. Em contrapartida, a ruptura de produtividade foi muito acentuada. Aparece assim uma nítida diferenciação entre as diversas zonas económicas: enquanto a criação de empregos não inflectiu nem nos Estados Unidos nem nos países da AELE, esta criação é fraca no mesmo período no seio da União Europeia.

Gráfico 13.
O emprego nos países industrializados
(taxa de crescimento média anual, em percentagem)



Fonte: OCDE, *Perspectives économiques* (Junho 1994) e suplemento.

Na maior parte dos países da OCDE, o ritmo de criação de empregos entre 1985 e 1990 aproximou-se do dos anos sessenta, ainda que o crescimento económico se tenha mantido inferior cerca de dois pontos percentuais. A criação de empregos foi particularmente forte na Comunidade Europeia graças à retoma do crescimento que se seguiu à contra-crise petrolífera e, sobretudo, porque a produtividade só acelerou um pouco.

Tendo entrado em recessão mais cedo do que os seus parceiros europeus, os Estados Unidos conheceram, a partir de 1992, uma retoma sustentada da actividade (a mais

acentuada desde há dez anos), que foi acompanhada da criação de numerosos empregos. Em compensação, a recessão que afectou as economias europeias no início dos anos noventa e que, para alguns, atingiu uma gravidade desconhecida desde a Segunda Guerra Mundial, acompanhada da manutenção de elevados ganhos de produtividade, afectou ainda mais maciçamente o emprego. Por outro lado, a supressão de empregos atingiu também os países da AELE, contrariamente ao que se tinha passado até então. De facto, a recessão foi mais profunda e mais durável na Noruega e sobretudo na Suécia, onde o crescimento do PIB foi negativo durante três anos consecutivos. Face à dimensão do marasmo conjuntural, e tendo em conta o agravamento conjuntural da situação das finanças públicas, deixou de ser possível, como se fazia antes, compensar as perdas de empregos privados com a criação de empregos públicos, tanto mais que a Suécia se encontra hoje em dia formalmente comprometida num processo de convergência com os desempenhos macroeconómicos dos países comunitários, em termos de inflação, de equilíbrio das contas e da dívida pública, para entrar na União Europeia.

As análises anteriores permitem traçar uma tipologia precisa da evolução do desemprego nas quatro zonas.

Nos Estados Unidos, o regresso a uma fraca taxa de desemprego após a segunda crise petrolífera foi conseguido pela criação de numerosos empregos, apesar de uma desaceleração duradoura do crescimento económico; em contrapartida, os ganhos de produtividade da economia americana enfraqueceram nitidamente; o impacto da demografia sobre a oferta de trabalho foi marcado pela mais elevada subida da taxa de actividade de todos os países industrializados (mais de 10% entre 1974 e 1994); uma análise da duração do trabalho mostra que esta se prolongou nitidamente; desta forma, os Estados Unidos não apenas colocaram mais pessoas a trabalhar, mas também estas fornecem um volume de horas acrescido, o que pode revelar-se um duplo sucesso no contexto de um crescimento geralmente fraco.

Relativamente aos países da Europa comunitária, é necessário distinguir os países do Norte dos países do Sul. Em virtude da inversão dos fluxos migratórios do início dos anos setenta, os países do Sul registaram um crescimento da população activa muito mais expressivo do que os países do Norte. No entanto, o desemprego aumentou nos dois grupos de países. Enquanto a criação de empregos se acelerava no Sul, embora insuficientemente face ao aumento da oferta de trabalho, foi muito mais fraca nos países do Norte que, em contrapartida, registaram os ganhos de produtividade mais elevados de todos os países industrializados, exceptuando o Japão.

Os países da AELE foram durante muito tempo admirados pela excelência dos seus desempenhos relativamente ao problema do desemprego, o qual aumentou muito pouco durante os turbulentos anos das crises petrolíferas. Para além de uma evolução

favorável da demografia, motivada pela baixa da fecundidade, mais precoce que nos outros países, a Suécia e a Áustria absorveram quase inteiramente a grande redução do crescimento por uma redução equivalente da produtividade. Mas, contrariamente ao esquema americano, no qual a criação de empregos apareceu espontaneamente no sector privado, na Suécia, o emprego foi mantido por meio de activas políticas de apoio ao emprego, e que consistiam, essencialmente, em criar empregos públicos e em inserir quase sistematicamente os desempregados em programas de formação ou de "trabalhos especiais" financiados pelo Estado. No caso da Suíça, a regulação da oferta de trabalho por meio da imigração foi um instrumento da maior importância para a manutenção do pleno emprego.

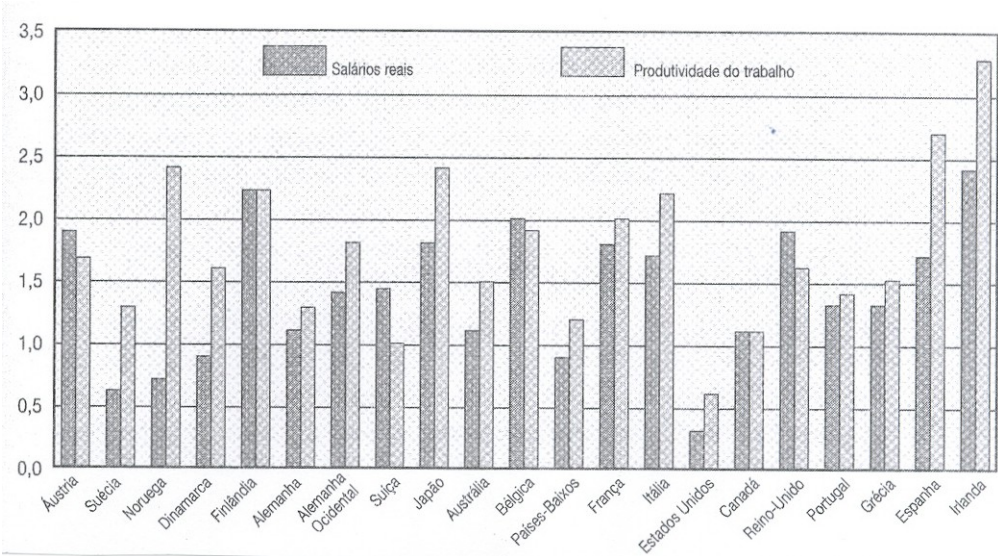
Finalmente no Japão, a redução do crescimento foi muito importante, mas totalmente compensada por uma redução da produtividade, nomeadamente no sector terciário.

Como já foi destacado acima, a evolução mais ou menos favorável do desemprego nos países industrializados prende-se, em grande parte, com o facto de a redução do crescimento económico ter sido diferentemente amortecida pela redução da produtividade. Os países que voltaram a ter ou que mantiveram uma baixa taxa de desemprego depois das crises petrolíferas conseguiram-no em detrimento dos ganhos de produtividade e, portanto, dos rendimentos. De facto, a contrapartida de um crescimento mais rico em empregos é um menor crescimento dos rendimentos individuais: para conservar uma inflação estável, a repartição do crescimento entre massa salarial e lucros deve manter-se constante, o que significa que os salários reais devem aumentar da mesma forma que a produtividade do trabalho.

Desta forma, os Estados Unidos criaram mais empregos, proporcionalmente ao crescimento económico, do que os países da Comunidade Europeia, mas isso implicou um aumento mais baixo dos salários reais compatíveis com os ganhos de produtividade (gráfico 14). Apareceram numerosos empregos, de baixa remuneração e muitas vezes precários, principalmente no sector dos serviços. Na Europa comunitária, em compensação, a ganhos de produtividade mais elevados corresponderam aumentos de salários mais elevados: o preço a pagar foi a exclusão duradoura do mercado de trabalho de uma fracção cada vez maior da população. Encarada sob este ponto de vista, a persistência do desemprego europeu em relação às flutuações do desemprego americano não parece dever-se a uma repartição diferente de um crescimento demasiado fraco para assegurar simultaneamente o pleno emprego e o aumento dos rendimentos reais: ao conceito de persistência do desemprego europeu seria justificável opor a estagnação dos rendimentos nos Estados Unidos (ver a diminuição dos rendimentos em determinadas

épocas e para determinados grupos de trabalhadores). O dilema não seria mais do que a escolha entre duas formas de pobreza³.

Gráfico 14.
Salários reais e produtividade do trabalho nos países industrializados, 1974-1994
(taxa de crescimento média anual, em percentagem)



Fonte: OCDE, *Perspectives économiques* (Junho 1994) e suplemento.

A Suécia também criou mais empregos em prejuízo da produtividade, mas parece ter escapado, pelo menos provisoriamente, a este dilema. Um fraco aumento da produtividade traduziu-se, certamente, por uma redução do poder de compra dos salários, mas também por tensões inflacionistas persistentes, corrigidas no início dos anos oitenta por importantes desvalorizações. A principal diferença em relação ao caso americano é que, certamente, graças a uma forte tradição igualitária, a austeridade salarial não se traduziu aqui por um aumento da dispersão das remunerações e, portanto, não afectou as remunerações mais baixas.

Para simplificar, podemos definir três maneiras de fazer face a um crescimento insuficiente:

- o modelo americano: repartir os baixos rendimentos, dando à maioria dos trabalhadores um emprego, com o risco de criar uma classe de trabalhadores pobres;
- o modelo escandinavo: garantir o emprego para todos em condições satisfatórias, por intermédio da criação de empregos públicos, com o risco de aumentar as tensões inflacionistas e de degradar as finanças públicas;

³ Atkinson, A. e col. (responsável pela publicação): *Pour l'emploi et la cohésion sociale* (Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994).

- o modelo europeu: proteger o rendimento e as condições de trabalho daqueles que têm emprego, atribuindo-lhes a totalidade dos frutos do crescimento e assegurar, graças ao dispendioso sistema de subsídios de desemprego, um rendimento decente aos desempregados em número sempre crescente.

As causas do aumento do desemprego

A política económica e o crescimento

A manifestação mais evidente do insucesso dos três modelos, o americano, o europeu e o escandinavo, consiste na respectiva gestão do crescimento económico a partir de 1973. Hoje em dia, o crescimento já não permite assegurar simultaneamente o pleno emprego e uma melhoria suficiente dos rendimentos e das condições de trabalho e de vida para todos.

Porquê esta evolução diferenciada do crescimento?

Por que razão o crescimento foi tão diferente na Europa e nos Estados Unidos? Sobre esta matéria, existem duas análises que se opõem: a primeira sustenta que a maior parte do crescimento imputável aos rendimentos na Europa resulta da rigidez mais forte do mercado de trabalho europeu, que impediu a diminuição dos salários, mesmo face a um desemprego elevado ou crescente, facto que manteve os salários reais acima das taxas do mercado, isto é, acima do nível que teria permitido a criação de empregos até que o pleno emprego fosse atingido; daí a persistência do desemprego. Os argumentos respeitantes à existência da rigidez do mercado de trabalho e aos seus efeitos sobre o emprego serão analisados na segunda secção do presente capítulo. De acordo com outra tese, a seguir apresentada, dado que o emprego se revelou relativamente pouco sensível à evolução dos salários reais, a persistência do desemprego não pode estar relacionada com qualquer rigidez salarial no mercado de trabalho. Pelo contrário, os níveis diferentes do crescimento nos dois continentes são essencialmente explicados pelas diferentes tendências da produtividade *exógena* do trabalho. Por volta de 1975, os níveis de produtividade e o nível de vida dos Estados Unidos eram nitidamente mais elevados que na Europa. A manutenção de elevados ganhos de produtividade na Europa está, desde então, ligada à necessidade de alcançar os Estados Unidos. O ritmo diferente do progresso técnico entre os dois continentes, em que a Europa ocupa o segundo lugar, representou um papel importante, e a adopção constante de técnicas mais eficazes e de mais forte coeficiente de capital continuou a provocar ganhos de produtividade na Europa, diferentemente do que acontecia nos Estados Unidos. Os ganhos de produtividade europeus eram, de facto, largamente exógenos. Por isso, com um crescimento mais forte da produtividade do trabalho, *os países europeus teriam exigido*

um crescimento económico mais forte que os Estados Unidos para conservarem o mesmo crescimento do emprego e assegurarem o pleno emprego.

Parece que os factos não vêm corroborar a tese segundo a qual a persistência do desemprego na Europa seria provocada, em grande parte, pela rigidez do mercado de trabalho europeu. A subida do desemprego na Europa coincidiu com os períodos de estagnação (sobretudo 1980-1984). Sempre que o crescimento retomava com mais vigor, o desemprego conhecia uma forte diminuição (1986-1990). Por consequência, a persistência do desemprego a médio prazo na Europa não parece ser um fenómeno ligado essencialmente à rigidez do mercado de trabalho, mas antes o resultado de uma inadequação persistente da actividade económica durante os últimos vinte anos.

Por que razão continuou o crescimento a ser insuficiente? Será necessário atribuir a responsabilidade à orientação restritiva da política económica?

As políticas económicas depois da primeira crise petrolífera

O aparecimento do desemprego está essencialmente relacionado com a ruptura do ritmo de crescimento surgida nos países industrializados no princípio dos anos setenta. De acordo com Muet, as condições que tinham permitido trinta anos de crescimento equilibrado foram abaladas⁴: as tensões inflacionistas ligadas ao ciclo de expansão do final dos anos sessenta provocaram fortes perturbações dos mercados cambiais e o desmembramento do sistema de Bretton Woods; neste contexto, a primeira crise petrolífera acabou por ser uma dupla crise, afectando a procura pela transferência maciça de rendimento dos países industrializados para os países produtores de petróleo, e a oferta pela subida dos custos de produção, provocada pelas variações dos preços da energia. Os governos nunca tinham sido confrontados com tal crise, que provocou uma nítida desaceleração do crescimento do PIB e, simultaneamente, uma brusca subida da inflação, enquanto se deterioravam a balança de pagamentos e o saldo das operações das administrações públicas. Reagiram através de políticas orçamentais expansionistas e de políticas monetárias de adaptação. O resultado foi um regresso rápido a um crescimento sustentado, ainda que inferior em metade ao da década anterior, no entanto, com uma inflação persistente.

Neste contexto de desequilíbrios crescentes, as reacções da política económica à segunda crise petrolífera foram muito diferentes: a luta contra a inflação e o restabelecimento das margens das empresas tornaram-se prioritários, a política monetária americana tornou-se restritiva e a subida das taxas de juro estendeu-se rapidamente aos países europeus. Foi então que se manifestou uma grave divergência

⁴ Muet, P.A.: "La persistance du chômage en Europe", na obra publicada sob a direcção de Muet, P.A.: *Le chômage persistant en Europe* (Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1994)

das políticas orçamentais dos Estados Unidos e da Europa: enquanto a subida das despesas públicas e a redução dos impostos se conjugavam para sustentar a actividade nos Estados Unidos, as políticas orçamentais mantinham-se neutras ou tornavam-se nitidamente restritivas na Europa (destaque 1). O resultado foi o regresso a um crescimento forte nos Estados Unidos, num contexto de défices públicos e externos crescentes, enquanto o crescimento se mantinha lento na Europa.

Foi apenas na segunda parte dos anos oitenta, por motivo da contra-crise petrolífera e do afrouxamento das políticas monetárias, na sequência do krach bolsista de 1987, que o crescimento se acentuou na Europa e permitiu recuperar o atraso de crescimento acumulado em relação aos Estados Unidos, no início da década. No princípio dos anos noventa, o final do ciclo de expansão nos Estados Unidos, a queda dos investimentos na Europa, a subida da taxa de poupança das famílias e a recessão alemã que se seguiu ao boom da reunificação, conjugados com políticas monetárias demasiado restritivas, foram mergulhando progressivamente a Europa na recessão. A economia americana, graças à maleabilidade da política monetária, conheceu em 1992-93 a mais viva retoma dos últimos dez anos.

Um custo duradouro e elevado da desinflação?

As tensões inflacionistas fortes e persistentes que se seguiram à primeira crise petrolífera estiveram na origem das políticas monetárias restritivas do início dos anos oitenta. A desinflação foi, no entanto, conseguida através de meios diferentes nos Estados Unidos e na Europa. Taxas de juro elevadas e políticas cambiais apropriadas representaram, na ocorrência, um papel importante mas, no que diz respeito à desinflação pelos salários, os caminhos seguidos foram muito diferentes. "Paga" directamente pelos assalariados, nos Estados Unidos, que assistiram à queda nítida dos respectivos salários reais na primeira parte dos anos oitenta, a desinflação tornou-se indirectamente possível, na Europa, através da manutenção de um desemprego elevado.

Teoricamente, o custo da desinflação, em termos de desemprego, não deveria fazer sentir-se durante muito tempo⁵. O sistema económico deveria voltar espontaneamente à taxa de equilíbrio do desemprego, ou, por outras palavras, a uma taxa compatível com uma inflação estável⁶. Mas, mesmo no final do processo de desinflação, a taxa de desemprego ainda era elevada e o custo da desinflação, em termos de desemprego, fez-se sentir durante muito tempo. Este facto foi atribuído, simultaneamente, ao aumento do

⁵ Isto é válido desde que não haja ilusão monetária ou efeito de histerese. Os dados de observação mostram que estas condições são em geral respeitadas, excepto no caso do Reino-Unido. Ver Muet, *op. cit.*

⁶ É de notar que a taxa de desemprego de equilíbrio não é necessariamente a taxa de desemprego que predominaria em período de pleno emprego.

desemprego de equilíbrio e à lentidão do processo de ajustamento a esse desemprego: quando, sob o efeito das estratégias de desinflação, a taxa de desemprego ultrapassa a taxa de desemprego de equilíbrio, é preciso tempo para que aquela volte a descer. A análise clássica do mercado de emprego explica estes dois fenómenos através da rigidez própria do mercado de trabalho, que é necessário suprimir para restabelecer os mecanismos de equilíbrio. Mas, de acordo com uma outra explicação, que parece mais pertinente e mais próxima dos dados empíricos, o papel principal seria desempenhado por factores externos ao mercado de emprego.

Neste relatório, partimos do princípio que o aumento da taxa de desemprego de equilíbrio é temporária. Sem o negarmos, consideramos secundária a influência das instituições, e diremos mesmo que ela tem, por vezes, efeitos ambíguos na moderação dos salários⁷. Neste caso, o aumento do desemprego de equilíbrio estaria mais ligado aos choques dos termos de troca induzidos pelas crises petrolíferas e à baixa de produtividade causada pela desaceleração do crescimento económico. Este aumento estaria, pois, essencialmente ligado a um fraco crescimento e seria provocado por perturbações provisórias da oferta, e não seria nem estrutural nem provocado por uma rigidez do mercado de emprego. Seria, assim, possível reduzir o desemprego de equilíbrio por meio de medidas económicas: uma política macro-económica apropriada poderia atenuar os efeitos de uma crise petrolífera sobre os termos de troca; a manutenção do crescimento ou uma maior moderação dos salários permitiria também baixar a taxa de desemprego de equilíbrio.

Quanto ao retorno da taxa de desemprego a um nível de equilíbrio, a flexibilidade dos preços e dos salários deveria permitir que a economia regressasse espontaneamente ao desemprego de equilíbrio na ausência de qualquer crise exterior ao mercado de emprego. Quando a taxa de desemprego é superior ao desemprego de equilíbrio, os salários reais diminuem. No entanto, neste aspecto, verificam-se divergências de pontos de vista quanto aos meios a utilizar para fazer regressar a economia ao nível do desemprego de equilíbrio. De acordo com a teoria do equilíbrio parcial, uma diminuição dos salários reais acarretaria directamente uma progressão do emprego até que a taxa de desemprego regressasse ao nível de equilíbrio. Esta análise não leva em conta o impacto

⁷ O debate teórico que diz respeito à incidência do dispositivo de negociações salariais na evolução dos salários está longe de ser claro. Se tem sido em geral admitido que um sistema centralizado de negociações salariais favoreceria a moderação salarial, alguns factos vindos ultimamente a lume mostram que, pelo contrário, exerceu efeitos inflacionistas. Os dados de experiência respeitantes à influência das relações profissionais no nível do desemprego de equilíbrio são muito controversos e as conclusões diferem muito de um estudo para outro. Para mais precisões, ver Calmfors, L.: *Wage formation and macroeconomic policy in the Nordic countries* (Oxford, Oxford University Press, 1990); e do mesmo autor: "Lessons from the macroeconomic experience of Sweeden", *European Journal of Political Economy*, vol 9, n.º 1, Março 1993.

das crises sobre o resto da economia e das reacções da economia a estas crises⁸. No quadro macroeconómico visado nesta parte do relatório, qualquer diminuição dos salários reais permitiria um aumento da competitividade e dos lucros, e, portanto, de um impulso sobre as exportações e os investimentos, o que é o mesmo que dizer sobre o crescimento e o emprego, até que a taxa de desemprego de equilíbrio fosse atingida. Os efeitos directos dos custos da mão-de-obra sobre o emprego mantêm-se limitados e devem ser completados por interacções macro-económicas gerais. Esta explicação acerca da lentidão com a qual se processa o regresso ao desemprego de equilíbrio é, pois, completamente diferente daquela que é proposta pela teoria do equilíbrio parcial dos mercados de emprego.

De acordo com a explicação macro-económica, o retorno ao desemprego de equilíbrio numa economia aberta passaria pela desinflação, que iria melhorar a competitividade. Mas a diminuição dos salários reais só é acompanhada por qualquer melhoria da competitividade quando ocorre simultaneamente em todos os países. Além disso, uma baixa do poder de compra das famílias pode vir a anular os efeitos positivos do aumento dos lucros e da competitividade sobre o crescimento. O mecanismo de equilíbrio da curva de Phillips, só por si, não permite, pois, um retorno ao desemprego de equilíbrio numa economia aberta. Por isso, é necessária uma política macro-económica. Quanto mais desfavorável se mostrar o meio macroeconómico ao crescimento e, portanto, ao emprego – devido a uma política macro-económica inadaptada ou a um mau funcionamento das instituições que fixam as taxas de juro e de câmbio – mais necessária se revela a política macro-económica. Analisados sob este ângulo, os problemas do mercado de emprego não são mais do que a consequência de um mau funcionamento da economia. Enquanto tal, a teoria do equilíbrio parcial dos mercados de emprego manifesta-se demasiado redutora: uma diminuição dos salários reais nem sempre basta para provocar um retorno ao desemprego de equilíbrio quando se levam em linha de conta mecanismos exteriores ao mercado de emprego. De facto, se a procura de mão-de-obra está estreitamente dependente das expectativas da produção, mantém-se, em compensação, completamente inelástica em relação aos salários reais.

⁸ Esta é a principal fraqueza das novas teorias do mercado de trabalho: a sua incidência sobre os mecanismos do mercado de trabalho talvez explique certos "factos estilizados", no entanto, mantém-se afastadas da síntese que visavam propor. Ver Perrot, A.: *Les nouvelles théories du marché du travail* (Paris, La Découverte, 1992).

A falta de coordenação e o sentido desinflacionista das políticas económicas europeias

A organização da política económica na Europa, desde os finais dos anos setenta, foi amplamente dominada pela existência do Sistema Monetário Europeu (SME). Concebido originalmente como um mecanismo destinado a estabilizar as flutuações das taxas de câmbio entre os países europeus e, portanto, como um factor de integração das respectivas economias, o SME tornou-se, a partir de 1980, um instrumento importante da política anti-inflacionista por motivo das restrições externas que impõe aos parceiros internos, aos assalariados e às empresas, de forma a travar a inflação (dada a duvidosa eficácia das desvalorizações). Assim, o abandono da autonomia financeira foi justificado pelas vantagens decorrentes de uma ancoragem das moedas ao marco e de uma convergência relativamente ao modelo alemão de inflação moderada.

Destaque 1. O impacto das políticas orçamentais na Europa e nos Estados Unidos desde 1970

O impacto da política orçamental é tradicionalmente medido pela variação do saldo público depois de corrigidos os efeitos da conjuntura, também chamado saldo conjuntural. De facto, é necessário corrigir a variação do saldo global dos efeitos dos estabilizadores automáticos (subida das receitas fiscais e redução das prestações, nomeadamente do desemprego), em período de retoma, para fazer ressaltar a orientação puramente discricionária, isto é, deliberada, da política económica. A OCDE calcula défices estruturais, que nós retomamos aqui: uma melhoria de 1 ponto do PIB do saldo estrutural significa que o efeito restritivo *ex ante* do conjunto de medidas discricionárias da política orçamental sobre a actividade económica foi da ordem de 1% do PIB.

O cálculo destes indicadores orçamentais levanta numerosos problemas, quer teóricos quer empíricos. Como Sterdyniak⁹ fez questão de sublinhar, será necessário considerar, como o fez a OCDE, que uma subida dos juros pagos sobre a dívida pública corresponde a uma orientação deliberadamente expansionista da política económica? Este efeito expansionista não será antes um resultado, paradoxal, é certo, de um estrangulamento da política monetária, ou ainda, muito simplesmente, a consequência de défices elevados acumulados no passado? Por estas razões, examinaremos dois tipos de indicadores da orientação da política orçamental: o défice estrutural calculado pela OCDE e o défice estrutural primário (excluindo encargos de juro).

Qualquer que seja o indicador retido, *as políticas orçamentais foram expansionistas nos anos setenta*. A orientação que seguiram depois é mais difícil de estabelecer por motivo do crescimento dos encargos de juro que dão um aspecto mais favorável ao impacto da política orçamental manifestada através do saldo estrutural.

De acordo com este indicador, *as políticas orçamentais teriam sido relativamente neutras na Europa comunitária entre 1980 e 1993*, sendo o impacto acumulado neste período ligeiramente restritivo, da ordem do 1 ponto do PIB.

No entanto, esta neutralidade durante catorze anos compreende sub-períodos mais marcados: a política orçamental teria sido restritiva de 1980 a 1987, tendo o impacto total atingido então 2,2 pontos do PIB. Em seguida, essencialmente por causa do forte impulso orçamental ocorrido na Alemanha em virtude da reunificação, o efeito acumulado entre 1988 e 1993 surge ligeiramente positivo, da ordem de 1,2 pontos do PIB.

Em compensação, se considerarmos o défice estrutural primário, *as políticas orçamentais foram nitidamente mais restritivas na Europa durante os anos oitenta*: o impacto acumulado é de 4,1 pontos do PIB, e concentrado essencialmente sobre o período 1980-87. O custo, em termos de emprego de um efeito restritivo como este, é, evidentemente, elevado.

Nos três países da AELE considerados (a Suécia, a Noruega e a Áustria), as políticas orçamentais foram globalmente expansionistas, qualquer que seja o indicador retido, durante o período de 1980-93. Mas este resultado deve-se, essencialmente, ao forte impulso orçamental dado em 1992-93 (de um impacto acumulado em dois anos de 3,6 pontos). De facto, a orientação restritiva foi mais forte que na Comunidade Europeia de 1980 a 1987 (−2,4 pontos). Em seguida, a política orçamental tornou-se globalmente neutra até 1991. Nos Estados Unidos, qualquer que seja o indicador retido, a política orçamental foi globalmente expansionista no período de 1980-1993, tendo o impacto acumulado *ex ante* atingido 2,5 pontos do PIB. Mas, durante este período, as mudanças de orientação da política orçamental foram importantes, sobretudo se observarmos as variações do saldo estrutural primário: sob a primeira presidência Reagan, o efeito expansivo acumulado atingiu 3,9 pontos do PIB, enquanto o efeito restritivo entre 1984 e 1989, período de tentativa de reequilíbrio das contas públicas, atingiu 2,9 pontos do PIB. Finalmente, entre 1990 e 1993, isto é, durante o período de forte desaceleração conjuntural, a política orçamental sustentou amplamente a actividade, tendo o impacto global atingido 2,1 pontos do PIB.

Variação acumulada do equilíbrio e do equilíbrio estrutural primário durante determinados periodos						
	1980-1993	1979-1987	1988-1993	1979-1983	1984-1989	1990-1993
Equilíbrio estrutural em % do PIB						
Estados-Unidos	- 2,5	...	...	- 1,9	0,4	-1,0
Europa 8	1,0	2,2	- 1,2	...	...	...
AELE 3	-3,5	3,4	- 7,0	...	...	...
Equilíbrio estrutural primário em % do PIB						
Estados Unidos	- 2,5	...	...	- 3,9	2,9	- 2,1
Europa 8	4,1	4,0	0,1	...	...	...
AELE 3	- 2,4	4,6	-7,0	...	...	...

Nota: O sinal - indica uma orientação expansionista; o sinal + uma orientação restritiva. Europa 8: excepto Portugal (cujo PIB representa uma percentagem de 0,6 na CE); O Luxemburgo (0,05); a Irlanda (0,3) e a Grécia (0,5). AELE 3: Áustria, Noruega e Suécia.

Fonte: Sterdyniak, H e Creel, J. : *Les déficits publics en Europe: causes, conséquences ou remèdes à la crise?* (no prelo)

A política monetária passou assim a ser ditada pelo objectivo alemão de uma baixa inflação, tornando-se, portanto, muito rigorosa. Mas até a política orçamental foi

⁹ Sterdyniak, H. e col.: "Lutter contre le chômage de masse en Europe", *Revue de l'OFCE* (Paris) nº 48, Jan. 1994.

submetida a pesadas restrições. Nenhum país de economia aberta, como a dos países europeus, pode permitir-se aplicar a sua própria política orçamental expansionista. Quando as taxas de juro são elevadas, o custo orçamental é demasiado pesado, tanto mais que o efeito de relançamento do estímulo orçamental é muito afectado pelo elevado grau de interdependência das economias europeias. Torna-se, pois, essencial coordenar as políticas orçamentais. Contudo, não só não existe nenhum mecanismo institucional que assegure esta coordenação como, além disso, a situação se complica devido à independência do Bundesbank e ao elevado nível das taxas de juro. Ora, em economias abertas, a falta de coordenação tem um poderoso efeito desinflacionista: nenhum país está interessado em estimular a retoma uma vez que o efeito multiplicador é, em grande parte, atenuado sob o efeito das importações. Por outro lado, cada país beneficia da retoma ocorrida nos países vizinhos, sendo mesmo do seu interesse aplicar uma política restritiva e "exportar" o seu desemprego. Implementadas simultaneamente, estas medidas de austeridade, de desinflação competitiva, de correcção das balanças de transacções correntes ou das contas públicas, assim como as pressões sobre os salários, custaram caras à Europa em matéria de emprego.

Quanto mais diferiam, de país para país, os imperativos de crescimento, mais difícil se tornou coordenar as medidas económicas, durante os anos oitenta. O crescimento foi, por assim dizer, "retido" nos países que se aproximavam do pleno emprego: no único país de fraca inflação, cuja balança comercial favorável lhe teria permitido conduzir a marcha para uma retoma coordenada, ou seja, a Alemanha, o desemprego era fraco, e a população envelhecida era mais a favor de uma redução da duração do trabalho e de um crescimento brando do que de um forte crescimento permitindo um nítido aumento dos rendimentos. Seja como for, a reunificação alemã pôs termo a esta situação.

Hoje em dia, se bem que a inflação tenha descido para níveis sem precedentes na maior parte dos países da Europa, exceptuando a Alemanha, as políticas económicas europeias continuam a ser restritivas. A luta contra a inflação na Alemanha mantém as taxas de juro a um nível elevado. Por isso, as restrições em matéria de endividamento são severas, de forma que as políticas orçamentais têm uma margem de manobra muito reduzida. Bem entendido, durante a recessão de 1993, a maior parte dos países permitiu que mecanismos de estabilização automática entrassem em acção, o que fez com que a política orçamental representasse, pelo menos de forma cíclica, um papel expansionista. No entanto, o compromisso tomado pelos países europeus de respeitarem a médio prazo os critérios de Maastricht para a adopção da moeda única (uma inflação limitada a 2% abaixo da média dos três países de mais fraca inflação; um défice público de menos de 3% do PIB e uma dívida pública não ultrapassando 60% do PIB) obriga-os a tomarem medidas de reequilíbrio, mesmo quando já conseguiram atingir uma certa estabilidade macro-económica (fraca inflação, balança de comércio externo equilibrada), mas ainda mantêm as finanças públicas deficitárias. Nestes países, uma política orçamental

restritiva mostra-se claramente insuficiente, pois o nível de poupança privada corresponde automaticamente ao nível de endividamento público, sem criar pressões sobre a balança do comércio externo ou da procura interna excessiva, enquanto o desemprego continua elevado por motivo de um crescimento insuficiente.

Regulamentação do mercado de trabalho

Como já foi demonstrado anteriormente, o volume de emprego varia muito de país para país no seio da OCDE, ainda que as taxas de crescimento se aproximem muito umas das outras. Tendo em conta as reformas económicas nas quais se tem vindo a empenhar a maior parte destes países durante as duas últimas décadas, é hoje geralmente admitido que as divergências registadas nas respectivas regulamentações do emprego podem exercer uma influência considerável – senão mesmo determinante – sobre o funcionamento do seu mercado de trabalho. A eficácia do mercado de trabalho americano, pouco regulamentado, é colocada em oposição ao chamado fenómeno de "Euroesclerose"¹⁰, ou barragem generalizada ao ajustamento, que representa o conjunto das medidas de protecção da mão-de-obra na Europa – isto é, sindicatos poderosos, protecção rigorosa ao emprego, prestações generosas pagas pelo Estado-providência. De acordo com algumas opiniões, este fenómeno paralisaria o crescimento do emprego. Na "frágil conjuntura económica das duas últimas décadas", pensaram alguns ver desenvolver-se uma "correlação negativa entre protecção social e flexibilidade económica"¹¹. É legítimo interrogarmo-nos sobre o bom fundamento desta opinião que leva a crer que a rigidez do mercado de trabalho é uma das principais causas da má situação do emprego na Europa – é o que nos propomos fazer nesta parte do presente relatório. Em primeiro lugar, examinaremos as razões invocadas em apoio destas afirmações. Quais as bases que permitem atribuir os maus resultados do emprego aos principais mecanismos de regulamentação do mercado de trabalho?

Flexibilidade dos salários

No centro de debate sobre a regulamentação do mercado de trabalho encontra-se a hipótese de um "desequilíbrio criado pelos salários reais". Há quem considere, com efeito, que o *crescimento* dos salários reais ultrapassou os limites do justificável, quer no que diz respeito ao crescimento da produtividade, quer em relação a qualquer outra

¹⁰ Giersch, H.: "Euroclerosis", Kiel Discussion Paper nº 112 (Kiel Institute for World Economics, 1985)

¹¹ Blank, R. e Freeman, R.: "Evaluating the connection between economic flexibility and social protection", na obra publicada sob a direcção de Blank, R.: *Social protection versus economic flexibility* (Chicago, University of Chicago Press, National Bureau of Economic Research Comparative Labor Market Series, 1994), pág.1.

perturbação de fundo provocada por um declínio da produção e da procura. O desfasamento assim criado entre os salários reduz a margem de lucro das empresas e, conseqüentemente, trava o investimento. Salários demasiado elevados provocariam, antes de mais, uma série de despedimentos; o não-ajustamento persistente dos salários traduzir-se-ia, em seguida, por deslocações de mão-de-obra pois, segundo Krugman¹², o volume reduzido de capitais oferecidos às empresas seria, então, investido em medidas económicas de racionalização de mão-de-obra em lugar de ser utilizado para aumentar a produção. A capacidade de produção iria, pois diminuindo e as elevadas taxas de desemprego corresponderiam, então, à plena utilização dessa capacidade.

Serão os salários "demasiado elevados" na Europa?

A maior parte dos estudos empíricos sobre o crescimento dos salários reais, realizados a partir dos anos setenta, coincidem nas respectivas conclusões. Na conjuntura de produção e de produtividade crescentes que marcou os anos sessenta, os salários reais aumentaram em percentagens certamente consideráveis, mas, mesmo assim, "justificáveis". O movimento começou a acelerar-se na Europa cerca do final da década e continuou ao longo dos anos setenta, apesar do fraco crescimento da produtividade e das oscilações da oferta que marcaram esta década. A "reticência" demonstrada pelos trabalhadores em aceitar a inversão dos termos de troca provocada pela subida do custo da energia e pelo estabelecimento, em vários países, de um mecanismo de indexação automática para proteger os salários reais foi avançada como uma das possíveis explicações¹³. Como o desemprego aumentou por volta do final dos anos setenta, poderia pensar-se que se tratava de um fenómeno "clássico" na sua origem¹⁴; a subida excessiva dos salários reais tinha impedido a economia de oferecer empregos a todos os que os esperavam – tendo em conta o nível atingido então pela procura.

Nos anos oitenta, os salários reais e a produtividade da indústria europeia continuaram a progredir, enquanto as taxas de crescimento da produção total tinham descido em toda a zona da OCDE. Como as pressões salariais tinham levado algumas empresas europeias a investir em melhorias da produtividade destinadas a limitar as necessidades de mão-de-obra, é possível que se tenha subestimado a amplitude do problema levantado pelo crescimento dos salários em numerosos países europeus,

¹² Krugman, P.: "Slow growth in Europe: conceptual issues", na obra publicada sob a direcção de Lawrence, R.Z. e Schultze, C.L.: *Barriers to European growth: A transatlantic view* (Washington, DC, Brookings Institute, 1987).

¹³ Elmeskov, J.: *High and persistent unemployment: Assessment of the problem and its causes* (Paris, OCDE, 1993), pág. 20.

¹⁴ Bean, C.: "European unemployment: A survey", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXII, Junho 1944).

durante a primeira metade dos anos oitenta¹⁵. Por outro lado, nos Estados Unidos, a economia adaptou-se a uma progressão muito forte do volume do emprego, durante a década em questão. Isto só foi possível graças a uma estagnação da produtividade e a um fraco crescimento dos salários reais, ou melhor, a uma descida dos salários reais para largas parcelas da população activa. A economia dos Estados Unidos parece ter criado empregos em detrimento da produtividade e do crescimento dos salários reais, enquanto a Europa elevou os salários reais e a produtividade, mas assistiu ao agravamento do desemprego num clima de fraco crescimento da procura global.

O lento reajustamento dos salários que caracterizou os primeiros anos de crise do emprego poderia considerar-se como um dos principais factores que contribuíram para o aumento do desemprego. Nos meados dos anos oitenta, contudo, este factor já não podia ser invocado como razão válida. Como Bean sublinhou¹⁶, "Qualquer desfasamento entre os salários reais e a produtividade tinha desaparecido na maior parte dos países por volta de 1985, o que fazia adivinhar um desemprego keynesiano", por outras palavras, de um desemprego provocado por uma procura inadaptada e não por salários demasiado elevados. Como a Europa tinha optado pela desinflação, proliferaram as políticas macro-económicas de austeridade. Os países abandonaram os mecanismos de indexação automática dos salários e, por motivo da moderação dos salários reais, a remuneração seguiu o crescimento contínuo da produtividade na Europa. No final da década, a participação da mão-de-obra no valor acrescentado tinha descido para o nível atingido nos primeiros anos da década de setenta, e as empresas tinham voltado a ter as anteriores margens de lucro. Por volta dos meados dos anos oitenta, o horizonte do mercado de trabalho continuava nebuloso na maior parte da Europa, mas "o crescimento excessivo dos salários reais" já não bastava para explicar a situação. Este declínio da participação dos salários deveria fazer compreender, pelo menos em parte, por que razão o emprego se tinha desenvolvido tanto na Europa durante o período de retoma económica compreendido entre os meados e o final dos anos oitenta. No entanto, é sintomático verificar que, mesmo no final da década, as taxas de desemprego na Europa mantinham-se elevadas antes de terem sido agravadas pela nova recessão dos anos noventa. Isto leva a pensar que, apesar da ausência aparente de desemprego "tradicional", a persistência de um desemprego elevado era imputável a outros factores.

¹⁵ Krugman, *op. cit*

¹⁶ Bean, C.: *op. ci.*,p 572.

Os sistemas de relações profissionais terão contribuído para a rigidez dos salários?

Os organismos de fixação dos salários que actuam no quadro das relações profissionais têm sido, muitas vezes, considerados como factores de rigidez no mercado de trabalho. A este propósito, foram avançadas duas explicações: em primeiro lugar, censuram-se os sindicatos por conseguirem, por via da negociação colectiva, que os salários dos seus membros ultrapassem os dos trabalhadores não sindicalizados e até, mais geralmente, que ultrapassem os salários que seriam normalmente pagos num mercado de trabalho puramente competitivo para a mão-de-obra; os sindicatos são também acusados de fechar o leque salarial, a maior parte das vezes através de uma subida dos salários dos seus sócios menos bem pagos. Considera-se, frequentemente, que esta atitude se arrisca a conduzir os salários para além do seu nível de equilíbrio no mercado, aumentando a sua resistência aos ajustamentos no sentido da descida, e de fazer, assim, baixar o nível geral do emprego. Através de um estreitamento da grelha salarial, esta mesma atitude arriscar-se-ia também a provocar uma concentração do desemprego junto dos trabalhadores de mais fraca produtividade. A rapidez do ajustamento no mercado de trabalho pode depender da maior ou menor flexibilidade com que os salários globais e relativos se adaptam à mudança; por isso, a OCDE deu recentemente a entender¹⁷ que seria desejável uma maior concorrência no mercado de trabalho. Reconhecendo que existe sempre lugar para a aplicação de *certas* restrições à concorrência no mercado de trabalho, esta Organização considera que a melhor solução reside na existência de sistemas de relações profissionais fortemente descentralizados: "As negociações ao nível da empresa permitem tirar partido das vantagens que oferecem as práticas que restringem a concorrência sem limitar indevidamente as possibilidades de flexibilidade em matéria de determinação dos salários. Enquanto as empresas venderem os respectivos produtos em mercados concorrenciais, não poderão elevar os salários acima dos níveis concorrenciais." No entanto, pode-se pôr em dúvida a validade deste argumento.

Alguns trabalhos publicados estabeleceram uma oposição entre a abordagem "corporativista" e centralizada e as formas "pluralistas" e descentralizadas de organização dos interesses, esforçando-se por relacionar a fixação dos salários com os resultados macroeconómicos. O facto de algumas economias terem conseguido mais facilmente adaptar os salários aos objectivos de pleno emprego e de baixa inflação suscitou um interesse acrescido pelas condições institucionais que permitiram aos negociadores interiorizar os efeitos macroeconómicos da negociação salarial. A atenção centrou-se sobre as possibilidades da negociação poder ser quer centralizada, quer coordenada por grupos representativos de defesa de interesses de amplo raio de acção e

¹⁷ OCDE: *L'étude de l'OCDE sur l'emploi: Données et explications. Partie II: Possibilités d'adaptation des marchés du travail* (Paris, OCDE, 1994), pág. 52.

com autoridade, colocados sob o controlo directo ou indirecto do Estado. A maior parte das análises baseadas em dados anteriores a 1985 chegam à mesma conclusão; os melhores resultados macroeconómicos são obtidos pelos sistemas de relações profissionais mais corporativos e centralizados, nos quais a incidência macro-económica dos salários sobre a inflação e sobre o emprego se encontra canalizada por agentes de negociação poderosos e centralizados ou, pelo contrário, pelos países menos corporativos ou mais descentralizados, nos quais o jogo das forças do mercado é suficiente para ajustar os salários ao emprego. Os piores resultados são obtidos pelos chamados países intermédios, nos quais as negociações salariais à escala de sector de actividade são bloqueadas por associações intransigentes, e onde os acordos sobre as remunerações podem legalmente ser extensivos a todo um sector industrial. Os empregadores acabam por não opor resistência aos aumentos salariais, uma vez que os seus concorrentes directos têm a mesma sorte que eles e os aumentos dos custos podem ser distribuídos pelo conjunto da economia através de um aumento dos preços: por seu lado, os sindicatos não têm qualquer motivo para se preocuparem com os efeitos que um aumento dos salários possa eventualmente ter sobre o emprego de qualquer pessoa "exterior" ao sector a que pertencem os seus associados.

No entanto, levantaram-se algumas reservas quanto à validade destas conclusões: parece indispensável, de um ponto de vista metodológico, haver alguma preocupação quanto à melhor maneira de classificar os resultados obtidos nos diferentes países em função das respectivas estruturas institucionais, tendo em conta a natureza essencialmente qualitativa das variáveis em causa¹⁸. Por isso, as correlações estabelecidas raramente são sólidas, ou até mesmo estatisticamente significativas. Além disso, em função da própria complexidade do sistema de relações profissionais, da diversidade das vias que o ajustamento do sistema pode tomar, do facto de outros factores distintos das instituições do mercado de trabalho exercerem sem dúvida uma influência mais directa sobre os resultados macroeconómicos, não é fácil determinar a incidência discreta dos mecanismos de relações profissionais sobre os preços e o emprego. É preciso reconhecer, finalmente, que os resultados não parecem comprovados nos anos noventa, nem sequer parecem menos ambíguos¹⁹. A este respeito, citamos um fenómeno significativo: o insucesso do "modelo sueco" que outrora simbolizava o êxito da abordagem corporativa e que, hoje em dia, se encontra a braços com graves défices do sector público e a subida espectacular do desemprego, a

¹⁸ Ver, por exemplo, Soskice, D.: "Wage determination: The changing role of institutions in advanced industrialized countries", *Oxford Review of Economic Policy* (Oxford), vol 6, 1990, e Freeman, R. e Katz, L.: "Rising Wage inequality: The United States vs. other advanced countries", na obra publicada sob a direcção de Freeman, R.: *Working under different rules*, A National Bureau of Economic Research Project Report (New York, Russel Sage Foundation, 1994).

¹⁹ Ver Pankert, A.: "Industrial relations, employment and economic performance in the OCDE area" (Genebra, BIT, 1994, doc. policopiado).

partir de 1990. No entanto, subsistem sérias dúvidas quanto à responsabilidade dos organismos de fixação dos salários na destruição deste modelo²⁰.

Todas estas questões que é legítimo colocar a propósito dos sistemas corporativos de relações profissionais não servem, no entanto, para provar que, pelo contrário, os sistemas descentralizados são melhores. A taxa de sindicalização baixou em numerosos países da OCDE durante os anos oitenta e noventa – e o seu declínio foi mais "brutal"²¹ no Reino-Unido e nos Estados Unidos, isto é, nos países onde as negociações foram, na maior parte das vezes, descentralizadas. No Reino-Unido e na Nova Zelândia, a reforma do mercado de trabalho visou, mais particularmente, os mecanismos da negociação colectiva e do sindicalismo, com o objectivo de aumentar a concorrência no mercado de trabalho, de fazer baixar os custos da mão-de-obra e de promover o emprego. Uma das principais características dos sistemas descentralizados de relações profissionais reside na estreita correspondência entre as taxas de implantação sindical e o alcance da negociação colectiva; o mesmo é dizer que as conclusões das negociações colectivas só têm influência directa sobre aqueles que são abrangidos pela convenção (a França, por seu lado, regista as mais baixas taxas de "densidade sindical" da OCDE, mas distingue-se pelo grande alcance da negociação colectiva, pois a legislação permitiu a extensão de numerosas convenções colectivas a toda a economia). Nos Estados Unidos, tal como no Reino-Unido, os desfasamentos entre os salários foram-se estabelecendo à medida que as taxas de sindicalização baixavam. No que respeita ao Reino-Unido, Schmitt²² considera que o aumento das disparidades entre os salários se pode atribuir em cerca de um quarto ao recuo da implantação sindical, enquanto outros autores sustentam que as empresas não sindicalizadas registam a mais forte dispersão. O declínio da sindicalização tem uma parte de responsabilidade igualmente importante no aumento das clivagens salariais nos Estados Unidos²³. As desigualdades criadas entre os salários podem, no entanto, exercer uma influência negativa sobre as taxas de sindicalização, expondo as empresas sindicalizadas a uma mais forte concorrência salarial e levando os empregadores a tomarem cada vez mais frequentemente atitudes de resistência a qualquer forma de organização sindical. Em resumo, enquanto os governos não tiverem tornado obrigatória a representação do pessoal à escala da empresa, nos países em que as relações profissionais são descentralizadas, hipótese que, hoje em dia, parece pouco provável, a defesa da negociação de empresa, evocada acima, será mera conjectura; não há conhecimento de nenhum país com relações profissionais descentralizadas no qual a população activa esteja maioritariamente inscrita num sindicato. As vantagens tiradas

²⁰ Liabeck, A. e col.: *Turning Sweeden around* (Cambridge, Massachussetts, MIT Press, 1994) em particular pp. 90-94. Defende uma tese que atribui à regulamentação do mercado de trabalho em vigor na Suécia a maior responsabilidade nos elevados níveis de desemprego.

²¹ Freeman e Katz, *op. cit.*, 53

²² Trabalhos de pesquisa realizados por Schmitt, J., citados em Freeman e Katz, *op. cit.*

²³ Freeman e Katz, *op. cit.*

do efeito "moderador da concorrência" sobre o mercado de trabalho são, pois, frágeis e expostas à erosão quando a concorrência no mercado de trabalho se torna mais feroz.

Se nos sistemas de relações profissionais descentralizadas os sindicatos permitem que os salários relativos se adaptem mais rapidamente que em contextos mais centralizados, a contrapartida positiva deveria, então, medir-se em termos de emprego. A OCDE mostra que, no conjunto, é assim que as coisas se passam²⁴, embora nos Estados Unidos os desfasamentos entre os salários e o forte crescimento do emprego pareçam estar relacionados com o agravamento da pobreza. A imagem que o Reino Unido apresenta deveria ser mais reveladora, uma vez que a desregulamentação das relações profissionais tinha explicitamente como objectivo melhorar a relação entre os salários e o emprego. No entanto, até agora, os resultados não são uniformemente encorajadores²⁵. Em primeiro lugar, apesar do recuo da sindicalização e da descentralização das negociações, os salários aumentaram mais rapidamente do que o crescimento da produtividade. Se a disparidade entre os salários dos trabalhadores sindicalizados e os dos não sindicalizados se atenuou, nem por isso deixou de contribuir para um aumento do volume do emprego total, tal como tinha sido vaticinado. No que diz respeito ao equilíbrio a estabelecer entre inflação e emprego, a negociação descentralizada não obteve melhores resultados que a negociação coordenada. O número de desempregados mantém-se obstinadamente acima da fasquia dos dois milhões, enquanto, no período compreendido entre 1950 e 1979, nunca tal nível tinha sido atingido. Finalmente, a desregulamentação não parece resolver o problema cada vez maior provocado pela grave deterioração das perspectivas de emprego para os menos qualificados. Os benefícios da descentralização e da desregulamentação das relações profissionais resumem-se, pois, na melhor das hipóteses, a uma espécie de compromisso entre o emprego e a desigualdade. Seria interessante seguir mais de perto a situação na Nova Zelândia, país onde as relações profissionais conheceram transformações mais radicais do que qualquer outro país da OCDE, depois da entrada em vigor da lei sobre os contratos de trabalho, adoptada em 1991. É, no entanto, cedo demais para nos lançarmos numa avaliação exaustiva do impacto dessas reformas.

As vantagens teóricas de uma concorrência aberta e descentralizada nos mercados de trabalho devem, afinal de contas, ser confrontadas com o facto de as três economias mais prósperas do mundo, os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha, disporem todas de sistemas institucionais muito diferentes no plano da fixação dos salários, da

²⁴ OCDE: *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, op. cit., quadro 5.15.

²⁵ Ver, por exemplo, Standing, G.: *Unemployment and labour market flexibility: The United Kingdom* (Genebra, BIT, 1986); e, mais recentemente, Blanchflower, D. e Freeman, R.: "Did the Thatcher reforms change British labour market performance?", na obra publicada sob a direcção de Barrell, R.: *The UK labour market* (Cambridge, Cambridge University Press, 1994); e Metcalf, D.: "Deregulation of the British labour market, 1979-1994: Description and evaluation" (Genebra, BIT, 1994, policopiado).

sindicalização, dos níveis de negociação e da coordenação à escala do conjunto da economia. A conclusão mais elementar a retirar deste facto é que estas diferenças não têm, na realidade, qualquer incidência sobre o volume do emprego total ou de outras variáveis macro-económicas. No entanto, estas diferenças não deixam de ter valor na medida em que permitem compreender o êxito relativo destas economias, assim como a de outros países como a Suíça e a Áustria. Ainda que estes dados, tomados isoladamente, tenham apenas um valor indicativo, é provável que algumas semelhanças institucionais tenham conferido a estas economias, diferentes sob outros pontos de vista, uma vantagem concorrencial ao longo dos últimos anos

Em primeiro lugar, pondo de parte os Estados Unidos, todas estas economias se assemelham por um elevado grau de coordenação das respectivas negociações salariais, procurando interiorizar as arbitragens entre salários, empregos e preços. É significativo verificar que no Japão e na Suíça a coordenação entre as empresas é de natureza horizontal e poder-se-ia mesmo dizer que é "controlada pelos empregadores". Se definirmos estes dois países unicamente em função dos respectivos níveis de negociação privilegiada, podemos classificá-los entre os sistemas "descentralizados". Haverá quem sustente que estes sistemas podem provocar uma atitude mais receptiva relativamente às condições locais do mercado de trabalho, conservando, ao mesmo tempo, uma visão global das flutuações salariais.

Em segundo lugar, é possível contribuir para os salários relativos com ajustamentos flexíveis no quadro de sistemas de relações profissionais muito diferentes. Num contexto deste tipo, é impressionante verificar que a Áustria, que muitas vezes está à cabeça dos sistemas corporativos, é também o país da Europa Ocidental que regista as mais fortes disparidades salariais entre sectores de actividade (ainda que o leque das remunerações seja relativamente estreito ao nível da empresa). Como o sublinham Freeman e Katz²⁶, "o Japão regista fortes variações de salários de uma actividade para outra, o que deixa trair habitualmente um sistema descentralizado de fixação dos salários, mas a percentagem de flutuação entre os sectores e as empresas é notavelmente semelhante no Japão, o que permite adivinhar um mecanismo mais centralizado." As políticas salariais são, por tradição, difíceis de aplicar e de manter nos países mais descentralizados e, no entanto, "nos anos setenta, o Japão conseguiu rapidamente travar a sua taxa de inflação salarial em todos os sectores da economia, aplicando um método de que se poderiam orgulhar os sistemas mais centralizados de fixação dos salários." À escala micro-económica, a maior flexibilidade nos salários reais de que o Japão deu mostras consistiu na prática, muito comum entre as grandes empresas, de distribuir aos assalariados bonificações relacionadas com os lucros. Enquanto elemento constitutivo

²⁶ Freeman e Katz, *op. cit.*, p.52

do ordenado, estas bonificações, em determinadas circunstâncias, chegam a representar até 30% do salário anual do trabalhador²⁷.

No caso da Áustria, as negociações salariais são fortemente centralizadas ao nível de cada sector de actividade mas, de acordo com um autor²⁸: a política salarial não procura de forma nenhuma favorecer a redistribuição, seja ao nível macro ou micro-económico. Pelo contrário, enquanto as negociações salariais centralizadas, elas próprias resultantes de um acordo concluído a partir de "uma relação constante entre os salários e o rendimento nacional", vão desembocar em aumentos relativamente uniformes do salário nominal, ao nível da empresa todos os desfasamentos são possíveis. Por isso, "os sectores de actividade que registam o mais forte crescimento da produtividade e que compreendem os sindicatos mais poderosos são também aqueles que conhecem os mais elevados aumentos do salário efectivo". Não parece, pois, que a presença de sindicatos poderosos ou de uma forte coordenação à escala do conjunto da economia seja incompatível com a manutenção de uma certa heterogeneidade nos salários e de um ajustamento rápido dos salários relativos. Na Alemanha, país onde o sistema de fixação dos salários apresenta certos pontos comuns com o da Áustria, atribui-se a fraca incidência do desemprego dos jovens à qualidade e à concepção da formação profissional, assim como à baixa remuneração paga aos aprendizes. Nos anos oitenta, a Alemanha era, no entanto, o único país da OCDE a dispor de um leque salarial verdadeiramente apertado. Apesar dos bons resultados económicos e do nível relativamente baixo em que se manteve o desemprego total, a Alemanha conta, no entanto, com um número particularmente elevado de desempregados de longa duração. O Japão e a Alemanha merecem, afinal de contas, a boa reputação de que gozam, pois conseguiram integrar os menos qualificados no mercado de emprego graças a sistemas de ensino e de formação profissionais que lhes permitiram aumentar a produtividade.

Uma das conclusões gerais a retirar do que acabou de ser exposto é que há toda uma série de medidas institucionais tomadas em relação aos mercados de trabalho nacionais que podem ajudar a ultrapassar as dificuldades do ajustamento pela flexibilidade dos salários e permitir que os salários relativos se adaptem sem, no entanto, negligenciar os objectivos do emprego. Qualquer descentralização, quer ela resulte naturalmente do livre jogo das forças do mercado, quer decorra de políticas deliberadas de desregulamentação, pode apresentar vantagens que nem sequer foram afloradas neste relatório, mas também comportar custos económicos escondidos. Se é que ela prova alguma coisa, a demonstração anterior permite pensar que ainda é possível, em certos casos, coordenar a política salarial com objectivos macroeconómicos em determinados sistemas, e que esta solução pode revelar-se eficaz e dar bem melhores resultados do que a concorrência atomizante.

²⁷ Dore, R.: *Flexible rigidities* (Stanford, Stanford University Press, 1986).

²⁸ Martebauer, M.: "Eurowatch: Do institutions matter?", *New Economy*, vol 1, nº1, 1994, pp. 58-59.

Salários mínimos

Considera-se frequentemente que a existência de salários mínimos é acompanhada na teoria e na prática por efeitos prejudiciais ao emprego. No entanto, a grande maioria dos dados recolhidos, que dizem respeito principalmente aos trabalhadores jovens, mostram que esses efeitos são mínimos. De facto, a recente experiência dos Estados Unidos indica que os salários mínimos, por um lado, não tiveram qualquer efeito e contribuíram para aumentar a oferta de mão-de-obra e de emprego, e, por outro, mantiveram uma relação *negativa* com o desemprego dos jovens, durante a última metade dos anos oitenta²⁹. Os salários mínimos fixados pelos conselhos dos salários foram suprimidos no Reino-Unido em 1993, depois de se ter afirmado que prejudicavam a criação de empregos. Dickens, Machin e Manning³⁰, no entanto, mostram que a incidência sobre o emprego da remuneração mínima fixada pelo conselho dos salários foi nula, ou mesmo positiva, entre 1978 e 1990. Os efeitos da regulamentação do salário mínimo podem ser mais marcados quando este se aproxima do nível dos salários médios. Os Países-Baixos e a França apresentam salários mínimos relativamente elevados. No caso dos Países-Baixos, Van Soest³¹ verifica que o salário mínimo exerce efeitos negativos tanto sobre o emprego dos jovens como sobre o dos adultos. No entanto, a França é o único país onde o salário mínimo aumentou em relação ao salário médio, durante os anos oitenta. A progressão do desemprego³² dos jovens em França foi atribuída, em parte, a esta subida, assim como aos maiores esforços realizados para impor o salário mínimo. Para outros autores, a incidência do salário mínimo sobre o desemprego dos jovens em França, ainda que estatisticamente significativa, é muito menos alarmante do que se supunha antes, a ponto de nos fazer pensar se é realmente conveniente oferecer aos jovens trabalhadores uma remuneração inferior ao salário mínimo³³. O emprego dos adultos não parece ter sido afectado pelo salário mínimo francês³⁴. Em teoria, os salários mínimos podem contribuir para a subida do conjunto dos salários e exercer uma incidência negativa sobre o emprego, mas, na maioria dos países industrializados, os salários mínimos fixados pela lei baixaram em

²⁹ R. Freeman passa em revista as obras recentemente publicadas em "Minumum Wages — Again!", *International Journal of Manpower*, vol 15, n°s 2-3, 1994. Ver também *Industrial and Labor Relations Reviews*, vol 46, n°1, 1992, onde se encontra uma análise dos mais recentes trabalhos de pesquisa sobre o salário mínimo.

³⁰ Dickens, R., Machin, S. e Manning, S.: "Minimum wages and employment: A theoretical framework with application to the UK wage councils", *International Journal of Manpower*, *op. cit.*

³¹ Van Soest, A.: "Youth minimum wages rates: The Dutch experience", *International Journal of Manpower op. cit.*

³² Wood, A.: *North-South trade, employment and inequality* (Oxford, Clarendon Press, 1994), *op.cit.*, p.317.

³³ Bazen, S. e Martin, J.: "L'incidence du salaire minimum sur les gains et l'emploi en France, 1963-1985", *Revue économique de l'OCDE* (Paris), vol 16, Primavera 1991; e Benhayoun, G.: "The impact of minimum wages on youth employment in France revisited: A note on the robustness of the relationship", *International Journal of Manpower*, *op. cit.*

³⁴ Bazen e Martin, *op. cit.*

relação aos salários médios nos anos oitenta³⁵. Em geral, "a maioria dos dados empíricos confirma a incidência relativamente modesta [do salário mínimo] sobre o volume total do desemprego de equilíbrio"³⁶.

Numerosos países europeus fixaram um salário diferente para os jovens, abaixo do patamar mínimo, o que, por vezes, se justifica, dada a extrema vulnerabilidade dos jovens inexperientes que entram para o mercado de trabalho. Ainda que estes programas possam exercer uma forte influência na criação de empregos, também devem ser avaliados a fim de permitir saber se um salário mínimo mais baixo para esta categoria de trabalhadores – ou mesmo a ausência de salário mínimo – não se arrisca a provocar efeitos de substituição prejudiciais ao emprego dos adultos³⁷.

Na prática, os patamares de remuneração podem ser estabelecidos não apenas em função dos salários mínimos regulamentares fixados para os trabalhadores adultos, mas também através de negociações por sectores, e é costume, em certos países, alargar a aplicação administrativa dos salários mínimos assim fixados ao conjunto dos trabalhadores de uma dada indústria. Para a OCDE, este alargamento administrativo pode, por razões de ordem teórica, reduzir a concorrência no mercado dos produtos e travar a criação de empregos nos sectores de actividade de forte coeficiente de mão-de-obra, privando os recém-chegados da vantagem concorrencial que eles podem colher dos salários pouco elevados³⁸. Os trabalhadores cuja produtividade marginal é relativamente baixa arriscam-se a ser profundamente afectados. A extensão legal, contudo, não se aplica num espaço vazio, ao abrigo das forças do mercado – e é, de facto, precedida de uma negociação que só pode resistir durante um certo tempo às pressões da concorrência. Além disso, renunciar a este alargamento, em certos sistemas, poderia vir a comprometer os efeitos benéficos de uma coordenação das flutuações dos salários. E é assim porque um alargamento destes leva os empregadores a participar por intermédio das federações respectivas, pois os resultados das negociações podem prejudicar os empregadores não representados e, portanto, favorecer a coordenação dos salários.

³⁵ OCDE: *L'étude de l'OCDE sur l'emploi...*, op. cit. cap. 5.

³⁶ Elmeskov, J. op. cit., p. 27.

³⁷ Van Soest, op. cit.

³⁸ OCDE: *L'étude de l'OCDE sur l'emploi...*, op. cit., cap. 5.

Custos não salariais de mão-de-obra

Uma outra causa de preocupação respeitante aos custos de mão-de-obra reside na percentagem que representam os custos não salariais de mão-de-obra na totalidade dos custos de determinados países. Eles resultam do financiamento dos programas de segurança social e de outros regimes de prestações, a partir dos impostos sobre os salários pagos pelas empresas. Alguns autores consideram que a forte componente dos custos não salariais estabelece uma separação entre, por um lado, o custo da mão-de-obra a cargo da empresa e, por outro, o salário que estão dispostos a aceitar aqueles que procuram emprego. Este facto desencoraja a contratação e, na medida em que exerce uma influência negativa sobre os custos relativos dos factores, desencadeia o processo de substituição do capital à mão-de-obra, conforme referimos acima.

Os custos não salariais da mão-de-obra variam de país para país em termos de percentagem dos custos totais da mão-de-obra. Um aumento destes custos pode ter, a curto prazo, uma incidência negativa sobre o emprego, muito semelhante à dos aumentos de salários injustificados. A mais longo prazo, estes custos não salariais são, no conjunto, reintegrados nos salários reais dos trabalhadores: o mesmo é dizer que, afinal de contas, são os trabalhadores que, por exemplo, "tomam a seu cargo" as férias prolongadas no quadro das respectivas remunerações. Para sermos mais convincentes, basta verificarmos que determinados países que conhecem níveis de produtividade e custos de mão-de-obra comparáveis registam, no entanto, grandes diferenças em relação à percentagem dos custos não salariais nos custos totais de mão-de-obra³⁹. A Comissão Europeia⁴⁰ verifica que "a percentagem respectiva dos custos de mão-de-obra e dos lucros no valor acrescentado é mais ou menos a mesma [nos diferentes países] e não parece ter sido influenciada pela importância relativa das contribuições patronais nos custos totais de mão-de-obra". Pelo contrário, se a remuneração é, no seu conjunto, determinada pelo nível de produtividade, as diferenças que possam existir na sua composição são testemunhas da grande liberdade de decisão que é deixada aos trabalhadores, aos empregadores e às sociedades.

Os empregadores europeus consideram que os custos não salariais da mão-de-obra, que representam uma importante fracção dos custos totais, podem contribuir para desencorajar a contratação⁴¹. Uma redução destes custos contribuiria, então, para estimular o emprego? Na medida em que uma diminuição destes custos acaba por se traduzir numa menor protecção social, é lícito pensar que os trabalhadores procurarão

³⁹ Nickell, S.: "Implications for labour markets in Western Europe and the UK", comunicação apresentada durante o seminário organizado por ocasião do 75º aniversário da OIT, United Kingdom Employment Department, 16 Set. 1994, p. 25.

⁴⁰ Commission européenne: *Emploi en Europe 1994* (Bruxelas: Commission Européenne, Direction générale, Emploi, relations industrielles et affaires sociales, 1994), p. 130.

⁴¹ *Ibid.*

obter salários mais elevados para compensar esta perda de rendimento. Aliás, atendendo a que a recuperação dos salários se arrisca a não ocorrer imediatamente, ou deve passar pela aplicação de políticas salariais provisórias, a Comissão Europeia⁴² considera que uma redução dos custos não salariais da mão-de-obra talvez pudesse ser utilizada como estratégia de emprego a médio prazo. Além disso, é relativamente fácil sustentar que esta redução seria provavelmente mais eficaz que uma redução dos salários, visto que os efeitos benéficos sobre o emprego decorrentes de uma diminuição dos salários correm o risco de ser anulados por uma diminuição do consumo.

Os custos não salariais dos trabalhadores de baixa produtividade marginal merecem um estudo à parte. Em nove países da União Europeia, a estrutura dos custos não salariais da mão-de-obra é "regressiva", o que significa que, em relação ao nível dos salários, estes custos representam uma parte desproporcionada das despesas ocasionadas pelo emprego de um trabalhador pouco remunerado, pois os patamares de remuneração fixados impedem que recaia sobre esses trabalhadores a carga desses custos não salariais. Se esses patamares não existissem, o desequilíbrio entre o emprego e o desemprego acabaria, no entanto, por provocar um aumento do número de trabalhadores pobres. Dado que os custos não salariais de mão-de-obra dotados de estrutura regressiva podem contribuir para excluir do emprego os trabalhadores de baixa produtividade marginal, a diminuição ou mesmo a eliminação dos custos não salariais poderia ter um efeito benéfico sobre o emprego. Preservar-se-ia o efeito institucional de uma compressão dos salários, ao mesmo tempo que se estimulariam as disparidades dos custos totais da mão-de-obra que viessem a manifestar-se num mercado competitivo. O mesmo é dizer que seria necessário encarar seriamente uma reforma dos sistemas existentes que consistem em financiar o desemprego e outras prestações da segurança social através de retenções sobre os salários. Voltaremos posteriormente ao problema do imposto sobre os salários e procederemos à avaliação de determinadas propostas de reforma.

Sistemas de indemnização dos desempregados

Independentemente dos problemas levantados pelo facto de serem, na maior parte das vezes, financiados pelos impostos sobre os salários, os sistemas de indemnização dos desempregados são frequentemente acusados de agravar o problema do trabalho não declarado, desencorajando os desempregados a procurarem trabalho. Os subsídios de desemprego compreendem dois elementos: Uma componente de seguro, para a qual os trabalhadores descontam normalmente e cujo benefício está subordinado aos antecedentes profissionais do segurado; e uma componente de assistência, frequentemente associada a condições relativas a recursos e de duração indeterminada,

⁴² *Ibid.*, p. 131.

da qual podem beneficiar aqueles que não têm emprego, à data de expiração do direito à prestação de seguro de desemprego, independentemente das respectivas situações anteriores de serviço. Perto de metade dos países membros da OCDE instituiu uma forma de garantia de rendimento na base destes princípios. No que se refere à estrutura do seguro de desemprego, entre os países da OCDE podem existir grandes diferenças relativamente ao nível (taxa de compensação), à duração e às condições de atribuição das prestações. Em certos países, como nos Estados Unidos, apenas uma minoria daqueles que correspondem à definição de desempregados dada pela OIT pode, efectivamente, receber subsídio de desemprego, enquanto em certos países europeus, todos esses desempregados e ainda muitas outras pessoas pertencentes a diversas categorias de sem-emprego podem beneficiar dessas prestações.

Em geral, é reconhecido unanimemente que o nível dos subsídios de desemprego (isto é, a generosidade das taxas de compensação) influencia a duração dos períodos de desemprego. O resumo da situação feito por Nickell é perfeitamente esclarecedor: "Determinados estudos indicam que a incidência das indemnizações sobre a duração do desemprego é importante, embora limitada, pois calcula-se, em geral, que um aumento de 10% das prestações de desemprego provoca uma subida de 3% na duração média dos períodos de desemprego⁴³.". Dado que estes efeitos, embora estatisticamente significativos, são relativamente fracos, o montante dos subsídios de desemprego não é suficiente para explicar as elevadas taxas do desemprego na Europa: com efeito, os níveis observados ultrapassam de longe o que se poderia dizer com base nestas estimativas⁴⁴. O que é o mesmo que dizer que, para reduzir as taxas de compensação ou para determinar o nível de "desespero" a partir do qual o desempregado deve necessariamente começar a procurar emprego, seria preciso reduzir consideravelmente o generoso montante dos subsídios de desemprego⁴⁵.

Calcula-se também que a duração do subsídio pode influenciar a duração do desemprego. Parece que a chegada dos desempregados ao mercado de emprego coincide com o período de expiração dos direitos à prestação⁴⁶. Nickell observa que "nos países em que a duração do serviço das prestações é limitada (por exemplo, no Canadá, nos Estados Unidos, na Noruega, na Suécia), a duração do desemprego é bem inferior àquela observada nos países que, a exemplo da Alemanha, da Bélgica, dos Países-Baixos e do Reino-Unido, pagam efectivamente prestações durante um período

⁴³ Nickell, S.: "Unemployment and the benefit system", *Employment Policy Institute Economic Report*, vol 7, nº13, Out. 1993, p. 2. Para um exame pormenorizado dos textos publicados sobre o assunto, ver Atkinson, A. e Micklewright, J.: "Unemployment compensation and labor market transitions: A critical review", *Journal of Economic Literature*, vol. 29, nº4, Dez. 1991.

⁴⁴ Burtless, G.: "Jobless pay and high European unemployment", na obra de Lawrence e Schultze, *op. cit.*, p. 154.

⁴⁵ Atkinson e Micklewright, *op. cit.*

⁴⁶ Moffitt, R.: "Unemployment insurance and the distribution of unemployment spells", *Journal of Econometrics*, vol. 28, nº1, Abr. 1985.

ilimitado"⁴⁷. Layard também insiste na "correlação surpreendentemente positiva"⁴⁸ que existe entre a duração da atribuição das prestações e a duração dos períodos de desemprego, e aproxima-se, assim da OCDE⁴⁹, estabelecendo uma relação entre a duração da atribuição das prestações e a dimensão do desemprego de longa duração.

Para Layard, a incidência real da duração da indemnização sobre o desemprego "prende-se mais com a forma como o desemprego reage a um choque do que com o seu nível constante"⁵⁰. A existência de subsídios de desemprego impede que os salários se ajustem à descida, e a persistência do desemprego pode resultar de toda a espécie de movimentos vindos do exterior ou do interior do mercado de trabalho. Os efeitos dissuasores são talvez mais importantes para os menos instruídos e os menos qualificados, para os quais o salário mínimo aceite é superior às remunerações que lhes pode oferecer o mercado de trabalho⁵¹. A atribuição prolongada de generosos subsídios de desemprego poderia, assim, exercer influência sobre a composição do desemprego⁵², observação confirmada pelo facto de os menos instruídos, os menos qualificados e os menos experientes representarem uma fracção desproporcionada dos desempregados de longa duração. Tudo isto leva-nos a pensar que, para além dos métodos de financiamento, seria também necessário reexaminar outros aspectos dos sistemas de indemnização dos desempregados, por forma a serem revistos com vantagem. Estas questões serão abordadas numa outra parte do presente relatório.

As regras da protecção ao emprego

As regras adoptadas em matéria de segurança do emprego e o custo elevado dos despedimentos são frequentemente acusados de desencorajarem a criação de empregos. As disposições aplicáveis nesta matéria são variadas e complexas⁵³, mas elas baseiam-se, aparentemente, em três ordens de considerações principais: uma primeira série de disposições diz respeito ao pré-aviso de despedimento; uma segunda série regulamenta os procedimentos de despedimento, isto é, quem opta por despedir e de que maneira, e fixa os critérios de despedimento injustificado. Finalmente, uma terceira série estabelece o montante da indemnização por despedimento à qual o assalariado

⁴⁷ Nickell: *Implications for labour market...*, *op. cit.*p. 2.

⁴⁸ Layard, R.: Estudo do artigo de Michael Burda: "Wait unemployment in Europe", *Economic Policy*, vol 3, nº2, Out. 1988, pp. 417-418.

⁴⁹ OCDE: *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, *op. cit.*p. 2.

⁵⁰ Layard, *op. cit.*, pp. 417-418.

⁵¹ Krugman, P.: "Past and prospective causes of high unemployment", documento apresentado num Colóquio Económico da United States Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, 25-27 août 1994 (documento policopiado).

⁵² Atkinson e Micklewright, *op. cit.*

⁵³ Para um exame mais pormenorizado destas complexas questões, ver Emerson, M.: "Regulation or deregulation of the labour market: policy regimes for the recruitment and dismissal of employees in the industrialized countries", *European Economic Review*, vol. 32, nº4, Abril, 1988, pp. 775-817.

despedido tem direito. Para cada uma delas, a regulamentação varia em função da antiguidade, da idade, da função e do estatuto social da pessoa em causa. Em teoria, é relativamente fácil estabelecer o processo da protecção ao emprego: se transformarmos a mão-de-obra num factor mais fixo de produção, poder-se-á considerar que a eficácia da repartição está falseada e que o ajustamento do mercado de trabalho é lento; aumentando o custo da mão-de-obra, a protecção ao emprego poderia contribuir para desencorajar a contratação.

De acordo com os resultados de diversos inquéritos, os empregadores europeus são de opinião que uma legislação demasiado rigorosa em matéria de protecção ao emprego compromete a criação de empregos⁵⁴. O custo elevado do despedimento poderia muito bem levar as empresas a explorar mais intensivamente a respectiva mão-de-obra e provocar um declínio da procura futura de mão-de-obra, uma vez que as empresas substituem a mão-de-obra pelo capital⁵⁵. Com base em dados recolhidos durante um período de vinte e nove anos em vinte e dois países, Lazear⁵⁶ observou que a protecção ao emprego implica uma descida na relação emprego/população, embora reconheça que esta observação é altamente tributária das características do seu modelo. Grubb e Wells⁵⁷ consideram que o grau de protecção que as sociedades reservam para os empregos a tempo inteiro de duração ilimitada reduz o número de empregos similares que uma economia tem capacidade para produzir.

A teoria e a percepção dos factos corresponderão realmente aos verdadeiros resultados que se observam no mercado de trabalho? Um determinado número de economias europeias permitiu que as empresas, em nome da criação de empregos contornassem as disposições mais rigorosas de protecção ao emprego. Os resultados foram diminutos. Em França, as modificações introduzidas na legislação com vista a facilitar o recurso aos contratos de duração a termo certo contribuíram para o crescimento deste tipo de empregos, mas a supressão da autorização administrativa para os despedimentos não parece ter estimulado a contratação da forma significativa. Na Alemanha, o recurso mais fácil aos contratos de duração a termo certo mal chegou a alterar os comportamentos em matéria de recrutamento de mão-de-obra⁵⁸. Quando a

⁵⁴ Resultados do inquérito realizado em 1989 pela Comissão das Comunidades Europeias junto dos directores de empresas da Comunidade Europeia: *Economie européenne*, nº 47, Março 1991.

⁵⁵ Paredes, R.: "Job security and labour market adjustment", na obra publicada sob a direcção de Adams, A., Riveros, L. e King, E.: *Managing the social cost of adjustment* (Washington, DC, Banco Mundial, 1993, policopiado).

⁵⁶ Lazear, E.: "Job security provisions and employment", *Quarterly Journal of Economics*, vol 105, nº 3, 1990, p. 700.

⁵⁷ Ver, por exemplo, Wells, B.: "Does the structure of employment legislation affect the structure of employment and unemployment?" (não datado, policopiado); e Grubb, D. e Wells, B.: "La réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de la CEE", *Revue économique de l'OCDE*, nº 21, Inverno, 1993.

⁵⁸ Para uma análise das repercussões em França e na Alemanha, ver Buechtemann: "Does (de)-regulation matter?: Employment protection and temporary work in the Federal Republic of Germany", na

Espanha decidiu introduzir mais flexibilidade nas condições que limitavam o recrutamento temporário de mão-de-obra, a criação de empregos deu um salto quantitativo. De facto, os empregos criados em Espanha a partir de 1987 são, na sua maioria, empregos temporários, mas uma fracção desproporcionada de novos desempregados é constituída por trabalhadores temporários cujos contratos expiraram. Desta forma, a facilidade com que as empresas podem transgredir as leis da protecção ao emprego por meio do recrutamento a prazo de trabalhadores não parece ter contribuído em muito para a diminuição do desemprego. A Espanha, por exemplo, é detentora do recorde do desemprego entre as nações europeias.

Como explicar que a protecção ao emprego já não exerce influência no ajustamento do mercado de trabalho? Uma das explicações possíveis reside no facto de o ajustamento poder enveredar por diversas vias. Um estudo⁵⁹ realizado acerca das diferentes formas de ajustamento do mercado de trabalho na Alemanha, na Bélgica, nos Estados Unidos e em França mostra que, nos três países europeus, o emprego adaptou-se mais lentamente às flutuações da produção do que nos Estados Unidos. O ajustamento dos horários de trabalho reveste-se, no entanto, de formas semelhantes nos diferentes países: a protecção ao emprego não foi praticamente alterada pelo ajustamento às flutuações da produção; é antes o ajustamento que toma formas diferentes – e mais particularmente conforme diz respeito à duração do trabalho ou aos efectivos ocupados. A presença de mecanismos compensatórios talvez explique a razão pela qual a protecção ao emprego não exerce, em certos contextos, um efeito dissuasor importante no recrutamento.

De qualquer maneira, a criação de empregos estáveis e de longa duração tem pouca relação com os custos de despedimento. De acordo com Drèze⁶⁰, os determinantes dos empregos "fixos" de longa duração estão mais ligados aos mercados que existem e à expectativa que as empresas têm relativamente à estabilidade da procura futura: "Desde que existam perspectivas de emprego ininterrupto, a indemnização por despedimento (por maior que ela seja) deixa de ser um problema importante. Em compensação, quando falta a perspectiva da estabilidade do emprego, desaparece qualquer esperança de emprego fixo, qualquer que seja a indemnização por despedimento." A redução dos custos de despedimento não consegue exercer uma influência forte sobre a oferta de empregos fixos. A elevada taxa de criação de empregos registada na Europa na sequência da retoma económica de 1986 vem confirmar esta observação.

obra publicada sob a direcção de Standing, G. e Tokman, V.: *Toward social adjustment: Labour market issues in structural adjustment* (Genebra, BIT, 1990).

⁵⁹ Abraham, K. e Houseman, S.: "Does employment protection inhibit labor market flexibility??: Lessons from Germany, France and Belgium", na obra de Blank, *op. cit.*

⁶⁰ Drèze, J.: *Work-sharing: Why? How? How not...*, Centre for European Policy Studies, documento nº 27 (1986), pp. 14-15.

Ainda que a protecção ao emprego não exerça sobre o recrutamento de mão-de-obra uma influência verdadeiramente dissuasiva nem paralise o ajustamento, corre-se, no entanto, o risco de que bloqueie os ajustamentos. A partir do momento em que, numa conjuntura de crescimento, os custos do despedimento tornam as empresas mais reticentes em recrutar mão-de-obra, também podem desencorajá-las a despedir quando a situação se inverte. Desta forma, a protecção ao emprego pode ter como efeito a redução da versatilidade das flutuações do emprego ao longo do ciclo sem alterar verdadeiramente a estabilidade do volume de emprego total. Em épocas de crise, a mão-de-obra torna-se excedentária e a criação de empregos pode ser mais lenta a desenvolver-se quando a situação das empresas melhora⁶¹, opinião que parece confirmar a dinâmica do desemprego na Europa.

O efeito conjugado da retenção de efectivos e do abrandamento do recrutamento poderia contribuir, realmente, para o aumento do volume total do emprego ao longo do ciclo, em proporções muito maiores do que na situação em que a protecção ao emprego é fraca⁶². Como já Bean observou, esta incidência sobre o emprego seria bem mais forte se pudessemos esperar que os assalariados aceitassem uma diminuição dos respectivos salários em troca de uma mais ampla protecção do emprego, como podem vir a fazê-lo com o tempo ou em determinadas épocas, como, por exemplo, por ocasião das negociações de concessão realizadas nos Estados Unidos ou no caso de extrema flexibilidade dos salários, como no Japão, ou ainda quando se ajustam salários e a duração do trabalho, tendo como objectivo a estabilidade do emprego⁶³.

Em resumo, a falta de maleabilidade da protecção ao emprego é por vezes empolada pela visão teórica ou objectiva que dela se tem. De acordo com as recentes conclusões do McKinsey Global Institute: "Ainda que haja muitos empregadores a lamentarem esta falta de flexibilidade quando são interrogados a este propósito, a experiência mostra, no entanto, que, quando as empresas foram obrigadas a reagir às transformações brutais do mercado de trabalho, foram capazes de ultrapassar esses obstáculos. Os custos, quer do recrutamento, quer do despedimento, representam um papel relativamente menor⁶⁴."

Caso se continue a comprimir os efectivos na Europa, sempre que necessário, então em que é que o processo de reafecção do mercado de trabalho difere do que prevaleceu nos sistemas em que os custos de despedimentos são mínimos? Qual será a velocidade a que se desloca o emprego dos sectores em declínio para os sectores em expansão? Esta é uma pergunta que parece importante colocar, pois com um

⁶¹ Alogoskoufis, G. e Manning, A.: "On the persistence of unemployment", *Economic Policy*, vol. 3, nº 2, Out. 1988, pp. 431-432.

⁶² Bentolila, S. e Bertola, G.: "Firing costs and labour demand: How bad is Euroclerosis?", *Review of Economic Studies*, vol. 57, nº 3, Julho 1990.

⁶³ Bean, *op. cit.*

⁶⁴ McKinsey Global Institute: *Employment Performance* (Washington, DC, McKinsey & Company, 1994) capítulo 2, p. 15.

ajustamento mais lento corre-se o risco de provocar uma desaceleração da produção e da produtividade na economia⁶⁵. Burgess estuda a incidência da protecção ao emprego sobre a redistribuição dos empregos em dez países da OCDE e vinte sectores de actividade (repertoriados nas categorias de dois algarismos da CITI) em cada um deles. Os desfasamentos observados na protecção ao emprego parecem exercer influência sobre a rapidez com a qual a mão-de-obra é reafectada, de acordo com os prognósticos, mas, em sua opinião, nenhum sinal parece indicar que ela seja "particularmente forte" ou "restritiva". O Instituto McKinsey⁶⁶ estima que, na realidade, a protecção ao emprego é ainda mais restritiva: nos Estados Unidos, uma abordagem mais empírica e uma mais fraca segurança de emprego não parecem provocar mais recrutamento de mão-de-obra neste país do que na Europa. "A flexibilidade geral da economia europeia não parece produzir piores resultados que nos Estados Unidos em termos de volume total bruto de empregos criados ou suprimidos." Também foram inventariadas diversas semelhanças entre as diferentes formas de reafecção de mão-de-obra, quer pela OCDE (1994), quer por Baldwin, Dunne e Haltiwanger, no caso dos Estados Unidos e do Canadá, independentemente dos desfasamentos observados nos custos de despedimento⁶⁷.

Síntese

De acordo com a análise que acabámos de fazer acerca da influência que os principais mecanismos de regulamentação do mercado de trabalho podem exercer sobre o emprego, parece que a rigidez do mercado de trabalho não pode considerar-se a principal causa de um elevado desemprego. Não é, pois, certo que a desregulamentação do mercado de trabalho constitua o remédio para lutar contra o desemprego galopante.

Em virtude da importância que os altos responsáveis políticos atribuem a uma reforma da regulamentação do mercado de trabalho, é importante saber se a regulamentação do mercado de trabalho é simplesmente um *mecanismo "a jusante"* que produz diferentes resultados no mercado de trabalho, ou se faz parte das causas subjacentes que, *"a montante"*, estão na origem desses resultados. Conforme a interpretação considerada correcta, é legítimo esperar que uma reforma tenha efeitos salutare de longa duração sobre o funcionamento do mercado de trabalho, ou então que se limite a substituir uma série de problemas por outra.

⁶⁵ Burgess, S.: *The reallocation of employment and the role of employment protection legislation*, documento para discussão nº 193 (Londres, London School of Economics, Centre for Economic Performance, 1994), p. 4.

⁶⁶ McKinsey Global Institute: *Employment performance, op. cit., cap. 2*, pp. 5-6.

⁶⁷ OCDE: *Perspectives de l'emploi* (Paris, OCDE, 1994), cap. 3. Ver também Baldwin, J., Dunne, T. e Haltiwanger, J.: "A comparison of job creation and job destruction in Canada and the United States", Documento de trabalho nº 4726 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1994).

A nossa análise dos factos leva-nos a acreditar que a regulamentação do mercado de trabalho não constitui uma das causas subjacentes dos maus resultados obtidos pelos mercados de trabalho. Quaisquer que sejam as modalidades das respectivas regulamentações, todos os mercados de trabalho da OCDE apresentaram sinais de fragilidade nos primeiros anos da década de noventa. Em sistemas semelhantes ao dos Estados Unidos, em que as regras não entravam os diferentes modos de ajustamento, a fragilidade toma a forma de uma mais ampla repartição dos rendimentos e de um agravamento da pobreza, de uma segurança de emprego comprometida ou ainda de um núcleo de empregos estáveis rodeado de empregos mais precários. Nos sistemas mais regulamentados da maioria dos países europeus, pode acontecer que o emprego seja estável ou seguro para aqueles que estão colocados – sendo as passagens para o desemprego menos numerosas –, mas também que uma fracção significativa da população activa seja pura e simplesmente excluída do mundo do trabalho ou canalizada para um mercado de trabalho secundário, que só oferece empregos temporários de duração limitada, ou mesmo clandestinos. Durante duas décadas de perturbações e de transformações, nenhum mercado de trabalho da zona da OCDE escapou aos sobressaltos: *O desempenho do mercado de trabalho deteriorou-se em relação à conjuntura estável e propícia ao crescimento que tinha prevalecido até 1970. E esta deterioração ignorou as diferenças entre as regulamentações do mercado de trabalho.* Se a criação de empregos acompanhada de crescentes desigualdades, de um lado do Atlântico e, do outro, o agravamento do desemprego, são as duas faces da mesma moeda, é legítimo concluir que os maus resultados do mercado de trabalho têm causas mais profundas, enquanto as diferenças de regulamentação serviriam para explicar *as diversas formas de incompatibilidade*. Neste sentido, e como o demonstraram certos estudos anteriores do BIT consagrados à flexibilidade do mercado de trabalho, a "taxa de desemprego", por si só, não é um bom indicador de medida do funcionamento do mercado de trabalho, pois este indicador não pode abranger toda a gama e a diversidade das fraquezas deste mercado⁶⁸.

O que foi exposto pôs também em evidência determinados factos que confirmam a tese daqueles que consideram que a regulamentação do mercado de trabalho poderia favorecer a persistência do desemprego e deslocar o emprego para escalões inferiores da tabela dos salários. No entanto, mesmo se ignorarmos as suas vantagens, é, no entanto, difícil de acreditar que o custo da regulamentação do trabalho entrave de forma grave o funcionamento do mercado de trabalho. Do que foi dito, não se pode concluir que o nível dos salários continue a pôr grandes problemas, pois uma redução dos salários teria, de facto, pouca incidência sobre o desemprego. Em geral, os salários mínimos fixados pela lei também não parecem exercer influência sobre o volume total do emprego. Não parece que os países relativamente institucionalizados, nos quais os

⁶⁸ Standing, *po. cit.*, p.8, pp. 17-18.

salários são coordenados a um nível mais elevado que o da empresa, registem maus resultados. As teorias modernas do mercado de trabalho que preconizam os "salários de eficiência", os "contratos implícitos" ou os comportamentos do mercado de trabalho "inspirados em normas"⁶⁹ levam-nos, por outro lado, a pensar que existem boas razões para o facto de os salários não conseguirem imediatamente pôr ordem no mercado de trabalho, quaisquer que sejam os mecanismos explícitos ou formais de rigidez. Algumas observações empíricas realizadas em vários países deixam entrever que, independentemente da presença dos sindicatos ou de qualquer outro tipo de regulamentação formal, os salários adaptam-se apenas de forma marginal às flutuações do desemprego nos diferentes países, e não de maneira propícia ao reequilíbrio do mercado⁷⁰.

Em boa razão, não se pode acusar as disposições de protecção ao emprego de entravarem a contratação ou o despedimento. Se a rigidez dos mercados de trabalho põe um problema tão grave como alguns deixam entender, como é que, então, os países da União Europeia criaram 17 milhões de empregos suplementares a partir da retoma do início dos anos oitenta – muitos mais que os Estados Unidos em igual período? A responsabilidade das elevadas taxas de desemprego também não deve ser imputada aos subsídios concedidos sem referir os problemas de tempo: por que razão foi o desemprego menos agudo na Europa do que nos Estados Unidos, nos anos sessenta, quando a regulamentação do mercado de trabalho de ambos os lados do Atlântico nessa altura era tão diferente como o é hoje em dia? Como explicar que o desemprego se tenha mantido elevado, quando o poder dos sindicatos não cessou de declinar e as transformações ocorridas durante os anos oitenta, em numerosos países europeus, *flexibilizaram* a regulamentação do mercado de trabalho? É certo que se pode argumentar dizendo que a desregulamentação não avançou com a rapidez suficiente ou que não foi tão longe como devia, mas não se pode negar que para os maus resultados do mercado de trabalho contribuíram outros factores.

"Se o desemprego que persiste nos países europeus e as desigualdades que não cessam de aumentar nos Estados Unidos podem ser atribuídos à mesma causa, então, o problema principal não está na flexibilidade do mercado de trabalho. Reside antes nas deslocações internacionais produzidas nas trocas, no emprego e nas tecnologias e que revestem formas muito diferentes nas diversas economias⁷¹." Mas fora do mercado de trabalho, podem existir outras esferas de regulamentação entre essas grandes tendências e as respectivas repercussões sobre o emprego.

⁶⁹ Ver, por exemplo, Solow, R.: *The labour market as a social institution* (Oxford, Basil Blackwell, 1990).

⁷⁰ Blanchflower, D. e Oswald, A.: *International wage curves*, Documento de trabalho nº 4200 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 1994).

⁷¹ Blank, R.: "Changes in inequality and unemployment over the 1980s: Comparative cross-national responses" (1994, policopiado), p. 18.

Um estudo recente debruça-se mais sobre o produto do que sobre o mercado de trabalho e contém duas observações muito importantes sobre a correlação existente entre a regulamentação e a criação de empregos⁷². Em primeiro lugar, chama a atenção para o facto de um certo número de regulamentos, que visam limitar a concorrência nos mercados dos produtos europeus, entravarem a criação de empregos – pode-se tratar quer de limites às horas de abertura ou de actividade, quer de planos de urbanismo ou de qualquer outro obstáculo regulamentar relativamente à entrada. Em segundo lugar, o principal entrave à criação de empregos reside na regulamentação de um mercado de produtos hostil à concorrência e não na regulamentação do mercado de trabalho. Em relação à criação de empregos, a "rigidez" do mercado de trabalho representa no conjunto um papel "relativamente menor" que se limita, na maior parte dos casos, aos escalões inferiores da hierarquia dos salários e só raramente exerce uma pressão "constrangedora". Enquanto a desregulamentação, de acordo com a lógica de alguns observadores, se devia estender a *todos* os mercados, pois a desregulamentação do mercado de produtos e a do mercado de trabalho caminham a par, o que se pode reter do estudo do Instituto McKinsey é que há a tendência para confundir, sem razão, a regulamentação do mercado de trabalho com os problemas que se podem pôr noutros sectores da regulamentação: "A desregulamentação do mercado de trabalho... provocará uma proliferação de empregos pouco qualificados e mal remunerados. A desregulamentação do mercado dos produtos contribuirá, em compensação, para a criação de empregos em todos os sectores da actividade"⁷³."

Como reduzir o desemprego?

Políticas macro-económicas

Desde há duas décadas, o desemprego de massa afecta essencialmente os países da Comunidade Europeia. Nos Estados Unidos, o problema é de natureza diferente: a economia flutua conjunturalmente em torno de um desemprego de equilíbrio calculado em cerca de 6%. O problema não está, pois, tanto em aumentar a criação de emprego mas sobretudo em restabelecer uma taxa de crescimento da produtividade que permita reencontrar o crescimento histórico dos rendimentos americanos.

Na Europa, o esquema é o inverso: o crescimento dos rendimentos manteve-se satisfatório, a produtividade, ainda que nitidamente inflectida na sequência da primeira crise petrolífera, continuou a crescer, mas um número cada vez maior de trabalhadores é excluído do mercado de trabalho. Nesta parte do presente relatório, vamos analisar os remédios que poderiam ser aplicados a esta doença endémica das economias europeias.

⁷² McKinsey Global Institute: *Employment performance*, op. cit.

⁷³ *Ibid.*, cap. 5, p. 5.

O caso da AELE mantém-se à parte. Recentemente atingidos pela subida do desemprego, que, no entanto continua inferior a 6% no conjunto da AELE, se excluirmos a Finlândia, estes países não estão, de momento, confrontados com um desemprego da mesma natureza daquele que afecta os países comunitários. De facto, não conhecem nem o desemprego de longa duração, nem um desemprego em massa de jovens e de trabalhadores menos qualificados. Existe, no entanto, o risco de que este desemprego conjuntural se transforme pouco a pouco em desemprego estrutural. Efectivamente, a Suécia tem conseguido sempre manter uma baixa taxa de desemprego, atribuindo aos desempregados empregos públicos. Se esta política tivesse que ser interrompida, por exemplo, no quadro de uma estratégia de redução a médio prazo do défice público, o desemprego poderia manter-se de uma forma duradoura, e até mesmo aumentar rapidamente, caso a retoma seguinte não fosse suficiente. Nestas condições, o debate acerca das soluções para um desemprego persistente poderia vir a tornar-se muito actual no Norte da Europa.

O crescimento é necessário para o regresso ao pleno emprego

Na ausência de choque exógeno particular e com a manutenção das políticas económicas actuais, as perspectivas em termos de desemprego, tal como são definidas nos cenários de longo prazo traçados por diferentes organizações (OCDE e Observatório Francês das Conjunturas Económicas – OFCE –, por exemplo) são bastante sombrias: o crescimento é nitidamente insuficiente para dar emprego para todos na Europa, O cenário a longo prazo MIMOSA chegou à conclusão de que a maior parte dos países está a braços com fortes restrições macro-económicas: tensões inflacionistas ligadas aos fracos ganhos de produtividade nos Estados Unidos, ausência de margens orçamentais, na maior parte dos países, ligada ao elevado nível da dívida pública acumulada e ao elevado nível das taxas de juro reais, em relação à taxa de crescimento, taxas de juro reais que se mantêm elevadas mesmo no caso de políticas monetárias de ajustamento em função da sua constituição em mercados financeiros, independentemente do nível das taxas de curto prazo e do fraco nível da inflação. Além disso, estas restrições reforçam-se mutuamente num mundo muito interdependente. O crescimento do consumo é travado pelo dos salários e pela manutenção do desemprego. As empresas, num contexto de fraca procura, investem pouco. Na ausência de políticas económicas adaptadas, o segredo do crescimento parece ter-se perdido⁷⁴.

⁷⁴ Delessy, H. e col.: "Croissance: Le secret perdu?", *Revue de l'OFCE*, nº 46, Julho 1993.

Quadro 21. **Projectção das taxas de desemprego no ano 2000 na hipótese de um prolongamento das políticas económicas e do crescimento exigido para atingir uma taxa de desemprego de 5% no ano 2000**

País	PIB ¹	Produtividade ¹	Emprego ¹	População activa ²	Taxa de desemprego no ano 2000	Crescimento exigido ¹	Taxa de desemprego em 1995 ³
Estados-Unidos	2,2	1,1	1,1	1,1	5,8	2,6	5,8
Japão	3,3	2,7	0,6	0,6	2,8	2,4	2,8
Alemanha	3,0	2,5	0,5	0,1	8,2	4,4	10,0
França	2,2	2,1	0,1	0,5	14,0	6,2	12,2
Itália	1,9	2,0	-0,1	0,2	13,2	5,6	11,9
Reino-Unido	2,2	1,9	0,3	0,4	9,4	4,1	8,2
Espanha	3,0	2,0	1,0	0,8	23,7	12,2	24,4
Portugal	3,0	2,1	0,9	0,6	5,5	3,2	6,9
Grécia	2,5	1,4	1,1	0,2	6,9	3,4	11,0
Países-Baixos	2,0	1,2	0,8	0,2	6,8	2,8	9,5
Dinamarca	2,0	1,7	0,3	-0,2	8,2	3,4	10,5
Irlanda	2,0	1,8	0,2	0,8	17,9	8,0	15,4
Bélgica	2,0	1,8	0,2	0,0	11,8	5,1	12,7
Suécia	2,0	1,9	0,1	0,2	8,3	3,4	7,8
Noruega	2,0	1,8	0,2	0,4	6,1	2,5	5,2
Suiça	2,0	1,3	0,7	0,2	1,3	0,5	3,8
Filândia	1,0	1,0	0,0	0,0	17,7	6,9	17,7
Áustria	2,0	1,3	0,7	0,0	1,2	0,5	4,6
Islândia	2,0	1,0	1,0	0,8	5,3	2,1	6,2
Canadá	2,0	1,0	1,0	1,3	11,5	4,9	10,2
Austrália	2,0	0,9	1,1	1,6	11,7	5,0	9,5
Nova-Zelândia	2,0	1,5	0,5	0,8	9,5	4,0	8,1

¹Taxa média de crescimento projectada entre 1995 e 2000 (fonte OFCE, 1993). ²Fonte: Projectções da EUROSTAT. ³Previsões da OCDE (Paris, 1994).

O quadro 21 mostra que o desemprego é, sobretudo, um problema para os países europeus. Apenas os Estados Unidos, o Japão, Portugal, a Noruega, a Áustria, a Suíça e a Islândia conheceram uma taxa de desemprego inferior a 7% em 1995. Alguns países, como a Áustria, a Bélgica, o Canadá, a Finlândia e a Irlanda precisariam de um crescimento superior a 4% para, no ano 2000, voltarem a ter uma taxa de desemprego de 5%. Para os outros países europeus, Portugal, Grécia, Países-Baixos, Dinamarca e Noruega, seria necessário um crescimento de 3 a 3,5%.

A chave do problema do desemprego é, pois, o crescimento económico. Debruçar-nos-emos, em primeiro lugar, sobre o papel das políticas macroeconómicas expansionistas, depois sobre as estratégias de crescimento a longo prazo.

As políticas macro-económicas expansionistas

Tradicionalmente, existem três instrumentos disponíveis para a regulação macro-económica: o orçamento do Estado, as taxas de juro e as taxas de câmbio. Em regime de livre circulação de capitais, taxas de juro e taxas de câmbio encontram-se ligadas: a política monetária torna-se uma política de taxas de câmbio, servindo as variações das taxas de juro tanto para fazer a regulação macro-económica como para estabelecer a fixação do nível da taxa de câmbio.

Ainda que controversos, (destaque 2) são conhecidos os efeitos sobre o crescimento e o emprego de medidas expansionistas orçamentais ou monetárias. As políticas de relançamento, através de uma descida das taxas de juro ou de um estímulo orçamental, encontram-se hoje em dia enfraquecidas por dois fenómenos: a maior abertura das economias, por um lado, a desregulamentação e a crescente integração dos mercados financeiros internacionais, por outro.

Os principais mecanismos de enfraquecimento de uma política de relançamento são o efeito de evicção sobre as importações e as perdas de competitividade que se segue ao desenvolvimento das tensões inflacionistas. Estes efeitos tendem a ser hoje reforçados pela abertura crescente das economias. Se o efeito multiplicador das despesas públicas é ainda relativamente forte nas economias relativamente fechadas, como a dos Estados Unidos, torna-se muito fraco, até mesmo inferior à unidade, nas pequenas economias muito abertas. Um relançamento levado a cabo num país isolado arrisca-se a provocar um défice externo que rapidamente se pode tornar insustentável e dar origem a fortes especulações dos mercados financeiros sobre uma desvalorização da taxa de câmbio. A França teve esta triste experiência em 1982-1983.

Em compensação, um relançamento coordenado oferece múltiplas vantagens:

- limita os efeitos de evicção sobre o comércio externo (porque importações e exportações são igualmente estimuladas e as perdas de competitividade são

atenuadas, uma vez que todos os parceiros comerciais conhecem mais ou menos as mesmas tensões inflacionistas) e os défices externos dos países, sobretudo se aquela é praticada por um grupo de países com intensas trocas comerciais entre eles e fracas com o exterior, aproximando-se, assim, este grupo de uma economia relativamente fechada; estamos a pensar, naturalmente, na Europa e, mais particularmente, na União Europeia;

- reforça o efeito expansionista inicial, pois cada país estimula o crescimento dos seus parceiros comerciais.

A livre circulação de capitais, a flexibilidade das taxas de câmbio e a integração dos mercados financeiros internacionais fizeram perder, o controlo das taxas de juro a longo prazo e, em menor medida, das taxas de câmbio. É difícil determinar quais os factores explicativos dos movimentos das taxas de juro a longo prazo. Podem depender da oferta e da procura mundial de capitais. Podem também depender das antecipações de crescimento, de inflação e de défice público nos mercados internacionais. Desta forma, uma política orçamental expansionista realizada sem oposição do Banco Central, isto é, com taxas de juro reais fixas a curto prazo, pode ter efeitos perversos sobre as taxas de juro a longo prazo: se os mercados financeiros previrem, com razão ou sem ela, que o impulso orçamental se irá traduzir a médio prazo quer por tensões inflacionistas de natureza a provocar uma reacção por parte do Banco Central (e, portanto, uma elevação das taxas de juro a curto prazo), quer por um crescimento do défice orçamental dificilmente financiável nos mercados sem tensões sobre a oferta de capitais, então, qualquer relançamento orçamental arrisca-se a ser contrariado por uma elevação das taxas de juro.

De facto, o receio de que um aumento do défice orçamental se traduza por uma subida das taxas de juro a longo prazo está relacionado com uma interpretação particular do funcionamento dos mercados financeiros e do equilíbrio macroeconómico. Para que o aumento da poupança pública opere uma punição sobre os capitais disponíveis a nível mundial, de tal forma que provoque uma subida dos respectivos preços, é, de facto, necessário que, por um lado, essa punição possua uma amplitude suficiente, o que não é infalível tendo em vista a dimensão dos mercados financeiros internacionais mundialmente integrados, e que, por outro lado, a economia se encontre em situação de défice de poupança face a um investimento dinâmico. Ora, se isto fosse assim, haveria um excesso de procura sobre o mercado dos bens, o que parece improvável em situação de subemprego e na ausência de tensões inflacionistas e de tensões sobre as capacidades de produção. Pelo contrário, o período actual de fraca inflação e de capacidades de produção largamente excedentárias parece provar que os países industrializados se encontram antes em situação de insuficiência da procura. Desta forma, não há qualquer razão para que um aumento da poupança pública se

traduza por tensões sobre os mercados de capitais, salvo no caso de comportamento irracional e autovalidante dos mercados financeiros. Seria, assim, necessário, por ocasião de qualquer relançamento traduzível por um aumento do défice orçamental, explicar aos mercados financeiros o carácter temporário e marginal desse aumento da poupança pública e convencê-los do carácter duradouro da descida das taxas de juro a curto prazo.

Destaque 2. Política orçamental expansionista e nível suportável da dívida pública

A dívida pública é, hoje em dia, muito elevada nos diversos países industrializados, com a excepção notável do Japão, e o saldo primário exigido para a estabilização do endividamento aumentou nitidamente. A partir desta evidência, são numerosos os autores que concluem pela ausência total de margens de manobra dos orçamentos públicos.

É de levar em conta dois elementos que moderam este diagnóstico pessimista. O problema do nível suportável da dívida pública está, efectivamente, muito ligado com o nível demasiado elevado das taxas de juro reais num contexto de crescimento lento⁷⁵: este facto suscita, em primeiro lugar, a defesa de um relançamento desencadeado por uma descida das taxas de juro; além disso, os défices públicos temporários em período de actividade insuficiente não provocam uma evolução insustentável da dívida pública: o crescimento do défice público traduz-se por um aumento dos rendimentos das famílias, e portanto do consumo, o que, a prazo e teoricamente, é de natureza a aumentar suficientemente a actividade, por forma a travar, em parte, o aumento da relação de endividamento.

Desta forma, a descida das taxas de juro e o relançamento da actividade conjugam-se para inflectir a dinâmica da dívida pública. A estabilização da dívida pública, em seguida, só deve ser alcançada através de uma política orçamental de reequilíbrio das contas públicas no momento em que a procura atinge um nível satisfatório.

Aliás, num determinado número de países, o nível da dívida pública por si próprio não constitui um problema: quando o equilíbrio macroeconómico é satisfatório, isto é, quando as contas externas estão equilibradas, o endividamento exterior é fraco e não existem grandes tensões inflacionistas, um nível elevado de dívida pública corresponde apenas a um grande desejo de poupança dos agentes privados, na medida em que a dívida é financiada essencialmente junto dos agentes internos. Em situação de desemprego, diminuir a dívida pública num tal contexto não se justifica, pois, pelo contrário, seria necessário, em presença de uma poupança privada demasiadamente forte, sustentar a procura para melhorar a situação de emprego, e, além disso, as situações macro-económicas permitem-no

O estabelecimento de uma política de relançamento monetário e orçamental choca com vários obstáculos que parecem, hoje em dia, limitar de forma pronunciada as margens de manobra na maior parte dos países industrializados; são eles um nível elevado de endividamento público e défices orçamentais acentuados pela recessão de 1992-1993, e que fazem temer uma derrapagem das finanças públicas. Aliás, será a dívida pública suportável? Há uma outra problemática particular ligada ao sistema de câmbios fixos na Europa, que perdeu a sua qualidade de instrumento de política económica e que complica a coordenação das políticas económicas por motivo da independência do Bundesbank; de uma forma mais geral, os objectivos de convergência no seio da Europa, no quadro do percurso para a moeda única, tal como foram definidos em Maastricht, parecem ter deixado pouco espaço de liberdade à política orçamental quer nos Estados da União Europeia, quer nos Estados candidatos a uma próxima entrada na União (países da AELE); em compensação, as margens de manobra da política monetária parecem grandes, face ao elevado nível das taxas de juro reais, pelo menos nos países da Europa continental, enquanto a inflação se mantiver globalmente controlada.

⁷⁵ Sterdyniak e col.: *op. cit.*

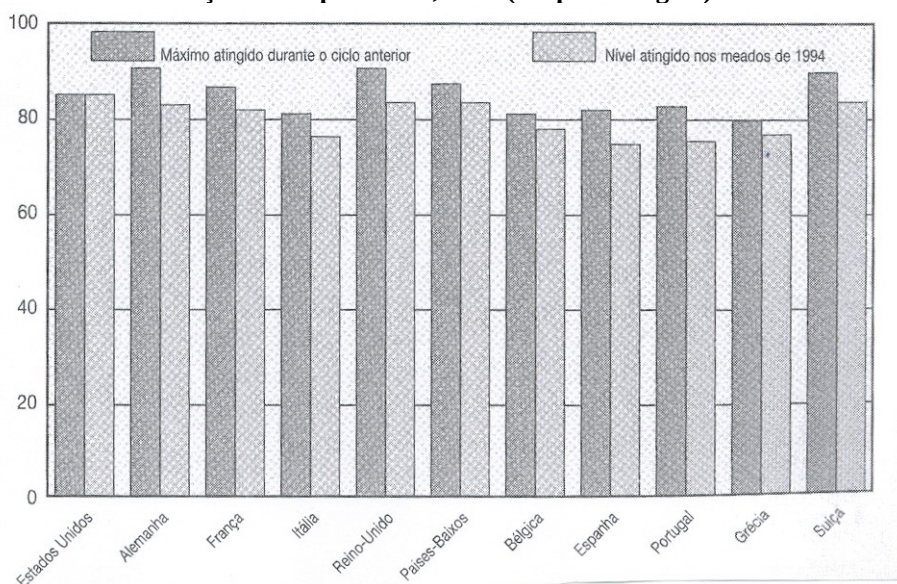
A coordenação das políticas económicas será possível, pelo menos na Europa?

Depois de termos destacado estas restrições comuns, é necessário determinar quais os factores próprios dos diferentes países que poderão impedir o estabelecimento de uma política de relançamento coordenado. Alguns países talvez considerem ter já feito muito para um relançamento orçamental: o Reino-Unido, cujo défice atinge hoje em dia 8% do PIB, quando as contas públicas se encontravam equilibradas antes da recessão; alguns pequenos países europeus, como a Dinamarca, que lançaram uma certa forma de relançamento orçamental; a própria Alemanha, para a qual o elevado custo da reunificação, em termos de défice orçamental, pode ser comparável, a partir de 1989, a um relançamento através da despesa pública.

Outros países vivem uma situação macro-económica ainda desequilibrada; é o caso da Itália, nomeadamente, que só há pouco conseguiu reduzir a inflação e equilibrar as contas externas, num contexto sempre acentuado de derrapagem da dívida pública. A subida dos preços está ainda viva na memória de certos países do Sul, como a Grécia, a Espanha ou Portugal. O Reino-Unido também apresenta uma tendência para a aceleração dos salários a partir do momento em que o crescimento volta a ser sustentado, sendo a quase estabilidade actual dos preços, neste aspecto, uma excepção. No entanto, nos outros países, a inflação já não é um constrangimento.

Gráfico 15.

Taxa de utilização das capacidades, 1994 (em percentagem)



Fonte: OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Outubro 1994

Aliás, é pouco provável que um relançamento, na Europa ou nos Estados Unidos, colida a breve prazo com os constrangimentos da oferta: o nível de utilização das

capacidades de produção na Europa é fraco (gráfico 15) e a maior parte dos países vive uma situação de desemprego nitidamente superior à taxa de desemprego de equilíbrio.

Uma estratégia de relançamento coordenado poderia adoptar as seguintes modalidades:

- uma descida coordenada das taxas de juro de curto prazo, que provoque imediatamente uma desvalorização duradoura das moedas europeias;
- uma descida das cotizações sociais dos empregadores, que permita evitar as tensões inflacionistas causadas pela desvalorização e pela retoma do crescimento;
- um estímulo orçamental directo, diminuindo, por exemplo, os impostos que recaem sobre as famílias, ou aumentando o investimento público.

Com a ajuda de um modelo macroeconómico multinacional, a OFCE simulou uma política deste tipo. As taxas de juro de curto prazo foram levadas a zero em termos reais; a desvalorização daqui decorrente das moedas europeias foi de 15% no primeiro ano. As cotizações sociais dos empregadores diminuíram em 2 pontos do PIB; os impostos sobre as famílias diminuíram 1 ponto do PIB (o que foi preferível a um aumento do investimento público, na medida em que, na maior parte dos países, a tónica é posta nos níveis elevados de despesas públicas e de retenções obrigatórias hoje atingidas; a tendência actual é, pois, mais no sentido de uma redução das retenções obrigatórias do que no de um novo aumento das despesas).

O resultado foi um relançamento da actividade de cerca de 5 pontos no horizonte de três anos, sem grandes tensões inflacionistas e sem degradação dos saldos públicos e externos. No entanto, tendo em conta a melhoria da produtividade e dos efeitos de flexão, a diminuição do desemprego só atingiu 2,5 pontos no conjunto da União Europeia. O efeito é, pois, sensível, ainda que insuficiente para um retorno ao pleno emprego.

Adaptar-se à economia mundial

Se é verdade que importa explorar todos os meios para melhorar o crescimento através de uma reforma da política macro-económica, convém também não desprezar as vantagens que um país pode retirar de uma boa adaptação à nova economia mundial.

Num contexto de livre troca, um ajustamento dinâmico deveria encaminhar cada região no sentido de uma especialização nas actividades para as quais dispõe de uma vantagem comparativa. A produção dos países industrializados deveria, pois, incidir sobre as indústrias que operam na área das tecnologias de ponta, com um elevado coeficiente de valor acrescentado e com forte intensidade em capital. Os mercados

internacionais destes produtos estão já em pleno crescimento e deveriam alargar-se com o desenvolvimento rápido dos novos países industrializados e das economias em transição. Na definição que dá sobre uma estratégia capaz de permitir à Europa sustentar a concorrência, o Livro Branco da Comissão Europeia sobre a Concorrência, a Competitividade e o Emprego sublinha a importância da "burótica, da informática, da electrónica, dos instrumentos ópticos e do material cirúrgico". De forma mais geral, os novos mercados de produtos e de serviços ecológicos – cuja procura deve aumentar rapidamente quer nos países desenvolvidos quer nos países em vias de desenvolvimento – parecem abrir horizontes prometedores ao mundo industrial, tal como os serviços de saúde e os produtos culturais. De acordo com este mesmo Livro Branco, o crescimento destas mesmas actividades deveria ter sobre o emprego uma importância favorável, mesmo tendo em conta as perdas que irão certamente ocorrer por efeito do encerramento de actividades pouco qualificadas e com forte coeficiente de mão-de-obra.

A via para o ajustamento nos países industrializados deveria essencialmente consistir no estabelecimento de estratégias diferenciadas ainda que estreitamente ligadas. O desenvolvimento da vantagem comparativa é um dos seus principais eixos. Também deveriam ser intensificados outros esforços no sentido de melhorar a competitividade não baseada nos preços. As vantagens comparativas das dotações iniciais em factores de produção deveriam cada vez mais ceder lugar às vantagens comparativas dos factores qualitativos susceptíveis de melhorar a eficiência do sistema de produção à escala mundial (Livro Branco): a qualidade do ensino, assim como os investimentos no capital humano e na investigação-desenvolvimento são outros tantos elementos que, a exemplo da alta qualidade das infra-estruturas e dos serviços, podem melhorar a composição da dotação inicial em factores de produção. De uma maneira geral, a nova teoria do crescimento endógeno que aparece à luz do dia sublinha a importância dos factores qualitativos enquanto determinantes fundamentais de uma produtividade e de um crescimento a longo prazo. A esperança de um dia travar o desemprego persistente dependerá, para além de todas as questões determinantes abordadas anteriormente no presente relatório, da amplitude com que se conseguir estimular o ritmo potencial de crescimento das economias industrializadas. As melhorias da oferta, associadas à acumulação de capital físico e humano, além do conhecimento, e aos trunfos da tecnologia, do ensino e das infra-estruturas, poderiam perfeitamente tornar-se o motor de um crescimento viável a longo prazo.

Adiar o processo de ajustamento "positivo" descrito acima e preferir a "via estreita" do proteccionismo não seria mais que agravar o processo de mundialização, retardar o desenvolvimento dos países menos industrializados e, em definitivo, privar os países da OCDE de uma das soluções mais prometedoras que lhes são oferecidas para lutar contra

o desemprego persistente e\ou o crescimento insuficiente, e que são os imensos mercados do Sul e do Leste.

O mundo industrializado teria a vantagem de jogar a carta das tecnologias de ponta e das indústrias de forte valor acrescentado, em vez de se queixar do "dumping social e monetário" das países com salários baixos. Para resistir à tentação do proteccionismo na luta travada contra o desemprego, os países industrializados deverão adoptar um conjunto de políticas destinadas a restabelecer no Norte uma taxa de crescimento e um volume de emprego satisfatórios. O sucesso da mundialização passa inelutavelmente por políticas activas e coordenadas capazes de apoiar o crescimento, através de reformas fiscais destinadas a suprimir as distorções dos custos de mão-de-obra, de transferências capazes de assegurar a redistribuição dos lucros retirados da livre-troca pelas actividades ou os trabalhadores lesados, e de investimentos públicos nos recursos quer materiais quer humanos.

O mundo industrializado poderia tirar um grande partido de um crescimento generalizado da procura e das trocas internacionais. As simulações realizadas com a ajuda de modelos macroeconómicos permitem apreciar a incidência positiva que poderia ter sobre o crescimento mundial uma estratégia capaz de garantir a plena integração dos países em vias de desenvolvimento e em transição na economia mundial. Esquecemo-nos, muitas vezes, que, se os países do Norte representam um importante papel no desenvolvimento do Sul e do Leste, deveriam também retirar destas regiões enormes vantagens que poderiam ser-lhes particularmente favoráveis. Trata-se, no fundo, daquilo a que frequentemente se chama "ligações comerciais inversas". Nas simulações referidas acima, a política de integração comportava as duas vertentes seguintes:

- um financiamento generoso atribuído ao Sul e ao Leste, constituído por empréstimos e investimentos directos, aumentando até 1% do PIB da zona da OCDE ao fim de oito anos (ou seja, o equivalente ao Plano Marshall concebido para a Europa depois da Segunda Guerra Mundial);
- mercados de Leste largamente abertos às exportações dos países em vias de desenvolvimento ou em transição.

Ainda que este último cenário se mostre relativamente utópico em alguns dos seus postulados (uma vez que supõe não apenas uma transição rápida e bem sucedida na Europa de Leste e importantes investimentos directos, mas também países em vias de desenvolvimento que sejam capazes de absorver de forma eficaz as transferências suplementares de capitais, assim como um verdadeiro sentido político e social propício à abertura rápida dos mercados ocidentais), ele deixa adivinhar em que medida esta estratégia poderia contribuir para resolver certos problemas cruciais do mundo

industrializado. Nos países da OCDE, o PIB poderia aumentar 5% em oito anos e a taxa de desemprego baixar de 1 a 3 pontos, conforme os países.

Seja como for, este tipo de simulação limita-se a projectar os efeitos previstos sobre o emprego de um maior volume de trocas entre os países industrializados, por um lado, e as economias em desenvolvimento ou em transição, por outro. Não chega a dar conta da subida do desemprego dos trabalhadores pouco qualificados nem do agravamento das desigualdades sociais entre as diferentes categorias de trabalhadores. Estas questões serão retomadas numa outra secção deste relatório.

Quando determinam as suas políticas comerciais, os países industrializados deveriam levar em conta a grande influência que podem exercer sobre a evolução da economia mundial. O futuro das trocas comerciais e do desenvolvimento no mundo depende em larga escala da escolha que aqueles países fizerem entre a via da integração e o regresso a políticas mais proteccionistas. As importações vindas de países com baixos salários arriscam-se a provocar a supressão de um grande número de empregos não qualificados nos países do Norte e assim a agravar o desemprego e os desequilíbrios sociais. Os países industrializados poderiam, nestas condições, ser tentados a virar-se para políticas proteccionistas que comprometeriam definitivamente o conjunto do processo de mundialização. É preciso, no entanto, não esquecer que se considera que a livre-troca pode fazer aumentar a produtividade mundial e elevar o nível de vida de todos os países que participam no comércio internacional. Na medida em que forem respeitadas certas condições, os países industrializados poderão aproveitar maciçamente de um aumento das trocas internacionais. Os países em vias de desenvolvimento e as antigas economias de planificação centralizada não devem ser considerados como um perigo potencial para determinadas actividades sectoriais do mundo industrializado, pois oferecem também enormes saídas para as exportações provenientes do Norte. Além disso, se a responsabilidade pela fraca taxa de crescimento registada durante as duas últimas décadas nos países industrializados é atribuída a uma saturação da procura nos países ricos, a expansão para novos mercados poderia, certamente, constituir uma boa solução. Este facto decorre da teoria avançada por certos economistas⁷⁶ segundo os quais a principal força que comanda a passagem do pleno emprego para o desemprego nos países industrializados é a saturação da procura de numerosos bens de consumo duradouros, cujos produtores eram, tradicionalmente, importantes empregadores. Sempre existiu uma correlação positiva entre o crescimento da produtividade e o emprego nessas indústrias de base, já que o crescimento da produtividade se traduz por uma descida dos preços no consumo, facto que vai estimular a procura. As elevadas taxas de crescimento da procura vão, por sua vez, estimular um crescimento rápido da produção e um crescimento nítido do emprego, apesar do aumento da produtividade da

⁷⁶ Este argumento encontra-se desenvolvido na obra de Appelbaum, E. e Schettkat, R.: "The employment problem in the industrialized economies" (Genebra, BIT, 1994, doc. policopiado).

mão-de-obra. De acordo com alguns autores, a procura desses bens está, desde já, saturada; desta forma, ainda que os ganhos contínuos de produtividade (provocados pelo endurecimento da concorrência) se traduzam ainda por uma descida dos preços no consumo, o fenómeno deixa de ter como consequência a expansão da produção e, portanto, do emprego. Em resumo, os países que não conseguiram transferir o emprego das indústrias de produção de bens de consumo de forte crescimento de produtividade para serviços com crescimento de produtividade mais fraco registam, normalmente, um fraco crescimento do emprego. Determinadas políticas apropriadas – tais como subsidiar sectores lesados, tomar medidas apropriadas que assegurem um crescimento equilibrado nos países do Norte, desenvolver actividades que façam apelo a tecnologias de ponta – poderiam atenuar, ou mesmo compensar totalmente, o custo da livre-troca e da concorrência. Em termos puramente económicos, os lucros previstos deveriam ultrapassar as perdas. Os países industrializados podem não estar, de momento, dispostos a despendar o esforço necessário em matéria de redistribuição e de reforma. Mas de um ponto de vista ético, como sublinharam Stredyniak e Mathieu, terão eles o direito de fazer pagar aos países em vias de desenvolvimento e em transição a sua incapacidade de adaptação a uma nova economia mundial?⁷⁷

Regulamentação do mercado de trabalho

Como o deu a entender a análise feita acima acerca das causas do desemprego, o presente relatório considera que as causas subjacentes aos maus resultados do emprego, nomeadamente um crescimento lento e as distorções do mercado de produtos, são talvez mais importantes que as diferenças de regulamentação dos mercados de trabalho. Nesta secção, começaremos por estudar os limites da regulamentação do mercado de trabalho como solução proposta para o problema do emprego. Em seguida, apresentaremos outras propostas que parecem oferecer perspectivas de redução do desemprego sem, por isso, agravarem as desigualdades e a pobreza.

A desregulamentação: arbitragem ou ganhos líquidos?

A posição neo-liberal "pura e dura" é aquela que afirma que um mercado competitivo constitui a melhor e a mais eficaz das formas de organização económica, que qualquer regulamentação constitui uma restrição artificial imposta ao mercado perturbando o seu funcionamento e que, se forem suprimidas essas restrições artificiais, surgirá naturalmente uma organização mais eficaz do mercado. Trata-se, portanto, de um quadro económico que só integra os sujeitos que prosseguem interesses pessoais,

⁷⁷ Mathieu, C. e Sterdyniak, H.: "L'émergence de l'Asie en développement menace-t-elle l'emploi en France?", *Revue de l'OFCE* (Paris), nº 48, Jan. 1994.

isto é, trabalhadores e consumidores, ou ainda empresas comerciais, cujas relações são estabelecidas por intermédio do mercado. Este quadro não reconhece os actores sociais e não atribui qualquer lugar orgânico à regulamentação do mercado de trabalho. Bem entendido, em todos os países as condições reais são mais complexas que os modelos teóricos, e ninguém preconizou verdadeiramente uma total desregulamentação dos mercados de trabalho. Mas também é verdade que a teoria neo-liberal do desemprego e da respectiva solução, e do funcionamento desses mercados não deixou de influenciar as políticas. Em tais casos, a política preconizada consiste numa desregulamentação profunda mas não total dos mercados de trabalho. Importa, no entanto, encarar as incidências de uma tal desregulamentação, que constitui um dos pólos das diferentes propostas de reforma desses mercados.

Quando a teoria é corroborada pelos factos, a relação entre a regulamentação do mercado de trabalho e os resultados que este apresenta não é uma simples correlação negativa; por outras palavras, a ausência de toda e qualquer regulamentação não melhora automática e infalivelmente estes resultados, da mesma forma que a regulamentação não entrava necessariamente o ajustamento nem prejudica os resultados. De facto, a relação entre a regulamentação e os resultados deve antes ser vista como um conjunto de compromissos. Como Krugman observou⁷⁸, "existe um meio bem conhecido de diminuir o desemprego nos países da OCDE, mas esta solução implica que a criação de empregos seja feita à custa de um agravamento e de um aumento da pobreza". Num mundo em que o crescimento se encontra letárgico, a procura hesitante, ou a política macro-económica marcada pela austeridade e os progressos tecnológicos omnipresentes, as escolhas políticas consistem mais em resolver dilemas ou em consentir compromissos do que em escolher opções que só contenham vantagens.

Não dispomos de dados empíricos dos quais pudéssemos retirar conclusões sobre os efeitos da desregulamentação. É certo que, se as teorias modernas sobre o mercado do emprego estão correctas, isto é, se este mercado funciona de uma forma qualitativamente diferente dos outros mercados, de qualquer maneira não podem existir situações em que o mercado esteja totalmente desregulamentado. As situações mais próximas de uma desregulamentação "natural" do mercado de trabalho encontram-se no Reino-Unido e talvez, desde há pouco tempo e de forma mais espectacular, na Nova Zelândia. Nestes dois países, diversos tipos de rigidez de ordem institucional do mercado de trabalho vieram perturbar o ajustamento do emprego quando a situação económica se deteriorou, mas a desregulamentação não melhorou de forma segura nem no Reino-Unido nem na Nova Zelândia, os resultados do mercado de trabalho⁷⁹. A

⁷⁸ Krugman, P.: *Past and prospective causes of high unemployment*, op. cit., p. 31.

⁷⁹ Do conjunto das análises recentes, destacam-se Metcalf, op. cit., e Harbridge, R.: *Labour market regulation and employment: Trends in New Zealand* (Genebra, BIT, 1994, doc. policopiado).

experiência da Nova Zelândia é ainda demasiado recente para ser avaliada; ainda que se possa fazer menção a alguns resultados negativos, seria difícil atribuí-los à desregulamentação ou ao ciclo económico⁸⁰. Os resultados são também mitigados no Reino-Unido. Alguns investigadores consideram que as reformas da Senhora Thatcher conseguiram reduzir o poder dos sindicatos e reforçar os incentivos ao trabalho; talvez tenham também aumentado a reactividade dos salários e do emprego a nível micro-económico. Mas não aumentaram a reactividade dos salários reais face ao desemprego nem facilitaram o ingresso num novo emprego aos desempregados; em compensação, foram acompanhadas por um agravamento das desigualdades salariais, o que não é, seguramente, a característica de um mercado de trabalho ideal. Se bem que tenha havido alguns sinais de uma melhor adaptação e de uma maior reactividade no mercado de trabalho britânico, circunstâncias que, a longo prazo, poderiam ser benéficas para a economia britânica, não se entrevê uma verdadeira mudança micro-económica no mercado de trabalho britânico⁸¹. Em resumo, a desregulamentação, até aqui, só resolveu poucos problemas mas, em compensação, criou outros. Parece, pois, incontestável a asserção segundo a qual o verdadeiro debate não é entre a regulamentação e a desregulamentação; o problema consiste em escolher as reformas do mercado de emprego exigidas pela paisagem económica. É possível criticar esta legislação ou aquela prática, mas é também necessário reconhecer as vantagens da regulamentação do mercado de trabalho.

Flexibilidade e organização do tempo de trabalho

As dúvidas que manifestámos anteriormente não implicam que se deva incentivar uma defesa cega da actual regulamentação. Esta atitude equivaleria a desprezar a procura muito real de um mercado de trabalho flexível, motivada, simultaneamente, pelos problemas da criação de empregos e pela evolução dos sistemas de produção à qual levantam, sem dúvida, obstáculos certas regulamentações do mercado de trabalho. O melhor exemplo deste tipo de obstáculos e da forma como podem ser ultrapassados pela modificação da legislação ou pela negociação é a questão da duração e da organização do tempo de trabalho. O presente relatório dedicou-se, sobretudo a outros domínios importantes da regulamentação do mercado de trabalho, mas a mudança na organização do tempo de trabalho é um assunto que merece que sobre ele nos detenhamos um pouco.

Se os trabalhadores pudessem escolher livremente os respectivos horários de trabalho e se as empresas pudessem adaptar a organização do trabalho a estas escolhas, o emprego estaria, certamente, em muito melhores condições. É verdade que as razões

⁸⁰ Harbridge, *op. cit.*

⁸¹ Blanchflower e Freeman (1994) pp. 74-75.

da normalização dos calendários do trabalho são imensas, mas parte delas são as restrições impostas pela regulamentação. Em primeiro lugar, aplicam-se frequentemente restrições que não são mais do que durações médias do tempo de trabalho, calculadas em relação a períodos razoáveis. Acontece que o trabalho para além de uma certa duração é proibido, ou que as horas de laboração para além de patamares menos elevados são consideradas como horas suplementares e compensadas quer em espécies, quer em folgas pagas, quer ainda das duas maneiras. Os anos oitenta viram surgir em numerosos países uma tendência para calcular o máximo de horas de trabalho durante um período mais longo; desta forma, no Reino-Unido, em 1990, um assalariado em dezasseis dispunha já de um calendário de tempo de trabalho "ao ano"⁸². Para a empresa, este tipo de calendário permite conciliar melhor as necessidades da produção com o tempo de trabalho, ao mesmo tempo que minimiza o custo das horas suplementares. Para o trabalhador, esta maior latitude na organização do seu trabalho e dos seus tempos livres constitui, certamente, uma vantagem, nomeadamente quando a flexibilidade do tempo de trabalho está associada a reduções globais desse mesmo tempo para cada trabalhador.

Em segundo lugar, a legislação e a negociação limitaram frequentemente o trabalho realizado fora das horas normais, por exemplo, o trabalho por turnos, o trabalho nocturno, o trabalho aos sábados ou aos domingos. Graças à expansão do trabalho por turnos, as reduções do tempo de trabalho individual foram ligadas a uma utilização mais intensa do material. Para a empresa, a possibilidade de melhor fazer face ao excesso e à escassez da procura constitui também uma vantagem, sendo-o igualmente a maior rapidez de amortização dos bens de equipamento. Criam-se muitas vezes novos postos de trabalho e se os trabalhadores puderem voluntariamente escolher os respectivos horários de trabalho, poderão repartir de forma mais judiciosa o tempo entre o trabalho, a formação complementar e o tempo livre.

Em terceiro lugar, o forte crescimento de empregos "fora das normas" (emprego a tempo parcial, emprego temporário, etc.) leva-nos a acreditar que tanto a oferta como a procura no mercado de trabalho teriam excelentes razões para favorecer outras fórmulas para além do emprego regular a tempo inteiro. Quando a regulamentação só se aplica estritamente aos empregos regulares a tempo inteiro, percebe-se claramente que, por um lado, as possibilidades de emprego ligadas ao trabalho "fora das normas" são inevitáveis e, por outro, que, se o trabalho "fora das normas" existe, ele é por vezes involuntário⁸³. Além disso, as razões que levam os trabalhadores a não aproveitar as ocasiões para trabalharem a tempo parcial estão, por vezes, inscritas nos sistemas de indemnizações. Nesta linha, a Confederação da Indústria Britânica verificou que muitos desempregados

⁸² BIT: "Vers le plein emploi", documento submetido a discussão na reunião tripartida informal ao nível ministerial sobre o emprego, Genebra, 10 Junho 1994, p. 13.

⁸³ Grubb e Wells, *op. cit.*

de longa duração recusam postos de trabalho a tempo parcial porque os salários não compensariam a descida brutal dos subsídios a que têm direito durante o desemprego. A confederação sublinha que as políticas de reforma das prestações sociais no Reino Unido já começaram a levar em conta esta "armadilha da pobreza" ao reconhecerem o trabalho a meio tempo como "uma opção legítima a mais longo prazo"⁸⁴. Em resumo, parece que a criação de empregos terá futuro se passar pela reforma contínua das restrições regulamentares – e puramente internas – da organização do tempo de trabalho. Ela deve procurar um ponto de equilíbrio entre a multiplicação das ofertas de emprego e a prestação de uma protecção que garanta que a escolha de novas repartições entre o emprego no mercado e as actividades fora do mercado seja voluntária.

As vantagens de um mercado de trabalho regulamentado

A investigação empírica acerca da regulamentação do mercado de trabalho centrou-se fundamentalmente sobre o elemento "custo" da equação. O principal risco é que, com esta abordagem, os custos, por definição, possam ser amplificados. O custo da regulamentação de um dado mercado de trabalho pode ser empolado se não se levar em conta que ele também pode ser compensado por diversas vantagens. Como Blank e Freeman⁸⁵ observaram, "o estudo económico tipo dos anos oitenta, consagrado ao subsídio de desemprego ou ao apoio dos rendimentos, consistia essencialmente em avaliar o efeito perturbador dos custos de mão-de-obra e dos custos anexos". Temos uma quase total falta de estudos empíricos sobre as relações existentes entre os subsídios de desemprego e uma procura séria de emprego ou a estabilização do consumo, e também não sabemos se o subsídio de desemprego estimula a reestruturação industrial, atenuando os riscos daí decorrentes. Verifica-se uma ausência geral de dados empíricos sobre os aspectos benéficos da regulamentação do mercado de trabalho. É certo que esses aspectos benéficos são por vezes difíceis de distinguir ou de quantificar.

Os custos mensuráveis em que uma empresa incorre podem induzir vantagens económicas noutros campos ou vantagens diferidas; por outras palavras, os custos impostos a nível micro-económico podem induzir a longo prazo vantagens para toda a economia. Qual seria, por exemplo, o custo líquido (despesas e receitas) de uma regulamentação respeitante à segurança e à saúde dos trabalhadores?

Uma das mais importantes vantagens económicas da regulamentação decorre do facto de esta constituir uma resposta às insuficiências do mercado. Por outras palavras, a existência de uma regulamentação melhora o funcionamento do mercado no plano económico, pois esta intervenção é de natureza a provocar melhores resultados

⁸⁴ Confederation of British Industry: *Tackling long term unemployment: A business agenda* (Londres, 1994), pp. 34-35.

⁸⁵ Blank e Freeman, *op. cit.*, p. 32.

económicos que o mercado livre: "numerosos programas de segurança social fornecem "produtos" que os mercados competitivos não podem de maneira nenhuma fornecer, quer por razões morais, quer por motivo de factos exteriores ou por causa de outras fraquezas do mercado, o que significa que estes programas não podem ser acusados de bloquear as outras soluções de substituição"⁸⁶. Podemos citar o exemplo das sociedades privadas: as que fornecessem voluntariamente subsídios por doença, arriscavam-se a fazer uma má escolha, atraindo trabalhadores com tendência a estarem sempre doentes. Na ausência de qualquer regulamentação, não ofereceriam essa prestação, mas seriam levados a atrair trabalhadores saudáveis.

O quadro 22 reconstitui a economia de um mercado de trabalho regulamentado, baseando-se no elemento "prestações" da equação. Também neste caso faltam dados empíricos nos trabalhos de investigação, ainda que se trate essencialmente de uma questão metodológica. Como muitas regras que regem o mercado de trabalho se destinam a preencher as lacunas deste último, a sua supressão provocaria, bem entendido, um retrocesso às perdas de eficácia. Por exemplo, a segurança no emprego foi associada simultaneamente à vontade de as empresas assegurarem a formação profissional e ao desejo expresso pelos trabalhadores de investirem nos recursos humanos⁸⁷; a supressão da segurança no emprego poderia provocar uma retracção, extensível a toda a indústria, dos investimentos destinados à formação. Como a regulamentação do mercado de emprego comporta vantagens económicas, *é possível que a flexibilidade económica assente essencialmente mais sobre a existência do que sobre a ausência de qualquer regulamentação. A este propósito, as vantagens económicas da livre concorrência nos mercados de produtos não deviam ser abolidas pela desregulamentação.* É assim que Marsden⁸⁸ considera que as exigências modernas de uma produção eficaz se baseiam nas relações de confiança na empresa e nos intercâmbios cooperativos. Estes últimos, considera ainda o mesmo autor, são facilitados pela instauração de uma maior igualdade de tratamento, isto é, por uma segurança de emprego extensível a toda a empresa e por uma maior uniformidade de salários. No plano macroeconómico, Persson e Tabellini⁸⁹ confirmam que, em cinquenta e seis países, existe uma forte correlação negativa entre a desigualdade dos rendimentos e o crescimento do PIB por habitante. Finalmente, a regulamentação que protege os rendimentos e a segurança de emprego dos trabalhadores é de natureza a favorecer a concorrência através das inovações respeitantes aos produtos presentes nos mercados e da adopção de estratégias comerciais apropriadas. A "rigidez" do mercado de trabalho

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ OCDE; *Perspectives de l'emploi* (Paris, OCDE, 1993), cap. 4.

⁸⁸ Marsden, D.: "Regulation v. deregulation: Which route for Europe's labour market?", *Employment Policy Institute Economic Report*, vol. 8, nº 8, Nov. 1994.

⁸⁹ Persson, T. e Tabellini, G.: "Is inequality harmful for growth?", *American Economic Review*, Junho 1994.

pode, pois promover "a eficácia da produção". Na Alemanha, por exemplo, dado que a mão-de-obra é um factor de produção importante e relativamente fixo na indústria, a estabilidade dos sistemas depende da tónica posta a longo prazo pelas empresas sobre os respectivos produtos e da importância que atribuírem aos accionistas, assim como de um vasto esquema de regulamentação propiciador dessa mesma estabilidade⁹⁰.

⁹⁰ Entre outras publicações, podemos citar, das numerosas e relativamente variadas obras respeitantes à forma como a regulamentação influiu os modos de incitamento no comportamento micro-económico, por exemplo, Soskice, D.: *The institutional infrastructure for international competitiveness: A comparative analysis of the UK and Germany*, documento apresentado para a conferência da Associação Internacional das Ciências Económicas, Veneza, Nov. 1990; Boyer, R.: *Les capitalismes vers le XXI^e siècle: Des transformations majeures en quête de théories*, documento de trabalho do CEPREMAP, 25 de Março 1994; no que diz respeito ao papel da regulamentação do mercado de trabalho na promoção da "eficácia de produção", ver Sengenberger, W.: "Protection, participation, promotion: The systemic nature and effects of labour standards", na obra publicada sob a direcção de Sengenberger, W. e Campbell, D.: *Creating economic opportunities: The role of labour standards in industrial restructuring* (Genebra, Institut international d'études sociales, 1994), cap. 2; no respeitante à estratégia comercial, ver Porter, M.: *The competitive advantage of nations* (Londres, Macmillan Press, 1990), em particular o capítulo 12.

Quadro 22: **Vantagens da regulamentação do mercado de trabalho**

Regulamentação	Vantagens	Teoria
Protecção ao emprego	1) Assegura a estabilidade do emprego	1) A estabilidade do emprego é importante não só para o trabalhador, mas também para a empresa, dado que os custos referentes ao recrutamento, à formação e à rotação da mão-de-obra podem ser mais baixos do que no caso em que o emprego é instável.
	2) Flexibilidade interna acrescida do mercado de trabalho	2) O ajustamento do mercado de trabalho faz-se por intermédio do mercado interno de trabalho, por um grau elevado de "flexibilidade funcional", e por um elevado nível de mobilidade interna, por uma descrição mais ampla das tarefas, a rotação dos empregos, o acesso à formação ou uma maior importância dada aos méritos pessoais do que a antiguidade no emprego. A necessidade de uma flexibilidade funcional acrescida devida a formas de rigidez externas implica também a necessidade de uma formação inicial e contínua. A instabilidade dos mercados dos produtos e a rapidez das mudanças técnicas conferem uma maior importância à formação Na ausência de relações estáveis de emprego e, a longo prazo, corre-se o risco de se investir menos na formação, porque as empresas recusam conceder fundos a assalariados que as podem deixar a qualquer momento e beneficiarem com as suas qualificações outras empresas.
	3) Melhor mediação do mercado de trabalho	3) Os sistemas que privilegiam o ajustamento dos mecanismos internos, quer dizer os que são associados a constrangimentos relativamente fortes em matéria de segurança do emprego, podem, de facto, permitir fazer face a situações em que a procura não pára de diminuir, e isto da maneira mais eficaz e mais equitativa. A diminuição da duração do trabalho, por oposição a despedimentos maciços, pode ser uma maneira eficaz de repercutir ao nível interno os custos de ajustamento externo, porque as duas soluções são rendíveis para a empresa; além disso, para o trabalhador a redução das horas de trabalho é preferível ao desemprego e por outro lado, esta solução permite ajustar os efectivos de mão-de-obra por um processo de erosão natural.
	4) Velocidade de transição acrescida	4) Permitindo aos trabalhadores excedentários procurar um outro emprego enquanto ainda estão a trabalhar, um pré-aviso de despedimento contribui para diminuir a incidência do desemprego e acelerar o ajustamento do mercado de trabalho. Isto obriga as empresas a repercutir à escala interna certos custos da deslocação da mão-de-obra assim, uma decisão que pode ser custosa para a empresa pode também ser benéfica para a economia no seu conjunto, na medida em que facilita a transição
	5) Eficácia acrescida da produção	5) A segurança do emprego pode levar as empresas a efectuarem uma planificação a longo prazo e a fazerem face à concorrência no mercado dos produtos mais do que no mercado de trabalho. O ajustamento seria realizado graças a estratégias de produção que favorecem as inovações nos produtos e a exploração de espaços disponíveis com margens elevadas.

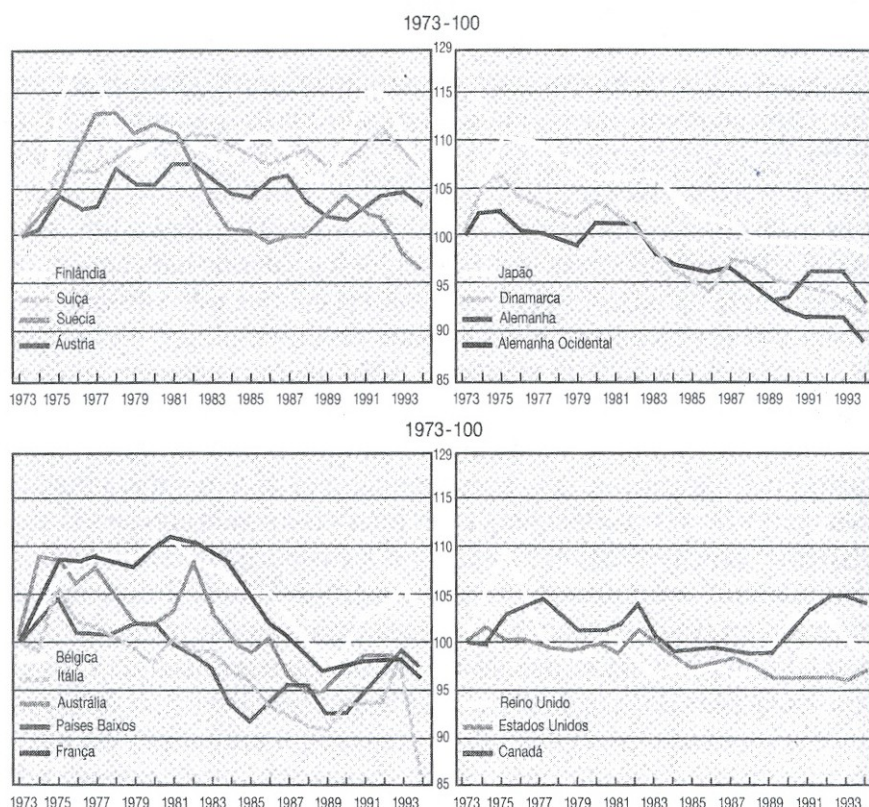
Regulamentação	Vantagens	Teoria
Salários: salário mínimo, salário-base, comprimidos	1) Distribuição do rendimento associado aos estímulos do mercado	1) O salário mínimo é o mecanismo de redistribuição dos rendimentos que apresenta mais vantagens, porque permite conciliar o objectivo social de redistribuição do rendimento com os estímulos do mercado, quer dizer, o incitamento ao trabalho sem, no entanto, mexer no orçamento, diferentemente de uma redistribuição operada pelos pagamentos de transferência
	2) Promover a oferta de mão-de-obra	2) A este respeito, o salário mínimo pode contribuir para o crescimento de um país, aumentando a relação emprego acrescido/população.
	3) Efeito positivo sobre a inscrições escolares	3) Parece existir uma correlação positiva entre aumento do salário mínimo e as inscrições escolares - o que tende a indicar que, quando os jovens abandonam a população activa ao mesmo tempo que o salário mínimo aumenta isso pode ser o resultado de um prolongamento da escolaridade
	4) Eficácia acrescida da produção	4) A relação endógena entre salários e produtividade pode, por exemplo, orientar as estratégias competitivas das empresas para uma melhoria da gestão e da produtividade graças a um "efeito de choque", reduzindo o oportunismo e as orientações a curto prazo e recentrando a política competitiva sobre o mercado dos produtos, graças à exploração de espaços disponíveis com margens elevadas e inovações mais rápidas.
	5) Redução do número dos "novos pobres"	5) A ausência de um efeito de choque associado aos salários expõe ao risco de uma competitividade contínua caindo na armadilha dos baixos salários e da fraca produtividade. Arriscar-se-ia igualmente a entrar numa espiral descendente em matéria de condições de emprego. Se a diminuição dos salários dos trabalhadores com baixas qualificações, induzidas pelo mercado, não está erradicada, o número de "novos pobres" arrisca-se a aumentar.
	6) Constituição de uma cultura de cooperação e de compromisso no local de trabalho	6) A eficácia da produção moderna depende de uma melhor cooperação pessoal-direcção. Num mundo em que a concorrência depende cada vez mais da "qualidade na fonte" e de uma reacção rápida à evolução dos mercados, a cooperação, a confiança e o compromisso relativamente aos objectivos da empresa tornam-se condições primordiais. Uma compressão nos lucros ou uma distribuição mais justa dos mesmos pode favorecer aquelas condições
Subsídios de desemprego	1) Permitem uma procura eficaz de um emprego	1) Um trabalhador no desemprego que recebe subsídio pode consagrar-se melhor à procura de um emprego, porque não terá de mudar os seus hábitos de consumo ou outros, o que poderia acontecer em caso de perda de salário.
	2) Vantagens económicas decorrentes de uma correspondência mais estreita entre a oferta e a procura de mão-de-obra e de uma redução do tempo de desemprego	2) Os subsídios de desemprego aumentam o salário de reserva em função do qual o desempregado avalia as ofertas de emprego e permitem ao desempregado procurar um emprego que convenha melhor às suas qualificações e às suas exigências. Em consequência,

Regulamentação	Vantagens	Teoria
		correrão menos riscos de perder no futuro um determinado emprego, seja voluntariamente seja constringido - o que reduzirá os períodos de desemprego, baixando o custo dos programas de ajuda aos desempregados e melhorando a produtividade..
	3) Favorecem a estabilização macro-económica	3) Os subsídios de desemprego permitem aos desempregados conservarem os seus hábitos de consumo durante os períodos de desemprego, o que gera um estímulo fiscal automático para a economia, aumentando o poder de compra durante os períodos de fraca procura dos consumidores, nomeadamente se o pagamento dos subsídios e a cobrança de impostos que lhe asseguram o financiamento são anti-cíclicos..
	4) Redistribuição do rendimento às famílias de baixos rendimentos	4) Se as famílias de baixos rendimentos e os trabalhadores pouco qualificados correm maior risco do que os outros de estarem muito tempo desempregados, os subsídios de desemprego servem de mecanismo de redistribuição do rendimento, sobretudo se os impostos que os financiam são progressivos.
	5) Melhor ajustamento estrutural	5) O ajustamento estrutural num sector de actividade ou numa região pode exigir a reconversão ou a mobilidade da mão-de-obra de um sector para o outro. A protecção do rendimento pode diminuir a resistência a esta mudança estrutural e incentivar o ajustamento; deste modo, a economia assume uma parte dos custos de ajustamento dos particulares, das indústrias e das regiões. A existência de um seguro de desemprego facilita o ajustamento estrutural.

A redução dos custos salariais não é uma solução

A responsabilidade pela persistência do desemprego tem sido em geral atribuída à manutenção de um custo salarial demasiadamente elevado, provocado pela rigidez do mercado de trabalho. Os defensores da desregulamentação consideram que a luta contra o desemprego deveria passar prioritariamente por uma redução do custo salarial. Quatro reservas se levantam contra esta estratégia. Em primeiro lugar, a participação dos salários no valor acrescentado, que tinha aumentado muito na sequência da primeira crise petrolífera, regressou a um nível comparável àquele que prevalecia antes de 1974 (gráfico 16): Efectivamente, as políticas salariais, de moderação, ou mesmo de austeridade, dos anos oitenta fizeram regressar o crescimento dos salários para aquém do crescimento da produtividade. Na medida em que esta situação persiste, a despeito de um nível elevado de desemprego, não parece necessário acentuar esta tendência para além do patamar atingido actualmente.

Gráfico 16. Participação dos salários no valor acrescentado, 1973-1993



Fonte: OCDE, *Perspectives économiques* (Junho 1994) e suplemento.

Em seguida, os efeitos de substituição capital-trabalho desapareceram largamente nos anos oitenta; enquanto a subida maciça das taxas de juro, conjugada com uma progressão moderada dos salários reais, fez estagnar o custo relativo do capital em relação ao do trabalho, o crescimento continua a exigir um coeficiente relativamente elevado de capital. O mecanismo de substituição é, de facto, lento, pois não actua senão através da renovação do capital: em cada período, a substituição só actua por cada fracção novamente instalada de capital. Portanto, uma modificação do custo relativo capital-trabalho parece ter apenas um impacto moderado sobre o emprego, por efeito de substituição.

Em terceiro lugar, uma estratégia de redução do custo salarial só aumenta a competitividade no caso de ser aplicada num único país. Se o conjunto dos países europeus recorrerem a ela com o objectivo de diminuírem os respectivos desempregos (isto é, na realidade, exportá-lo para os seus parceiros comerciais), o ganho em competitividade só se realiza a nível das trocas extra-comunitárias, o que reduz nitidamente o efeito positivo sobre o crescimento, por motivo do carácter relativamente fechado da União Europeia. Na medida em que os efeitos da concorrência dos países com baixos salários forem, apesar de tudo, moderados nos países europeus, aumentar a

competitividade em relação a esses países teria apenas um efeito marginal sobre o emprego.

Finalmente, e sobretudo, uma política de redução do custo salarial só será eficaz na medida em que a procura de mão-de-obra por parte das empresas for sensível ao seu custo, questão que se mantém bastante controversa (destaque 3). Parece que, empiricamente, o custo do trabalho só marginalmente condiciona a decisão de admitir pessoal, a qual depende essencialmente das antecipações de produção e, portanto, da procura.

Destaque 3. Os resultados empíricos das investigações consagradas à influência dos custos de mão-de-obra sobre o emprego

As estimativas acerca da elasticidade do emprego em relação ao custo do trabalho deram origem a numerosos trabalhos e, sobretudo, o que é relativamente problemático, a resultados muito diferentes, consoante os métodos aplicados. Os principais trabalhos realizados acerca das relações de longo prazo no sector transformador chegaram a três conclusões⁹¹:

- as elasticidades estimadas variam, para a maior parte dos países, entre 0 e -0,8, diferença que não traz qualquer resposta satisfatória; as elasticidades são, em geral, mais próximas de -0,3 ou de -0,5;
- o caso da França distingue-se por elasticidades por vezes nulas, e sempre fracas (inferiores a 0,3);
- Hamermesh⁹² sublinhou que a elasticidade emprego-salário é menos importante para os trabalhadores qualificados que para os trabalhadores não qualificados, o que argumenta a favor de uma redução do custo do trabalho não qualificado.

Em face disto, se fixarmos uma elasticidade de -0,3, que é um valor elevado em vista das estimativas disponíveis, é então necessário reduzir o custo do trabalho em 3,33% para obter um aumento de 1% de emprego. Se a taxa de desemprego for inicialmente de 10%, e se o efeito de flexão for de 0,5, para reduzir o desemprego em 5 pontos é necessário aumentar o emprego em 11,8%, e portanto baixar o custo do trabalho em 39,3%, isto se apenas considerarmos o equilíbrio parcial do mercado de trabalho e não os efeitos induzidos quer sobre os salários, portanto sobre o rendimento e o consumo, quer sobre os lucros das empresas, portanto sobre o investimento e o crescimento, quer sobre as finanças públicas, se se trata de reduzir as cotizações que pesam sobre o custo do trabalho. Além disso, na medida em que as cotizações sociais dos empregadores representam entre 0 e 50% do salário bruto na Europa, é preciso reduzir ao mínimo (se a participação é de 50%) as cotizações de 80% para diminuir o custo do trabalho em 40%, o que é dificilmente suportável pelos sistemas de segurança social e pelas finanças públicas em geral.

A priori, a descida dos salários directos tem um efeito macroeconómico incerto sobre o emprego. A baixa dos custos salariais implica uma redução dos custos unitários de produção e, portanto, uma melhoria da competitividade ou do lucro das empresas, o que lhes permite aumentar os respectivos esforços de investimento; estes dois factores sustentam o crescimento e, portanto, o emprego; se, além disso, a escolha da técnica de produção depender do custo relativo dos factores de produção, a descida dos salários poderá vir a ter um efeito benéfico sobre o emprego por um efeito de substituição do capital pelo trabalho. Em contrapartida, no entanto, a descida dos rendimentos das famílias tem um importante efeito negativo sobre o consumo, o que, em função do grau de abertura da economia, pode mais ou menos compensar o efeito positivo do investimento e do comércio externo.

É de notar que os efeitos de uma descida dos salários dependem essencialmente das características do desemprego: se este é realmente provocado por uma impossibilidade

⁹¹ Para um resumo, ver Dormont, B.: "Quelle est l'influence du coût du travail sur l'emploi?", *Revue économique*, vol. 48, n° 3, Maio 1994.

⁹² Hamermesh, D.S.: "The demand for labour in the long run", na obra de Ashenfelter, O. e Layard, R.: *Handbook of labour economics*, vol 1, (Amesterdão, 1986); e do mesmo autor: "Labour demand: What do we know?", NBER, documento de trabalho n°3890 (1991).

de admissão de pessoal por motivo do custo demasiadamente elevado do trabalho, nesse caso, a redução dos salários poderá ter como consequência uma admissão em massa de mão-de-obra. Se, em compensação, o desemprego é essencialmente provocado por uma insuficiência da procura, então as empresas, mesmo em presença de um custo fortemente reduzido, não admitirão mão-de-obra enquanto não tiverem perspectivas de mercado. Neste caso, a descida dos salários terá o efeito inverso do esperado, uma vez que, se a economia não for suficientemente aberta, a redução do consumo prevalecerá sobre o relançamento através das exportações e o crescimento abrandará.

As simulações realizadas com a ajuda do modelo macroeconómico MIMOSA⁹³, no qual as empresas não se encontram, *a priori*, constrangidas por um custo demasiadamente elevado do trabalho, uma vez que os respectivos níveis de auto-financiamento foram perfeitamente satisfatórios em 1994, mostram que a redução dos salários, realizada para o conjunto da União Europeia, teve um impacto quase nulo sobre o emprego. Os efeitos positivos de uma estratégia deste tipo consistem numa desaceleração da inflação e numa melhoria do saldo externo, dois objectivos que, afinal, são hoje secundários numa União Europeia que regista já um excedente exterior e uma inflação controlada.

Ajustamento da regulamentação do mercado de trabalho

Às dúvidas expressas acima acerca das consequências das reduções salariais sobre a criação de empregos vem acrescentar-se a influência distributiva muito negativa desta estratégia. Este fenómeno é tanto mais grave quanto mais preocupantes são os problemas conexos da crescente desigualdade salarial entre trabalhadores qualificados e trabalhadores não qualificados, assim como os que decorrem da redução das ofertas de emprego aos não qualificados. Vimos na primeira parte do presente relatório que as opiniões se dividem quanto à causa subjacente deste fenómeno, cujas principais divergências incidem, nomeadamente, sobre a importância relativa do progresso técnico e da concorrência dos países que praticam baixos salários. Seja como for, não se pode negar a gravidade deste problema económico e social, nem a imperiosa necessidade de tentar remediá-lo. De facto, esta necessidade de encontrar soluções viáveis não é assunto que diga unicamente respeito a cada um dos países industrializados, encarados individualmente. Como já dissemos na primeira parte, a durabilidade da expansão comercial mundial no quadro das negociações do Uruguay Round depende sobretudo da eficácia das medidas de ajustamento tomadas nos países industrializados. Uma das principais dificuldades decorrentes precisamente desse ajustamento consiste na recolocação dos trabalhadores pouco qualificados em postos de trabalho que exigem

⁹³ *Revue de l'OFCE, op cit.*

mais competência, ou, pelo menos, a oferta de empregos adequados em sectores não comerciais da economia.

O ideal seria, certamente, a expansão da produção comercializável num cenário de comércio mundial próspero, de aumento das taxas de investimento e de crescimento da economia mundial. Num contexto deste tipo, seria necessário atender aos problemas postos pelos trabalhadores pouco qualificados através da aplicação de políticas de educação e de formação concebidas no quadro de um esforço global, visando orientar o emprego para actividades mais produtivas. Isto exigiria o apoio de um quadro institucional, e não a desregulamentação do mercado de trabalho. A questão reveste-se de uma importância particular por motivo do aparecimento de novos sistemas de produção, exigindo simultaneamente uma mão-de-obra mais qualificada e mais polivalente, assim como uma cooperação mais estreita entre empregadores e trabalhadores. Estas novas realidades dão origem a desafios audaciosos em matéria de reformas institucionais dos actuais mercados de trabalho. Voltaremos mais tarde a estas questões, no debate acerca da educação e da formação.

No entanto, não podemos esperar por uma solução perfeita de aplicação de medidas de ajustamento num cenário de expansão comercial e de crescimento alargado. É necessário proceder a outras reformas institucionais para abolir os factores dissuasores de recrutamento de trabalhadores pouco qualificados e da procura de um emprego por estes últimos. A este propósito, estudaremos mais à frente algumas interessantes propostas recentes, cuja principal atracção reside no facto de procurarem, por um lado, prevenir o agravamento das desigualdades e da pobreza que a desregulamentação não deixaria de provocar, e, por outro, atenuar certos factores dissuasores inerentes às actuais instituições do mercado de trabalho. Todas elas encaram uma certa medida de redistribuição mas não necessariamente a um nível muito superior ao da situação actual. Prometem uma nítida melhoria em matéria de igualdade e outras prestações sociais, assim como uma maior eficácia económica. Começaremos por examinar os desafios que as instituições do mercado de trabalho devem enfrentar face ao aparecimento de novos sistemas de produção, antes de encarar as propostas que foram avançadas para resolver o problema dos trabalhadores pouco qualificados.

A regulamentação do mercado de trabalho: os novos desafios

A regulamentação do mercado de trabalho afecta o conjunto do ajustamento desse mercado e a questão mais difícil é, sem dúvida, determinar o *tipo de ajustamento* que melhor responderá às futuras exigências. As competências de base, aquelas que os trabalhadores possuem e aquelas que são exigidas pelos empregos, serão ultrapassadas cada vez mais rapidamente; é, pois, necessário quer fornecer um apoio institucional à empresa, que é, simultaneamente, o agente e local de ajustamento a longo prazo, quer

deixá-la livre para tomar as decisões que entender em matéria de segurança do emprego e dar então apoio institucional a uma infra-estrutura de formação exterior à empresa, o que melhorará o funcionamento do mercado de trabalho externo.

A julgar pela heterogeneidade das instituições nacionais e pelo resultado de determinadas mudanças, aliás correntes, feitas a nível da produção, não há apenas um caminho para reformar a regulamentação. No entanto, todos os meios e, nomeadamente, aqueles que se ressentem mais com a falta de coordenação, deverão ajustar-se às novas prerrogativas que parecem corresponder a uma forte tendência para a descentralização – em matéria de produção, de decisões, de qualidade e de controlo. Os novos sistemas de produção atenuam a distinção entre os trabalhadores e os empregadores, recompensam o espírito de cooperação, ao mesmo tempo que esbatem a divisão tradicional entre os trabalhadores e a hierarquia.

Um dos principais objectivos da regulamentação do mercado de trabalho será o de promover junto do trabalhador a cooperação e a certeza de estar, a qualquer momento, "empregável"⁹⁴, situação na qual a preparação do trabalhador é, pelo menos, dissociada do que se entende tradicionalmente por "segurança de emprego", mesmo se não está necessariamente dissociada daquilo que se entende por estabilidade de emprego numa dada empresa. Vê-se perfeitamente que as soluções em matéria de regulamentação não podem ser definidas pelos técnicos e impostas pelo governo. Exigem a participação activa dos trabalhadores e dos quadros a todos os níveis, pois passam pelo respeito por um compromisso que só será efectivo se as partes representadas nas novas instituições e estruturas desempenharem um papel activo na sua criação. De facto, a acção do Governo a nível nacional tanto pode ser reforçada como diminuída; mas, em qualquer dos casos, mudará de natureza pois, em lugar de impor novas regulamentações, o Governo estimulará as discussões e a instauração de um quadro processual que favoreça a elaboração de novas estruturas institucionais.

Estas propostas gerais ganham todo o sentido quando são examinadas à luz de duas questões-chave, nomeadamente a formação e as relações profissionais no local de trabalho.

⁹⁴ Segundo a terminologia utilizada por Robert Reich, Secretário de Estado do Trabalho dos Estados Unidos, quando se dirigia à Conferência Internacional do Trabalho, Junho 1994.

A formação

No momento presente, está toda a gente de acordo no que respeita a reconhecer que a formação deveria encorajar uma certa flexibilidade junto dos trabalhadores pois, segundo todas as probabilidades, estes mudarão de emprego várias vezes ao longo das respectivas vidas activas. A capacidade de aprender a desempenhar novas tarefas num curto período de tempo é um factor essencial para o emprego durável do trabalhador. A flexibilidade passa pela aquisição de um nível relativamente elevado de conhecimentos, graças aos quais a aprendizagem de novas tarefas não representa nenhuma proeza. A Alemanha e o Japão, que visavam o objectivo de uma mudança rápida de emprego, apoiada por uma formação, poderiam substituí-la por um mercado de trabalho inter-empresas. O fenómeno não é, certamente, incompatível, no futuro, com uma maior frequência de mudança de emprego por iniciativa das próprias pessoas; este tipo de cenário poderia desenrolar-se no interior da própria empresa (ou da rede de empresas) e sem dúvida será isto que virá a acontecer.

Este tipo de flexibilidade parece dar origem a importantes exigências no plano institucional. Ao nível da empresa, estas são associadas a estruturas internas do mercado de trabalho radicalmente diferentes que, no caso do Japão, põem o acento tónico na rotação de um emprego para outro, na segurança do emprego mais do que na manutenção de um posto de trabalho, num leque salarial estreito, numa componente salarial maleável, com salários de admissão elevados, melhorados pela experiência e a antiguidade, e na aceitação, por parte dos assalariados, de um desenvolvimento, simultaneamente, a nível da empresa e a nível de uma rede de empresas. Este sistema só consegue manter-se se for apoiado por um sistema de educação tendo por objectivo elevar o nível dos resultados médios. É interessante verificar que, na Alemanha, tal como no Japão, esta preferência pela flexibilidade a longo prazo exige também uma estreita relação a nível *macroeconómico* entre os sectores público e privado e as instituições financeiras e, entre trabalhadores e empregadores, um sistema alargado de "estruturas de incitação"⁹⁵ que se espera provoque "uma vantagem institucional comparativa"⁹⁶.

Trata-se, pois, de criar o quadro institucional necessário. A desregulamentação não dá qualquer resposta, pois, num contexto de mercado desregulamentado, não se pode assegurar uma melhor ou mais completa formação. A desregulamentação provavelmente favorecerá a rotação da mão-de-obra, a redução da mão-de-obra essencial e o aumento do número dos trabalhadores temporários ou a tempo parcial, factores que minam o estímulo à formação. Desta forma, um eventual declínio da

⁹⁵ Soskice, *The institutional infrastructure...*, *op. cit.*

⁹⁶ A noção de "vantagem institucional comparativa" foi recentemente exposta por Soskice, D. num manuscrito não publicado.

segurança do emprego baseada na empresa daria origem a "uma necessidade crescente de "criadores de mercado", tal como conselheiros profissionais independentes, agências de emprego, e muitos outros; trata-se de um custo social que prejudica os ganhos em eficácia decorrentes da flexibilidade do emprego, de que as empresas seriam beneficiárias"⁹⁷, a acreditar no director do Instituto Britânico de Investigação Económica e Social. Além disso, esta abertura de mercado só é possível em presença de uma forte componente de formação exterior à empresa. As empresas, confrontadas com restrições relativamente leves em matéria de segurança de emprego estarão menos dispostas a dar uma formação no local de trabalho e insistirão que cabe aos governos produzir trabalhadores "adequados ao emprego". Excepcionalmente, podiam dar uma formação muito especializada, correspondente às suas necessidades, mas que seria a menos útil para os trabalhadores que, em seguida, poderiam ser deslocados ou desejariam ir trabalhar para outro sítio. Nos mercados de trabalho caracterizados por este tipo de flexibilidade, as empresas estão também menos dispostas a dar uma formação que tenha em vista aumentar a produtividade a longo prazo, baseada na criatividade do trabalhador, pois este tipo de formação está, em geral, ligado à segurança do emprego e à participação do trabalhador. Nesta perspectiva, a flexibilidade e a desregulamentação são, de facto, conceitos distintos, mais opostos do que sinónimos.

Tendo em conta as mudanças profundas que poderiam ocorrer nos sistemas de produção, e supondo que as suas implicações são aquelas que referimos atrás em matéria de educação, de formação e de segurança de emprego, somos de novo confrontados com um outro conjunto de escolhas. Dir-se-ia que a vantagem dos países muito institucionalizados era o seu "avanço", sendo necessário ajustar a educação e os sistemas de formação às exigências futuras ou, a mais longo prazo, aos sistemas de produção que registam uma evolução rápida. A vantagem dos meios desregulamentados seria um ajustamento externo relativamente mais rápido do mercado de trabalho, mas, como já foi dito, o risco dos estrangulamentos na formação podia acentuar-se por falta de uma reforma da regulamentação que repartiria mais equitativamente a carga desigual dos custos de ajustamento suportados pela empresa e pelo trabalhador. No que diz respeito à cooperação entre empregador e trabalhador, os países desregulamentados, como os Estados Unidos, registam formas inovadoras de cooperação ao nível da empresa. Mas as vantagens de situações mais regulamentadas e mais bem coordenadas, como as que existem na Alemanha e no Japão, residem na larga difusão de um modelo nacional de cooperação entre trabalhadores e empregadores.

⁹⁷ Britton, A.: "A world of minimal job security", *Financial Times*, 27 Set. 1994, p. 15.

As relações profissionais e os resultados no local de trabalho

Os novos sistemas de produção exigem uma cooperação a todos os níveis entre trabalhadores e empregadores, assim como a participação dos trabalhadores nas decisões comerciais, das quais estavam até aí excluídos. Apesar de uma tendência paralela à "descolectivização" ou à "individualização" das relações entre trabalhadores e empregadores, as novas tendências da produção caminham a par das vantagens geralmente associadas à representação dos assalariados no local de trabalho:

- será atribuída uma crescente importância à cooperação entre trabalhadores e empregadores, assim como à participação no sentido base-topo, vertical e horizontalmente, na organização da empresa. As comunicações associadas à participação do assalariado no local de trabalho traduzem-se por uma redução dos custos das empresas, pois elas permitem instilar nas relações mais sentido de compromisso e de continuidade a mais longo prazo⁹⁸;
- os locais de trabalho⁹⁹ com elevados resultados exigem uma infra-estrutura de educação e de formação assim como uma vontade de reciclagem que faz apelo à tradicional função de formação dos sindicatos. Além disso, a participação sindical nos programas de formação iria, sobretudo, integrar uma componente de formação geral no quadro da formação específica da empresa. Esta circunstância iria melhorar a mobilidade de mão-de-obra no mercado de trabalho externo e os sindicatos poderiam, assim, fornecer aos sistemas descentralizados um elemento "externo" positivo;
- a intensidade da concorrência e o rápido ajustamento às transformações tecnológicas exigem constantes melhorias da produtividade. Estas melhorias não podem ser impostas pelo topo à base; só ocorrerão se os trabalhadores forem responsabilizados e dotados de capacidade para resolver os problemas, e se participarem na planificação e não apenas na fase de aplicação das mudanças orgânicas. É evidente que a participação dos assalariados no local de trabalho caminha a par com uma mais rápida e mais eficaz difusão das novas tecnologias¹⁰⁰;

⁹⁸ Em relação aos Estados Unidos, foram dados mais pormenores na obra de Freeman, R. e Medoff, J.: *What do unions do?* (Nova York, Basic Books, 1984).

⁹⁹ O antigo Secretário de Estado do Trabalho dos Estados Unidos, Ray Marshall, define os critérios que determinam os locais de trabalho de alto rendimento num artigo intitulado "The importance of international labour standards in a more competitive global economy", incluído na obra de Sengenberger, W. e Campbell, D. (responsáveis pela edição): *International labour standards and economic interdependence* (Genebra, Institut international d'études sociales, 1994).

¹⁰⁰ Alguns dados comparativos acerca de vários países, relativamente à difusão das técnicas de fabricação avançadas, em relação às diferenças entre as instituições do mercado de trabalho são analisados em *Ressources humaines et technologies de fabrication avancées* (Paris, OCDE, 1991).

- paralelamente a uma forte tendência para a descentralização das decisões operacionais, a organização da produção moderna avança igualmente para novas formas de redes, a tal ponto que a "produtividade" global da empresa é, cada vez menos, assunto de uma única empresa¹⁰¹. Trata-se de saber quais as soluções institucionais que podem assegurar: 1) a disponibilidade de uma mão-de-obra qualificada no mercado de trabalho externo, e 2) a melhor prevenção possível para os estrangulamentos na produção por motivo de uma difusão demasiadamente lenta das técnicas "mais competitivas". Quando se trata de responder a este tipo de desafio, os sindicatos representam, tradicionalmente, o papel de intermediários no mercado de trabalho entre a empresa e o meio exterior.

A luta contra o desemprego e os problemas dos baixos salários

Como foi indicado acima, a diminuição das perspectivas de emprego para os trabalhadores pouco qualificados constitui, no plano social, um problema importante que atinge o mercado de trabalho nos países industrializados. Esta circunstância concretiza-se quer através de uma concentração do desemprego (sobretudo o de longa duração) no seio desta categoria de trabalhadores, quer através de um baixo nível de remuneração (tanto em valor relativo como em valor absoluto) para os que possuem um emprego. Se, a longo prazo, a solução consiste manifestamente em proceder a um ajustamento positivo a uma economia mundial em mutação e em aplicar políticas de ensino e de formação adequadas, põe-se um problema grave e urgente ao qual convém dar atenção. Encontrar soluções adequadas reveste-se de uma importância crucial para a manutenção de uma maior liberdade das correntes de trocas e dos fluxos internacionais de investimentos, dado que a persistência, ou mesmo o agravamento, do desemprego e dos problemas de baixos salários não farão mais que reforçar as pressões proteccionistas. A isto acrescenta-se, evidentemente, a desigualdade profunda e real que grassa nos países industrializados. Examinaremos agora certas propostas tendentes a resolver estas dificuldades. São de dois tipos: os subsídios destinados aos empregadores, que apresentam um interesse especial quando as instituições em presença apoiam o nível salarial dos trabalhadores pouco qualificados, e a ajuda prestada aos próprios trabalhadores, útil sobretudo quando os níveis de salários são muito baixos.

¹⁰¹ Sengenberger, W. e Campbell, D. (responsáveis pela edição): *Is the single firm vanishing? Interenterprise networks, labour and labour institutions*, Forum Series on Labour in a Changing World Economy, nº 1 (Genebra, Institut international d'études sociales, 1993).

A criação de empregos financiados pelas receitas fiscais

Podem-se considerar dois grandes meios de acção que favorecem a criação de empregos pouco produtivos, particularmente no sector não destinado à exportação. A OCDE¹⁰² parece dar preferência a uma desregulamentação do mercado de trabalho, e alerta contra a outra possível solução dos "desacelerações fiscais ou ajudas à contratação". É verdade que uma política que consiste em subsidiar os baixos salários não seria viável para lutar contra o desemprego, pelo menos para produzir resultados tangíveis. Mas passa-se o mesmo com a desregulamentação do mercado de trabalho, cuja eficácia é fortemente controversa. No plano da eficácia económica, é bem possível que as duas estratégias se equiparem.

A diferença fundamental entre, por um lado, uma política que consiste em deixar as forças do mercado exercerem uma pressão no sentido de uma diminuição dos salários e de uma deterioração das condições de emprego, nos serviços aos particulares, e, por outro lado, subsidiar o emprego neste sector é uma questão de repartição dos rendimentos. A questão que se põe é de saber se o conjunto dos trabalhadores que prestam serviços aos particulares deveriam assumir o encargo de um aumento do volume do emprego, sofrendo uma descida dos respectivos salários relativos, ou se o custo deveria ser suportado, de uma maneira geral, por um agravamento do peso da fiscalidade. Nenhum elemento nos permite, *a priori*, apoiar a desregulamentação (e os seus efeitos prejudiciais sobre a repartição dos rendimentos) e de rejeitar os subsídios (sem efeitos equivalentes). É possível que os contribuintes não aceitem a ideia de terem de suportar directamente o fardo de uma diminuição do desemprego (independentemente das prestações indirectas) e que, por consequência, os custos tenham que ser assumidos por uma parte da sociedade (os trabalhadores de baixos salários) que não tem uma posição de força no mercado que lhe permita opor-se a essa medida. No entanto, essa posição equivaleria a uma decisão política que, honestamente, não pode ser motivada pela ineficácia da repartição dos subsídios.

A tese segundo a qual se poderiam criar empregos aumentando as despesas públicas financiadas pelas receitas fiscais pode ultrapassar o quadro dos subsídios concedidos às actividades dos trabalhadores pouco qualificados que prestam serviços aos particulares. É necessário observar que uma tal política tem consequências diferentes das que resultam do financiamento tradicional do défice público através do empréstimo¹⁰³. O aumento dos impostos destinado a cobrir as despesas contraria o multiplicador do consumo, reorientando o poder de compra para aqueles que, por este meio, arranjam um emprego (por exemplo, no próprio sector público ou no dos serviços, se as despesas

¹⁰² OCDE: *L'étude de l'OCDE sur l'emploi...*, op. cit., vol 2.

¹⁰³ Ver Glyn, A e Rowthorn, R.: "European employment policies", na obra publicada sob a direcção de Grieve Smith, J. e Michie, J.: *European unemployment* (Londres, Academic Press, 1994).

públicas estão afectas a obras de infra-estruturas). Este processo limita a criação de empregos e, por isso mesmo, só provoca uma ligeira subida da procura de bens exportáveis; no entanto, impede uma deterioração marcante da balança de pagamentos (tanto mais que a reorientação do consumo dos grupos de rendimentos elevados para os antigos desempregados tem, normalmente, como efeito a redução da procura de produtos importados)¹⁰⁴.

As despesas públicas podem também ser repartidas de maneira a favorecer a integração na vida activa das categorias de trabalhadores que foram particularmente lesados pela falta de empregos. Desta forma, a concentração do desemprego (ou do não emprego) nos grupos de pessoas que têm menos qualificação ou das que vivem em determinadas zonas é um factor que pode ser levado em consideração aquando da elaboração de um plano adequado de aumento das despesas. No sector público (e na transmissão dos mercados públicos), poderia dar-se a preferência aos desempregados de longa duração, partindo do princípio que as medidas tomadas para este efeito se traduzirão por um nítido aumento de empregos e não pelo despedimento de outros trabalhadores. É certo que convém conciliar as vantagens ligadas aos diversos cenários de despesas e aos respectivos custos de oportunidade, mas, no quadro dos programas de despesas públicas, a variação dos custos sociais de acordo com a categoria dos trabalhadores pode entrar francamente em linha de conta.

A ajuda aos trabalhadores pobres

Independentemente das transferências feitas nas empresas com o objectivo de criar empregos, subsiste o problema dos trabalhadores pobres, particularmente nos sectores em que os mecanismos institucionais não estão à altura de apoiar os respectivos salários. Edmund Phelps¹⁰⁵, para fazer frente a este problema, avançou uma proposta tendente a fornecer uma ajuda aos trabalhadores mais mal remunerados. Este autor considera que, "sendo os ganhos das categorias mais desfavorecidas muito baixos, para elevar o nível destes, a sociedade deveria ter a total possibilidade de introduzir alterações institucionais, fazendo intervir o aparelho do Estado". Para isso, preconiza "um sistema de subsídios (eventualmente sob a forma de um crédito de impostos) às empresas que tiverem admitido trabalhadores com salários baixos". Este sistema incitaria as empresas a recrutar mais frequentemente esta categoria de trabalhadores e, por esse motivo, aumentaria tanto as possibilidades de emprego como os ganhos desses assalariados. Além disso, apresenta diversas vantagens em relação a outros mecanismos. Por exemplo, um dispositivo como o crédito de impostos a título de

¹⁰⁴ Borooah, V. e col.: "Income distribution, consumption patterns, and economic outcomes in the United Kingdom", *Contributions to political economy*, vol 7, 1988.

¹⁰⁵ Atkinson e col. *op. cit*, cap. 6.

rendimentos do trabalho, em vigor nos Estados Unidos, apresenta um inconveniente, na medida em que as empresas terão tendência a oferecer o mais baixo salário àqueles que têm direito ao crédito. Da mesma forma, qualquer sistema destinado a "atribuir" às empresas fundos de apoio ao emprego abriria caminho a manobras fraudulentas. Como veremos mais à frente, os programas de transferência de prestações "privilegiariam, na procura de um emprego, uma categoria de pessoas (os desempregados e os beneficiários da assistência social) em detrimento de outros grupos que, também eles, têm direito moral ao trabalho".

São múltiplas as justificações para esta ajuda subvencionada. Em primeiro lugar, razões morais obrigam claramente a acudir ao abandono das categorias mais desfavorecidas. Em segundo lugar, a diminuição das patologias sociais decorrentes do elevado nível do desemprego e da enorme pobreza resultará em vantagens para a colectividade. De facto, o valor destas vantagens justifica amplamente o pagamento de um subsídio salarial. Em terceiro lugar, a mobilização crescente dos recursos humanos e as economias realizadas relativamente às prestações de ajuda social terão efeitos positivos. Finalmente, este apoio ao emprego poderia tornar mais eficaz a repartição dos recursos, pois os trabalhadores com baixos salários estariam mais motivados a conservar os respectivos empregos e a trabalhar com assiduidade. Este apoio permite baixar o nível de salário necessário para motivar o pessoal e contribui de uma maneira mais geral para reduzir o desemprego. O único inconveniente é o custo efectivo de uma majoração de imposto, que seria superior ao montante necessário para financiar a ajuda ao emprego. No entanto, feitas as contas, as vantagens, aparentemente, prevalecem sobre os inconvenientes.

Os problemas de financiamento

Uma das particularidades determinantes, embora frequentemente subestimada, do actual Estado-providência é que, para o contribuinte, o custo líquido das despesas públicas adicionais é sensivelmente inferior ao custo bruto que oneraria a economia se os trabalhadores visados sem isso se tivessem mantido no desemprego. Se a "taxa de substituição" bruta for fixada em 50% do salário médio, número realista se tivermos em conta as estimativas disponíveis¹⁰⁶, o Governo recupera, através de um aumento dos impostos e de uma diminuição das prestações, perto de metade do montante majorado das suas despesas. Na maior parte dos países da OCDE para os quais dispomos de dados, as "taxas de substituição" líquidas, tendo em conta os impostos, são mais

¹⁰⁶ Ver Layard, R., Nickell, S. e Jackman, R.: *Unemployment, macroeconomic performance and the labour market* (Oxford, Oxford University Press, 1991); e *Perspectives de l'emploi* (Paris, OCDE, 1993) cap. 30).

elevadas e podem atingir 80% ou mais¹⁰⁷. Este facto traz subentendido que o custo líquido da criação de empregos no sector público apenas representa 20% (ou talvez menos) do custo bruto. Ainda que, na prática, os custos sejam um pouco superiores, uma vez que alguns destes novos assalariados não preenchiam as condições exigidas para receberem os subsídios de desemprego, estes números levam a crer que, na maior parte dos países, o custo de oportunidade de novas infra-estruturas ou de serviços públicos suplementares deveria manter-se a um nível pouco elevado.

Paralelamente a estas diversas vantagens, há a considerar dois perigos possíveis. Em primeiro lugar, estas políticas acentuariam a intervenção do Estado na economia, circunstância a que os países se têm vindo, em geral, a opor ao longo destes dez últimos anos. Podemos, contudo, interrogar-nos sobre a existência real deste perigo. Para além de qualquer consideração de natureza ideológica, nenhuma razão económica justifica a escolha de uma dimensão "ideal" do sector público¹⁰⁸. E, dado que os investimentos públicos quase estagnaram nos países industrializados da Europa Ocidental durante os últimos vinte anos, são poderosos os argumentos que poderiam acorrer em defesa de uma maior intervenção do Estado na edificação da infra-estrutura económica e social de que tanta necessidade têm os referidos países.

O segundo risco é mais grave. Quaisquer que sejam as compensações mencionadas acima, só um aumento substancial das receitas fiscais tornará possível a subida dos rendimentos e do consumo dos desempregados logo que encontrem emprego. Se queremos manter o consumo total e a absorção das mercadorias a um nível constante, será necessário transferir a carga desta majoração de impostos sobre outros sectores da economia, nos quais o consumo registará, por esse facto, uma diminuição. Será, pois, essencial, fazer com que seja aceite esta majoração, cujo objectivo é o de financiar o aumento das despesas visando reduzir o desemprego.

O modelo NAIRU ("non accelerating inflation rate unemployment" – taxa de desemprego de equilíbrio) pode servir de quadro à análise desta questão¹⁰⁹. Partindo do princípio que a economia já tinha alcançado a taxa de desemprego de equilíbrio (mesmo se, na maior parte dos países da Europa Ocidental, o nível do desemprego se situe, provavelmente, acima dessa taxa), aumentar o emprego e, ao mesmo tempo, fazer baixar o rendimento líquido de imposto dos assalariados seria, provavelmente, a melhor forma de agravar a inflação. Algumas medidas tendentes a desregulamentar o mercado de trabalho e a fazer baixar os salários nos serviços domésticos oferecem perspectivas bem mais interessantes. Efectivamente, essas medidas elevariam o nível de vida dos

¹⁰⁷ Ver Schmid, G., Reissert, B. e Bruche, G.: *Unemployment insurance and active labor market policies* (Detroit, Wayne State University Press, 1992), quadro 11.

¹⁰⁸ Beckerman, W.: "How large a public sector?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 2, nº 2, Verão 1986.

trabalhadores de salários elevados, graças a uma redução dos preços dos serviços aos particulares, de que estes trabalhadores se socorrem normalmente, o que incitaria as categorias mais abastadas a uma certa moderação em matéria de salários. Ainda que a desregulamentação do mercado de trabalho se vá repercutir sobretudo nos segmentos mais fracos da população activa, ela poderia, no entanto, contribuir para assegurar uma acalmia geral na frente das negociações colectivas, graças ao seu efeito de redistribuição dos recursos em favor dos mais ricos. Por outras palavras, a opção da desregulamentação parece oferecer a dupla possibilidade de aumentar o emprego e de reduzir a taxa de desemprego de equilíbrio – o que é precisamente o objectivo em vista.

Pelo contrário, o aumento do peso da fiscalidade tende a fazer crescer o desemprego de equilíbrio. A única maneira de o evitar seria através de um forte empenhamento para suscitar uma corrente favorável à modesta mas necessário aumento de impostos. Não é tarefa impossível, se pensarmos que as melhorias a registar nos serviços públicos e nas infra-estruturas beneficiarão todas as camadas da sociedade. Além disso, por via da desaceleração das tensões e dos conflitos sociais decorrentes da diminuição do desemprego, registar-se-ão enormes consequências positivas.

No entanto, estas políticas não devem obter apenas a adesão dos eleitores, mas também, o que não é menos importante, guiar a atitude a adoptar aquando das negociações salariais. Se as pessoas votam a favor de um aumento das despesas e dos impostos, mas se, a seguir, reclamam aumentos salariais para compensar esse impostos de impostos, o mecanismo resultará falseado pela subida da inflação. Mais cedo ou mais tarde, o Estado terá de comprimir a procura e, após uma expansão inicial, o emprego recuará. Para manter a subida do nível do emprego, importa, pois, que os poderosos grupos de negociação não tirem proveito da contracção do mercado de trabalho. Impõe-se uma certa moderação salarial; as fórmulas de substituição são raras, se é que não mesmo inexistentes, se queremos que a procura do pleno emprego assente sobre bases relativamente igualitárias.

Alguns autores consideram que a redução do tempo de trabalho é uma das soluções possíveis. Para um dado efeito sobre o emprego, questão espinhosa no caso da partilha do trabalho¹⁰⁹, as duas propostas têm idênticas repercussões no consumo, dado que os assalariados que vêem diminuído o número de horas de trabalho devem estar dispostos a reduzir o respectivo nível de vida (mas não na mesma proporção pois, tendo aumentado o emprego, o custo do apoio aos desempregados diminui). A principal diferença entre as duas opções é que, no caso da partilha do trabalho, as vantagens materializam-se por um aumento do tempo dedicado ao lazer, enquanto as despesas do Estado permitem melhorar os serviços públicos. Do ponto de vista da repartição das

¹⁰⁹ Carlin, W. e Soskice, D.: *Macroeconomics and the wage bargain* (Oxford, Oxford University Press, 1990).

¹¹⁰ Drèze, *op. cit.*

vantagens, a segunda opção é, provavelmente, mais progressista, dado que os primeiros beneficiários deveriam ser as camadas mais desfavorecidas, que são as mais dependentes dos serviços públicos (o aumento do tempo livre pode apresentar um interesse menor aos olhos dos trabalhadores de baixos salários). No fundo, a noção de partilha do trabalho tem uma certa conotação, pois subentende que a oferta de mão-de-obra é excedentária em relação às necessidades sociais e que as tarefas disponíveis deveriam, portanto, ser partilhadas de maneira mais igualitária. Está fora de dúvida que esta opção é pouco convincente, tendo em vista o benefício susceptível de se colher de uma melhoria dos serviços públicos. Se é certo que a redução da duração do trabalho oferece grandes vantagens, seria, no entanto, um erro pensar que ela deve figurar, necessariamente, no centro de qualquer política de luta contra o desemprego.

A reforma dos sistemas de subsídios de desemprego

Os decisores económicos são unânimes em reconhecer que a maior parte dos sistemas de subsídios de desemprego em vigor nos países industrializados deveriam sofrer urgentemente uma reforma. Como vimos anteriormente, quando os indivíduos se mantêm muito tempo no desemprego, as suas qualificações degradam-se e, quanto mais se desencorajam na procura de um emprego, mais relutância sentem os empregadores em admiti-los. São estas as razões pelas quais os desempregados de longa duração ficam em situação desfavorecida no mercado de trabalho. A solução adequada para este problema poderia passar por tornar mais vantajoso para as empresas a admissão de desempregados de longa duração e, para os desempregados o facto de arranjam emprego; no fundo, tratar-se-ia de restabelecer os incentivos do mercado, ao mesmo tempo que se conservava a protecção, e de passar da simples *protecção* aos desempregados à *promoção* da sua reinserção no emprego.

Toda uma série de propostas de reformas destas prestações mereceu uma análise em diversos meios. Algumas das lacunas dos actuais sistemas parecem estar bastante divulgadas. É assim que as próprias administrações encarregadas de conceder as prestações poderiam melhorar, bastando para isso ser mais rigorosas. Não são apenas os desempregados de longa duração que devem tornar-se capazes e desejosos de encontrar um emprego; os funcionários que distribuem os subsídios de desemprego também têm necessidade de incentivos, mas estes últimos são raros em numerosos países europeus, pois é corrente que os subsídios de desemprego sejam financiados a nível nacional, mas administrados e repartidos a nível local. De forma que as autoridades nacionais retiram todas as vantagens financeiras da supressão das prestações àqueles que não têm direito, enquanto as autoridades locais suportam todas as despesas. Se, pelo contrário, as autoridades nacionais atribuísssem subvenções fixas às autoridades locais, entregando-lhes, em seguida, a responsabilidade de assumir os custos e de retirar os benefícios da

sua gestão das prestações de desemprego, os funcionários seriam mais estimulados a atribuir essas prestações a quem verdadeiramente tem direito.

Os métodos de financiamento dos subsídios de desemprego também merecem a nossa atenção. É corrente financiar os subsídios de desemprego através dos impostos sobre os salários pagos pelo empregador. Neste caso, os sistemas de subsídio de desemprego podem desencorajar o emprego simultaneamente de duas maneiras diferentes: não apenas prolongam a duração da procura de um emprego e aumentam as exigências salariais dos que procuram emprego em relação aos subsídios de desemprego, como, além disso, aumentam os custos de mão-de-obra dos empregadores aumentando as suas contribuições fiscais, pois é pouco provável que as cotizações salariais sejam inteiramente suportadas pelos ganhos dos assalariados, pelo menos a curto prazo. O financiamento dos subsídios de desemprego pela taxação das despesas (IVA, por exemplo) arrisca-se, de uma maneira geral, a ter um efeito de contracção mais limitado sobre a procura de mão-de-obra. A taxação das despesas tende a baixar os custos de mão-de-obra e a elevar as remunerações efectivamente recebidas, e isto bem mais que os impostos sobre os salários. Esta fórmula estimula mais as empresas a admitir trabalhadores e os trabalhadores a procurar emprego.

Próxima desta proposta, encontra-se outra que recomenda a descida do custo da mão-de-obra não qualificada, introduzindo a progressão no financiamento dos subsídios de desemprego. O desemprego afecta em massa as categorias menos qualificadas, ou seja, aquelas cujo nível de instrução é mais baixo. Tendo em conta a amplitude do problema, certos autores propuseram reduzir os encargos correspondentes aos baixos salários. Esta fórmula já foi posta em prática em França e constitui uma solução satisfatória relativamente ao problema das cotizações sociais regressivas.

Até agora, foram analisados dois métodos de acção:

- isentar das cotizações sociais do empregador a fracção de salário situada abaixo do salário mínimo: esta medida teria um importante impacto sobre os custos salariais dos trabalhadores menos qualificados (o custo de mão-de-obra, por exemplo, diminuiria 28% em França, para passar ao nível do salário mínimo interprofissional de crescimento), mas seria extremamente onerosa (5,5% do PIB em França);
- isentar unicamente os salários dos trabalhadores que tenham rendimentos da ordem do salário mínimo; esta medida é menos cara para o orçamento nacional, mas torna os aumentos salariais muito onerosos quando a remuneração de um trabalhador passa de um nível de isenção para um nível de não isenção.

As medidas desta natureza podem ser financiadas de duas maneiras: quer aumentando as contribuições fiscais das famílias, o que teria como efeito o recuo do

consumo e um impacto incerto sobre o emprego em geral, quer aumentando o custo de um outro factor de produção: a energia ou os salários elevados, o que produziria um efeito de substituição em favor das categorias menos qualificadas. Isto levaria quer à redução das emissões de gás provocando um efeito de estufa, quer a flexibilizar o mercado de trabalho para os trabalhadores menos qualificados, garantindo, ao mesmo tempo, uma certa neutralidade ao nível macroeconómico. A amplitude dos efeitos de substituição mantém-se, no entanto, incerta.

Facilmente se compreenderá que as propostas de reforma tenham privilegiado particularmente o fenómeno do desemprego de longa duração na sua relação com a duração dos subsídios. No quadro 23 encontraremos alguns pormenores acerca das principais propostas, os respectivos fundamentos lógicos e os inconvenientes de cada uma. Uma outra proposta sugere a substituição dos subsídios de desemprego por vales de emprego¹¹¹. Se o dinheiro que os governos destinam aos subsídios de desemprego pudesse ser reafectado de maneira a incentivar a criação de empregos, numerosos seriam os países – e particularmente aqueles onde os subsídios de desemprego são particularmente generosos – que poderiam colher desta medida os maiores benefícios. Um tal programa de transferência de prestações, ofereceria aos desempregados – nomeadamente aos desempregados de longa duração – uma nova opção: utilizar, se tal o desejassem, uma parte dos respectivos subsídios de desemprego como vales de emprego junto dos empregadores que os recrutassem. Desta forma, os sistemas de subsídios de desemprego, que actualmente taxam implicitamente o trabalho, poderiam ser uma fonte de subvenções ao emprego dos desempregados relativamente aos mais necessitados, isto é, os desempregados de longa duração.

Qualquer política que suprima as ineficácias decorrentes dos actuais sistemas de subsídios de desemprego é benéfica para a população em geral. Para os desempregados, as somas destinadas pelos poderes públicos aos subsídios de desemprego podem não parecer muito importantes mas, se essas somas assim como os impostos não cobrados fossem entregues aos empregadores a título de subvenções salariais, poderiam ter um efeito muito importante sobre o emprego. Dado o seu carácter voluntarista, o programa apresentaria um interesse, simultaneamente, para a oferta e para a procura no mercado de trabalho. Os assalariados poderiam acabar por receber mais do que aquilo que recebem através do subsídio de desemprego e muitos empregadores poderiam acabar por pagar muito menos do que os actuais salários.

¹¹¹ Snower, D.: *Unemployment benefits: An assessment of proposals for reform* (Genebra, BIT, 1994, doc. policopiado).

Quadro 23. A reforma dos sistemas de subsídio de desemprego

Proposta	Fundamento lógico	Riscos Potenciais
1) Manter prestações generosas, mas reduzir a duração dos subsídios de desemprego	São necessárias prestações generosas para dar aos indivíduos a possibilidade de realizarem, ao mesmo tempo, um trabalho judicioso e produtivo, mas se o desemprego de longa duração é encorajado pela manutenção de bons subsídios, é um desperdício de recursos humanos. O desemprego de curta duração ajuda a conter os salários e a inflação, enquanto o desemprego de longa duração não exerce qualquer influência a este respeito.	Dado que os programas de subsídios podem ter uma incidência sobre o comportamento com um efeito a longo prazo, é possível que uma limitação da duração máxima dos subsídios de desemprego deixe ainda numerosos desempregados de longa duração sem trabalho quando o pagamento dos subsídios é suspenso. Se se dá às pessoas ainda desempregadas (quando o pagamento do subsídio é suspenso) uma formação, conselhos intensivos para procurarem emprego, mesmo no sector público, isso pode ter como efeito simplesmente adiar o problema para mais tarde. Se encurtar o tempo de concessão de subsídios tal significa muito simplesmente dar mais cedo direito a uma assistência contínua no desemprego, os desempregados de curta duração serão, por esse facto, incitados a procurar emprego, e isto independentemente da brevidade da duração dos subsídios de desemprego.
2) Uma indemnização de despedimento garantida por lei a substituir os subsídios de desemprego	Uma indemnização de despedimento que aumenta com a antiguidade no emprego representa um montante fixo e limitado para os desempregados, estimulando-os a encontrar trabalho rapidamente. Ao contrário do seguro de desemprego, os desempregados recebem uma só indemnização de despedimento e, deste modo, a utilização dos fundos torna-se mais flexível; como o seguro de desemprego aumenta a duração do desemprego, age de forma dissuasiva para procurar emprego. Os subsídios de desemprego incitam as empresas a aumentar a rotação do pessoal, enquanto as indemnizações de despedimento têm o efeito contrário, tendendo a estabelecer relações de emprego de mais longa duração e a incitar uns a oferecer formação e os outros a recebê-la	As indemnizações de desemprego e as relações de emprego de longa duração funcionam no Japão, porque os assalariados são, em contrapartida, móveis no plano profissional e de uma grande polivalência. Sem qualificações muito amplas, o assalariado que, depois de ter ocupado durante muito tempo um posto de trabalho e o perde, pode ter dificuldades para voltar a encontrar um emprego. A indemnização de despedimento pode ter uma relação positiva com a duração do período de desemprego, uma vez que as empresas hesitam em dar trabalho se não estão seguras do vigor e da estabilidade da retoma dos negócios. As indemnizações de despedimento podem, consequentemente, não melhorar a situação do desemprego, nomeadamente, nas economias sujeitas a longos períodos de recessão.
3) Tornar os subsídios de desemprego menos dependentes do desemprego	Os subsídios de desemprego continuam a ser pagos depois do desempregado ter encontrado trabalho. O ganho marginal do regresso ao trabalho é tanto mais baixo quanto os subsídios são progressivamente suprimidos. No caso de os subsídios não serem suprimidos ou só o serem parcialmente durante um período limitado, seria mais vantajoso procurar emprego e o desempregado faria o esforço necessário.	Pode, neste caso, haver custos "inúteis" pelo facto de algumas pessoas autorizadas a conservarem o seu subsídio de desemprego, terem procurado e encontrado trabalho, em qualquer caso. Poderíamos estar perante trabalhadores em excesso, dado que esta proposta permitiria aos desempregados aceitarem ofertas de salários menos elevados e de terem, então, a possibilidade de tornar excedentários assalariados da empresa que poderiam, por sua vez, ficar desempregados e terem direito a uma parte dos seus subsídios uma vez readmitidos.
4) Imposto sobre o rendimento condicional e negativo	Todas as pessoas em idade de trabalhar preenchem uma declaração de imposto. Todas aquelas, cujos rendimentos ultrapassam um certo limite, são obrigadas a pagar imposto sobre o rendimento. Para as pessoas abaixo desse limite, as que manifestam vontade de trabalhar e de se reconverterem para encontrar trabalho recebem "impostos negativos sobre os rendimentos", ou seja os subsídios do Estado. Esta proposta diminuiria a fraude fiscal, incentivaria mais a trabalhar do que os sistemas actuais de subsídios de desemprego, seria menos aviltante do que os subsídios atribuídos segundo condições de recursos e seria simples de gerir. Poderia satisfazer melhor os objectivos de equidade dos sistemas de subsídios de desemprego, porque esta proposta utiliza o rendimento e não o emprego como critério de redistribuição.	Para oferecer um nível socialmente aceitável de apoio às pessoas cujos rendimentos são muito baixos, seria necessário aumentar a taxa de impostos das pessoas situadas no topo da escala dos rendimentos. Os benefícios que mais estimulam os desempregados a trabalhar devem ser opostos às perdas resultantes do menor estímulo a trabalhar para as pessoas que se situam nas camadas de rendimentos médios e superiores

Dado que, entre os desempregados de longa duração, são numerosas as pessoas com o mais baixo nível de instrução e de qualificação, a diminuição do custo de emprego destas pessoas, no sentido indicado acima, surge como uma solução interessante. Alguns patamares salariais reforçados institucionalmente podem excluir dos seus empregos os trabalhadores de fraca produtividade, mas algumas reduções dos salários directos que estes trabalhadores estariam em condições de receber podem conduzir a um disfuncionamento, uma vez que a redução dos ganhos aos quais os trabalhadores menos qualificados podem aspirar no mercado de trabalho talvez os desencorajasse de procurar um trabalho no mercado e, ao mesmo tempo os levasse a adoptar diversos comportamentos anti-sociais. Por esta única razão, poder-se-ia chegar à redução dos custos de mão-de-obra das pessoas pouco qualificadas, através do financiamento dos respectivos empregos da forma apresentada no parágrafo anterior. Correr-se-ia, no entanto, o risco de ter que suportar despesas improdutivas, de encorajar a fraude ou de apenas privilegiar as pessoas que já recebem subsídios de desemprego. Para certos economistas, seria mais simples que os empregadores ficassem isentos da totalidade ou de uma parte dos custos não salariais de mão-de-obra relativos ao emprego destes excluídos do mercado de trabalho. Isto viria aumentar a procura destes trabalhadores, ao mesmo tempo que reforçaria os respectivos ganhos. O prejuízo orçamental seria compensado, em parte, pelos ganhos fiscais associados a um desemprego mais baixo (simultaneamente sob a forma de receitas fiscais mais elevadas e de mais baixas despesas com subsídios). Haveria ainda outras formas aceitáveis de recuperar as receitas fiscais, como sublinhámos anteriormente.

Como é evidente, as ideias apresentadas nos parágrafos anteriores não constituem, por si só, recomendações imperativas de acção. Mas nem por isso deixam de oferecer um inventário de reflexões inovadoras sobre a forma como se podem adaptar as políticas do mercado de trabalho à evolução do meio ambiente económico.

5 QUINTA PARTE

Restaurar o pleno emprego global

Introdução

Face à situação anteriormente descrita nos capítulos anteriores, a restauração do pleno emprego na maior parte dos países é encarada como uma tarefa gigantesca. Todos os estudos, todos os relatórios recentes o sublinham: não existe solução simples nem remédio indolor. A acção dos Estados enfrenta obstáculos internos ao desenvolvimento das reformas, bem como às forças económicas externas. A cooperação internacional enfraqueceu perante o embate irresistível das transformações operadas à escala mundial, e parece extremamente difícil voltar a restabelecê-la. Face à evidência, que o presente relatório mais não faz que confirmar, a comunidade internacional não se pode permitir, por razões imperiosas, ficar de braços caídos.

Desemprego generalizado nos países industrializados, vasto subemprego e pobreza nos países em vias de desenvolvimento: é fundamental, quaisquer que sejam as dificuldades, encontrar soluções eficazes e duradouras para estes dois problemas paralelos. A actual situação do emprego representa um enorme desperdício de recursos, um peso intolerável em sofrimentos. Factor de exclusão, de desigualdade crescente entre as nações e no seio destas, causa de inúmeros males sociais, esta situação é em tudo contrária tanto às exigências da moral como às da racionalidade económica. Pelo contrário, do pleno emprego, podemos esperar, para além de outras coisas, um crescimento da produção e um reforço da coesão social em condições de maior equidade.

O derrotismo ameaçaria, caso passasse a ser a atitude da maioria dos Estados, e fosse impossível restaurar o pleno emprego, tornar a situação ainda mais grave. O derrotismo priva o emprego de ocupar o lugar a que tem direito nas políticas nacionais e entrava o esforço de cooperação internacional indispensável à melhoria da situação geral: seria, de facto, difícil mobilizar a acção internacional em prol de um objectivo que a muitos parece estar fora do seu alcance. Decretar que não é possível realizar o pleno emprego e baixar os braços equivale a fazer de um postulado uma realidade.

Uma vez que não é possível tolerar a situação actual e que o derrotismo teria consequências tremendas, é imperativo que os Estados e a comunidade internacional reafirmem hoje a vontade de promover o pleno emprego. Ora, a nível internacional, existe já um instrumento de trabalho dedicado a este assunto e ratificado por mais de oitenta Estados-membros, a Convenção (nº 122) da OIT, sobre a política do emprego, de 1964: é preciso redobrar os esforços para passar dos princípios à prática. E se é

necessário agir, é também porque é evidente que é possível desenvolver uma acção eficaz, tanto a nível nacional como no plano internacional. Pode-se esperar imenso do compromisso firme que tomarem todas as nações de realizar em conjunto o pleno emprego. A partir do momento em que se tornar para todas um objectivo prioritário da política nacional, será muito mais fácil, por exemplo, estabelecer novos mecanismos de cooperação para a regulação da economia mundial, assegurar a coordenação das políticas macro-económicas e estabelecer um sistema ordenado de troca internacional, "Se um Estado se preocupar mais com a inflação do que com o desemprego e se outro tiver a posição inversa, não se pode esperar que estejam de acordo sobre o preço de uma acção comum¹."

Uma política comum de pleno emprego é de natureza a reforçar a procura na economia mundial e, conseqüentemente, a criar, no plano internacional, condições mais favoráveis para os países empenhados em reformas económicas. A existência de uma suficiente procura efectiva só pode facilitar a liberalização das trocas, reduzir-lhes o custo a curto prazo e aumentar os seus efeitos benéficos. A existência de uma forte procura nos países industrializados, cuja produção representa ainda 79% da produção mundial, só pode melhorar as perspectivas de crescimento dos países em vias de desenvolvimento e dos países em transição, proporcionando mercados mais amplos às respectivas exportações e favorecendo os investimentos estrangeiros.

Pelo contrário, se os Estados procurarem resolver o problema do desemprego através de medidas isolacionistas e tentarem bloquear o movimento de integração económica mundial, é de recear um declínio da prosperidade geral e um agravamento das divisões, das desigualdades e das desordens políticas no mundo. Se os países industrializados cederem às pressões exercidas no sentido de estabelecerem o proteccionismo, estarão comprometidas as perspectivas de progresso material de uma grande parte da humanidade. A este propósito, nunca é de mais recordar um dos princípios fundamentais enunciados na Declaração de Filadélfia: "a pobreza, exista ela onde existir, constitui uma ameaça para a prosperidade de todos".

Face ao cepticismo que hoje se regista quanto à possibilidade de realização do pleno emprego, não deixa de ter interesse reportarmo-nos ao que aconteceu entre 1950 e 1973, época de pleno emprego nos países industrializados e de progresso do emprego nos países em vias de desenvolvimento. Como é que tal foi possível? A explicação poderia trazer-nos alguns ensinamentos úteis sobre as medidas a tomar para sair do impasse actual. A situação, seguramente, é hoje completamente diferente; o estudo deste período, no entanto, talvez possa fornecer indicações importantes sobre as condições a preencher para restaurar o pleno emprego.

¹ Kennen, P. B.: *Managing exchange rates* (Londres, Routledge, 1988), p. 83.

A época do pleno emprego

Entre a situação que era a dos países industrializados não há muito tempo e o desemprego generalizado de hoje em dia, o contraste é flagrante. Nos anos cinquenta e sessenta, estes países registaram uma expansão sem precedentes nos domínios da produção e do consumo, ao ritmo de cerca de 5% por ano, com um enorme crescimento das trocas mundiais sobretudo em bens manufacturados. Muitos dos mais importantes países industrializados conheceram mais do que o pleno emprego, pois asseguraram o trabalho não apenas às respectivas populações mas também a numerosos trabalhadores estrangeiros perto de 10% da população activa na República Federal da Alemanha ou em França, por exemplo. Esta prosperidade geral estendeu-se à maior parte dos países em vias de desenvolvimento, que também dela beneficiaram. Na Ásia e na América Latina, muitos países encetaram, ao longo destas duas décadas, uma verdadeira revolução industrial.

Este período de prosperidade simultânea do Norte e do Sul terminou em 1973, com a primeira crise petrolífera. A partir daí, a taxa de crescimento do produto interno bruto, a nível mundial e nos países da OCDE, diminuiu cerca de duas vezes, e não é de espantar que o desemprego tenha atingido, nestes países, o nível recorde destes últimos anos, situação completamente impensável no período anterior. Para muitos países do Sul que tinham conhecido, com o desenvolvimento industrial, uma expansão do emprego e uma notável subida do nível de vida médio, os quinze últimos anos foram também marcados por um recuo da industrialização, uma importante queda do rendimento por habitante e uma forte progressão do subemprego e do desemprego visível.

O sistema económico construído após a Segunda Guerra Mundial, e que levou ao pleno emprego, apresentava três grandes características.

Em primeiro lugar, o pleno emprego era um objectivo prioritário, como o atesta reiteradamente a maior parte dos documentos oficiais nos quais se definia, então, uma nova ordem económica internacional. É assim que, no primeiro parágrafo do Acordo Geral sobre as Tarifas Aduaneiras e o Comércio (GATT), as partes contratantes "[reconheciam] que as suas relações no domínio comercial e económico deviam ser orientadas no sentido *da elevação dos níveis de vida, da realização do pleno emprego e de um nível cada vez mais crescente do rendimento real e da procura efectiva, a plena utilização dos recursos mundiais...*" (sublinhados nossos). Por outras palavras, a livre troca não constituía um fim em si mesmo: era explicitamente um meio de promover a procura efectiva e o pleno emprego. Já em 1944, na Declaração de Filadélfia, a OIT fazia da realização do pleno emprego um dos grandes objectivos das políticas nacionais.

Além disso, nos países industrializados existia – no que diz respeito à fixação dos salários e dos preços à repartição do rendimento entre os salários e os lucros, política

orçamental, à política do crédito e à política social do Estado – um amplo acordo social a respeito dos mecanismos institucionais que permitiam garantir um nível de vida mínimo e manter a procura global. Em matéria de salários, por exemplo, a negociação colectiva, na medida em que procurava, então, ligar salários e produtividade, contribuiu para preservar mais ou menos o equilíbrio entre salários e lucros na repartição do rendimento nacional e também para assegurar um crescimento conveniente do consumo.

Do ponto de vista internacional, finalmente, a economia mundial funcionava, então, segundo regras comerciais e monetárias estáveis.

Cerca do final deste período, quer a nível nacional, quer a nível internacional, surgiram graves dificuldades que se repercutiram umas sobre as outras, amplificando-se e, ao mesmo tempo, minando o conjunto do sistema. Profundamente abalado no final dos anos sessenta, o dispositivo monetário internacional, estabelecido pelos acordos de Bretton Woods, tinha-se tornado tão frágil que, no princípio dos anos setenta, se desintegrou sob o efeito das duas crises petrolíferas, e a economia mundial entrou, a partir de 1973, num longo período de fraco crescimento. Fundamental para o bom funcionamento do sistema económico, o acordo social também se desfez.

Com a desagregação do sistema de Bretton Woods e das regras internacionais de coordenação, deixou de ser possível resolver os problemas da balança de pagamentos entre Estados, problemas criados pela primeira crise petrolífera em condições de crescimento da procura mundial compatíveis com o pleno emprego e uma fraca inflação. A maior parte dos economistas pensou, então, que a introdução de câmbios flutuantes daria mais flexibilidade ao sistema e faria desaparecer um importante travão do crescimento. Era uma ilusão, e os processos assimétricos de ajustamento do sistema económico internacional não tardaram a entrar de novo em cena. Os países que aplicaram uma política keynesiana de crescimento após a crise petrolífera foram confrontados com graves problemas de balança de pagamentos e com riscos de desvalorização monetária em condições de inflação. Como as regras internas de coordenação em matéria de salários e de preços deixaram também de funcionar, tornava-se cada vez mais difícil procurar realizar o equilíbrio externo por meio de variações da taxa de câmbio.

É legítimo concluir que o problema do aumento do desemprego global foi exacerbado por dois fenómenos que marcaram o sistema financeiro internacional a partir do final dos anos setenta. O primeiro desses fenómenos consiste no aumento da mobilidade dos capitais na sequência do abrandamento dos controlos anteriores. O segundo consiste no desenvolvimento espectacular, à escala internacional, das transacções sobre as moedas, nos contratos a prazo e nos produtos derivados. Produziu-se não apenas uma explosão da actividade nos mercados de divisas e de capitais, mas também uma mudança na natureza desta actividade:

Em 1971, exactamente antes do desmoronamento do sistema de trocas fixas, estabelecido pelos acordos de Bretton Woods, cerca de 90% das transacções sobre as divisas destinavam-se a financiar as trocas e os investimentos a longo prazo; 10% apenas tinham uma finalidade especulativa. Hoje em dia, as proporções inverteram-se, e a percentagem das operações especulativas é muito superior a 90%. Os movimentos especulativos registados diariamente ultrapassam correntemente o montante total das reservas de divisas dos países do G7².

Estes movimentos são constituídos, principalmente, por aplicações especulativas nos mercados de divisas e pelas compras de produtos derivados, instrumentos financeiros muito diversos, cujo preço está ligado ao comportamento dos activos dos quais estão dependentes. As mudanças que assim se produziram no sistema financeiro internacional contribuíram para a subida a um nível elevado das taxas de juro a longo prazo, segundo os critérios aplicáveis desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A partir de agora, muitos investidores podem escolher outra opção, em lugar de investirem o dinheiro a curto ou a longo prazo, e é de esperar que, se as taxas, tanto a curto como a longo prazo, se mostrarem pouco interessantes, se verifique um forte aumento destas formas especulativas de aplicação. Os investidores têm garantido um prémio de inflação de que não beneficiavam antes do extraordinário desenvolvimento destes mercados especulativos, o que eleva as taxas de juro a longo prazo para o topo, no conjunto da economia mundial e provoca, directamente por essa razão, uma desaceleração do crescimento global e uma progressão do desemprego.

Hoje em dia, o problema não reside unicamente no facto de as taxas de juro reais serem elevadas, mas também no facto de não existir nenhum país que possa, em virtude da eliminação dos controlos sobre os movimentos de capitais, actuar isoladamente. Quando países poderosos, como a Alemanha e os Estados Unidos, elevam as respectivas taxas, os outros são obrigados a imitá-los ou arriscam ver-se a braços com fortes saídas de capitais. Em teoria, podiam simplesmente deixar que as respectivas moedas sofressem uma depreciação em relação à do país que pratica taxas elevadas. Na realidade, a desvalorização é um meio duvidoso de impedir as saídas de capitais, pois reforça as pressões especulativas. A grande mobilidade dos capitais é um factor que leva à aplicação de políticas monetárias restritivas na economia mundial. Os países que não alinham as suas taxas de juro pelas da potência económica que as tem mais elevadas arriscam-se a sofrer importantes fugas de capitais e a expor as respectivas moedas a intensas pressões especulativas.

Que ensinamentos podemos nós retirar da situação quanto às condições que devem ser reunidas para atingir um pleno emprego duradouro com uma fraca inflação? Podemos resumi-los da seguinte maneira:

² Eatwell, J.: "The global money trap: Can Clinton master the markets?", *The American Prospect*, nº 12, Inverno, 1993, p. 120.

- Primeiro ponto, extremamente importante: na situação de interdependência que caracteriza actualmente a economia mundial, é indispensável definir regras coerentes e eficazes de coordenação dos mecanismos económicos internos e externos. Como o demonstra a análise feita acima, ambos perderam a eficácia e produzem, por interacção, efeitos agravados para a economia.
- No que diz respeito aos mecanismos internos, é necessário encontrar a forma de manter as reivindicações salariais e o crescimento dos salários nominais dentro dos limites do que é permitido pela evolução do potencial macroeconómico do país, para não provocar uma escalada inflacionista. A outra opção seria a de tolerar um desemprego importante para conter a inflação (pois a taxa de desemprego de equilíbrio eleva-se com a taxa efectiva). Há, evidentemente, todo o interesse em criar, entre trabalhadores e empregadores, uma cooperação que permita evitar a continuação de tal desperdício.
- A nível internacional, importa assegurar – o que o sistema actual não faz e que é necessário para estimular o crescimento mundial e atingir o pleno emprego – o ajustamento simétrico das balanças de pagamentos entre países com balança deficitária e países com balança excedentária. Mesmo quando os países têm objectivos diferentes e os capitais se deslocam livremente, a coordenação internacional será muito mais fácil de realizar se existirem, a nível nacional, mecanismos que funcionem bem, destinados a assegurar o crescimento em condições de estabilidade dos preços, podendo, então, os Estados actuar muito mais livremente sobre as taxas de câmbio para manter o equilíbrio externo. Existe, de facto, uma estreita interacção entre os mecanismos internos e externos. Por isso, quanto mais fracas forem as flutuações e, consequentemente, menores forem as variações necessárias da taxa de câmbio, mais eficazmente funcionarão os mecanismos internos.

A acção internacional

Como ficou demonstrado pelo exposto, é indispensável estabelecer um sistema institucional de cooperação internacional para restaurar o pleno emprego, procurar as melhores soluções para os problemas prementes do desemprego e para os problemas sociais não menos prementes que os acompanham. Para isso, é necessário assegurar o desenvolvimento duradouro de tendências positivas na economia mundial, eliminando os riscos que podem ameaçá-la, e estabelecer políticas de cooperação que permitam progredir.

O movimento de globalização tomou, hoje em dia, proporções tais que a autonomia de que dispõem os Estados para orientarem a sua acção se encontra desde já limitada

em numerosos domínios. A este respeito, o fenómeno suscita muitas dúvidas e receios e um sentimento de insegurança. Para que não faça demasiados estragos, é necessário que a perda de autonomia nacional seja compensada pelo estabelecimento de uma política internacional. Tomemos o exemplo da liberalização dos movimentos de capitais, que reduz a liberdade de acção dos Estados no plano macroeconómico. Para fazer face às dificuldades daqui resultantes, é indispensável estabelecer mecanismos eficazes de coordenação das políticas macro-económicas e desenvolver uma reforma do sistema monetário internacional.

São, sobretudo, os problemas postos pelo enorme crescimento dos movimentos especulativos nos mercados de divisas e dos produtos derivados que importa resolver. Trata-se de reduzir os efeitos desestabilizadores desses movimentos nas taxas de câmbio e nas taxas de juro, de encaminhar uma parcela maior da poupança mundial para o investimento produtivo e de baixar as taxas de juro reais a longo prazo, taxas cujo nível tem um influência determinante sobre o volume do investimento e da criação de empregos. Desta forma, convém estudar atentamente as propostas de reforma do sistema monetário internacional, tal como a criação de uma taxa sobre os movimentos de capitais ou o estabelecimento de parâmetros para limitar as variações de câmbio, determinando, nomeadamente, a forma como aqueles poderiam contribuir para assegurar a expansão do emprego.

Um outro domínio que se presta a reforçar a cooperação internacional é o das normas de trabalho. Como foi anteriormente sublinhado, a internacionalização da produção reduz a eficácia dos clássicos instrumentos da política do trabalho, como a da negociação colectiva. Os Estados são concorrentes na captação de investidores estrangeiros; a produção é cada vez mais móvel. Importa lutar contra a redução das normas de trabalho que estas condições têm tendência para provocar, relançando a cooperação internacional por forma a assegurar a aplicação das normas fundamentais.

Países industrializados, países em vias de desenvolvimento, países em transição: o movimento de liberalização das trocas e o aumento dos investimentos directos no estrangeiro apresentam vantagens evidentes para todos. As mudanças operadas também põem, no imediato, problemas que são, nos três grupos de países de natureza essencialmente social: Supressão de empregos, obrigação de mudar mais frequentemente de trabalho e de adquirir uma nova formação, riscos de agravamento da desigualdade e da exclusão social. Estes problemas – no centro dos quais se encontra o trabalho e aquilo que ele proporciona: rendimento, existência social e participação – facilmente suscitam reacções proteccionistas ou mesmo xenófobas. A tendência proteccionista é frequentemente reforçada quando certos países, no plano da concorrência, asseguram para si vantagens injustas que não respeitam as normas fundamentais em matéria de trabalho. O mesmo é dizer que importa promover a aplicação universal dessas normas para manter um sistema económico mundial aberto.

Todos os países devem adaptar-se, hoje em dia, à evolução rápida da economia global, e este é um outro campo de acção importante para a cooperação internacional. Como conceber este processo e como conduzi-lo de forma correcta? A definição de princípios comuns contribuiria para assegurar uma adaptação harmoniosa. Se o custo social da mudança é elevado, arrisca-se a provocar tensões que poderão fazer cair por terra os esforços nacionais e travar o desenvolvimento de uma economia mais aberta e mais produtiva. A comunidade internacional deve, neste particular, prestar toda a assistência necessária aos países aos quais o ajustamento causa maiores problemas, isto é, os países menos desenvolvidos e os países mais endividados, por exemplo, dando mais amplas preferências comerciais aos primeiros e tomando medidas mais vigorosas para aliviar as dívidas dos segundos.

O reforço da cooperação internacional exige que se atribua aos problemas sociais que se colocam hoje em dia, às inquietações que se exprimem, um lugar de primeiro plano na lista das preocupações da comunidade internacional. A atenção internacional concentrou-se tempo demais sobre os problemas políticos e económicos, tendo, lamentavelmente, excluído questões sociais de natureza vital. No momento em que os problemas sociais ameaçam comprometer as possibilidades de progresso material e social, impõe-se uma mudança de ponto de vista. É motivo para nos felicitar-mos a muito oportuna convocatória da Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social, em Março de 1995. No entanto, é preciso que esta Cimeira não faça com que o económico e o social, de forma artificial, se dissociem ainda mais, limitando a reflexão a este último. Deter-se nos pormenores dos problemas sociais e nos meios para os atenuar, sem atacar as causas económicas profundas seria falhar uma oportunidade histórica.

A ordem do dia da Cimeira compreende três pontos: o reforço da integração social, a atenuação e a redução da pobreza, o desenvolvimento dos empregos produtivos. Para resolver estes três grandes problemas, interdependentes, é necessário, sobretudo, criar condições que permitam assegurar um mais forte crescimento da produção e do emprego na economia mundial. A longo prazo, esta é a única estratégia válida para curar os males sociais que oprimem o mundo hoje em dia. Na ausência de crescimento, se não se criarem empregos mais produtivos, não há expedientes sociais que possam propor soluções duradouras. Inversamente, sem resolver os problemas sociais não será possível assegurar o nível exigido de crescimento e de expansão do emprego. É preciso atacar simultaneamente os problemas económicos e os problemas sociais do momento, e a Cimeira deve ser a ocasião para definir um programa que explore as sinergias desta dupla acção.

Mais do que traçar um plano de acção, o que importa é tomar as necessárias disposições institucionais para tratar de forma contínua e unificada os problemas económicos e sociais globais. Ter-se-á dado um grande passo neste sentido ao fazer do pleno emprego um objectivo fundamental da acção a levar a cabo e ao obter para esta

matéria um compromisso universal. É do ponto de vista dos resultados que se conseguirem atingir no plano do emprego que se deverá, então, encarar a coordenação das políticas económicas e o funcionamento do sistema comercial, do sistema financeiro e do sistema de investimento mundial. Destes resultados dependerão, principalmente, os que se pretendem atingir no plano social, no que diz respeito, nomeadamente, à repartição do rendimento, à integração social e ao nível de pobreza.

Para isso, conviria, concretamente, associar os ministros encarregados do emprego e dos assuntos sociais às deliberações sobre a política económica, a nível nacional e a nível internacional. E para garantir mais eficácia, deveria ser melhorada a coordenação e reforçada a colaboração entre as instituições internacionais encarregadas, respectivamente, das questões de política económica e financeira, da política do emprego e da política social.

As medidas institucionais que serão tomadas para que se atribua uma maior importância aos aspectos sociais das políticas económicas deverão ser acompanhadas de propostas de acção positivas sobre problemas precisos. Muitos dos problemas a enfrentar são tecnicamente complexos, e será, sem dúvida, difícil chegar a um acordo político geral relativamente a essas propostas. Mas como é necessário começar por algum lado, as instituições internacionais devem prestar-lhes mais atenção no trabalho de investigação e nas análises de política geral. A OIT, por seu lado, conta fazê-lo nas suas próprias actividades e em colaboração com outras instituições. Os resultados deste trabalho permitirão às instâncias, chamadas a traçar o caminho a nível nacional ou internacional, estudarem a fundo todas estas propostas de acção.

O EMPREGO NO MUNDO

- 1995 -

Durante os últimos vinte anos, a situação do emprego não cessou de se deteriorar um pouco por todo o mundo. Hoje em dia, numerosos países industrializados atravessam uma situação marcada por uma taxa elevada e persistente de desemprego, e os problemas relacionados com os baixos salários e a redução das perspectivas de emprego dos trabalhadores não qualificados suscitam crescentes preocupações. Os países que estão a passar de uma economia de planificação centralizada para uma economia de mercado ficaram literalmente submersos pelo desemprego em massa que apareceu subitamente. A partir dos anos oitenta, na maior parte dos países em vias de desenvolvimento, exceptuando as economias dinâmicas da Ásia, poucos empregos produtivos foram criados no sector moderno, enquanto o número de pessoas em busca de emprego não parava de aumentar. Daqui resultou um agravamento do desemprego e uma deterioração das condições de emprego para uma parte importante da mão-de-obra de um grande número desses países.

A criação de um número suficiente de empregos surge como o principal desafio a que deve fazer face a política económica e social da maior parte dos países. É por isso que o presente relatório, *O emprego no mundo 1995*, assumiu a tarefa de passar em revista a crise do emprego à escala mundial, analisando as tendências globais do emprego, estudando as diversas hipóteses avançadas para explicar a crise do emprego e apresentando as principais opções políticas que foram propostas para resolver esta crise. Este relatório põe, sobretudo, a tónica nas interacções cada vez mais estreitas entre os problemas de emprego dos diferentes países no contexto de uma economia internacional cada vez mais globalizada. A tese que aqui sustentamos defende que se impõe o reforço da cooperação caso se queira ver resolvidos os actuais problemas de emprego no mundo inteiro. Considera-se, pois, essencial a reiteração de um compromisso internacional com vista a atingir o objectivo do pleno emprego.

O emprego no mundo 1995 é o primeiro de uma nova série de relatórios do BIT que serão publicados regularmente e que passarão em revista os problemas de emprego numa perspectiva internacional.