

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Mestrado em Economia

Crescimento e Políticas Estruturais

Trabalho de Projeto

# Políticas Económicas para a Criação de Emprego

Margarete de Oliveira Varandas

Orientadora: Professora Doutora Margarida Antunes

janeiro de 2014





FEUC FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

## *Políticas Económicas para a Criação de Emprego*

Margarete de Oliveira Varandas

Trabalho de Projeto em Mestrado de Economia  
na Especialização de Economia do Crescimento e das Políticas Estruturais  
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra  
para obtenção do grau de Mestre

Orientadora: Professora Doutora Margarida Antunes

Coimbra, janeiro de 2014

## **Agradecimentos**

Agradeço à minha mãe pelo amor desmedido e pelo apoio incondicional que sempre me deu, e por me ter proporcionado a oportunidade de concluir com sucesso mais uma etapa da minha vida. Sem ela nada seria possível.

Todos temos professores (as) marcantes ao longo do nosso percurso académico. A Professora Doutora Margarida Antunes foi uma delas. Gostaria de lhe agradecer toda a dedicação, disponibilidade e grande profissionalismo. Vou recordá-la sempre como um grande ser humano.

Um obrigado repleto de carinho aos meus queridos amigos David Dias e Gonçalo Belchior que estiveram sempre “lá” quando eu precisei.

Agradeço também a todos os meus amigos e companheiras de casa que me deram a mão nos maus momentos e brindaram às minhas vitórias.

Por último, agradeço a Coimbra por me ter acolhido neste momento tão importante e me ter feito sentir um misto de emoções que jamais voltarei a sentir e que vou guardar para a vida.

## **Resumo**

A Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) foi e continua a ser a primeira estratégia de emprego comum aos estados membros da União Europeia (UE). Neste contexto, as políticas de emprego definidas tendo como base uma arquitetura de políticas macroeconómicas alicerçadas na conceção neoclássica do mercado de trabalho, podem originar várias consequências para o mercado de trabalho e para a criação de emprego. Este trabalho aborda a forma como as políticas de emprego têm sido executadas bem como o impacto que podem ter na vida dos empregados e desempregados. Estará a EEE bem delineada? Será a flexibilização do mercado de trabalho a melhor solução? Quais as suas consequências a nível macroeconómico? A conceção neoclássica do mercado de trabalho aliada a uma política macroeconómica que não permite estimular a economia da UE e mais especificamente da zona euro não nos parece ser o melhor caminho. A criação de empregos instáveis, inseguros e precários é claramente um problema estrutural.

**Palavras-chave:** criação de emprego, política macroeconómica, políticas ativas, flexibilidade, mercado de trabalho, problema estrutural.

## **Abstract**

The European Employment Strategy was and continues to be the first common employment strategy in European Union (EU). In such context, employment policies set on the basis of an architecture of macroeconomic policies grounded in neoclassical conception of the labor market, can lead several consequences for the labor market and the job creation. This paper deals in what way labor market policies have been executed and how it can influence employees and unemployed workers lifestyle. Will it be the more flexible work the best solution? Which are the macroeconomic consequences? The neoclassic view of the labor market combined with an economic policy that does not allow enhance the EU and more specifically euro area economy does not seem to be the best way. The creation of unstable, unsecured and precarious jobs is a certainly structural problem.

**Keywords:** job creation, macroeconomic policy, active policies, flexibility, labor market, structural problem.

**JEL Classification:** J48, E13, J32, J08, J68, E24, J41

# ÍNDICE

<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Arquitetura das Políticas Económicas para o Emprego .....</b>	<b>3</b>
2.1 Políticas ativas de emprego na EEE .....	6
2.1.1 Alguns fundamentos teóricos das políticas ativas de emprego .....	7
2.1.2 Efeitos macroeconómicos das políticas ativas de emprego.....	9
2.2 Flexibilidade no mercado de trabalho.....	11
<b>3. Algumas características do emprego na zona euro .....</b>	<b>13</b>
<b>4. Políticas de emprego alternativas e possíveis soluções .....</b>	<b>19</b>
<b>5. Conclusões .....</b>	<b>20</b>
<b>6. Bibliografia .....</b>	<b>23</b>

## 1. Introdução

O aumento das taxas de desemprego, a criação de empregos instáveis e a precariedade existentes no mercado de trabalho constituem um dos problemas económicos e sociais mais graves da atualidade. Deste modo, pensamos ser fundamental questionar os efeitos das políticas económicas (macroeconómicas e de emprego) no nível de emprego, políticas estas essencialmente preconizadas pelas instituições europeias.

Para tal, escolhemos como espaço económico objeto de análise a zona euro, onde a estabilidade de preços tem sido o único objetivo macroeconómico formalmente definido e ao qual todas as outras políticas (política orçamental, política cambial e políticas de emprego via Estratégia Europeia de Emprego - EEE) têm de estar sujeitas. Vale a pena relembrar que a EEE é uma estratégia que não inclui apenas os países da zona euro, mas sim toda a União Europeia (UE).

Definimos como horizonte temporal para análise estatística o período entre o ano de 2003 e o ano de 2012. Foi precisamente no ano 2003 que a EEE, primeira estratégia comum para o emprego lançada pelas instituições europeias, foi adotada pela Estratégia de Lisboa como instrumento fulcral para o crescimento económico do espaço europeu, através da criação de mais e melhores empregos. Também pelo facto do desemprego e a criação de empregos precários e instáveis serem um problema estrutural que se desenrolou antes da crise económica e financeira iniciada em 2008, pretendemos fazer uma análise ao longo dos últimos anos em vez de nos focarmos somente na conjuntura atual.

Para fundamentar a nossa análise, estudaremos as políticas definidas no âmbito da EEE, partindo de um conjunto de questões intrinsecamente relacionadas com os tipos de emprego, as condições de trabalho e a tendência a que estão sujeitas as relações no mercado de trabalho. Estará a EEE bem delineada? Será ela suficiente? Será a flexibilização do mercado de trabalho a melhor solução para a criação de emprego de forma sustentada? Quais são as consequências dessa flexibilização para o mercado de trabalho na zona euro? E no plano macroeconómico, quais os efeitos?

Neste trabalho, a variável económica central é o emprego. Este é uma variável de definição complexa. De carácter heterogéneo, abrange todos os tipos de trabalho, independentemente do género, da idade e da formação dos indivíduos. Inclui o trabalho

a tempo integral, a tempo parcial, o autoemprego (com e sem trabalhadores ao serviço), voluntários ou não, o trabalho com contrato a termo e sem termo. Segundo o Eurostat são considerados trabalhadores empregados os “indivíduos em idade ativa (desde os 15 aos 64 anos), que durante uma semana de referência realizaram trabalho, mesmo que tenha sido apenas uma hora semanal, remunerada ou com fins lucrativos”. Também são considerados trabalhadores empregados os “indivíduos que não trabalharam, mas que possuem um emprego ou uma empresa e que estiveram temporariamente ausentes por motivos de doença, férias, educação ou formação”.

Este trabalho está estruturado em quatro pontos essenciais. No ponto 2, apresentamos a arquitetura das políticas económicas de emprego, enquadrando a conceção da EEE e as suas características consideradas mais relevantes para o desenvolvimento da nossa análise: as políticas ativas de emprego e a flexibilidade no mercado de trabalho.

As políticas ativas de emprego são um dos elementos-chave daquela Estratégia, em detrimento de políticas passivas, por se considerar as segundas como uma grande parcela da despesa pública dos estados-membro e impeditivas da criação de emprego. Assim, as políticas ativas são vistas como uma melhor solução para a criação de emprego. Importa-nos apresentar a literatura económica relativa a este tipo de políticas e mostrar os seus possíveis efeitos ao nível macroeconómico.

Ainda neste ponto, abordamos a flexibilização do mercado de trabalho como uma das principais resultantes da EEE e destacamos as suas consequências nas formas de organização do emprego como também na esfera macroeconómica.

No ponto 3, expomos uma análise estatística descritiva da situação e evolução do mercado de trabalho na zona euro, destacando as principais formas atípicas de emprego: o autoemprego, o trabalho a tempo parcial e o trabalho temporário.

No ponto 4, pretendemos discutir políticas alternativas às existentes que nos parecem ser uma boa opção para a resolução de alguns dos atuais problemas do mercado de trabalho na zona euro.

Esperamos, a partir do analisado nos pontos anteriores, retirar conclusões sobre os problemas estruturais e atuais do mercado de trabalho, tendo em consideração os efeitos das políticas de emprego que têm sido implementadas pelas instituições europeias, mais concretamente a partir da EEE.



## **2. Arquitetura das Políticas Económicas para o Emprego**

Com a mudança ocorrida na conceção de modelo económico no início da década de 1980, o pleno emprego e o crescimento económico perderam o estatuto de objetivos prioritários da política macroeconómica. Até então, as políticas de emprego eram concebidas como um complemento desta política. Existiam diversos modelos de políticas de emprego que acabaram por ser homogeneizados com o desenvolvimento do novo modelo económico e com o surgimento da EEE. Esta veio promover-lhes um maior destaque e a referência teórica passou a ser o modelo do mercado de trabalho de conceção neoclássica que abordaremos no ponto seguinte. Isto implicou também a alteração da configuração de algumas variáveis económicas importantes, entre as quais o salário. Esta variável começou a ser vista essencialmente como variável microeconómica, como um custo de produção e, como tal, visto apenas como um fator determinante no nível de emprego, ao invés de ser considerado também uma variável de carácter macroeconómico e uma importante fonte de rendimento com influência no nível de procura agregada, e também por este lado, decisivo na criação de emprego.

O Tratado de Maastrich (1992) simboliza, em termos formais, este novo modelo económico. O emprego nunca foi apresentado de forma explícita como objetivo da UE e foi sempre associado à política social e a outros objetivos entre os quais a livre circulação de trabalhadores e a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. Em 1993, com o surgimento do Livro Branco “Crescimento, Competitividade e Emprego”, a variável emprego começou a ganhar alguma relevância e concluiu-se sobre a necessidade de modificar os modelos existentes e de encetar políticas de emprego articuladas com as políticas macroeconómicas. No entanto, o Livro Branco considera essencialmente medidas de carácter microeconómico focadas no funcionamento do mercado de trabalho. Nele, encontram-se orientações afetas à menor rigidez no mercado de trabalho e também orientações sobre os custos de produção e as despesas com prestações sociais, atribuindo-lhes um papel prejudicial no que respeita à criação de emprego. Com isto, este documento acabou por simbolizar antes o início das alterações estruturais nos mercados de trabalho dos estados-membro.

No ano de 1997, o Tratado de Amesterdão prevê o lançamento de uma estratégia para o emprego, surgindo então nesse ano a EEE. A UE apareceu com uma estratégia promissora que visava ultrapassar os elevados níveis de desemprego com um

risco crescente de desemprego de longa duração e criar as condições de adaptação dos mercados a choques económicos que se faziam sentir nos estados-membro desde o início da década de 1990 com o desenvolvimento do processo de globalização económica. Pretendia-se desenvolver uma “estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, promover uma mão-de-obra qualificada, formada e suscetível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas” (artigo 145.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE). A nova estratégia permitiu ao emprego passar a constituir uma das preocupações das instituições, sem provocar no entanto uma alteração na arquitetura das políticas macroeconómicas. No quadro da EEE, os diferentes estados-membro estão sujeitos não a uma política de emprego única, mas a orientações comuns para atingirem determinados objetivos. Esta Estratégia assume claramente a conceção neoclássica do mercado de trabalho e neste sentido os objetivos passam por reduzir ou eliminar as “imperfeições” verificadas no mercado de trabalho, quer sejam exógenas, se resultarem de intervenções neste mercado, através de variáveis institucionais (proteção no desemprego, sindicatos, proteção no emprego), quer sejam endógenas, se forem resultado do problema de assimetria de informação entre os agentes económicos. Se a eliminação dessas “imperfeições” não for possível, as políticas de emprego devem ser capazes de atenuar os seus efeitos. Por outras palavras, com a EEE pretende-se que os mercados de trabalho se aproximem tanto quanto possível de um mercado de trabalho em concorrência perfeita.

O desenvolvimento da EEE ganhou maior relevo e a discussão em prol de uma menor rigidez no mercado de trabalho tomou uma maior proporção com o aparecimento da Estratégia de Lisboa no ano 2000. Desta vez uma estratégia não só para o emprego, mas com o anseio de tornar o espaço económico europeu até 2010 “no mais dinâmico e competitivo do mundo baseado no conhecimento e capaz de garantir um crescimento sustentável, com mais e melhores empregos, e com maior coesão social.” Esta Estratégia surge de uma comparação das economias europeias e americana e na qual se salientou, entre outras coisas, os níveis de desemprego superiores da UE. Concluiu-se então que uma das causas para esta situação era a menor flexibilidade nos mercados de trabalho europeus e que o fator-chave para a criação de emprego passaria por promover uma menor rigidez nos mesmos.

A Estratégia de Lisboa, tal como a Estratégia 2020 que a substituiu em 2010, é caracterizada por políticas do lado da oferta da economia articuladas com uma “gestão

responsável da procura”, isto é, com uma desvalorização do papel da procura agregada. Com medidas do lado da oferta da economia, esperava-se reformas a vários níveis. Pretendia-se um reforço da integração económica através dos mercados com vista à livre concorrência, à livre circulação de serviços, bens, pessoas e capitais e à eliminação de barreiras inerentes, um aumento dos estímulos ao investimento em I&D através de um ambiente regulador vantajoso e um intensificar da flexibilização dos mercados de trabalho.

Uma “gestão responsável da procura” significa que as duas Estratégias foram delineadas tendo como base uma arquitetura de políticas macroeconómicas em que a política monetária tem como objetivo único a estabilidade de preços e as políticas orçamentais são orientadas de acordo com as regras orçamentais estabelecidas pelas instituições europeias, ou seja, um rácio do défice público/PIB não superior a 3%, um rácio de dívida pública/PIB não superior a 60% - de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) - e um rácio de défice público estrutural/PIB não superior a 0,5% - segundo o recente tratado orçamental.

A EEE e a Estratégia de Lisboa tinham objetivos coincidentes e princípios orientadores comuns, pelo que no ano 2003 a EEE passou a ser utilizada como instrumento da Estratégia de Lisboa. É no âmbito desta Estratégia que são reforçadas as linhas diretrizes recomendadas pela EEE aquando da sua implementação. A flexibilidade dos mercados de trabalho é reafirmada como um fator imperativo para a criação de emprego. Para tal, recomenda-se a diversidade contratual e na organização dos tempos de trabalho. São sugeridas, pela primeira vez, medidas respeitantes aos salários de modo a que a evolução do custo do trabalho seja “favorável ao emprego”, ou seja, evoluções salariais em concordância com a evolução da produtividade e a situação nos mercados de trabalho. É sublinhada também, nestas diretrizes, a ideia de que os estados-membro devem atrair mais indivíduos ao mercado de trabalho, eliminar “obstáculos”, sejam eles as prestações sociais ou as contribuições para segurança social.

Atualmente, a EEE e as suas características essenciais prevalecem nas opções de política económica das instituições europeias. Prova disso é o facto de as suas diretrizes delineadas em 2010 terem sido reafirmadas para o ano de 2014, apesar da evolução negativa em muitos dos mercados de trabalho nacionais.

## **2.1 Políticas ativas de emprego na EEE**

Do exposto no ponto anterior, pode retirar-se que a EEE dá preferência à execução de políticas ativas em detrimento de políticas passivas de emprego com o argumento de que as segundas representam uma elevada parcela na despesa pública dos estados-membro e são impeditivas da criação de emprego. Neste quadro, entende-se por políticas ativas de emprego todas as políticas que visam promover uma transição mais rápida e eficiente do desemprego para o emprego, quer através de mecanismos que melhorem a procura de emprego, quer através da disponibilização de instrumentos adequados que possibilitem aos trabalhadores uma melhor capacidade de resposta às necessidades das empresas, o que pode facilitar a redução rápida do desemprego. Quanto às políticas passivas, representam todas as medidas que visam garantir um rendimento de substituição aos indivíduos que se encontram numa situação de desemprego que lhes proporcione um determinado nível de consumo e de bem-estar.

Considera-se que a implementação de políticas ativas se justifica por razões de equidade e de eficiência. Equidade, porque supostamente estas políticas assumem uma função redistributiva ao servirem os indivíduos que se encontram numa situação de desemprego de longa duração. Por outro lado, por razões de eficiência, ao eliminarem ou atenuarem os efeitos supostos decorrentes de “imperfeições” que impedem os mercados de trabalho de funcionarem de acordo com os mecanismos da concorrência perfeita. Também, deste ponto de vista, as políticas ativas podem ter efeitos positivos nos períodos de desemprego mais elevado e manter o volume da força de trabalho.

No âmbito das políticas ativas de emprego têm-se destacado ações de formação profissional e de requalificação que incluem um vasto leque de qualificações transversais a várias atividades económicas e que visam proporcionar aos indivíduos desempregados uma melhoria das suas capacidades produtivas.

Neste contexto, a EEE, ao destacar as políticas ativas, dá pouco relevo às políticas passivas de emprego e como consequência disso traz uma nova visão relativamente às variáveis institucionais. É o caso do subsídio de desemprego. Antes valorizado como um rendimento de substituição para os indivíduos durante o tempo de desemprego, era entendido essencialmente como elemento das políticas passivas. Hoje, entendido principalmente como um subsídio à procura de emprego constitui cada vez mais um elemento das políticas ativas. Também se pode falar da proteção no emprego. Com a alteração das condições contratuais e das condições de recrutamento e de

despedimento, esta variável institucional serve também cada vez mais as políticas ativas de emprego.

### **2.1.1 Alguns fundamentos teóricos das políticas ativas de emprego**

A principal referência teórica das políticas ativas de emprego é o modelo neoclássico de mercado de trabalho. De acordo com este, a relação salarial é estudada como uma relação de troca, o mercado de trabalho é considerado um mercado de produtos em concorrência perfeita e o fator trabalho adquire um estatuto semelhante ao de uma qualquer mercadoria, sem qualquer dimensão social ou humana. A situação de pleno emprego é sempre atingida dados os mecanismos automáticos subjacentes e o desemprego existente é voluntário, porque se considera que os trabalhadores só ficam desempregados por não aceitarem trabalhar em determinadas condições.

A relação salarial como meio de troca implica duas suposições: o comportamento dos agentes económicos e o funcionamento do próprio mercado. Relativamente ao comportamento dos agentes económicos - trabalhadores e empregadores -, deparamo-nos com dois tipos possíveis de padrões de comportamento. O primeiro consiste no individualismo metodológico. Entende-se por individualismo metodológico a noção de que o ótimo social resulta sempre das ações individuais, ações essas tendo sempre em vista a maximização do bem-estar dos próprios indivíduos. O segundo padrão possível de comportamento é o da racionalidade perfeita. De acordo com esta, os agentes económicos são cognitivamente ilimitados e por isso permanentemente capazes de afetar os seus recursos de forma eficiente. Neste caso, os empregadores procuram permanentemente maximizar os seus lucros e os trabalhadores maximizar o seu bem-estar.

Relativamente às hipóteses do funcionamento do mercado de trabalho, já vimos que na conceção neoclássica este mercado é considerado um mercado em concorrência perfeita. Tal significa que as hipóteses utilizadas são as suposições características desse mercado: a homogeneidade do trabalho, a transparência no mercado e a mobilidade perfeita do trabalho. A homogeneidade do trabalho garante que o objeto de troca na relação salarial, o trabalho, tem o mesmo tipo de características, quaisquer que sejam as transações. A transparência no mercado significa que existe perfeita circulação de informação no mercado. Por último, a perfeita mobilidade do trabalho

possibilita a transferência do fator trabalho entre setores de atividade e, com isto, a igualização salarial e a existência de um único salário.

Com este tipo de concepção de mercado de trabalho, o emprego é determinado unicamente neste mercado. Não tem qualquer interação com os outros mercados, com o nível de consumo, com o nível de investimento e com o nível de produção. O salário (real) aparece assim como a única determinante fundamental do nível de emprego. (Antunes, 2005)

De acordo com a linha de raciocínio do mercado de trabalho de concepção neoclássica, existem outros modelos teóricos que nos permitem entender alguns aspetos mais específicos das políticas de emprego delineadas na EEE.

Como já foi referido, o subsídio de desemprego é cada vez mais utilizado como um elemento das políticas ativas de emprego. Esta concepção decorre do modelo teórico da procura de emprego, de origem neoclássica. Esta teoria parte do princípio de que um desempregado só aceita um emprego desde que o salário auferido seja superior ao “salário de reserva<sup>1</sup>”, atingindo o valor ótimo quando os ganhos salariais adicionais forem equivalentes aos custos suportados pelo prolongamento da atividade de procura de emprego.

Deste modo, no âmbito do modelo da procura de emprego, o subsídio de desemprego constitui um “salário de reserva” cujo aumento prolonga o período ao longo do qual um desempregado procura emprego. É então sugerido que se reduza o tempo de atribuição e o montante do subsídio de desemprego aos desempregados e é esta ideia que é tida em conta no delineamento das políticas ativas de emprego na EEE.

No que se refere às alterações na legislação da proteção no emprego, estas são fundamentadas teoricamente pelos modelos de procura de trabalho dinâmica. Refletindo-se a proteção no emprego nos custos de recrutamento e de despedimento e, sendo a maximização do lucro o principal propósito das empresas, de acordo com aquele modelo, as condições desta maximização são alteradas com a existência destes custos, o que influencia o nível de emprego. Assim, estes custos aumentam os custos associados à contratação de novos trabalhadores, inibindo a criação de emprego, embora também dificultem os despedimentos, limitando o aumento do desemprego. Este modelo sugere então que os custos de recrutamento e de despedimento limitam a mobilidade do mercado de trabalho, afetando, deste modo, a capacidade de resposta

---

<sup>1</sup> Entenda-se por salário de reserva o salário mais baixo a que o trabalhador desempregado estaria disposto a trabalhar.

deste a choques económicos. A solução apontada é então a redução de tais custos, dos custos de recrutamentos, através, por exemplo, de políticas de formação profissional ou melhoria dos serviços públicos de emprego, ou dos custos de despedimento pela diversidade de relações contratuais e pela alteração da legislação laboral para os contratos sem termo. As políticas de emprego devem assim facilitar a contratação de novos trabalhadores e criar condições de melhor adaptabilidade, o que nos remete mais uma vez para as políticas ativas. (Antunes, 2005)

### **2.1.2 Efeitos macroeconómicos das políticas ativas de emprego**

De acordo com o exposto anteriormente, e considerando que a relevância das políticas ativas é um elemento-chave na conceção da EEE, interessa-nos fazer uma abordagem teórica dos seus efeitos macroeconómicos.

Uma forma de abordagem dos efeitos macroeconómicos das políticas ativas de emprego é utilizar o modelo do mercado de trabalho em concorrência imperfeita. Trata-se de um modelo de origem neoclássica que procura identificar as determinantes microeconómicas do desemprego, incorporando o comportamento racional das empresas e dos trabalhadores num mercado de concorrência imperfeita. É também um modelo em que as variáveis do lado da procura estão ausentes.

No quadro deste modelo, podemos identificar os efeitos diretos que fazem diminuir a taxa de desemprego simplesmente pelo aumento da taxa de participação em medidas de políticas de emprego. A este efeito é preciso acrescentar os efeitos indiretos quer sobre a formação dos salários quer sobre a procura e a oferta normais de trabalho.

No caso de formação profissional, o facto de esta possibilitar a manutenção em atividade de alguns desempregados, faz diminuir a taxa de desemprego normal (pelo aumento da população ativa) e diminuir o salário real pelo efeito de concorrência entre os trabalhadores normais e os trabalhadores participantes em ações de qualificação. No entanto, pelo facto de a formação profissional possibilitar o aumento da produtividade do trabalho de cada um dos beneficiários provoca uma redução do custo unitário do trabalho, a salário dado, o que leva a um aumento da taxa de emprego normal<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>A taxa de emprego normal corresponde à parcela da população ativa que tem um emprego não resultante da participação em programas de políticas ativas de emprego. Depende do nível de salário real, da taxa de participação em programas de políticas ativas e de outras variáveis determinantes na procura de trabalho e nos salários.

Simultaneamente a este efeito pode ocorrer, no entanto, uma redução do número de trabalhadores efetivos, a produção constante. Assim, apenas se o primeiro efeito for superior ao segundo é que a formação profissional implica um aumento da taxa de emprego normal. Para além disto, o aumento da produtividade pode levar a reivindicações salariais, o que pode implicar uma redução da taxa de emprego normal.

Os programas de subsídios ao emprego e estágios profissionais têm efeitos similares: resultados incertos sobre a taxa de emprego normal, devido ao aumento da população ativa e à redução do custo unitário do trabalho, e consequências indeterminadas na formação dos salários, por causa do aumento da produtividade e maior concorrência no mercado de trabalho.

Este tipo de medidas de emprego provoca ainda dois tipos de efeitos de desperdício: o efeito de substituição e o “efeito de ganho inesperado”. Os efeitos de substituição ocorrem na medida em que os empregadores financiados pelo Estado através de subsídios ao emprego ou estágios profissionais podem ser tentados a substituir alguns dos seus trabalhadores por trabalhadores desempregados que usufruam de programas de políticas ativas, dada a diferença de salários. Este efeito de substituição poderá assim ter um resultado nulo no nível de emprego normal.

Por outro lado, o “efeito de ganho inesperado” verifica-se quando os empregos financiados por subsídios ao emprego ou estágios profissionais teriam sido criados mesmo na sua ausência.

Ainda nos programas de subsídios ao emprego, há autores que consideram a existência de um efeito de bloqueio. Este ocorre quando os trabalhadores reduzem o seu esforço na procura de emprego enquanto participantes.

Nesta análise dos efeitos das políticas de emprego, baseada no modelo de concorrência imperfeita, a variável emprego e o salário são vistos apenas a nível microeconómico, o que implica a ausência de efeitos macroeconómicos fundamentais subjacentes ao consumo, ao investimento, às exportações e às despesas e receitas públicas. Assim, se considerarmos igualmente estes efeitos, os resultados das políticas de emprego são ainda mais incertos. No que respeita às despesas e receitas públicas, as políticas de emprego implicam um aumento certo das primeiras (eventualmente atenuado pela redução das despesas com os subsídios de desemprego), mas receitas públicas incertas, tudo dependendo dos efeitos sobre o nível de emprego e, logo, sobre as receitas fiscais e para a segurança social. Os efeitos de rendimento posteriores sobre o consumo e o investimento são também eles indeterminados. (Antunes, 2005)



## 2.2 Flexibilidade no mercado de trabalho

Como vimos, um dos objetivos essenciais da EEE e das políticas ativas decorrentes prende-se precisamente com o aumento da flexibilidade no mercado de trabalho.

Existem vários fatores apontados como determinantes para esta escolha de política económica. A inovação tecnológica que exige empresas mais adaptáveis e a globalização que levou à necessidade de intensificar a concorrência, que criou pressão à baixa dos custos salariais e de produção e à redução da força de trabalho.

De acordo com as políticas ativas de emprego delineadas na EEE pretende-se não só intensificar a flexibilidade salarial como também a flexibilidade quantitativa. Quanto à existência da primeira, isso é evidente a dois níveis: quando se procura reduzir os patamares mínimos salariais abaixo dos quais um trabalhador não aceita um emprego, como é o caso das medidas de redução dos subsídios de desemprego. São chamadas de políticas do tipo *making work pay*, pois são políticas que partem da ideia de que um indivíduo pode ser levado a recusar um novo emprego por ter expectativas reduzidas quanto ao novo rendimento, uma vez que tem rendimentos alternativos aos do trabalho e, sendo assim, os estímulos oferecidos ao trabalhador para um trabalho remunerado não são satisfatórios. Com isto, quando o salário mínimo e o subsídio de desemprego estão acima do salário de equilíbrio têm um impacto negativo sobre o emprego e sobre o salário. As variáveis institucionais, de acordo com o modelo, podem penalizar a criação de emprego pelo que é necessário criar políticas que eliminem ou atenuem os seus efeitos. Com a implementação de políticas *making work pay* pretende-se valorizar o trabalho tornando-o mais compensador, mas pela desvalorização das prestações sociais e salários mínimos associados e não através da melhoria da sua remuneração e estatuto social.

O outro nível passa por estimular diretamente a oferta de trabalho com ações de formação profissional, medidas de incentivo à procura de emprego, por exemplo através de alterações nos sistemas de subsídios de desemprego ou pelo prolongamento do período da vida ativa.

A flexibilidade quantitativa está relacionada com os contratos existentes no mercado de trabalho, com a legislação laboral associada aos recrutamentos e

despedimentos. Isto remete-nos para a proteção no emprego que pretende proporcionar segurança no emprego aos trabalhadores empregados. De acordo com os modelos de origem neoclássica e tal como já foi referido, a proteção no emprego constitui um entrave à criação de emprego e diminui os fluxos para o desemprego reduzindo assim a mobilidade do mercado de trabalho, embora tenha um efeito indeterminado no nível de emprego. Sendo assim, na conceção da EEE, foi tido em conta a necessidade da flexibilização do mercado de trabalho com a criação de múltiplos contratos, originando diferentes graus de proteção no emprego.

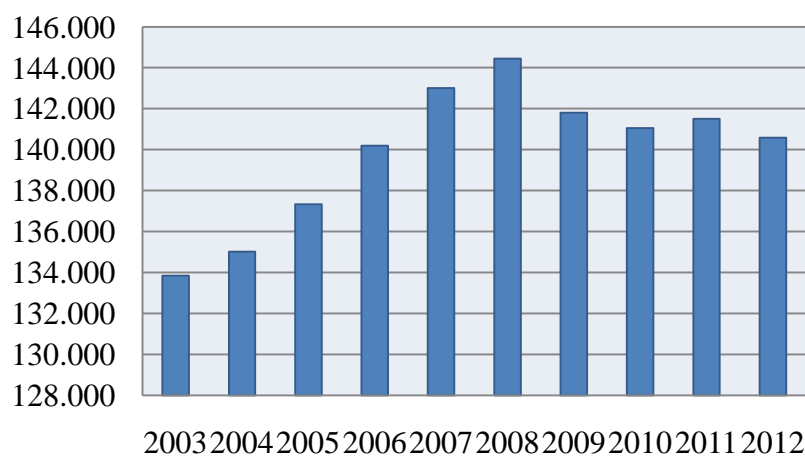
A reorganização do tempo de trabalho é outra das vertentes da flexibilidade no mercado de trabalho imposta pela EEE. Trata-se da flexibilidade interna às empresas, por comparação com a outra que é conhecida por flexibilidade externa. Pode abranger diferentes formas. Em primeiro lugar, a anualização do número de horas de trabalho. Nesta, não é exigido ao trabalhador a sua permanência regular na empresa durante um determinado número de horas diárias ou semanais. O que se pretende em muitos casos é um trabalho por objetivos que o trabalhador tem de apresentar. Em segundo lugar, a reorganização das horas de trabalho, que em tempos de recessão pode permitir preservar o emprego, embora levando à redução do salário, mas que em períodos de expansão pode evitar um acréscimo do número de horas extraordinárias, reduzindo assim os custos salariais.

### 3. Algumas características do emprego na zona euro

Para se efetuar uma análise estatística bem estruturada da evolução do nível de emprego e das suas formas atípicas, no quadro da zona euro, é indispensável relacioná-la com as características da EEE anteriormente expostas: a promoção de políticas ativas de emprego, que segundo o quadro teórico subjacente pode proporcionar um aumento no nível de emprego. Na prática, a implementação deste tipo de políticas pode ser prejudicial para algumas classes etárias assim como para algumas classes de trabalhadores empregados e também de trabalhadores desempregados, uma vez que a tendência verificada é para os empregadores investirem em grande parte no recrutamento de desempregados abrangidos pelos programas, descurando os restantes, por vezes com mais qualificações e competências. A flexibilidade no mercado de trabalho reduz o desemprego e aumenta o nível de emprego, do ponto de vista dos seus defensores, através do aumento das formas atípicas de emprego, nomeadamente o autoemprego, os contratos de trabalho temporários e o trabalho a tempo parcial.

O gráfico 1 revela, de facto, um aumento do nível de emprego até 2008, sendo claro que teve uma queda a partir desse mesmo ano, ano em que se despoletou a atual crise económica e financeira. Tal como foi referido, importa de seguida analisar o tipo de emprego, atendendo à evolução do autoemprego, do trabalho a tempo parcial e do trabalho temporário.

**Gráfico 1: Nível de emprego total na zona euro (em milhares)**

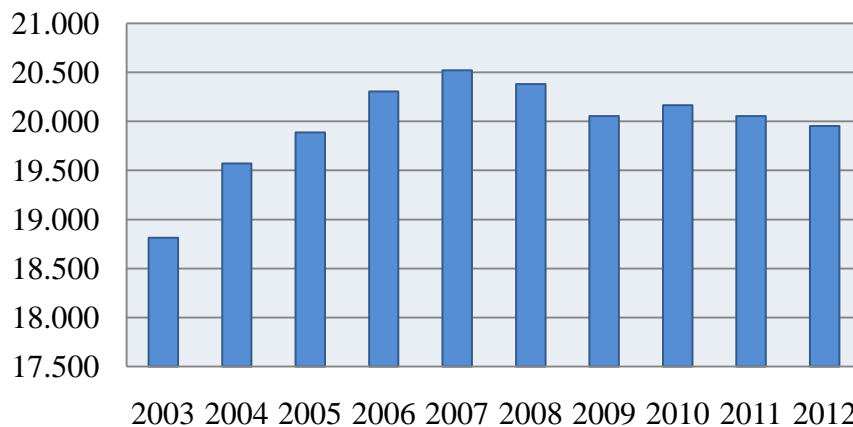


Fonte: Eurostat

No que respeita ao autoemprego, sem trabalhadores ao serviço, pode decorrer de situações de iniciativa própria quando o indivíduo anseia ser o seu próprio empregador ou, por outro lado, pode ser consequência de casos de desemprego de longa duração em que o trabalhador desempregado tem dificuldades em encontrar um novo emprego por conta de outrem e se vê na obrigação de constituir o seu. Na EEE, a criação do próprio emprego é fomentada no âmbito das políticas ativas e é encarada como um grande contributo para a redução do nível de desemprego.

O gráfico 2 traduz precisamente a evolução do autoemprego sem trabalhadores ao serviço total na zona euro. Verifica-se que esta não foi linear. O autoemprego aumentou a um ritmo acelerado entre 2003 e 2007, tendo ocorrido uma diminuição, embora ligeira, posteriormente. O aumento pode ter sido resultado dos incentivos à criação de empregos caraterísticos do atual modelo económico, enquanto a diminuição pode estar relacionada com diminuição do nível de emprego total.

**Gráfico 2: Autoemprego na zona euro (em milhares)**

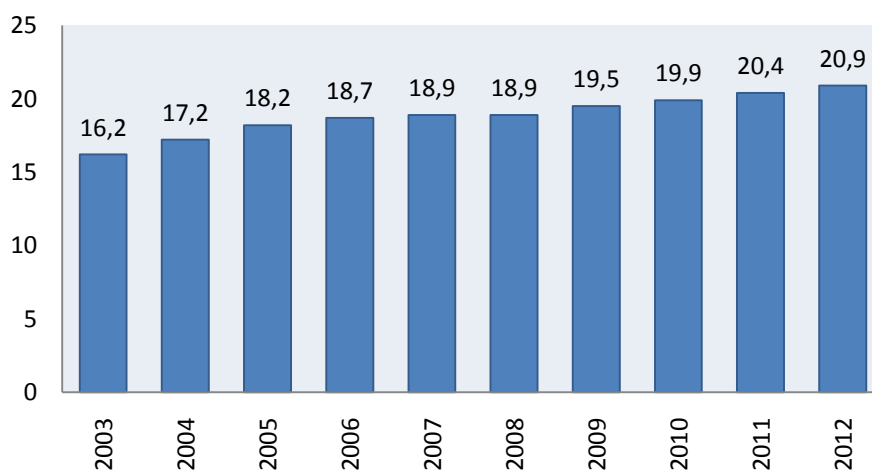


Fonte: Eurostat

Quanto ao trabalho a tempo parcial, é alternativo ao trabalho a tempo integral. Pode ser involuntário ou não e é visto como um indicador de flexibilidade no mercado de trabalho. É um tipo de trabalho bastante precário quanto à remuneração e ao estatuto do trabalhador. Associado a isto está a dificuldade em conseguir uma carreira profissional estável, remunerações mais baixas comparativamente ao trabalho a tempo integral e o elevado número de horas extraordinárias.

Analisando o gráfico 3, constatamos que o peso do trabalho a tempo parcial no total do emprego tem vindo a aumentar no conjunto dos países. Verifica-se um aumento de 16,2%, em 2003, para 20,9%, em 2012. Tal situação pode ser consequência de dois fatores distintos. Um relacionado com a dificuldade dos indivíduos em obter um emprego a tempo integral, que nos remete para um trabalho a tempo parcial involuntário. O outro, justificado por motivos culturais como, por exemplo, a opção de ficar em casa a tomar conta dos filhos, outras responsabilidades familiares e também a conciliação da vida ativa com a vida escolar, sendo estes razão para um trabalho a tempo parcial voluntário. Este último é mais usual em certos países da zona euro, como a Holanda e a Alemanha. O trabalho a tempo parcial voluntário não nos permite tirar ilações acerca das condições de acesso a um emprego, pelo que não nos vamos debruçar sobre a sua evolução.

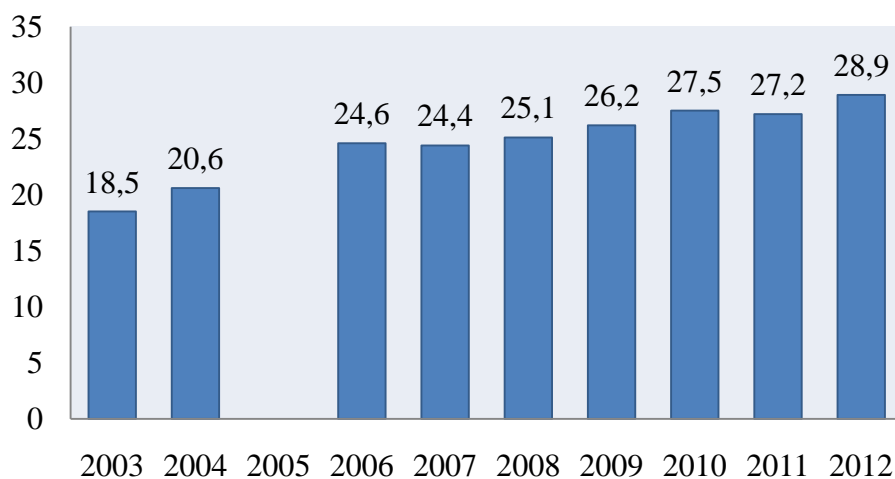
**Gráfico 3: Peso do trabalho a tempo parcial no emprego total (%)**



Fonte: Eurostat

No gráfico 4 está expressa então a evolução do trabalho a tempo parcial involuntário como percentagem do trabalho a tempo parcial total. Retira-se da sua análise que, no período em causa, o peso do trabalho involuntário teve um aumento significativo, o que nos alerta para as consequências das políticas implementadas pelas instituições europeias, particularmente de apelo a formas de trabalho mais flexíveis. Verificamos que essas consequências são penalizadoras para os indivíduos que se têm de sujeitar a trabalhos mais precários, inseguros e instáveis. Macroeconomicamente significa menores níveis de rendimentos salariais com consequências nos níveis de procura agregada. Vale a pena salientar que, depois de 2008, a diminuição do nível de emprego é acompanhada pelo aumento do peso do trabalho a tempo parcial e do peso do trabalho a tempo parcial involuntário, o que indicia que a diminuição do nível de emprego teria sido superior se se considerasse antes o nível de emprego equivalente ao tempo completo.

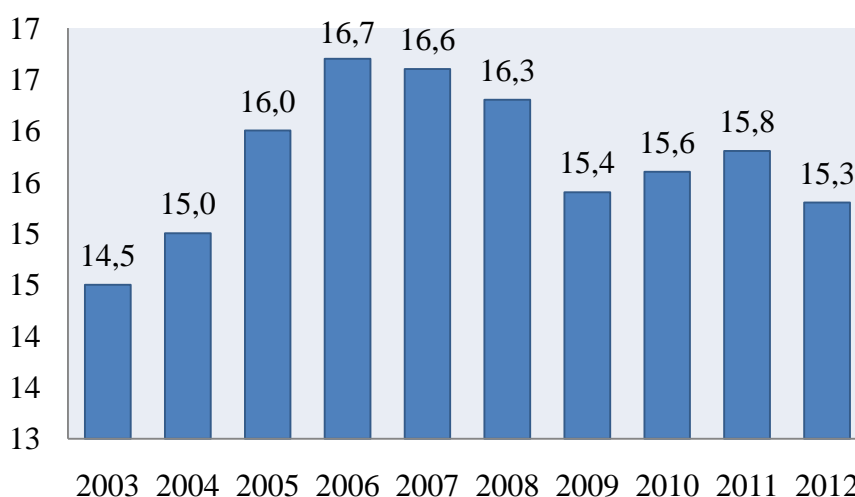
**Gráfico 4: Peso do trabalho a tempo parcial involuntário no trabalho a tempo parcial total (%)**



Fonte: Eurostat

A última modalidade das formas atípicas de emprego abordada neste trabalho relaciona-se com os diferentes tipos de contratos de trabalho. Os contratos sem termo podem ser associados ao emprego de longa duração, o que permite quer ao trabalhador quer ao empregador usufruírem de determinadas vantagens. Neste tipo de contratos, o trabalhador sai beneficiado em relação ao trabalhador contratado a termo, dado que acumula capital humano específico decorrente do posto de trabalho e auferir salários mais elevados de acordo com o tempo de permanência na empresa. Por seu turno, a empresa tira benesses no que respeita ao aumento da produtividade. Os trabalhadores com contratos a termo são penalizados em termos salariais e perdem capital humano devido às inúmeras transições entre empregos.

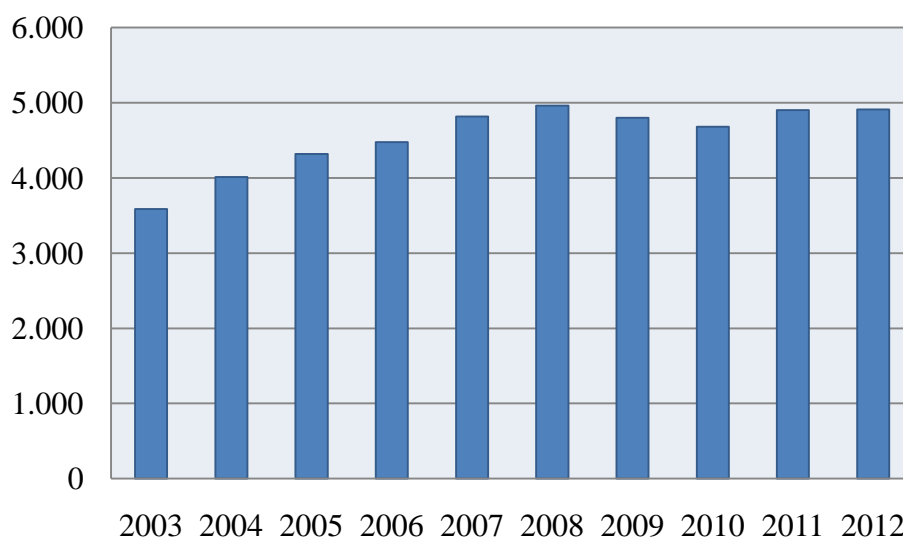
**Gráfico 5: Peso do emprego temporário no emprego total (%)**



Fonte: Eurostat

O gráfico 5 corresponde ao total do emprego temporário de acordo com diversos tipos de contrato a termo. Estão incluídos nestas estatísticas todos os contratos com duração inferior a 1 ano. Aferimos que os contratos de trabalho temporário aumentaram entre 2003 e 2007, sendo esse aumento reflexo da flexibilidade no mercado de trabalho decorrente das diretrizes da EEE.

**Gráfico 6: Trabalhadores empregados com segundo emprego (em milhares)**



Fonte: Eurostat

Da análise do gráfico 6 podemos concluir que o crescente número de trabalhadores empregados com um segundo emprego pode ser motivado pela tendência da evolução, também ela crescente, do trabalho a tempo parcial, das condições precárias e da pressão à baixa salarial. Este facto alerta-nos novamente para as consequências negativas das políticas implementadas, que na realidade não permitem o aumento de bem-estar dos indivíduos nem uma conciliação entre a vida profissional e pessoal.



#### **4. Políticas de emprego alternativas e possíveis soluções**

É necessário colocar a redução do desemprego ou a criação de emprego a tempo integral no centro das preocupações da política macroeconómica delineada pelas instituições europeias. É imperativo que o Banco Central Europeu (BCE) reveja os fundamentos da sua Política Monetária e encare o problema do desemprego e da criação de emprego como uma prioridade.

Anteriormente à crise económica e financeira que se despoletou em 2008, as estratégias europeias para a criação de emprego foram delineadas tendo como base uma arquitetura de políticas macroeconómicas em que a Política Monetária do BCE tinha como único objetivo a estabilidade de preços e as Políticas Orçamentais nacionais eram orientadas de acordo com o PEC, ou seja, um rácio do défice público/PIB não superior a 3% e um rácio de dívida pública/PIB não superior a 60%. Hoje, as mesmas estratégias continuam a ser baseadas na mesma arquitetura de políticas macroeconómicas. O objetivo formalmente definido da Política Monetária do BCE continua a ser a estabilidade de preços embora tenha garantido nos últimos tempos taxas de juro vizinhas de zero. Isto, no entanto, não tem estimulado no entanto a atividade económica, dada a necessidade de diminuir as dívidas por parte das famílias e empresas e a ausência de estímulos à procura, nomeadamente devido às políticas de desvalorização interna, via redução de salários, e às Políticas Orçamentais contracionistas. Quanto às Políticas Orçamentais continuam a ser orientadas de acordo com o PEC e segundo o recente tratado orçamental, isto é, um défice público estrutural não superior a 0,5% do PIB e uma redução quantitativa programada do peso da dívida pública no PIB.

O desemprego e a insuficiente criação de empregos é um problema estrutural e não conjuntural, pelo que devem ser adotadas políticas macroeconómicas conjunturais e estruturais que permitam uma criação de emprego sustentada.

As políticas de emprego delineadas no seio da EEE devem ser pensadas como sendo apenas um complemento de política macroeconómica. Não é possível encarar o desemprego e a criação de emprego apenas como fenómenos de origem microeconómica, quando elas têm raízes macroeconómicas. Defendemos que para essa eficácia ser possível, as instituições europeias têm de delinear uma política macroeconómica (monetária e orçamental) expansionista, que favoreça o investimento na zona euro e que estimule o lado da procura da economia.

Uma vez encontrada a situação de crescimento económico, as políticas macroeconómicas devem ser coordenadas com as políticas de emprego tendo em vista objetivos de longo prazo que permitam a redução do desemprego estrutural e uma criação de emprego sustentada.

## **5. Conclusões**

O objetivo deste trabalho consistiu em analisar a eficácia das tomadas de decisão das instituições europeias ao nível das políticas económicas de emprego. Apresentámos a EEE, a primeira estratégia europeia de emprego comum para os estados-membro da UE, e as suas características que pensamos ser fulcrais para a situação atual do mercado de trabalho.

Sendo assim, podemos retirar as nossas ilações. No nosso entender, a Estratégia de Lisboa, que deu lugar à Estratégia 2020, pode não ter sido concebida da melhor forma, ao serem comparados os mercados de trabalho norte-americano e europeu, dois mercados com características e realidades distintas. A flexibilidade no mercado de trabalho norte-americano pode resultar enquanto no mercado europeu pode não ser o método mais eficaz para uma criação de emprego sustentada. Pode até contribuir para a criação de empregos mas os indivíduos saem fortemente penalizados por terem de abdicar de certos comportamentos e valores sociais. Ainda o facto de esta estratégia impulsionar políticas apenas do lado da oferta e desvalorizar o lado da procura da economia leva-nos a discutir a sua verdadeira implicação no crescimento económico dos estados-membro. A verdadeira questão que se coloca é a de que o condicionamento do lado da procura, particularmente do consumo privado e investimento, gera implicações no lado da oferta da economia ao restringir os estímulos iniciais que se querem favorecer com as políticas que têm sido implementadas.

Como já referimos ao longo deste trabalho, as instituições europeias continuam a delinear as suas estratégias para a criação de emprego baseando-se numa arquitetura de políticas macroeconómicas que dão prioridade ao objetivo formal da estabilidade de preços, apesar de reunir várias tentativas em torno de uma melhor articulação entre a política macroeconómica e as políticas de emprego. De facto, continuando a fundamentação a ser feita no modelo de conceção neoclássica, em que o salário é visto principalmente como um custo de produção e o desemprego é abordado como sendo de

responsabilização individual e apenas com fundamentação microeconómica, a criação de emprego, apesar de aumentar teoricamente, tenderá a ser precária e instável para o trabalhador.

A política macroeconómica subjacente a toda a conceção das duas estratégias abordadas é, no nosso entender, a base de todos os problemas inerentes ao mercado de trabalho. Nas Estratégias estão definidas políticas de desvalorização salarial, desvalorização essa que gera implicações em toda a atividade económica, pelos limites colocados nas expectativas económicas e, logo, no investimento e consumo.

Quanto a conclusões relativas às características essenciais da EEE retiramos duas essenciais. As políticas ativas são promovidas em detrimento das políticas passivas com o argumento de que as últimas representam uma elevada parcela na despesa pública dos estados-membro. Também é defendido que as políticas passivas podem reduzir o esforço dos desempregados para obter um novo emprego, dada a existência de um rendimento de substituição, isto é, o subsídio de desemprego. Assim, por um lado, as políticas ativas podem originar a criação de emprego, via aumento de subsídios ao emprego e estágios profissionais. Mas, por outro lado, essa criação de emprego pode não ser sustentada devido às condições precárias e à duração dos contratos, o que nos remete para a outra característica da EEE: a flexibilidade no mercado de trabalho.

Esta aparece como uma aposta “positiva” por parte das instituições europeias e dos estados-membro. No desenvolvimento deste trabalho referimos a sua base teórica e os indicadores do mercado de trabalho considerados mais importantes.

Os defensores da flexibilidade advogam que esta deve ser alcançada via flexibilização à baixa dos salários e via aumento das formas atípicas de emprego. Inferem que, deste modo, se reduz o desemprego. Mas uma maior variedade de formas atípicas de emprego, isto é, a criação de uma maior variedade de postos de trabalho, pode causar maior instabilidade e insegurança devido às baixas remunerações e à reduzida proteção no emprego.

Neste sentido, é da nossa opinião que o combate ao desemprego e a criação de emprego devem ser prioridade dos estados-membro da zona euro. Para que as políticas de emprego sejam eficazes é indispensável uma política macroeconómica expansionista comum capaz de estimular a atividade económica. Quanto aos estímulos económicos, estes deverão ser feitos pelo lado da procura da economia, não só por estímulos ao investimento no espaço económico em questão, através de taxas de juro baixas, mas também por estímulos à procura interna, através do aumento do consumo privado que,

por sua vez, deve ser atingido via políticas salariais inversas às atuais, ou seja, políticas que eliminem barreiras ao aumento salarial.

Concluimos então que as políticas encetadas no contexto da EEE podem levar à criação de emprego e de postos de trabalho, no entanto de elevada precariedade e instabilidade e, como tal, não sustentada. Isto, porque a conceção de modelo económico subjacente a tais medidas é a neoclássica, que considera o salário essencialmente como um custo de produção e não como uma importante fonte de rendimento, com influência no nível de procura agregada e também por este lado, decisivo na criação de emprego.

## 6. Bibliografia

Antunes, Margarida (2005) *O Desemprego na Política Económica – Uma reflexão sobre Portugal no Contexto da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora.

Antunes, Margarida (2008) *From The European Employment Strategy to the Lisbon Strategy: A paradoxical connection*, Roma, EAEPE Annual Conference

Antunes, Margarida (2008) *Novos empregos, novos pobres, trabalhadores pobres: uma visão económica*, Coimbra, FEUC/CECES

Antunes, Margarida (2011) *A economia social e o modelo económico europeu: o caso do mercado de trabalho*, Coimbra, FEUC/CECES

Antunes, Margarida (2011) *Da procura agregada à procura de trabalho qualificado: uma ligação quase quebrada*, Lisboa, ISEG/SOCIUS

Centeno, Mário (2013) *O trabalho, Uma Visão de Mercado*, Lisboa, FFMS

Gaspard, Michel (1997) *Reinventar o Crescimento – os Caminhos do Emprego na Europa*, Lisboa, Terramar

Kluve *et al*, Jochen (2006) *Active Labor Market Policies in Europe – Performance and Perspectives*, Essen, Springer