

SOCIUS Working Papers

Da procura agregada à procura de trabalho qualificado: uma ligação quase quebrada

Margarida Antunes

Nº 07/2011

Da procura agregada à procura de trabalho qualificado: uma ligação quase quebrada

Margarida Antunes

Resumo

Desenvolvimento tecnológico, globalização económica, concepção do salário como um custo de produção, perspectiva microeconómica do desemprego, processo de liberalização e de financeirização da economia, todos estes factores são considerados determinantes na redução do peso dos salários no rendimento total que se verifica desde o início dos anos 80 e que constitui um aspecto marcante do modelo económico presente. Esta desvalorização relativa dos salários, pelo condicionamento do consumo privado que provoca, tem sido um elemento limitador na formação de expectativas económicas necessárias a níveis mais satisfatórios de investimento inovadores e de procura de trabalho qualificado. A Estratégia de Lisboa, pela arquitectura de políticas económicas escolhida, mostra precisamente como se gere e se assegura a desvalorização relativa dos rendimentos do trabalho e como esta constitui então um elemento limitador no desenvolvimento dos efeitos económicos esperados, e não alcançados, com políticas centradas no lado da oferta da economia.

São precisamente estas as questões que vão ser alvo de desenvolvimento e de reflexão neste texto, que vai incidir basicamente na União Europeia a 15, pelo facto de os novos Estados-membros não terem passado por todo o processo em análise. Temporalmente termina em 2007, pois pretende abordar-se tudo isto independentemente da crise presente cujas características se começam a definir de forma mais visível em 2008.

Da procura agregada à procura de trabalho qualificado: uma ligação quase quebrada¹

Margarida Antunes

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra/CECES

mantunes@fe.uc.pt

Introdução

O debate sobre a utilização de trabalhadores qualificados em qualquer economia perspectiva-se frequentemente apenas do lado da oferta de trabalho, como se a promoção da qualificação dos trabalhadores garantisse por si só as condições para a existência de um tecido produtivo cada vez mais utilizador de trabalhadores qualificados. Assim, nem sempre se discute a qualificação exigida para os postos de trabalho ocupados por estes trabalhadores, nem as condições necessárias no lado da procura de trabalho, ou seja, as condições necessárias para possibilitar o aumento da procura de trabalhadores qualificados para postos de trabalho que exigem qualificações correspondentes. É este tipo de procura que afere a qualidade dos processos produtivos, a criação ou a produção de novos produtos e o nível da produtividade do trabalho. Por seu lado, esta procura de trabalhadores qualificados, porque depende da renovação continuada do tecido produtivo, pressupõe investimentos inovadores. Ora, estes investimentos também não podem apenas ser perspectivados do lado da oferta da economia, não dependem apenas da promoção de políticas de oferta, como tem sido prática política nas últimas décadas. Qualquer investimento tem como um dos factores determinantes as condições existentes no lado da procura da economia, a procura agregada, cujo elemento fundamental nas economias ocidentais é o consumo privado.

¹ Texto apresentado no Workshop *Crise do Trabalho, Emprego e Regulação: o papel da Educação, Formação e R&D*, 2.ª sessão: Educação, Formação e R&D na Regulação dos Mercados de Trabalho, SOCIUS/ISEG, 14 de Abril de 2011.

Esta centragem excessiva no lado da oferta — uma das características do modelo económico actual (o modelo da economia global) — tem condicionado o lado da procura que por seu turno tem criado situações de bloqueio no desenvolvimento dos efeitos promovidos no lado da oferta. O consumo privado é precisamente uma das variáveis que mais tem sido sujeito a fortes condicionantes, impedindo assim níveis de investimento produtivo mais elevados e isto independentemente dos estímulos e das políticas existentes no lado da oferta.

Na União Europeia, a Estratégia de Lisboa é um exemplo do que se acabou de referir. A focagem na promoção de reformas no lado da oferta com o condicionamento simultâneo assumido no lado da procura limitou a capacidade da procura interna da União de estimular investimentos capazes de despoletarem os efeitos que se pretendiam promover do lado da oferta com esta estratégia. A isto se associa o movimento de financeirização da economia² que parece não ter sido capaz de resolver problemas específicos dos investimentos privados inovadores, ao contrário do que se suporia no âmbito do próprio modelo económico presente.

São estas as questões que vão ser alvo de desenvolvimento e de reflexão neste texto. Para o efeito, começa-se por debater os factores explicativos do condicionamento do consumo privado que são, no essencial, os que têm determinado a desvalorização relativa dos salários, passar-se-á depois à análise da Estratégia de Lisboa como exemplo das contradições geradas por políticas económicas de oferta que pretendem promover o investimento inovador e o trabalho qualificado, desvalorizando-se simultaneamente o lado da procura da economia. Ainda no âmbito desta estratégia, discutir-se-ão os efeitos da financeirização da economia nos investimentos inovadores. Por fim, e necessariamente, surgirão algumas considerações finais.

A análise incide basicamente na União Europeia a 15, uma vez que os novos Estados-membros não participaram ainda em todo o processo em análise, e temporalmente termina em 2007, pois pretende discutir-se estas questões independentemente dos efeitos causados pela crise presente cujas características se começam a definir de forma mais visível em 2008.

² Neste texto adopta-se a definição de financeirização da economia dada por Epstein. Assim, de acordo com este autor, “a financeirização refere-se ao papel crescente dos mercados financeiros, das motivações financeiras, das instituições financeiras e dos agentes financeiros no funcionamento da economia e das respectivas instituições governativas, quer ao nível nacional quer internacional”. Definição citada por Palley (2008, p. 29).

1. Condicionantes do consumo privado

Com o funcionamento do modelo da economia global, a repartição funcional do rendimento alterou-se de forma significativa. O peso dos rendimentos do trabalho no PIB diminuiu notoriamente, sendo então a redistribuição do rendimento feita claramente a favor dos rendimentos do capital. Isto constitui um pano de fundo a todas as economias, independentemente do seu nível de desenvolvimento económico. A desvalorização relativa dos rendimentos salariais deu-se mesmo tendo em conta os aumentos significativos dos salários dos trabalhadores mais qualificados e ou dos que ocupam posições cimeiras nas hierarquias das empresas, evolução esta que tem caracterizado também este próprio modelo, mas que se começa a alterar pela desvalorização relativa dos salários de muitos trabalhadores qualificados.

As bases explicativas para esta situação, essencialmente nas economias ocidentais, podem ser organizadas em duas categorias de factores. Uma aponta para que as razões residam essencialmente na evolução “natural”, normal, do processo económico ou da globalização económica. A outra categoria de explicações inclui factores que não se deduzem directamente das condições de produção nem da globalização económica, mas que dependem antes da decisão e escolha política ou são induzidos da política económica e que estão de forma indirecta ligadas às primeiras.

Quanto ao primeiro grupo, nele incluem-se dois factores principais. Um é o desenvolvimento tecnológico, justificação central dada por autores de origem neoclássica. De acordo com esta perspectiva, o progresso técnico tem levado à utilização sucessiva de técnicas relativamente mais intensivas em capital, levando assim ao aumento (redução) do peso dos lucros (salários) no rendimento total. Há aqui assim um efeito de estrutura a justificar a evolução relativa dos rendimentos do trabalho. Em estudos empíricos representativos desta visão como o do FMI (2007) e o da Comissão Europeia (2007), o desenvolvimento tecnológico aparece precisamente com a contribuição mais significativa na diminuição do peso dos salários no rendimento total entre 1982 e 2002 em dezoito países da OCDE, no primeiro caso, e entre 1983 e 2002 em treze países desenvolvidos incluindo, entre outros, as cinco principais economias da União Europeia, os Estados Unidos e o Japão, no segundo estudo. Stockhammer (2009) relativiza estes resultados, não só devido a aspectos metodológicos que envolvem ambos os estudos, como também pelo facto de no seu próprio estudo empírico

identificar antes a financeirização da economia como o principal contributo para a redução do peso dos salários no rendimento total.

O outro factor explicativo incluindo ainda na mesma categoria é o movimento de globalização económica que é avançado por quem considera este movimento apolítico, apenas resultando da evolução normal da mobilidade internacional dos factores produtivos. Sendo então este movimento feito no quadro da concorrência à escala mundial, tem beneficiado essencialmente os factores produtivos mais móveis internacionalmente, ou seja, o capital e os trabalhadores mais qualificados. Relativamente aos trabalhadores menos qualificados, a mobilidade do capital na procura da minimização dos custos ou da maximização do seu rendimento à escala global tem permitido uma lógica de competitividade salarial que tem levado ao condicionamento dos salários respectivos. É neste sentido que apontam os estudos empíricos do FMI e da Comissão Europeia já referidos, que sugerem que este é também um contributo fundamental, embora menor que o do desenvolvimento tecnológico, para a redução do peso dos salários no rendimento total, ou o trabalho de Stockhammer (2009), no qual este factor surge como um dos principais a seguir à financeirização da economia.

Quanto às explicações de origem política, estas abrangem essencialmente três elementos. Um foi determinante no delineamento do modelo económico presente: as transformações ocorridas no início dos anos 80 na configuração da variável salário. Este passou a ser concebido essencialmente como um custo de produção e não como uma componente do rendimento capaz de assegurar fluxos elevados e estáveis de procura agregada. Esta foi claramente a visão assumida pelos governos e instituições internacionais na definição da política salarial que passou a estar orientada de acordo com a lógica da oferta e da criação de emprego, independentemente das condições de trabalho e salariais deste, com a política de competitividade internacional, com a política de controlo orçamental e essencialmente com a política de estabilidade de preços, estas últimas mais visíveis e sentidas na União Europeia.

Um outro elemento, não dissociado do anterior, tem a ver com a reformulação da concepção do desemprego que se verificou na mesma altura. O desemprego passou a ser visto essencialmente numa perspectiva microeconómica e esta alteração fundamental decorre da afirmação do “conceito” de taxa “natural” de desemprego no âmbito quer da política económica de governos nacionais quer de instituições internacionais (FMI e OCDE) e europeias (Comissão Europeia e BCE). De acordo com aquela, a política

macroeconómica é ineficaz para reduzir a taxa de desemprego abaixo de determinado nível (a sua taxa “natural”), cabendo então este papel a políticas que incidam directamente no mercado de trabalho e em particular que incidam no funcionamento das variáveis institucionais a este mercado associadas. Com esta alteração na concepção do desemprego, estas variáveis passaram assim a ser consideradas determinantes na explicação do desemprego e têm sido sujeitas elas também a sucessivas alterações que têm menorizado a função para que foram inicialmente concebidas. É neste quadro que se insere a evolução da legislação laboral que se tem verificado, as alterações produzidas nos regimes de algumas destas variáveis institucionais e as condicionantes impostas a outras. Por exemplo, no que respeita à protecção no emprego, os chamados custos de recrutamento e de despedimento, considera-se que geram custos adicionais que impedem a renovação e a adaptação da mão-de-obra e encarecem a contratação de novos trabalhadores. Assim, no quadro da União Europeia, tem-se legislado no sentido da redução destes custos ou promovido a utilização de contratos de trabalho mais flexíveis. Isto impõe limites nos rendimentos do trabalho, porque: 1) este tipo de contratos estão associados a salários mais baixos que os dos outros tipos de contratos, como se verá mais à frente; 2) muitas das vezes não têm acesso a determinados benefícios que decorrem do tempo de trabalho (subsídio de férias, subsídios de natal, etc.); 3) dada a situação de precariedade, a capacidade de reivindicação salarial é bastante menor; 4) podem impedir a constituição de uma carreira profissional que possibilita a subida de níveis salariais; 5) porque não são permanentes e são instáveis podem impossibilitar a formação profissional específica, o que restringe o aumento da produtividade do trabalho, factor este que pode limitar valorizações salariais futuras.

Quanto ao subsídio de desemprego, considera-se que prolonga e desincentiva a procura de trabalho e cria um patamar mínimo (o próprio subsídio) abaixo do qual um desempregado não aceita um novo emprego. Mais recentemente, e essencialmente na União Europeia, o subsídio de desemprego passou também a ser interpretado como uma componente da despesa pública que é necessário reduzir. Com isto, a evolução legislativa deste regime tem vindo a desvirtuar a lógica inerente à sua concepção original. Cada vez mais este subsídio vai deixando de constituir um rendimento de substituição para quem perde um emprego, para ser cada vez mais um pagamento, um apoio, para a procura activa de emprego. Neste sentido, tem-se diminuído o montante dos subsídios, reduzido o período máximo de atribuição e alterado as condições de

obrigatoriedade de aceitação de emprego, o que tem levado à ocupação de postos de trabalho com níveis salariais cada vez menores, sob pena de se perder o direito ao próprio subsídio. Também, e de acordo com a lógica desta política, quanto menores forem o tempo de procura de emprego, o próprio subsídio e o número de beneficiários, menores serão as despesas públicas correspondentes e mais eficiente é considerado o serviço público associado. Ora, com esta reconfiguração do subsídio de desemprego, tem-se também desvalorizado em termos remuneratórios o trabalho, com influência na redistribuição do rendimento em detrimento daquele.

Em relação ao poder dos sindicatos, considera-se que quanto maior ele for, maior é o nível salarial atingido, mas menor o nível de emprego alcançado. Também neste campo, a evolução da legislação laboral e outros processos característicos do modelo da economia global têm provocado uma diminuição do peso dos sindicatos. É o caso da individualização crescente dos contratos de trabalho, o aumento crescente de contratos não permanentes e a tempo parcial e o processo de privatizações e de mercantilização do sector público. Existem igualmente outros factores, como a crescente terciarização da economia, o processo de deslocalizações produtivas e incontornavelmente os elevados níveis de desemprego, principalmente na Europa, que limitaram também a capacidade negocial dos sindicatos. Assim, encontra-se um outro modo de desvalorização do trabalho com consequências na desvalorização relativa dos salários³.

A criação de um quadro legislativo específico ou de desregulação alargada que permitiu a liberalização e a financeirização da economia à escala mundial é o outro elemento a incluir nesta segunda categoria. O processo de construção da economia global ou de globalização económica não pode ser assumido como um processo apolítico, que decorre do “normal funcionamento dos mercados” tal como foi referido acima. Ele resulta essencialmente de decisões e acções políticas dos governos nacionais e das instituições internacionais e europeias bem pensadas e articuladas, permitindo esta visão uma leitura diferente dos seus efeitos sobre a repartição de rendimento. Assim, a possibilidade de o capital se movimentar à escala mundial criou processos de glocalização por parte das multinacionais que consistem em combinar as diversas vantagens comparativas dos diferentes países com a competitividade global da empresa perante o mercado mundial. Com isto, o investimento directo estrangeiro, as deslocalizações produtivas e a criação de zonas económicas especiais intensificaram-se,

³ Para uma análise teórica sobre as variáveis institucionais, ver Margarida Antunes (2005).

o que acelerou mecanismos de pressão salarial quer através da concorrência entre trabalhadores de diferentes países na produção do mesmo bem e, por vezes, na mesma multinacional⁴ quer também pela concorrência entre territórios como forma de inserção na divisão internacional dos processos produtivos. Esta pressão salarial é tanto mais relevante quando se sabe que com a participação das economias da ex-União Soviética, Índia e China neste processo de globalização económica duplicou o volume de mão-de-obra à escala mundial, surgindo o caso chinês com mais acuidade apenas depois de a China se ter tornado membro da Organização Mundial de Comércio em finais de 2001 (Freeman, 2010).

Com a financeirização da economia, assistiu-se a uma difusão da abordagem e lógica financeira na actividade produtiva com prejuízo para esta última; a empresa, essencialmente a cotada em bolsa, dentro desta lógica passou a ser considerada um activo financeiro e o valor relevante a ela associada deixou de ser o valor produtivo para ser o valor bolsista, determinado então nos mercados financeiros e sem correspondência, maior parte das vezes, com os fundamentais da chamada economia real. Isto foi acompanhado pelo aumento do poder dos accionistas no seio das empresas e de tal forma que o objectivo passou a ser a maximização de rendimento e no curto prazo, ou seja, a maximização dos dividendos e a maximização do valor bolsista. A questão é tanto mais importante quando fundos de investimentos compram e vendem empresas apenas numa perspectiva financeira e enquanto as detêm eles próprios têm o poder de renomear novas administrações, vinculando-as apenas aos seus objectivos de rentabilidade imediata. A maximização dos dividendos tem sido feita em detrimento do rendimento dos trabalhadores; por exemplo, na Alemanha, em França e nos Estados Unidos, verificou-se um aumento do peso dos dividendos distribuídos aos accionistas no valor acrescentado das empresas, em detrimento do peso dos salários. Por seu turno, a maximização do valor bolsista tem sido conseguida em desvantagem para a massa salarial e para o volume de emprego efectivo e potencial. Como refere Quatrepoint (2008, p. 80), “os mercados exigem às empresas que considerem o trabalho como um *input* na produção e não como uma fonte de valor acrescentado”. O trabalho é assim considerado uma variável de ajustamento e alvo da transferência por parte dos

⁴ Recentemente, a General Motors Company comprou à General Motors Corporation as suas fábricas de Estrasburgo. De seguida, informou os trabalhadores que só reiniciaria a produção se estes aceitassem uma redução do salário nominal de 10% para assim atingir o mesmo nível de competitividade de fábricas do mesmo grupo produtoras das mesmas peças instaladas no México.

accionistas de riscos da actividade produtiva. Houve assim uma reconfiguração da repartição do rendimento no interior das empresas sem que tenham existido necessariamente alterações nas suas condições de produção.

Nas últimas décadas tem havido assim um conjunto de razões que fez com que os rendimentos do trabalho não tenham sido suficientes para estimular o consumo privado de modo a potenciar maiores níveis de investimento produtivo e de crescimento económico. Sem o assumirem explicitamente, os governos ocidentais têm desenvolvido políticas económicas diferenciadas para atenuar este problema. Uma delas foi a extraordinária expansão do endividamento das famílias, que se reflectiu no aumento do peso do consumo privado no PIB nos Estados Unidos e no aumento do peso do investimento em habitação própria também em Espanha e na Irlanda. A outra tem passado pela promoção da produção e exportação de bens de luxo e de bens de equipamento para os chamados países emergentes e foi e é em particular um elemento característico do modelo de crescimento da economia alemã, principalmente desde 2000. Nesta economia, o peso dos rendimentos do trabalho no rendimento total foi um dos que mais desceu e onde o custo do factor trabalho foi o que menos aumentou em toda a União Europeia; foi também o país onde houve uma redução do peso do consumo privado no PIB. Uma outra opção recaiu na importação de bens salariais a preços mais reduzidos provenientes de países de baixos salários, importação esta resultante em parte de deslocalizações produtivas e de investimento directo estrangeiro. Esta terceira via foi uma escolha política generalizada das economias ocidentais, especialmente na União Europeia, porque desta forma apoiava-se a política de estabilidade de preços e assim também a política de “moderação salarial”.

2. A Estratégia de Lisboa

No caso europeu, a Estratégia de Lisboa, lançada em 2000 e substituída pela Estratégia EU2020 em 2010, é um exemplo da centragem excessiva em políticas no lado da oferta da economia e da desvalorização do papel da procura agregada. Como se sabe, aquela estratégia surge como uma aposta na economia do conhecimento, passando assim a inovação tecnológica e o trabalho qualificado a serem decisivos no crescimento económico da União Europeia; esta aposta também foi concebida como meio de

requalificar a inserção da economia europeia na economia mundial ou como mais um passo de adaptação da economia europeia ao modelo da economia global⁵.

Mais do que analisar pormenorizadamente esta estratégia, pois não se insere no objectivo deste texto, importa antes frisar as características desta que se consideram fundamentais para estudar a temática em questão. A arquitectura das políticas económicas subjacente à Estratégia de Lisboa é claramente um desses aspectos. Esta foi baseada em reformas do lado da oferta da economia, acompanhadas por uma “gestão responsável da procura” (Collignon, 2006, p. 6). Quanto às primeiras, elas estavam presentes em vários aspectos, nos quais se destacam: a) o reforço do processo de integração económica via mercados pela remoção de distorções e obstáculos à livre concorrência e à livre circulação nos mercados de bens, serviços, pessoas e capitais, ideia esta bem presente e explicada nas “orientações integradas para o crescimento e emprego”, que surgiram a partir da revisão da Estratégia de Lisboa de 2005 (orientações 12, 13, 14 e 15); b) o estímulo aos investimentos em I&D e em inovação, através de um “ambiente favorável”, pelo aumento da concorrência e da atractividade no mercado de bens e serviços, pelo bom funcionamento dos mercados financeiros e pela flexibilidade nos mercados de trabalho (orientações 7 e 8 e 9); c) a ampliação e a modernização de infra-estruturas de transportes, de energias e de comunicações electrónicas que contribuíssem para os dois aspectos anteriores (orientação 16); d) a existência de mercados de trabalhos abrangentes, adaptáveis e qualificados, assunto este que se irá privilegiar mais à frente.

Quanto à “gestão responsável da procura”, logo nos primeiros documentos oficiais da Estratégia de Lisboa sugeria-se que a passagem para uma economia do conhecimento requeria três pilares fundamentais da *policy mix*. Em primeiro lugar, uma política monetária comum cujo único objectivo fosse a estabilidade de preços, da responsabilidade do BCE. Em segundo, políticas orçamentais nacionais orientadas de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) (orientação 1) e, neste quadro, os Estados-membros deveriam reorientar a composição das despesas públicas para

⁵ Este tipo de preocupação surge pela primeira vez com o programa do mercado único europeu, em 1986, mas nessa altura pretendia-se antes construir e consolidar a ideia de uma economia europeia que não fosse mais a justaposição de economias nacionais e que fosse capaz de se inserir no mercado mundial de forma mais dinâmica e consistente. Em ambos os momentos, assumiu-se que o factor fundamental do crescimento económico da União Europeia assentava num aumento da sua competitividade do espaço comunitário, mas enquanto em 1986 a ideia principal consistia num reforço da competitividade-preço, essencialmente através da intensificação interna do processo de integração económica via mercado, em 2000 tentava-se valorizar outros factores de ordem mais qualitativa.

categorias que favorecessem o crescimento, de acordo com a Estratégia de Lisboa, e adaptar as estruturas fiscais a fim de reforçar o potencial de crescimento (orientação 3). Um pouco insistentemente, a estabilidade e sustentabilidade das finanças públicas surgem ainda referidas nas orientações 2, 6 e 18. Em terceiro, a formação de salários determinada pelas negociações dos parceiros sociais, de modo a que a evolução dos salários nominais e dos custos do factor trabalho não pusessem em causa a competitividade e a estabilidade de preços e que reflectissem a situação do mercado de trabalho (orientação 4), assunto este a que se voltará posteriormente (Comissão Europeia, 2005, e Conselho da União Europeia, 2003, 2008a e 2008b).

O espaço de manobra para qualquer política macroeconómica expansionista praticamente não existia (e não existe) e a possibilidade de uma evolução positiva consistente dos rendimentos do trabalho que potenciasses expectativas económicas capazes de estimularem investimentos produtivos era limitada. Na União Europeia esta questão é tanto mais relevante quando se sabe que o principal mercado das empresas exportadoras é o próprio mercado da União — cerca de 2/3 das exportações são intra-comunitárias —, ou seja, a referência para a formação das expectativas é a própria procura interna da União Europeia. Às políticas orçamentais nacionais, estando enquadrada pelo PEC, cabia apenas reorientar as despesas públicas a favor de despesas em I&D e em infra-estruturas. Mesmo com a revisão do PEC de 2005, o “princípio central” continuou a ser um défice orçamental geral situado perto do valor de referência, princípio este que deveria ser avaliado antes da ponderação dos factores pertinentes, nos quais se incluíam os investimentos públicos associados à Estratégia de Lisboa. Estes seriam tidos apenas em conta em decisões posteriores e objecto de avaliações subjectivas por parte das instituições europeias. Em relação à política salarial, tinha que se assegurar que a evolução dos salários seria orientada de acordo com a estabilidade de preços e o controlo dos custos de produção. Como salienta Ramaux (2006, p. 189 e s.):

O investimento [na União Europeia] não foi tão sustentado como o foi nos Estados Unidos. O principal bloqueio encontra-se porém aqui não na insuficiência dos lucros, pois estes atingiram níveis recordes desde o final dos anos 80; o bloqueio surgiu antes como resultado da atonia do consumo. Este foi o grande ausente do esquema neoliberal. Atingido pela austeridade salarial quando o não foi pelas subidas de impostos incidindo sobre os assalariados e sobre os pobres, a sua atonia desencorajou largamente o investimento. As empresas não compram máquinas para produzir máquinas que produzem máquinas. É necessário que produzam bens de

consumo final. Estes representam mais de dois terços dos mercados das empresas. A ausência de dinamismo do consumo teve incidências no investimento e consequentemente também na produção de bens de produção. Em suma, o que se chama *efeito de acelerador* (o investimento depende do consumo) desempenhou a sua função mas no sentido recessivo.

Com esta evolução do investimento, condicionou-se a I&D privada e também a criação de emprego, nomeadamente de emprego qualificado associado a investimentos inovadores que sequentemente ficaram igualmente limitados. Ora, esta evolução do investimento, num período de progresso técnico e de inovações sucessivas, pode ter tido consequências estruturais relevantes no tecido produtivo. Independentemente do nível de I&D, da transformação do saber em inovação, com a não realização de certos investimentos, não foi apenas a capacidade de produção que não se alterou, foi também a aprendizagem e os efeitos dinâmicos de inovações e de novas tecnologias que não se realizaram, foram novos produtos ou processos produtivos que não se criaram, foi a melhoria gradual de produtos e processos produtivos já existentes que não ocorreu, foi a capacidade dos países em absorverem novas tecnologias que não se alterou. Foi afinal a repercussão da I&D no sector produtivo que não se desencadeou de forma mais consistente e a utilização de mais trabalhadores qualificados que não atingiu níveis mais satisfatórios.

Um outro aspecto da Estratégia de Lisboa que é relevante no entendimento da temática aqui abordada é o facto de a ela estar associada a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), depois de 2003, facto este que como se verá de seguida contribuiu também para os efeitos económicos contraditórios gerados.

Esta estratégia tinha sido já lançada em 1997 e o seu objectivo estava bem explícito no Tratado que Institui a Comunidade Europeia (Tratado CE), artigo 125.º (hoje, artigo 145.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia): “Os Estados-membros e a Comunidade empenhar-se-ão... em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas”.

Como se sabe, a EEE traduz-se na definição de orientações comuns no que respeita aos objectivos e meios (as linhas directrizes) das políticas de emprego dos diferentes Estados-membros e num processo de acompanhamento da União que visa controlar regularmente a aplicação das directrizes nos países respectivos. As linhas

directrizes recomendadas aos Estados-membros contêm orientações que apelam a políticas do tipo “making work pay” (as orientações 5, 17, 18 e 19) que partem da ideia que os estímulos para um trabalho pago não são suficientes, pois o nível dos rendimentos de substituição (subsídios de desemprego, subsídios social de desemprego e rendimentos mínimos) leva os indivíduos a rejeitar o regresso ao emprego quando têm essa possibilidade, devido a expectativas insuficientes quanto ao seu novo rendimento líquido (Comissão Europeia, 2005, e Conselho da União Europeia, 2008a e 2008b). Assim, o objectivo destas políticas consiste precisamente em acentuar a diferença entre o salário líquido e os rendimentos de substituição através da imposição de condições mais restritivas no acesso e no funcionamento dos subsídios de desemprego e dos rendimentos mínimos ou em alguns países também pela criação de esquemas de créditos de imposto ou impostos negativos (França e Inglaterra). Ambas as medidas levam à ocupação de postos de trabalho aos quais estão associados níveis salariais baixos que correspondem, em regra, a trabalho pouco qualificado. Há assim, por esta via, uma precarização salarial e da qualidade dos postos de trabalho. Existem orientações (as 5 e 21) que recomendam políticas que aumentem a “flexibilidade” dos mercados de trabalho nacionais. Neste sentido, propõe-se aos Estados-membros a “adaptação da legislação laboral, revendo, sempre que necessário, as diferentes cláusulas contratuais e as relativas ao horário de trabalho”. Sugerem também implicitamente o aumento da oferta da mão-de-obra que contribui para a moderação salarial, via redução da pressão à alta dos salários (a orientação 5). Em 2005, pela primeira vez no âmbito da EEE, recomendam-se medidas respeitantes aos salários (as orientações 4 e 22), sugerindo-se custos do factor trabalho favoráveis ao emprego, ou seja, evoluções nos salariais reais em linha com o crescimento da produtividade no médio prazo e consistentes com uma taxa de lucro que permita investimentos que melhorem a produtividade, a capacidade produtiva e a criação de emprego (Comissão Europeia, 2005, e Conselho da União Europeia, 2008a e 2008b).

As políticas de emprego delineadas no contexto desta estratégia parecem assim criar condições para a criação ou a manutenção de postos de trabalho pouco qualificados, para o aumento dos contratos de duração determinada e para a contenção ou mesmo redução de salários, através do aumento da oferta de mão-de-obra ou por pressões directas sobre o nível salarial.

No que toca ao quadro teórico de referência, as políticas de emprego foram (e são) delineadas tendo por base a concepção neoclássica do mercado de trabalho, à luz da qual este mercado deve funcionar de acordo com os mecanismos económicos automáticos subjacentes a um mercado de concorrência perfeita e o trabalho deve ter então um estatuto similar ao de uma qualquer mercadoria. De acordo com isto e no quadro actual da concepção microeconómica do desemprego falada anteriormente, cabe às políticas de emprego diminuir ou eliminar as “imperfeições” do mercado de trabalho e, se isto não for possível, colmatar ou atenuar os efeitos destas mesmas “imperfeições”, de modo a aproximar o mercado de trabalho tanto quanto seja possível de um mercado de concorrência perfeita. Estas “imperfeições” tanto decorrem de variáveis exógenas a este tipo de mercado de trabalho e resultam de intervenções neste mesmo mercado, como é o caso do Estado através de regimes de subsídio de desemprego, de procedimentos respeitantes à protecção no emprego e de estabelecimento de salários mínimos, como têm origem em “imperfeições” endógenas ao próprio mercado e cujas causas residem essencialmente na circulação imperfeita de informação entre trabalhadores e empresários ou na dualidade do mercado de trabalho entre *insiders* e *outsiders*. As “imperfeições” que existem não são assim “imperfeições” do mercado, mas antes “imperfeições” sobre o mercado⁶.

Quanto à arquitectura de políticas macroeconómicas associadas à EEE, não há muito mais a referir, uma vez que é a mesma da Estratégia de Lisboa. Assim, de acordo com o Tratado CE, artigo 126.º (hoje, artigo 146.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), os seus objectivos têm que ser realizados “de forma coerente com as orientações gerais das políticas económicas dos Estados-membros e da Comunidade”. Estas orientações, tal como se deduz do artigo 98.º (hoje, artigo 120.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), são definidas de acordo com o objectivo da estabilidade macroeconómica, entendida como tendo duas componentes: 1) a estabilidade dos preços, uma taxa de inflação a média prazo não superior a 2%, como posteriormente foi definida e 2) a disciplina das finanças públicas, isto é, políticas orçamentais nacionais orientadas de acordo com o PEC.

⁶ Para desenvolvimentos sobre o modelo de mercado de trabalho de concepção neoclássica, ver Margarida Antunes (2005).

3. Evolução nos mercados de trabalho europeus

Olhando agora para a evolução de certos tipos de contrato no quadro da União Europeia, é possível dizer que estes efeitos parecem o resultado lógico da EEE, atendendo às linhas directrizes anteriormente referidas. Assim, na UE 15, verifica-se um aumento do peso do trabalho temporário no emprego total, que passa de 12,2%, em 1997, para 14,8%, em 2007. Para se avaliar o carácter temporário destes contratos, vale a pena referir que, em 2007, apenas cerca de 24% de todos estes trabalhadores temporários tinham contratos com duração superior a um ano. O trabalho a tempo parcial apresenta a mesma tendência na UE 15; o peso deste no emprego total passa no mesmo período de 16,5% para 20,3%. Quanto ao trabalho a tempo parcial não voluntário, que permite aferir a dificuldade do acesso a um emprego a tempo pleno, o seu peso no trabalho a tempo parcial total tem aumentado de forma significativa nos últimos anos, passando de 15%, em 2002, para 21,6%, em 2007. É de salientar ainda que, entre 1997 e 2007, a diferença entre a taxa de emprego e a taxa de emprego equivalente ao tempo pleno aumentou em 1,2 pontos percentuais, o que indicia empregos com menor tempo de trabalho⁷.

Neste quadro importaria avaliar as condições remuneratórias destes tipos de emprego e confrontá-las com as de empregos equivalentes, mas com um outro tipo de contrato e a tempo pleno. Devido à inexistência de dados estatísticos, este tipo de análise comparativa não pode ser feita de forma completa, o que condiciona claramente a exposição. Existem apenas dados estatísticos para os contratos a termo e um estudo da OCDE (2008) que permite avaliar somente as diferenças remuneratórias entre o trabalho a tempo pleno e o a tempo parcial. Assim, em 2006, na zona euro a 16⁸, os ganhos mensais dos trabalhadores que têm um contrato a termo correspondem a cerca de 70% dos ganhos daqueles que têm um contrato de duração indeterminada. Ainda em relação aos contratos a termo, há um outro indicador relevante das suas condições remuneratórias: em 2006, nos empregos a tempo pleno (em empresas com mais de dez trabalhadores e em todas as actividades, com a excepção da agricultura, pescas, famílias

⁷ O trabalho temporário inclui todos os empregos cujos contratos de trabalho têm uma duração previamente conhecida e determinada, ou seja, contratos a termo, trabalho sazonal e empregos de agências de trabalho temporário. O emprego total considerado respeita aos trabalhadores entre os 15 e os 64 anos. A fonte estatística utilizada é o Eurostat.

⁸ Os dados não existem para a UE 15, optando assim por seleccionar a zona euro a 16, por ser dos grupos de países analisados o que lhe está mais próximo.

com pessoas empregadas e organizações extra-territoriais), no caso de contratos de duração indeterminada, 12,5% dos trabalhadores tem ganhos brutos anuais (que incluem também bônus, 13.º mês e outros pagamentos não regulares) considerados baixos (menos de 2/3 do ganho bruto anual mediano), enquanto nos contratos a termo, esse valor já é de 26,7% (Casali e Gonzalez, 2010). Quanto ao estudo da OCDE (2008), uma análise comparativa referente ao ano de 2000 de coeficientes de Gini para os ganhos dos trabalhadores a tempo pleno nos países da UE 15 (com exceção de Portugal que não fez parte da análise) com os coeficientes de Gini para os ganhos dos trabalhadores a tempo pleno e a tempo parcial indica que a desigualdade salarial aumenta neste último caso.

Para colmatar a insuficiência estatística em relação às condições remuneratórias dos tipos de emprego em questão, pode complementar-se a análise avaliando os riscos de pobreza respectivos, pois estes acabam por reflectir os níveis salariais correspondentes. Analisando então os riscos de pobreza no trabalho, respeitantes ao ano de 2007, constata-se que na UE 15 os trabalhadores temporários, os que trabalham menos de doze meses por ano e os que têm um emprego a tempo parcial apresentam riscos de pobreza mais elevados respectivamente do que os trabalhadores permanentes, os que trabalham o ano inteiro e os que têm um emprego a tempo pleno. Aqueles três grupos de trabalhadores apresentam um risco de pobreza notoriamente superior ao do emprego total e quem trabalha menos de um ano tem um risco de pobreza pouco inferior ao risco de pobreza da população total. É de salientar que os riscos de pobreza no trabalho, qualquer que seja a categoria analisada, têm vindo a aumentar na UE 15 desde 2005, ano em que se começaram a publicar este tipo de estatísticas⁹.

A evolução do peso dos salários no rendimento total na UE 15 revela também a degradação das condições salariais e isto independentemente do tipo de trabalho ou contrato laboral referidos. Este peso apresenta uma tendência decrescente desde 1975 (uma perda de cerca de 10 pontos percentuais), descendo permanentemente entre 2001 e

⁹ De acordo com a definição adoptada na União Europeia, um trabalhador pobre é todo o indivíduo classificado como empregado (trabalhou em mais de metade do período de referência que é de doze meses, ou seja, no mínimo sete meses) e cujo rendimento disponível equivalente se situa abaixo de 60% do rendimento nacional disponível mediano por adulto equivalente. De acordo com este indicador, não se pode atribuir apenas a situação de pobreza aos rendimentos salariais do indivíduo, embora seja a componente fundamental, pois esta depende igualmente da composição e dimensão do agregado familiar respectivo e da contribuição de cada elemento para o rendimento familiar. Ficam assim excluídos todos os trabalhadores pobres que estão inseridos num agregado familiar que inclui outros elementos com salários mais elevados ou que tenham rendimentos de outra ordem; ficam ainda excluídos todos aqueles que trabalham durante menos de metade do tempo de referência. A fonte estatística utilizada é o Eurostat.

2007¹⁰. Na década de 90, são os próprios documentos oficiais da União sobre as orientações de política económica que sugeriam evoluções nos salários reais inferiores aos aumentos da produtividade, de modo a reforçar a rentabilidade de investimentos criadores de emprego (Comunidades Europeias, 1993-1998), ou que mais recentemente (tal como já foi referido) apelam a evoluções nos salários reais em linha com os aumentos da produtividade, mas que não ponham em causa a rentabilidade e a competitividade. Sabe-se também, de acordo com a OIT (2008) e a OCDE (2008), que a desigualdade salarial aumentou em algumas das principais economias da UE 15 (Alemanha e Reino Unido).

Tudo isto, a utilização crescente de contratos a termo aos quais estão associadas menores remunerações e uma percentagem maior de trabalhadores que auferem salários considerados baixos, o aumento do peso de outros tipos de trabalho considerado precário, os níveis de riscos de pobreza de todos estes tipos de trabalhadores, a evolução do peso dos salários no rendimento total e o aumento das desigualdades salariais, tem condicionado necessariamente o consumo privado e assim limitado os fluxos da procura agregada, dado o peso que aquela componente representa nesta (na UE 15 próximo de 60%). A razão principal para isto é o facto de a propensão marginal a consumir ser decrescente com os níveis de rendimento. Keynes tinha já presente este tipo de comportamento quando escreveu: “A lei psicológica fundamental na qual podemos depor grande confiança, tanto *a priori* pelo nosso conhecimento da natureza humana como dos factos detalhados da experiência, é que os homens estão dispostos, em regra geral e em média, a elevar o seu consumo assim que o seu rendimento cresce, embora não tanto como o seu rendimento aumenta” (Keynes, 1973, p. 96). Se esta frase de Keynes sugere que a propensão marginal a consumir é menor do que um, quando diz que “[a] propensão marginal a consumir não é constante para todos os níveis de emprego e é provável que exista, como regra, a tendência para ela diminuir à medida que o emprego aumenta e quando o rendimento real cresce, isto significa que a comunidade espera consumir uma proporção gradualmente menor deste aumento” (Keynes, 1973, p. 120), assume que ela é decrescente com o nível de rendimento, não precisa, no entanto, se isto se verifica no curto ou no longo prazo ou apenas num dado momento do tempo. É respeitante a este último caso que Duesenberry, em 1949, reforça esta ideia quando avança com a noção de rendimento relativo ao qual associa um efeito

¹⁰ AMECO, Adjusted wage share (Compensation per employee as percentage of GDP at factor cost per person employed).

de demonstração, justificando a maior propensão a consumir de quem tem rendimentos mais baixos pela tentativa de imitar os padrões de vida de quem tem rendimentos mais elevados. Sendo assim, uma alteração da repartição do rendimento penalizante para quem tem menos rendimentos prejudicaria os níveis de consumo agregados (Abraham-Frois, 1993, p. 93 e s.). Esta hipótese tem vindo a ser sucessivamente utilizada nos últimos anos por autores da linha *post-keynesiana* e, hoje, aceite por autores não verdadeiramente identificados com esta corrente (ver, por exemplo, Fitoussi e Stiglitz, 2009, p. 3 e s.) ou por instituições como a Comissão Europeia, quando assume que, entre 2000 e 2007, a redução do peso do consumo privado no PIB em 1,4 pontos percentuais na UE 15 se deve à diminuição do peso dos salários no PIB (Comunidades Europeias, 2008, p. 36) ou o FMI e a OIT num texto conjunto recente (FMI e OIT, 2010, p. 68) ou a UNCTAD (2010, cap. 3).

Como as expectativas económicas são uma variável relevante na determinação de investimentos produtivos, necessariamente então o condicionamento do consumo privado implica também o condicionamento daqueles. É neste sentido que aponta um estudo empírico de Stockhammer, Onaran e Ederer (2007) sobre a zona euro que sugere precisamente que aí a procura interna é *wage-led*, querendo isto dizer que um aumento do consumo privado decorrente de uma subida do peso das remunerações do trabalho no produto mais que compensa os efeitos negativos desta subida no investimento, subida esta que é entendida neste caso como uma diminuição dos lucros. Ainda relativamente ao investimento, o estudo indica que a procura tem um papel fundamental na sua determinação. Como se sabe, há outras determinantes reconhecidas do investimento produtivo. Uma delas, avançada no essencial por autores defensores de estímulos do lado da oferta da economia, característicos do modelo económico presente, é a taxa de margem. Por exemplo, no conjunto dos países da zona euro, esta variável, medida pelo *ratio* lucro operacional bruto/valor acrescentado, tem tendencialmente aumentado desde meados dos anos 90 até 2006 (ano em que termina a análise), mas apesar disto a taxa de investimento (peso do investimento no valor acrescentado) tem diminuído desde 2000 (Blanchard, 2006), o que parece indiciar que aquela taxa não tem exercido o papel que lhe tem sido atribuído no estímulo ou investimento ou então que outras variáveis existem que se sobrepõem a esta como as expectativas económicas ou formas alternativas de aplicação nos mercados financeiros.

4. Investimento produtivo e financeirização da economia

Até agora centrou-se a análise nos limites do lado da procura que têm impedido mais investimentos, entre os quais o investimento inovador e, por esta via, mais procura de trabalho qualificado. Pode-se, no entanto, sem se sair do mesmo pano de fundo — o modelo da economia global — encontrar outras restrições ao investimento produtivo que têm também limitado os efeitos de multiplicador de rendimento a ele associados. Uma delas decorre do papel crescente dos accionistas nas empresas que pressionam no sentido do aumento do valor bolsista e da distribuição de dividendos, como já foi dito. Com isto, passou-se de um comportamento dos empresários do tipo “reter e investir” para um outro em que as palavras-chave são “downsize e distribuir”. Com efeito, de acordo com o que foi dito atrás, desde os anos 80, que se verifica em tendência uma redução do peso do investimento produtivo no lucro operacional na UE 15, verificando-se na Alemanha uma das descidas mais significativas (Stockhammer, 2008). Um outro factor restritivo do investimento produtivo é o elevado rendimento dos investimentos financeiros, que decorre do estabelecimento de normas de rentabilidade elevadas por parte dos accionistas, o que por confronto desincentiva o investimento produtivo, mesmo que a taxa de margem deste tenha aumentado nos últimos anos.

Em relação ao investimento inovador, existem restrições específicas que decorrem da “relação ambivalente” entre o sector financeiro e a economia do conhecimento, ela própria referência indiscutível da Estratégia de Lisboa. Por um lado, a financeirização da economia permite responder (aparentemente) a algumas necessidades da economia do conhecimento que decorrem das especificidades dos bens aí produzidos — sendo a questão principal a transformação do saber em mercadoria, ou seja, a possibilidade da sua materialização no processo produtivo — mas, por outro, o funcionamento dos mercados financeiros tem impedido que estes possam cumprir estas mesmas funções. Em relação ao primeiro aspecto, com efeito, aquele tipo de bens por serem considerados bens públicos levantam três tipos de questões. Uma é a dificuldade da valorização mercantil dos bens identificados com a economia do conhecimento que decorre das suas características de não rivalidade e de não exclusividade. A outra advém da necessidade por parte das empresas da apropriação privada do conhecimento, um bem público, a qual só acontece quando é possível isolar componentes deste mesmo bem (o caso dos brevets é um exemplo). Por fim, a incerteza de rendimentos que reveste o investimento

nesta área por comparação com outros, devido à elevada componente de custos fixos e ao custo marginal praticamente nulo, fazendo isto também com que este tipo de investimento necessite de um financiamento elevado à partida.

Aparentemente, o desenvolvimento do domínio financeiro na economia poderia ter permitido ultrapassar estas dificuldades. Com efeito, o sistema bancário tradicional não está adaptado ao financiamento deste tipo de investimento, genericamente devido à aleatoriedade de rentabilidade e ao facto de nem sempre haver garantias materiais de suporte. Ora, os mercados bolsistas oferecem financiamento a investimentos com graus de incerteza mais elevados, pois a liquidez permanente que os caracteriza são uma garantia para o credor. Para além disto, estes mercados permitem a valorização “mercantil” (de ordem financeira) dos bens imateriais e, no momento que assim é, a apropriação privada do conhecimento passa apenas pela realização do valor bolsista. Contudo, tal como têm funcionado, os mercados financeiros têm estado longe de poder cumprir estas funções. A volatilidade e as bolhas especulativas impedem que os mercados financeiros consigam valorizar devidamente o conhecimento como mercadoria e a excessiva pressão dos accionistas no sentido da distribuição (quase que imediata) de dividendos não possibilita uma apropriação justa do valor associado aos bens da economia do conhecimento. Mas, mais importante, os agentes/investidores financeiros não têm a mesma escala temporal dos empresários/investidores da chamada economia real. Os primeiros têm um horizonte temporal curto, o seu objectivo é fazer circular o capital, e para isso é preciso criar valor bolsista de forma rápida de modo a maximizar os rendimentos financeiros no menor espaço de tempo possível, enquanto os segundos têm necessariamente uma visão de longo prazo e tanto mais quando se trata de investimentos inovadores. Como referem Mouhoud e Plihon (2009, p. 149 e s.), “uma das contradições do capitalismo contemporâneo... advém das diferenças de temporalidade entre as empresas que se inscrevem na duração do tempo e os actores financeiros cujo horizonte é curto”, ou seja, “advém da impaciência dos investidores [financeiros] face à lentidão das transformações na economia real”.

Considerações finais

Da análise feita há algo que percorre as diferentes linhas abordadas, quer se esteja a falar da evolução do peso dos salários no rendimento total, quer a caracterizar a Estratégia de Lisboa ou a EEE ou a evolução do consumo privado e do investimento na União Europeia: a concepção de mercado de trabalho e essencialmente a concepção da variável salário. Ao nível microeconómico, o salário é essencialmente tratado como um custo de produção e, como tem diferentes níveis à volta do mundo, no quadro da mobilidade internacional de capitais, qualquer diferença espacial é justificação para reconfigurações geográficas dos processos produtivos. Ao nível macroeconómico, é assim também assumido, como um custo de produção, no quadro da política de estabilidade de preços e de políticas de competitividade internacional e de estímulo ao investimento privado e mesmo no âmbito das políticas orçamentais.

O salário é também entendido como uma variável de ajustamento e não como uma variável objectivo. É assim perspectivado ao nível microeconómico e de modo a ajustar o resultado, operacional ou financeiro, ao valor pré-definido; é também assim visto ao nível macroeconómico, sendo considerado uma variável-chave na política de estabilidade de preços e, de forma mais evidente, no delineamento da união monetária europeia, onde foi concebido como a variável substituta da desvalorização cambial em resposta a um choque económico assimétrico.

A desvalorização do salário como componente do rendimento que se alargou assim a vários domínios teve necessariamente efeitos perniciosos na componente dos rendimentos do trabalho relativamente ao rendimento total nas diferentes economias europeias. Daqui resultam níveis de consumo privado menores que aqueles que poderiam estimular níveis mais elevados de investimento produtivo.

Assim, na União Europeia, o sistema multiplicador/acelerador do rendimento não funcionou convenientemente. Conforme se viu, a Estratégia de Lisboa exemplifica bem esta questão. Foi baseada em políticas do lado da oferta e no controlo da procura agregada e é este último aspecto que parece ter condicionado as expectativas económicas relativamente a novos investimentos e a investimentos inovadores, estes últimos referência central de toda a estratégia; é também o mesmo aspecto que, por aquilo que se acabou de dizer, tem limitado a procura de trabalho qualificado. À Estratégia de Lisboa está associada a EEE, ela própria também com o mesmo

enquadramento macroeconómico e cujas políticas de emprego incentivam a moderação salarial e apelam a tipos de emprego aos quais estão subjacentes níveis de insegurança económica relevantes. Para além disto, o investimento inovador foi ele também condicionado pela financeirização da economia que não possibilitou que os mercados financeiros, cujo “bom funcionamento” foi aliás promovido também pela própria Estratégia de Lisboa, cumprissem funções específicas no campo deste tipo de investimentos e pelas quais foram também eles estimulados.

Como o modelo da economia global implicou uma redefinição do papel do Estado na economia e uma reconfiguração da arquitectura das próprias políticas económicas, o enquadramento da política orçamental no caso europeu não possibilitou políticas industriais de estímulo ao sector privado nem a realização de investimentos públicos de modo a atenuarem a insuficiência dos investimentos privados. As políticas orçamentais têm sido antes orientadas pelo PEC, cuja referência central é a “disciplina orçamental”, sendo esta essencialmente entendida como a contenção das despesas públicas, justificando-se isto pela necessidade de evitar tensões inflacionistas, de eliminar pressões no sentido do aumento das taxas de juro nos mercados da dívida pública ou, e os dias de hoje têm-no mostrado, de transmitir “credibilidade governativa” aos mercados financeiros. Mas com isto, negligenciaram-se os efeitos de repercussão positivos no exterior de políticas orçamentais expansionistas que constituiriam mais um estímulo ao investimento.

E hoje vivemos uma crise que tem tido vários contornos, de financeira, a económica, agora é da dívida soberana. Entretanto, o produto de cada um dos países da União Europeia diminui e ainda não atingiu os valores de 2008, o mesmo se passa com o consumo privado e o investimento. A taxa de desemprego, que já era elevada antes da crise, aumentou ainda mais, a taxa de desemprego dos jovens atinge níveis preocupantes e isto independentemente do nível das qualificações. Sobre isto, a OIT (2010, p. 48) salienta:

Não vai ser fácil para os jovens entrarem no mercado de trabalho neste ano ou mesmo nos anos seguintes, em particular nas economias desenvolvidas. O choque da procura coloca cada vez mais os desempregados com formação nas filas de desempregados de longa duração e agora ao mesmo nível que os desempregados de menor nível de formação. Com menos espaço para procurar um melhor emprego, muitos dos jovens que encontram um posto de trabalho são

susceptíveis de ficarem presos nas malhas de uma situação em que o trabalho não coincide com o seu nível de competência ou com a carreira a que aspiravam.

A situação orçamental dos diversos países da União Europeia degradou-se com a crise, os mercados financeiros reapareceram agora para pressionarem Estados-membros para reduzirem a sua dívida pública. As instituições da União, como resposta, estão a restringir ainda mais o espaço de manobra de utilização das políticas orçamentais expansionistas. Associadamente, fazem-se recomendações a Estados-membros como Portugal e Espanha para reformarem os mercados de trabalho no sentido de maior flexibilização.

Em 2010, a Estratégia de Lisboa foi substituída pela estratégia EU2020, considerada uma “estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”. Na sua concepção e opções políticas não difere muito da primeira estratégia. Dá-se mais ênfase às questões de ordem ambiental, incluindo neste sentido metas quantitativas relativamente a alguns indicadores nesta matéria. Se nos primeiros documentos se salientava a necessidade de relançamento da procura (Comissão das Comunidades Europeias, 2009, p. 2) e se referia que “[a] retirada do estímulo orçamental deve ter início assim que a recuperação tiver bases sólidas” (Comissão Europeia, 2010, p. 28), nas orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-membros e da União estabelecidas posteriormente, insiste-se na “consolidação orçamental” e centrada na “contenção das despesas” e no “[favorecimento de] um quadro propício aos sistemas de negociação salarial e à evolução dos custos da mão-de-obra que se coadune com a estabilidade dos preços, a evolução da produtividade e a necessidade de reduzir os desequilíbrios externos” e acrescenta-se, e pela primeira vez, que “se for caso disso, a fixação de salários adequados no sector público deve ser encarada como um sinal importante para garantir a moderação salarial no sector privado em consonância com a necessidade de aumentar a competitividade”. Também se diz explicitamente, ao contrário de orientações passadas, que “devem ser eliminadas as barreiras institucionais a ajustamentos flexíveis dos preços e salários às condições de mercado” (Conselho da União Europeia, 2010).

Em Março passado, no Conselho Europeu de Bruxelas, acordou-se o Pacto para o Euro Mais com o objectivo de “conferir um novo carácter à coordenação das políticas económicas”. Uma leitura na diagonal do documento pode sugerir que se está perante o mesmo, o mesmo que se vai reafirmando e que pode ser dito, escrito e lido através dos

documentos oficiais da União no que respeita à política económica desde o início dos anos 90. A verdade é que uma leitura mais atenta mostra que afinal, embora parecendo o mesmo, é mais, é mais do mesmo no sentido que pretende reforçar os mecanismos económicos inerentes ao modelo presente. Isto é notório em dois aspectos. No âmbito do objectivo “reforço da sustentabilidade das finanças públicas”, os Estados-membros subscritores comprometem-se a transpor para o sistema jurídico nacional respectivo as regras orçamentais previstas para o PEC, de modo que este passe a ter um “carácter vinculativo e duradouro suficientemente forte”, ou seja, há aqui um salto significativo no comprometimento dos governos nacionais perante estas regras. No que respeita ao mercado de trabalho, no quadro do objectivo “fomentar a competitividade”, e com o intuito de avaliar se os salários estão a evoluir em consonância com a produtividade, estabelece-se um acompanhamento e vigilância da evolução dos custos unitários do trabalho em cada um dos Estados-membros quer a nível macroeconómico quer a nível sectorial, através de análises comparativas com a situação nos diferentes países da zona euro e nos demais parceiros comerciais homólogos (Conselho Europeu, 2011). Com isto, para além de se continuar a assumir o salário como um custo de produção, de se reforçarem os mecanismos de vigilância da União no que respeita à formação de salários, há um indício elevado da intensificação da concorrência salarial, o que cria condições para um ambiente macroeconómico de elevada incerteza, decorrente da instabilidade nas expectativas económicas e que penalizará essencialmente os sectores exportadores. Paradoxalmente, pôr fim a esta mesma incerteza que antes decorria de desvalorizações cambiais foi precisamente uma das vantagens apresentadas para a criação da moeda única. Também estranhamente isto representa um pôr em causa do objectivo original da Estratégia de Lisboa, onde a economia do conhecimento era assumida como elemento-chave da melhoria da competitividade da economia europeia, e algum desencontro com as prioridades definidas no âmbito da estratégia EU2020.

A situação dos mercados de trabalho e as condições remuneratórias respectivas foram o pano de fundo deste texto. Agora que se conclui continua a valer a pena, continua a ser necessário, relembrar as palavras de Polanyi (1975, p. 73) quanto às especificidades do mercado de trabalho:

Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo da quantidade e do uso do poder de compra,

resultaria na demolição da sociedade. Esta suposta mercadoria “força de trabalho” não pode ser impelida, usada indiscriminadamente ou até mesmo não utilizada, sem afectar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema poderia, incidentalmente, dispor da entidade física, psicológica e moral do homem ligado a esta etiqueta.

Bibliografia

- Abraham-Frois, Gilbert, *Keynes et la macroéconomie contemporaine*, 4.^a ed. Paris, Economica, 1993.
- Antunes, Margarida, *O Desemprego na Política Económica – Uma reflexão sobre Portugal no Contexto da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2005.
- Antunes, Margarida, “From the European Employment Strategy to the Lisbon Strategy: a paradoxical connection”, 2008 EAEPE Annual Conference *Labour, Institutions and Growth in a Global Knowledge Economy*, University of "Roma Tre", Roma, 6-8 de Novembro, 2008 (<http://eaepe2008.eco.uniroma3.it/index.php/eaepe/eaepe2008/paper/viewFile/129/15>).
- Blanchard, Olivier, *A Macroeconomic Survey of Europe*, Setembro, 2006.
- Casali, Simone e Gonzalez, Veronica, “17% of full-time employees in the EU are low-wage earners”, EUROSTAT Statistics in Focus 3/2010.
- Collignon, Stefan, *Why Europe Is Not Becoming the World's Most Dynamic Economy – The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance With Governments*, Novembro, 2006 (http://www.stefancollignon.de/PDF/NewLisbonStrategy_8nov.pdf), acedido em 20 de Novembro de 2010.
- Comissão das Comunidades Europeias, *Documento de trabalho da Comissão: consulta sobre a futura estratégia «UE 2020»*, COM(2009)647 final, Bruxelas, 24 de Novembro, 2009.
- Comissão Europeia, Communication to the Spring European Council *Working together for growth and jobs – Integrated Guidelines for Growth and Jobs (2005-08)*, 2005.
- Comissão Europeia, “The labour income share in the European Union”, in: *Employment in Europe*, 2007, cap. 5.
- Comissão Europeia, *Comunicação da Comissão: Europa2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, COM(2010) 2020 final, Bruxelas, 3 de Março, 2010.
- Comunidades Europeias, *Broad Economic Policy Guidelines*, vários anos (1993-1998).
- Comunidades Europeias, *European Economic Statistics – 2008 edition*, 2008.

- Conselho da União Europeia, *Recomendação do Conselho relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (2003-2005)*, Jornal Oficial da União Europeia (2003/555/CE), 26 de Junho, 2003.
- Conselho da União Europeia, *Recomendação do Conselho relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade (2008-2010)*, Jornal Oficial da União Europeia (2008/390/CE), 14 de Maio, 2008a.
- Conselho da União Europeia, *Decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros*, Jornal Oficial da União Europeia (2008/618/CE), 15 de Julho, 2008b.
- Conselho da União Europeia, *Recomendação do Conselho relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União*, Jornal Oficial da União Europeia (2010/410/UE), 13 de Julho, 2010.
- Conselho Europeu, *Conclusões*, Bruxelas, 24 e 25 de Março, 2011.
- Fitoussi, Jean-Paul e Stiglitz, Joseph, “The Ways Out of the Crisis and the Building of a More Cohesive World”, *Document de travail de l’OFCE* n.º 2010-17, Julho, 2009.
- Freeman, Richard, “What Really Ails Europe (and America): The Doubling of the Global Workforce”, *The Globalist*, 5 de Março, 2010 (<http://www.theglobalist.com/storyid.aspx?StoryId=4542>), acedido em 21 de Novembro de 2010.
- FMI, “The globalization of labor”, in: *World Economic Outlook*, Abril, 2007, cap. 5.
- FMI e OIT, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, Discussion document, Joint ILO-IMF conference in cooperation with the office of the Prime Minister of Norway, Oslo, Setembro, 2010.
- Keynes, John Maynard, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Londres, The Royal Economic Society, 1973.
- Mota, Júlio, Lopes, Luís e Antunes, Margarida, “A economia global e a crise da dívida soberana na União Europeia: a situação de Portugal e Espanha”, *Indicadores Económicos FEE* 38, n.º 2, 2010, pp. 83-98.
- Mouhoud, El Mouhoub e Plihon, Dominique, *Le savoir & la finance*, Paris, La Découvert, 2009.
- OCDE, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries*, 2008.

- OIT, *Global Wage Report 2008/09 – Minimum wages and collective bargaining Towards policy coherence*, Genebra, 2008.
- OIT, *Global Employment Trends for Youth – Special issue on the impact of the global economic crisis on youth*, Genebra, 2010.
- Palley, Thomas I., “Financialisation: What it is and why it matters”, *in*: Eckhard Hein *et al.*, *Finance-led Capitalism? Macroeconomic Effects of Changes in the Financial Sector*, Marburg, Metropolis-Verlag, 2008, pp. 29-60.
- Plihon, Dominique, *O Novo Capitalismo*, Lisboa, Campo da Comunicação, 2004.
- Polanyi, Karl, *The Great Transformation*, Nova Iorque, Octagon Books/Farrar, Straus and Giroux, 1975.
- Quatrepoint, Jean-Michel, *La Crise globale: On achève bien les classes moyennes, et on n’en finit pas d’enrichir les élites*, Paris, Mille et Une Nuits, 2008.
- Ramaux, Christophe, *Emploi: Éloge de la Stabilité – L’État Social contre la Stabilité*, Paris, Mille et Une Nuits, 2006.
- Stockhammer, Engelbert, “Some Stylized Facts on the Finance-dominated Accumulation Regime”, *Competition & Change* 12, n.º 2, Junho, 2008, pp. 184-202.
- Stockhammer, Engelbert, “Determinants of functional income distribution in OECD countries”, Macroeconomic Policy Institute, *Studies* 05, 2009.
- Stockhammer, Engelbert, Onaran, Özlem e Ederer, Stefan, “Functional income distribution and aggregate demand in the Euro-area”, Vienna University of Economics & B.A., *Working Paper* n.º 102, Fevereiro, 2007 (http://epub.wu-wien.ac.at/dyn/virlib/wp/eng/mediate/epub-wu-01_b8e.pdf?ID=epub-wu-01_b8e), acedido em 15 de Novembro de 2010.
- UNCTAD, *Employment, Globalization and Development*, Trade and Development Report 2010, Nações Unidas, Nova Iorque, Setembro, 2010.