



**Crescimento, emprego e protecção social:
Uma estratégia para um crescimento equilibrado numa
economia de mercado global**

Documento de discussão destinado à
Reunião Informal de Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais
a decorrer durante a Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, a 12 de
Junho de 2007

Bureau Internacional do Trabalho
Maio de 2007

Índice

Sumário Executivo: Objectivo, contexto e estrutura	1
1. Crescimento, globalização e desequilíbrios reais e aparentes	5
2. Crescimento, produtividade e emprego	6
3. Globalização, condições de trabalho e segmentação dos mercados de trabalho	9
4. Crescimento, desigualdade e protecção social	11
5. Mercados, governação, confiança e capital social	16
6. Observações finais: Uma estratégia de trabalho digno para um crescimento Equilibrado.....	19
Referências bibliográficas	22

SUMÁRIO EXECUTIVO: Objectivo, contexto e estrutura

Objectivo e contexto

O presente documento descreve uma estratégia para o crescimento económico, o emprego e a política social num contexto global. Nele promove-se um conceito de crescimento equilibrado e inclusivo que proporciona ao número máximo de indivíduos e grupos oportunidade justas e um trabalho digno, e que inclui, pelo menos, uma protecção social mínima. Neste documento defende-se que um crescimento desequilibrado não é sustentável; significa isto que, se a riqueza não for distribuída de forma equitativa entre os indivíduos e grupos de cada país e entre os vários países do mundo, o crescimento terá necessariamente limites.

A desigualdade gera descontentamento e este, por sua vez, gera instabilidade nacional e internacional. O crescimento económico não é sustentável em sociedades e relações internacionais instáveis. A integração económica global só poderá sobreviver e avançar se incorporar uma dimensão social que traduza o rendimento económico numa melhoria das condições de vida das populações, contribuindo, desta forma, para uma aceitação generalizada do processo. Mesmo numa economia dominada por actores internacionais, as pessoas têm de confiar na capacidade das respectivas sociedades e governos para assegurar um nível suficiente de segurança económica, social e de emprego.

O presente documento de discussão não pretende ser uma declaração política. O seu objectivo consiste em fomentar um debate construtivo, chamando a atenção para algumas das questões fundamentais – e, por vezes, controversas – envolvidas na definição de uma estratégia equilibrada de crescimento no contexto de uma economia de mercado global.

A mensagem central que se pretende transmitir é a de que o investimento na estabilidade social a longo prazo - uma condição essencial do desenvolvimento social e económico numa sociedade global - exige a conjugação de dois factores:

- políticas de emprego e políticas de protecção social que se reforcem mutuamente;
- incorporação dessas políticas numa estrutura de governação e de diálogo social que fomente, ao invés de limitar, o potencial de crescimento das economias de mercado.

As ideias subjacentes a este conceito têm vindo a merecer um apoio global cada vez mais alargado.

Na primeira conferência ASEM (Reunião Ásia - Europa) de Ministros do Trabalho e do Emprego, que teve lugar em Setembro de 2006, os ministros afirmaram que “...as políticas económicas, sociais e de emprego reforçam-se mutuamente e devem ser coerentes...” (Primeira conferência ASEM de ministros do Trabalho e do Emprego, conclusões do Presidente, 2006). O princípio de uma abordagem equilibrada ao crescimento foi igualmente subscrita na recente reunião dos ministros do Trabalho dos países do G8 que, nas suas conclusões, salientaram que “...tendo em conta... o impacto da globalização e das alterações demográficas, reforçamos o nosso empenho na promoção do emprego através de políticas do mercado de trabalho e sistemas de protecção social bem estruturados, assegurando o equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança” e “ consideramos que o reforço e o alargamento da protecção social é uma das tarefas mais importantes no contexto do processo de globalização”.(reunião dos ministros do Trabalho dos países do G8, 2007) Estas conclusões reproduzem as ambiciosas metas que a 11.ª Reunião Regional Africana estabeleceu, para 2015, para o continente africano apenas duas semanas antes. Estas metas exigem, entre outras medidas, a criação de oportunidades de trabalho digno e o investimento

em sistemas básicos de protecção social como instrumentos de redução da pobreza e de desenvolvimento económico e social (OIT, 2007a).

O potencial positivo da globalização em termos de aumento do crescimento económico, aumento dos níveis de emprego e melhoria dos níveis de vida, desencadeado por rápidas transferências de tecnologia, um ritmo acelerado de investimento e o acesso global à informação, bem como por um espaço fiscal mais favorável à protecção social, só se poderá concretizar em sociedades estáveis a nível político e social.

Alguns países e alguns segmentos da população não acompanharam o crescimento económico e da riqueza gerada pela internacionalização. A globalização desencadeou alterações profundas na vida profissional, gerando, em alguns países, um receio generalizado de que conduza à perda de emprego e à deterioração das condições de vida de muitas pessoas. Em alguns países desenvolvidos e em desenvolvimento, este receio gerou um forte descontentamento público.

Porém, a percepção da opinião pública nem sempre corresponde à situação real. O processo de criação e destruição de postos de trabalho é influenciado por muitos factores, e não apenas pela globalização. No entanto, existem fortes indícios de que muitos países em desenvolvimento permanecem à margem do mercado global ou não conseguiram encontrar soluções para assegurar a distribuição equitativa dos benefícios que a integração económica internacional pode proporcionar.

O mercado de trabalho global ainda se caracteriza por um elevado nível de desemprego/sub emprego e a abertura aos mercados internacionais não levou à criação de um número suficiente de postos de trabalho no sector formal. Pelo contrário, assiste-se frequentemente a um subaproveitamento dos recursos produtivos, bem como a uma aparente dissociação entre o PIB e o crescimento do emprego em algumas regiões do mundo.

As profundas diferenças no desempenho dos mercados de trabalho entre os vários países suscitaram, nas últimas décadas, um aceso debate sobre o efeito potencialmente prejudicial de sistemas alargados de protecção social sobre a economia e os mercados de trabalho (o *debate sobre o Estado Providência*). Uma análise mais atenta permite identificar um primeiro conjunto de explicações para o facto de alguns países terem sido bem sucedidos na reforma dos mercados de trabalho e na implementação dos processos de adaptação e de outros terem fracassado. A chave do sucesso parece ser a conjugação entre políticas macroeconómicas eficazes e políticas sociais e do mercado de trabalho que, através do diálogo social, possibilitam a coexistência entre a flexibilidade e a segurança.

No entanto, nos países industrializados, o envelhecimento da população activa traduzir-se-á em fortes pressões financeiras sobre os regimes de segurança social, enquanto, nos países em desenvolvimento, os governos receiam que a introdução desses regimes prejudique a competitividade das suas economias. Por este motivo, as normas sociais e laborais estão a ser questionadas nos primeiros e não se vislumbram progressos a nível de protecção social nos últimos. A segmentação do mercado de trabalho é um fenómeno comum aos países industrializados e em desenvolvimento, que cria ou agrava uma situação em que os trabalhadores do sector informal ou de baixo rendimento, ou abrangidos por regimes flexíveis de emprego, estão cada vez mais expostos a condições de trabalho e sociais caracterizadas pela insegurança.

O presente documento defende que as estratégias de ajustamento que se apoiam exclusivamente em normas do trabalho pouco ambiciosas e numa protecção social deficiente

não têm capacidade para fomentar o progresso económico e social. Os estudos disponíveis e a experiência internacional demonstram claramente que o desenvolvimento económico é indissociável da definição de normas cada vez mais rigorosas, da distribuição equitativa do rendimento e da riqueza e da inclusão social. Assim, a substituição de uma abordagem chamada “*low road approach*” assente na redução dos custos da mão-de-obra através da diminuição dos salários, do investimento nos recursos humanos e da protecção social e laboral por uma abordagem de cariz mais social chamada “*high road approach*” centrada na promoção do trabalho digno pareceria ser um caminho mais promissor. A melhoria das normas do trabalho e sociais e a melhoria do desempenho económico são complementares.

As transferências sociais são eficazes na concretização do seu principal objectivo – reduzir o número de pessoas em situação de pobreza – e, como tal, são cruciais para alcançar a estabilidade social que, por sua vez, é uma condição essencial de todo o investimento a longo prazo. No domínio da protecção social e do desempenho económico, a equidade e a eficiência não são necessariamente incompatíveis, desde que os sistemas de transferências sociais sejam bem estruturados e bem geridos.¹ Estudos recentes realizados pela OCDE demonstram que as políticas activas do mercado de trabalho reduzem o impacto de choques externos sobre o desemprego tanto a curto como a longo prazo. As estratégias de flexissegurança revelaram que a protecção social, quando conjugada com políticas do mercado de trabalho que investem nas pessoas e no desempenho económico, pode coexistir com um bom desempenho económico. As prestações sociais proactivas, que evitam os efeitos de desincentivo e os custos a longo prazo dos sistemas reactivos de segurança social, podem contribuir para fomentar um crescimento económico sustentável, investindo nas capacidades produtivas das pessoas e facilitando os necessários ajustamentos do mercado de trabalho. Consequentemente, vários artigos recentes apontam para um impacto económico positivo da protecção social.

A iniciativa privada e a governação pública também são complementares. Para serem bem sucedidas, as economias de mercado necessitam de uma estrutura de governação sólida e eficaz. Por conseguinte, existem algumas regras básicas de boa governação determinantes para o sucesso económico e social:

- (i) Os governos têm de ter capacidade para fazer cumprir a legislação, prestar serviços de interesse comum, cobrar impostos e contribuições e assegurar a inclusão social de grupos vulneráveis;
- (ii) Têm de ser implementados mecanismos de fiscalização e responsabilização dos organismos públicos e os processos de decisão têm de ser transparentes;
- (iii) As políticas adoptadas têm de ser previsíveis e coerentes, de modo a gerarem confiança e a criarem condições propícias a um investimento produtivo; e
- (iv) Os conflitos de interesses têm de ser geridos através do diálogo social, que se tem revelado um dos pilares do sucesso económico em vários países europeus.

¹ Um estudo recente da OIT/OMC (2007) adoptou uma perspectiva algo cautelosa nas suas conclusões neste domínio, afirmando existirem indícios de que não existe necessariamente uma incompatibilidade absoluta entre a equidade e a eficiência e que é possível adoptar estratégias que estabeleçam políticas simultaneamente favoráveis à equidade e ao crescimento (p. 85). Cichon e Scholz (2006) concluem, com base numa análise econométrica, que não existe uma relação directa entre o PIB *per capita* ou a taxa de crescimento e o nível de despesa social. Estes autores apontam como exemplo a Irlanda e o Luxemburgo, que apresentam taxas de crescimento a longo prazo semelhantes, mas a taxa média de despesa social na Irlanda é 4 pontos percentuais mais baixa do que no Luxemburgo (p.11). Concluem assim que um elevado nível de despesa social e um excelente desempenho económico podem coexistir (p.15).

Naturalmente, não existe apenas um modelo social. Os países são livres de escolherem o seu próprio caminho. No entanto, alguns elementos de estratégias equilibradas de crescimento nacional parecem ter um carácter suficientemente universal:

- *Investimento no capital humano*, nomeadamente através das transferências sociais e políticas do mercado de trabalho que facilitem a educação e a aprendizagem ao longo da vida;
- *Introdução de mecanismos institucionais* no mercado de trabalho que permitam reduzir as ineficiências e o subaproveitamento dos recursos produtivos nos mercados de trabalho através de políticas activas do mercado de trabalho e de prestações associadas ao trabalho para trabalhadores com baixos salários;
- *Apoio às transições do mercado de trabalho e à flexisegurança* através da protecção do rendimento e da empregabilidade, facilitando, desta forma, uma rápida integração daqueles que foram penalizados por mudanças estruturais no mercado de trabalho;
- *Incentivos à participação de grupos actualmente marginalizados*, proporcionando-lhes oportunidades de aquisição de competências e progresso económico;
- *Atribuição de transferências de rendimentos* àqueles que não tem capacidade para participar de forma permanente;
- *Promoção da boa governação e do diálogo social, com vista a definir uma estratégia adequada a cada país, que permita reforçar mutuamente o crescimento, o emprego e a protecção social.*

Estes são os elementos de uma estratégia equilibrada destinada a promover o crescimento económico, o pleno emprego produtivo e a protecção social universal ou, por outras palavras, a concretizar todas as dimensões da Agenda do Trabalho Digno da OIT. A definição de um equilíbrio entre as políticas do mercado de trabalho e de protecção social através da boa governação e do diálogo social é fundamental para assegurar uma distribuição equitativa dos riscos profissionais e pessoais, dos esforços de ajustamento e dos benefícios do crescimento e do desenvolvimento entre os indivíduos, os trabalhadores, os empregadores e o Estado. Apenas a distribuição equitativa dos riscos e recompensas poderá garantir a estabilidade nacional e internacional a longo prazo de que depende o desenvolvimento. Sendo válida tanto para os países industrializados como para os países em desenvolvimento, esta estratégia visa garantir um maior nível de segurança, confiança e dignidade e melhorar o bem-estar de todas as pessoas num mundo em constante mutação.

Estrutura

O presente documento está estruturado da seguinte forma. A primeira secção descreve as tendências económicas globais, bem como os efeitos reais e conhecidos da globalização. A secção 2 analisa a evolução do mercado de trabalho, defendendo que a conjugação entre políticas activas do mercado de trabalho e medidas que proporcionem segurança aos trabalhadores em fases de transição das suas carreiras profissionais é fundamental para o sucesso. A secção 3 examina as condições de trabalho numa economia global competitiva² e sustenta que, para manterem as suas vantagens competitivas, os países têm de reforçar as competências e a motivação da sua força de trabalho. A protecção social é o tema central da

² Friedman (2006).

secção 4. O principal argumento nela apresentado é o de que não existe necessariamente uma relação inversa entre a protecção social e o desempenho económico; pelo contrário, a protecção social é uma condição essencial do desenvolvimento social e económico. A secção 5 aborda questões relacionadas com governação. A falha dos mercados deve-se, muitas vezes, à inexistência de condições básicas de governação, entre as quais se contam as instituições que asseguram o diálogo social. A secção 6 conclui com um resumo de alguns elementos essenciais da agenda do crescimento económico socialmente equilibrado.

1. Crescimento, globalização e desequilíbrios reais e aparentes

Entre 1980 e 2005, o PIB mundial aumentou a uma taxa média anual de 3,5 por cento. Alguns países registaram taxas de crescimento muito mais elevadas do que outros. Na UE-15, por exemplo, as taxas anuais de crescimento foram, em média, de 2,2 por cento durante este período, enquanto os Estados Unidos registaram um crescimento médio do PIB de 3,1 por cento. Algumas economias emergentes alcançaram taxas de crescimento impressionantes, mesmo tomando em consideração, em algumas delas, o seu rápido crescimento demográfico. O crescimento do PIB *per capita* na Índia, por exemplo, foi, em média, de 3,4 por cento entre 1990 e 2004. Ao longo da última década e meia, a República Popular da China chegou mesmo a registar uma taxa de crescimento do PIB *per capita* de 8,6 por cento.³ Por outro lado, durante o mesmo período, verificaram-se diferenças significativas entre as várias taxas de crescimento do PIB (*per capita*) e muitas regiões do mundo apresentaram um desempenho económico muito inferior ao dos países supra mencionados.⁴

Ao longo das últimas décadas, assistiu-se a uma intensificação do comércio internacional e dos fluxos de capital. O comércio, expresso como uma percentagem do PIB mundial, aumentou de 28 por cento no início da década de 70 para 58 por cento no final da década de 90. Entre 1985 e 2002, o PIB mundial aumentou 2,5 vezes – os fluxos de investimentos bolsistas aumentaram 5,3 vezes e o influxo de IDE aumentou 10,9 vezes.⁵ Os países que abriram as suas fronteiras à circulação de mercadorias, serviços e recursos financeiros registaram taxas de crescimento mais elevadas do que aqueles que não o fizeram. Este assunto tem sido objecto de vários estudos ao longo da última década,⁶ e os dados estatísticos parecem indicar que existe uma relação directa entre o crescimento económico e o comércio internacional.

Os países que participaram no processo de globalização assistiram a uma rápida mudança social e económica. Embora os potenciais benefícios desta mudança sejam muito vastos, muitos segmentos da população ficaram de fora, o que gerou tensões sociais. A intensidade do descontentamento público com a globalização ficou bem patente nas grandes manifestações e até mesmo nos lamentáveis episódios de violência que invadiram as ruas de Seattle, Praga e Milão. Em vários países europeus, a oposição à internacionalização reflectiu-se nos resultados das eleições. Por este motivo, reconhece-se cada vez mais a necessidade de lançar uma acção política decisiva para assegurar uma globalização equitativa que proporcione oportunidades a todos. Em muitos países, especialmente nos “velhos países industrializados”, a população sentiu (em certos casos, por experiência própria) que os seus direitos ao emprego e à segurança social estavam a ser ameaçados, o que abalou a sua confiança geral no futuro. Apontada como causa do encerramento de lojas, destruição de postos de trabalho e estagnação dos salários reais, a internacionalização tem sido um alvo óbvio deste descontentamento e pouco se tem feito para refutar estas acusações. Em vários países, os decisores políticos estiveram entre os primeiros a apresentar medidas impopulares, tais como a redução da ajuda estatal a indústrias obsoletas e do financiamento de regimes de segurança social, como consequências inevitáveis da integração internacional. Por este motivo, a população encara muitas vezes a concorrência internacional como um factor de relaxamento dos padrões de qualidade (“race to the bottom”), o que gera resistência e descontentamento. No entanto, este descontentamento público não é verdadeiramente suportado pelos factos e, tal como se afirma no relatório da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização, o problema não

³ Estes valores foram calculados com base na *World Economic Outlook Database* do FMI, Abril de 2007.

⁴ Banco Mundial (2006), p. 62-66.

⁵ Sengenberger (2005).

⁶ Ver, por exemplo: Dollar e Kraay (2004) e Milanovic (2005).

é tanto a globalização em si, mas a sua governação. Isto também quer dizer que a política e estratégias desempenham um papel importante.

A maioria dos fluxos de comércio e de investimento verifica-se no interior das regiões ou entre grupos relativamente estáveis de parceiros comerciais. Por exemplo, 81 por cento do IDE total dos Estados Unidos no exterior destinou-se a países de elevado rendimento. Os países em desenvolvimento mais pobres representavam apenas 1 por cento dos investimentos totais no exterior.⁷ Porém, é verdade que o comércio internacional introduziu um elemento de concorrência entre os países. Os seus efeitos não se fazem apenas sentir nos sectores directamente expostos ao comércio. Pelo contrário, alguns estudos empíricos concluíram que os sectores geralmente protegidos da concorrência internacional também foram afectados.⁸ Contudo, até mesmo numa economia extremamente aberta como os Países Baixos, o número de postos de trabalho que foram extintos devido à transferência das actividades industriais para países com salários baixos foi estimado, em média, em 9000 postos de trabalho por ano entre 2001 e 2004 – ou seja, apenas cerca de 1 por cento da taxa anual total de rotatividade da mão-de-obra no mercado de trabalho neerlandês (Ministério dos Assuntos Sociais neerlandês, 2005).

Embora, no caso das regiões industrializadas, seja possível identificar uma série de benefícios sociais resultantes da abertura das fronteiras internacionais à circulação de capital e de mão-de-obra, noutras regiões do mundo esses benefícios parecem ser escassos. Nos países com economias menos desenvolvidas, os benefícios económicos da globalização são muito menos visíveis. No entanto, é possível encontrar exemplos de economias que obtiveram bons resultados. Algumas delas – as primeiras a avançar, como a Coreia do Sul e Singapura – tornaram-se casos de sucesso bem conhecidos na esfera da concorrência internacional. Outros países só recentemente abriram as suas fronteiras, o que poderá talvez explicar o facto de existirem desequilíbrios, muitas vezes graves, na distribuição de ganhos e perdas entre os indivíduos e grupos destas sociedades. Em muitos destes países, as desigualdades ao nível dos rendimentos e do acesso à educação e à saúde estão novamente a agravar-se.⁹ A África do Sul, o Brasil, a China e a Índia são exemplos de países que registaram melhorias no rendimento médio, mas cujos coeficientes de Gini se mantêm em níveis elevados (África do Sul e Brasil – ambos com 0,58, em comparação com 0,33 na Índia) ou registam uma tendência negativa, como é o caso da China, onde este coeficiente aumentou de 0,28 em 1981 para 0,45 em 2003.

2. Crescimento, produtividade e emprego

2.1 Globalização e padrões do mercado de trabalho

Em muitos países, os agricultores e os trabalhadores agrícolas ainda não têm acesso aos conhecimentos tecnológicos necessários para aumentarem a sua produtividade. Aqueles que progrediram, frequentemente vão engrossar as bolsas de trabalhadores redundantes que migraram para zonas urbanas de elevada densidade demográfica, onde terão poucas perspectivas de utilizar as suas competências. Segundo as estimativas do BIT, o desemprego mundial aumentou de 100 milhões na década de 90 para 195,2 milhões em 2006. Quase

⁷ Ruigrok e Van Tulder (1995) estiverem entre os primeiros a apresentar este argumento. Os valores foram retirados de Sengenberger *op. cit.*

⁸ *Trade and employment: Challenges for policy research*, relatório conjunto da OIT/OMC, Genebra, 2007. Este relatório refere alguns destes estudos (ver páginas 28 e 29).

⁹ Banco Mundial, *op. cit.*, apresenta vários dados neste sentido.

metade da população desempregada é constituída por jovens entre os 15 e os 24 anos. O sub emprego é também um problema grave. Ainda segundo as estimativas da OIT, cerca de um terço da mão-de-obra mundial encontra-se em situação de desemprego ou sub emprego. A percentagem de trabalhadores pobres (pessoas que, apesar de terem emprego, vivem em situação de pobreza) nos países de baixo e médio rendimento diminuiu entre 1996 e 2006, mas é ainda extremamente elevada, ou seja, 47,4 por cento.¹⁰ No Brasil, esta percentagem atinge os 5,1 por cento e, na China, 19,1 por cento. A Índia apresenta uma taxa de trabalhadores pobres de 45,5 por cento e, alguns países africanos, tais como a Nigéria e o Mali, atingem mesmo taxas de 75 por cento.

Não obstante terem aberto as portas à internacionalização e, em alguns casos, registarem taxas de crescimento do PIB elevadas, muitos países em desenvolvimento apresentam ainda taxas de crescimento real dos salários e do emprego muito baixas. A abertura ao comércio internacional levou à destruição de indústrias inteiras. Por exemplo, em alguns países africanos, as indústrias têxteis e do vestuário desapareceram totalmente em menos de uma década, em virtude destes países se terem tornado num mercado de escoamento para roupas usadas provenientes do Norte,¹¹ bem como para produtos baratos importados de países como a China. Na América Latina, países como a Argentina, o Brasil e o México implementaram políticas de liberalização e de privatização. Porém, com taxas de desemprego de 9,7 por cento no Brasil e 15,6 por cento na Argentina, estas medidas não foram suficientes para corrigir as deficiências do mercado de trabalho.¹² Os países que alcançaram verdadeiros progressos nesta área foram aqueles que abriram as suas economias de forma gradual.¹³

Uma das razões para este fracasso poderá ter sido a falsa premissa de que as forças de mercado da globalização resolveriam os problemas causados por uma estrutura de governação deficiente. Porém, a verdade é que os mercados não regulamentados não funcionam tão bem quanto esperariam alguns analistas económicos. O Banco Mundial apresenta alguns exemplos que ilustram bem os problemas que as pessoas enfrentam quando os mecanismos de mercado falham.¹⁴ Uma das consequências é o subaproveitamento generalizado dos recursos produtivos, que constitui uma das causas primárias das elevadas taxas de desemprego na maioria dos países em desenvolvimento.

2.2 Dissociação entre o crescimento do PIB e o crescimento do emprego

A capacidade do crescimento económico conduzir ao pleno emprego tem sido, por vezes, questionada. Os países industrializados assistiram a uma desaceleração do crescimento económico. Após a *idade de ouro* (o período entre 1950 e 1973), as taxas de crescimento do PIB começaram a diminuir década após década. A estrutura de emprego mudou – as oportunidades de trabalho que se encontravam sobretudo em indústrias transformadoras de alta produtividade passaram para um sector dos serviços (aleadamente) de baixa produtividade. Os trabalhadores que não se conseguiram adaptar a este novo cenário foram

¹⁰ Ver OIT (2007b), quadro 7, p.11. Para efeitos de determinação do número de trabalhadores pobres, o limiar de pobreza é fixado em 2 dólares americanos por dia.

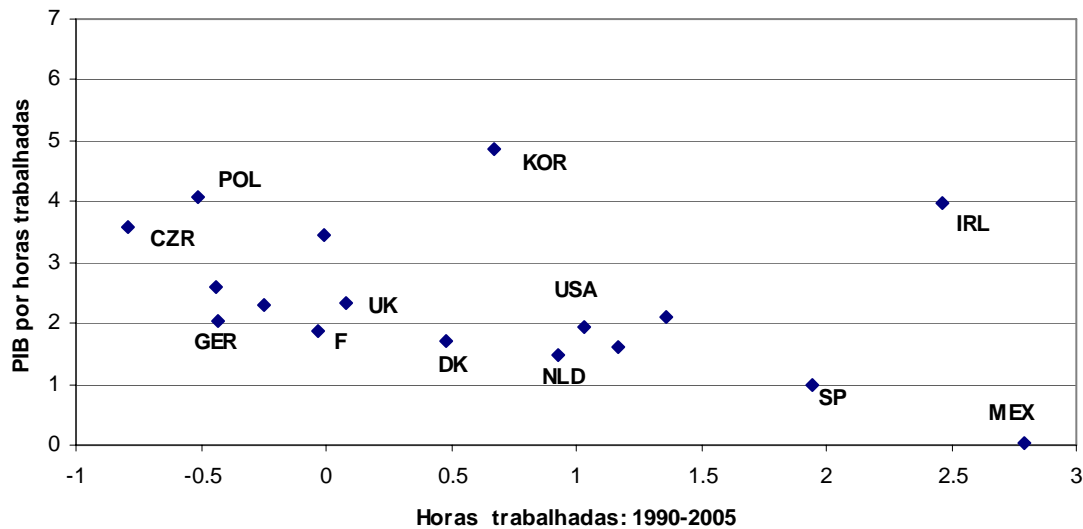
¹¹ Banco Mundial, *op. cit.*

¹² Berg *et al.* (2006) apresentam uma análise exaustiva das consequências das reformas económicas na Argentina, no Brasil e no México ao nível do mercado de trabalho. Estes autores afirmam que as reformas não visavam especificamente a política de emprego. Partiu-se do princípio de que as reformas levariam a uma melhoria automática do mercado de trabalho, o que não se verificou.

¹³ Segundo Chaudhuri e Ravallion (2007), este é um dos factores que explica o sucesso de “gigantes outrora adormecidos” como a China e a Índia (ver Chaudhuri S. e Ravallion M. *Partially Awakened Giants: Uneven Growth in China and India*, Banco Mundial, 2007).

¹⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 91

forçados a abandonar o mercado de trabalho. De facto, durante as décadas de 80 e 90, assistiu-se ao despedimento de um vasto número de trabalhadores mais velhos ou pouco qualificados em vários países europeus, que se tornaram então dependentes dos sistemas de segurança social. Esta situação contribuiu para alimentar a ideia de que o crescimento económico já não estava associado ao pleno emprego, dando origem a um fenómeno de *crescimento sem emprego*, pelo menos dentro da economia formal.

Figura 1: Taxas de crescimento anual expressas em horas trabalhadas e produtividade do trabalho

Mais uma vez, as percepções não correspondem exactamente aos factos económicos. Na realidade, a maior parte dos países conseguiu conjugar o crescimento do emprego com o crescimento da produtividade do trabalho. Tal como mostra a figura 1, o aumento de produtividade pode coincidir com a redução dos horários de trabalho. As excepções são os países que passaram de uma economia centralizada para uma economia de mercado e que conheceram uma profunda reestruturação de sectores industriais obsoletos, na sequência da qual se perderam muitos postos de trabalho. Esta questão foi objecto de uma análise mais aprofundada em estudos recentes (*Auer e Islam, 2006*). É um facto que a capacidade do crescimento económico para criar emprego à escala internacional diminuiu nas últimas décadas. No entanto, existem diferenças a nível temporal, bem como diferenças entre os países, dentro de cada país, entre sectores e até mesmo dentro de cada sector. O facto do crescimento da produtividade ser ou não um factor de criação de emprego é determinado pela evolução tecnológica e pelas alterações na estrutura da procura.

2.3 Respostas de políticas: facilitar os processos de adaptação

Durante a década de 90, a constatação de que os níveis de desemprego (de longa duração) tinham aumentado nos países europeus e que, nos Estados Unidos, o crescimento do emprego não era acompanhado por um aumento dos salários reais,¹⁵ desencadeou um intenso debate sobre o Estado Providência. No final da década de 90, o nível médio dos salários reais nos Estados Unidos era inferior ao verificado em 1973, enquanto o nível de desemprego estrutural diminuiu durante essa década. Os países europeus, por outro lado, conheceram um aumento dos níveis de desemprego estrutural. O debate centrou-se na existência de uma eventual relação inversa entre o crescimento do emprego e o crescimento da produtividade laboral.

Considerava-se que os Estados Unidos tinham optado por permitir que as diferenças de rendimentos fossem ditadas pelo mercado, criando assim empregos com baixos salários, por exemplo no sector dos serviços pessoais (empregos sem oportunidades de desenvolvimento profissional), dado que as empresas poderiam contratar e despedir trabalhadores sem terem de suportar custos elevados. Os mecanismos residuais de segurança social, com prestações de

¹⁵ Por exemplo, S. Nickell (1997).

valor reduzido e de curta duração, forçaram as pessoas a aceitar estes empregos. Alguns autores apelidaram esta abordagem de “*low road*”.¹⁶ Por seu lado, os Estados Providência europeus teriam adoptado uma abordagem “*high road*”, que apostava numa mão-de-obra altamente produtiva e qualificada e em sistemas de segurança social, proporcionando assim a oportunidade às pessoas de procurarem empregos adequados e participarem em programas de formação. Porém, esta abordagem deixava de fora muitos trabalhadores, nomeadamente os mais velhos e aqueles que não tinham adquirido um nível de instrução que lhes permitisse ser bem sucedidos em empregos produtivos. A taxa de actividade dos trabalhadores mais idosos (entre os 55 e 64 anos), por exemplo, tende a ser geralmente 5 a 20 por cento mais baixa do que as taxas médias (para todos os grupos etários) dos países industrializados.

O panorama actual tornou-se mais diversificado. Nos Estados Unidos, verificou-se uma aceleração do crescimento da produtividade do trabalho. Por seu lado, as políticas do mercado de trabalho também evoluíram. Os Estados Unidos implementaram sistemas de prestações sociais associadas ao trabalho, cujo principal objectivo consiste em ajudar as famílias a ultrapassarem o limiar de pobreza, sob condição dos membros do agregado familiar capazes de participarem no mercado de trabalho. A nível europeu, este exemplo foi seguido pela Irlanda e pelo Reino Unido. As *obrigações mútuas*, que visam incentivar a população não activa, tornaram-se no pilar das políticas de segurança social destes países. São vários os exemplos de países europeus que conseguiram melhorar o seu desempenho em termos económicos e de mercado de trabalho. Os países escandinavos e os Países Baixos merecem especial destaque neste domínio. Estes países implementaram políticas do mercado de trabalho que visam facilitar a transição de um emprego para outro. Estas políticas contribuíram consideravelmente para reduzir a insegurança dos trabalhadores em economias cada vez mais abertas, mas os seus benefícios são ainda mais vastos. Com a globalização, os mercados de produtos tornaram-se voláteis, exigindo uma rápida adaptação dos processos e capacidades de produção. Os mercados de trabalho que atraem investimento caracterizam-se por empresas que dispõem de mecanismos eficientes e aceitáveis do ponto de vista social para adaptar a sua força de trabalho, custos da mão-de-obra e horários de trabalho às circunstâncias económicas.¹⁷

O aumento da taxa de actividade ocupa um lugar de destaque na Agenda de Lisboa aprovada pela UE. A concretização do pleno emprego produtivo proporciona a base fiscal necessária para responder às necessidades geradas pelo envelhecimento da sociedade. Um vasto número de trabalhadores atingirá a idade da reforma nas próximas décadas. À primeira vista, dir-se-ia que a redução numérica da população activa nas economias industrializadas facilitaria a conjugação entre o aumento da produtividade e o pleno emprego. No entanto, resta saber se a actual reserva de mão-de-obra é adequada aos empregos do futuro sem necessidade de novos investimentos em capital humano. Será necessário implementar políticas activas do mercado de trabalho destinadas a assegurar a progressão profissional, melhorar as competências e garantir a rápida integração daqueles que abandonam o processo produtivo, ainda que exista uma convergência entre a dimensão da procura e da oferta de mão-de-obra.

3. Globalização, condições de trabalho e segmentação dos mercados de trabalho

3.1 Tendências internacionais em matéria de protecção dos trabalhadores

¹⁶ Esta expressão é da autoria de Gordon (1996).

¹⁷ Ver, por exemplo: Saint-Paul (2002).

Os trabalhadores não são uma mercadoria e os mercados de trabalho não funcionam como os outros mercados. Será que os países terão inevitavelmente de atravessar longos períodos de transição durante o processo de industrialização, caracterizados pela prevalência do trabalho sete dias por semana, 16 horas por dia, exploração da mão-de-obra e trabalho infantil? Se olharmos à nossa volta e examinarmos a actual situação mundial, a resposta parece ser positiva, especialmente quando vemos empresas transnacionais abrirem fábricas em regiões de mão-de-obra barata, países oferecerem regimes fiscais favoráveis e governos fazerem concessões quanto à legislação do trabalho ou à aplicação das normas do trabalho. A deslocalização das actividades económicas para alguns países em desenvolvimento é, por vezes, acompanhada por condições de trabalho mais perigosas do que as vigentes nos países de origem. Exemplos esclarecedores deste problema são as condições de trabalho do pessoal a bordo de navios que navegam sob a bandeira de países com baixos salários e cuja regulamentação laboral é muito limitada ou mesmo inexistente, bem como o trabalho manual desenvolvido em condições perigosas e insalubres nas indústrias de desmantelamento de navios no sul da Ásia.¹⁸

Alguns países em desenvolvimento alegam que os custos da aplicação das normas do trabalho são incomportáveis enquanto não for atingido um nível superior de bem-estar económico. Estes países seguem o paradigma do desenvolvimento de “crescer primeiro e redistribuir depois”, pois não desejam sacrificar o que consideram ser as suas vantagens comparativas. Porém, estes argumentos também já foram defendidos em países industrializados. Receia-se que a concorrência dos países com custos de mão-de-obra mais baixos impeça os países desenvolvidos de melhorarem ou até mesmo de manterem as suas normas de trabalho e sociais – pelo menos para todos os trabalhadores.¹⁹ Consequentemente, assiste-se a uma tendência de segmentação dos mercados de trabalho nos países industrializados. O segmento superior – que não está sujeito à concorrência internacional – caracteriza-se por empregos bem remunerados, com uma boa protecção social contra um vasto conjunto de riscos e protecção jurídica no domínio da duração do trabalho e do despedimento. Porém, até mesmo neste segmento as condições de trabalho sofreram uma deterioração. Os problemas de saúde mental aumentaram, especialmente o stress e as doenças músculo-esqueléticas de origem profissional. Porém, são muitos os trabalhadores – na maioria dos casos, menos qualificados ou pertencentes a minorias étnicas – que integram outro segmento. Neste segmento inferior, os salários são mais baixos, a segurança é precária, por vezes inexistente, a protecção legal contra o despedimento é muito limitada e os horários de trabalho são variáveis e frequentemente longos. Um dos indicadores do fenómeno de segmentação é a transição do emprego formal para o chamado auto emprego “virtual” a que se assiste em alguns países da Europa. Os trabalhadores na situação de auto emprego virtual são pessoas que trabalham ao abrigo de um contrato de prestação de serviços, ao invés de um contrato de trabalho normal, e que, por esse motivo, gozam de um nível muito inferior de protecção social e laboral.²⁰

Esta segmentação também se verifica nos países em desenvolvimento, onde a economia informal pode ser considerada como o equivalente ao segmento inferior dos mercados de trabalho dualistas dos países industrializados. Neste segmento informal, que abrange mais de 50 por cento da economia em muitos países em desenvolvimento, as condições de trabalho são geralmente precárias. Os locais de trabalho não estão bem definidos, as condições de trabalho são frequentemente perigosas e insalubres, os rendimentos são baixos e irregulares, os horários de trabalhos são longos e o acesso à protecção social e a sistemas de formação é praticamente inexistente. Ao longo das últimas décadas, a tendência tem sido a expansão das

¹⁸ Sengenberger, *op. cit.*

¹⁹ Sengenberger, *op. cit.* p. 9.

²⁰ Ver Eyraud e Vaughan-Whitehead (2006), p. 9,10.

actividades informais e não a sua diminuição. Muitas empresas informais fornecem produtos e serviços ao abrigo de subcontratos celebrados com empresas formais, não apenas para o mercado interno, mas também para exportação. Os trabalhadores têm o estatuto de trabalhadores por conta própria e não estão abrangidos por contratos formais. Em alguns países, a criação de zonas francas industriais para a exportação (*export processing zones*) com níveis de protecção dos trabalhadores inferiores aos do resto do país pode levar a uma deterioração gradual dos níveis nacionais globais de protecção dos trabalhadores.²¹

3.2 Políticas: a necessidade da governação na protecção dos trabalhadores

A concorrência deve verificar-se entre empresas, não entre países. Michael Porter identificou vários exemplos de empresas internacionais que obtêm bons resultados, não obstante estarem sujeitas a rigorosas normas ambientais e sociais nos seus países de origem. Estas empresas aprenderam a procurar a sua vantagem competitiva, não nos custos da mão-de-obra, mas sim em melhorias tecnológicas e organizacionais (Porter, 1990). Os governos têm o dever de proteger o factor trabalho e não de o comercializar como um factor de produção barato e tangível. Se os países pretenderem criar uma vantagem competitiva baseada na mão-de-obra, deverão procurar fazê-lo através do desenvolvimento de uma força de trabalho saudável, altamente produtiva e com um elevado nível de instrução; uma força de trabalho intrinsecamente motivada para colaborar activamente na prossecução dos objectivos da empresa. Os trabalhadores só *contribuirão* para os objectivos da empresa se esta internalizar o seu bem-estar da mesma forma que promove os interesses dos accionistas.

Porém, sem uma intervenção externa, as empresas, cegas pelas perspectivas de lucro a curto prazo, dificilmente introduzirão níveis mais elevados de protecção para todos os seus trabalhadores. Os governos têm de criar um quadro que incentive as empresas a reforçarem a sua competitividade através do aumento da produtividade e não do recurso a mão-de-obra barata.

O facto das empresas nas *economias abertas* da Europa, orientadas por um contexto legal adequado, terem implementado normas rigorosas no domínio da saúde e segurança no trabalho não é coincidência. Os países nórdicos ocupam um lugar de destaque em termos de organização colectiva, relações laborais e diálogo social. Os salários mínimos são elevados, a dispersão de rendimentos é baixa e é disponibilizado um vasto acesso a programas de formação. Os países nórdicos foram os que obtiveram melhores resultados numa série de indicadores do desempenho que abrangem a segurança do mercado de trabalho, a protecção no emprego, a representação dos trabalhadores e a manutenção de competências e rendimentos.²² A aplicação de normas do trabalho exigentes que incentivem as empresas a procurarem a sua vantagem competitiva na manutenção de uma força de trabalho bem protegida e altamente qualificada e um desempenho económico positivo e sustentável são aspectos que se reforçam mutuamente; tanto o *âmbito* como a *necessidade* de melhorar as condições de trabalho aumentam com a internacionalização económica.

4. Crescimento, desigualdade e protecção social

²¹ Sengenberger, *op. cit.*

²² Ver Sengenberger, *op.cit.* p. 61, que cita dois estudos da OIT, a saber: *Economic Security for a Better World*, OIT, Genebra, 1994 e Egger, Philippe e Werner Sengenberger (1992) *Decent Work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security*. OIT, Genebra.

4.1 Os efeitos sociais da protecção social²³

Os sistemas de segurança social que prevêem transferências sociais são instrumentos de redução e prevenção da pobreza, cujos efeitos são mais rápidos e directos do que os benefícios putativos associados ao “efeito-cascata” do crescimento económico. A longa experiência dos países da OCDE confirma que a protecção social é um instrumento muito eficaz de redução da pobreza e da desigualdade: permitiu reduzir a pobreza e a desigualdade em quase 50 por cento em muitos destes países.

Todas as economias industrializadas de sucesso da Ásia, Europa, Oceânia e América do Norte dispõem de um sistema de segurança social razoavelmente abrangente. Existe um consenso generalizado na maioria dos países industrializados de que a prosperidade das sociedades deve ser acompanhada por um reforço da protecção social da população. Muitas das economias mais bem-sucedidas do mundo, entre as quais a Alemanha, a Dinamarca, a França, a Noruega, os Países Baixos e a Suécia, apresentam também o nível de despesa social mais elevado, calculado como uma percentagem do PIB (geralmente entre 25 e 30 por cento). Estes países possuem também economias tradicionalmente abertas, que já se encontravam sujeitas à concorrência internacional muito antes da globalização se transformar num tópico de discussão tão importante. Outro ponto que têm em comum é o facto de todos eles terem começado a introduzir os seus sistemas de protecção social há cerca de um século, ou seja, quando ainda eram países pobres. A segurança social fazia e ainda faz parte do seu paradigma de desenvolvimento.

Porém, como indicam as acentuadas diferenças entre os diversos Estados-membros da UE a nível do desempenho dos sistemas de protecção social, não existe uma abordagem homogénea ao emprego, às políticas de rendimento e às políticas de protecção social. A desigualdade a nível dos rendimentos nos países nórdicos e nos Países Baixos (com coeficientes de Gini entre 0,225 e 0,261) é muito menos acentuada do que em países como o Reino Unido, a Irlanda e os Estados Unidos (onde os coeficientes de Gini ultrapassam largamente 0,3). Além disso, a percentagem de pobres no total da população é cerca de 5 por cento nos Estados-membros nórdicos da UE, em comparação com 11 por cento no Reino Unido e 15 por cento na Irlanda. Todos estes países registam elevadas taxas de actividade, o que significa que estas diferenças não resultam de diferenças na proporção de pessoas economicamente activas. A percentagem de crianças criadas em agregados familiares pobres é cerca de 3 por cento nos países nórdicos, em comparação com 16 por cento na Irlanda e no Reino Unido e 22 por cento nos Estados Unidos. A percentagem de idosos que vivem abaixo do limiar nacional de pobreza é de 1,6 por cento nos Países Baixos, atingindo 35,5 por cento na Irlanda.²⁴ Se compararmos estes valores com os recursos gastos por estes países em transferências sociais – 24 por cento, em média, nos países nórdicos e nos Países Baixos, em comparação com 17 por cento nos três países anglo-saxónicos²⁵ – é difícil escapar à conclusão de que o investimento na protecção social é um instrumento eficaz de redução da desigualdade de rendimentos e da pobreza.

²³ A secção que se segue baseia-se nos argumentos recentemente expostos na Nota Suplementar da OIT (2007) apresentada na reunião dos ministros do Trabalho dos países G8 que decorreu em Dresden, entre 6 e 8 de Maio de 2007.

²⁴ Estes valores foram retirados da base de dados de Indicadores Sociais da OCDE. Smeeding (2006) apresenta valores retirados da base de dados de Estudos sobre o Rendimento do Luxemburgo, que apontam para as mesmas diferenças entre estes países.

²⁵ Adema e Ladaique (2005). Os valores representam a despesa social pública directa líquida. Para além dos sistemas públicos, alguns países contam também com sistemas privados de segurança social. É o caso, por exemplo, dos países anglo-saxónicos e dos Países Baixos. As diferenças entre países em termos de despesa social total são, por isso, menos acentuadas do que indicam os dados oficiais. Porém, os valores apresentados no

Existem também casos de sucesso com sistemas de prestações sociais modestos, mas universais, em África, na América Latina e na Ásia.²⁶ Na África do Sul, Brasil, Maurícia, Namíbia e Nepal, por exemplo, a atribuição de pensões mínimas universais teve um efeito positivo a nível de redução da pobreza. Países como o Brasil e o México, bem como algumas regiões da Índia, adquiriram uma experiência valiosa sobre o potencial papel de outras transferências sociais no combate à pobreza. Esta experiência confirma que a implementação de sistemas básicos de segurança social em países de baixo rendimento pode dar um contributo enorme para a concretização do primeiro Objectivo de Desenvolvimento do Milénio (ODM), ou seja, reduzir a pobreza para metade até 2015.

4.2 Efeitos económicos da protecção social

Durante a década de 90, assistiu-se a um aceso debate académico sobre se a desigualdade de rendimentos é favorável ou desfavorável ao crescimento económico.²⁷ Enquanto alguns defendiam que os regimes alargados de segurança social conduziam a uma rigidez do mercado de trabalho, perdas de bem-estar (devido a respostas comportamentais macroeconómicas) e custos administrativos excessivos, outros destacavam a importância de diferentes mecanismos, tais como o facto dos sistemas de segurança social permitirem que os indivíduos assumam riscos e facilitem a reestruturação económica e, consequentemente, incentivarem o crescimento económico. A intensificação da globalização no início do novo milénio veio reforçar a ideia de que é necessário conter as despesas da segurança social. A pressão para obter bons resultados num ambiente competitivo global deu origem a uma visão unilateral da segurança social como um custo para a sociedade e não como um potencial benefício e um investimento nas economias e nas pessoas.

Desta forma, o debate internacional sobre as políticas de protecção social tornou-se num debate sobre a viabilidade fiscal e económica. Nos países desenvolvidos, trata-se de um debate com duas vertentes. Por um lado – o lado da receita – a concorrência fiscal global, real ou aparente, entre países e a crescente informalidade são vistas como limites ao espaço fiscal das transferências e, por outro lado – o lado da despesa – o envelhecimento da população e os novos riscos para a saúde resultam em níveis de dependência e custos de saúde mais elevados e, como tal, são encarados como factor de aumento da despesa. Nos países em desenvolvimento, o debate sobre o espaço fiscal traduz-se num debate sobre a viabilidade económica e fiscal, mas também implicitamente num debate sobre o custo de oportunidade. Defende-se que os escassos recursos públicos deveriam ser investidos noutras áreas onde levariam a um maior crescimento económico, o que, a longo prazo, seria mais benéfico para o bem-estar da população do que transferências alegadamente “improdutivas” - sobretudo para as pessoas que trabalham e vivem num ambiente informal. Os resultados deste debate permaneceram inconclusivos durante muito tempo.²⁸

Estudos mais recentes centraram-se na relação inversa entre o crescimento económico e os resultados sociais. Muitas revistas de Economia publicaram artigos que discutem se o crescimento económico nos países em desenvolvimento traz benefícios para os pobres. Alguns autores defendem que sim. No entanto, a maior parte dos estudos mais recentes

texto relativos ao impacto macrossocial (em termos de redução da pobreza) parecem indicar que estes sistemas privados não são tão direccionados quanto os sistemas públicos.

²⁶ Van de Meerendonk *et al.* (2007).

²⁷ Cichon e Scholz (eds.) *op. cit.*, e Van de Meerendonk *et al.*, *op. cit.*, analisam os estudos da última década e meia sobre o impacto da protecção social (e dos sistemas de segurança social, em particular) sobre o desempenho económico.

²⁸ Cichon e Scholz (eds.) *op. cit.*

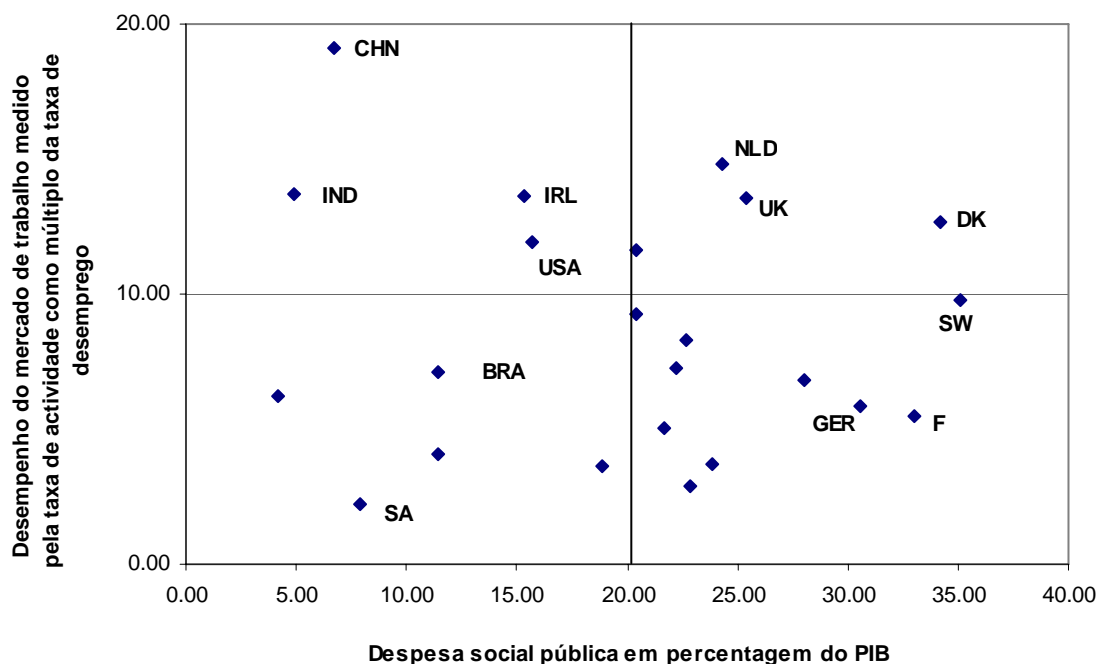
questiona este “efeito-cascata” (*trickle down effect*).²⁹ De facto, é duvidoso que o crescimento beneficie automaticamente os pobres. Os dados empíricos estatísticos da última década indicam que o crescimento económico não reduz automaticamente a pobreza se não for acompanhado de mecanismos de promoção do emprego e de redistribuição dos rendimentos (tais como os sistemas de segurança social). Se assim fosse, países com os mesmos níveis de PIB *per capita* não apresentariam níveis muito diferentes de pobreza e desigualdade. Além disso, determinados países com um PIB *per capita* relativamente elevado não conheceriam níveis persistentemente elevados de pobreza. Esta perspectiva tem vindo a ganhar cada vez mais peso no seio das instituições internacionais, incluindo o Banco Mundial, como se pode constatar no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006: Equidade e Desenvolvimento*. O *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial* chama a atenção para inúmeros dados que indicam que, em muitos países, o crescimento económico não se traduziu numa redução das desigualdades. O Banco Mundial apresenta ainda indícios claros de que a desigualdade prejudica a eficácia do crescimento económico enquanto factor de redução da pobreza.

A publicação do livro de Arthur Okun intitulado *Equity and efficiency: The big trade-off*, em 1975, marcou o início do debate sobre a eventual incompatibilidade entre a equidade e a eficiência. Graças à crescente disponibilidade de dados estatísticos ao longo da última década e meia, estamos agora em melhor posição para tentar chegar a uma conclusão definitiva sobre a questão. Estudos realizados nos Estados-Membros da UE indicam que alguns países conseguem obter bons resultados tanto no domínio da eficiência económica como da equidade, enquanto outros não. Por conseguinte, é forçoso concluir que não existe aqui uma verdadeira relação inversa e que é possível alcançar um bom desempenho económico mantendo simultaneamente um sistema de segurança social razoavelmente alargado (por exemplo, baseado nos modelos europeus de protecção social).³⁰

²⁹ Ver, por exemplo: Collier e Dollar (2004), e Dollar e Kraay, *op. cit.*, que defendem que os benefícios do crescimento acabam por chegar também aos grupos mais pobres - enquanto Son e Kakwani (2006) consideram que este argumento não é sustentado pelos factos. Pelo contrário, Son e Kakwani afirmam que, em menos de metade dos períodos de crescimento por eles estudados, os benefícios retirados pelos pobres do crescimento económico eram, pelo menos, equivalentes aos da população em geral. Son e Kakwani apelidam este fenómeno de “crescimento favorável aos pobres”, que se opõe ao “crescimento desfavorável aos pobres” identificado na maioria dos períodos objecto de estudo.

³⁰ Sapir (2005). Mais recentemente, Canoy e Smith (2006) afirmaram que não devemos ser demasiado optimistas quanto à possibilidade dos países da UE convergirem para o modelo nórdico. No entanto, como defendem estes autores, os países poderão modernizar as suas instituições de segurança social e melhorar a eficiência – sem sacrificarem os objectivos sociais – segundo os seus próprios modelos.

Figura 2: Não existe uma relação inversa entre a despesa social e o desempenho do mercado de trabalho³¹



A figura 2 mostra que os países podem conjugar diferentes desempenhos do mercado de trabalho com vários níveis de despesa social pública, ou seja, não existe necessariamente uma relação inversa entre a despesa social pública e o desempenho do mercado de trabalho enquanto indicador de desempenho económico. Podem ser observados países nos quatro quadrantes da figura. Existem também inúmeros dados que comprovam que países com níveis idênticos de despesa social podem apresentar níveis muito diferentes de PIB, o que contraria a teoria da relação inversa automática entre o desempenho económico e os níveis de redistribuição do rendimento. Por outro lado, existe também uma relação directa razoavelmente forte entre a produtividade horária e a despesa *per capita* com protecção social nos países da OCDE.

Além disso, a protecção social é um investimento na produtividade e um instrumento eficaz de redução da pobreza. No seu *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2005*, o Banco Mundial afirmou que a pobreza é um risco para a segurança e que a falta de segurança é prejudicial ao clima de investimento (Banco Mundial, 2005). Apenas as pessoas que gozam de um nível mínimo de segurança material estão em condições de assumir riscos empresariais (OCDE/CAD, 2006). As prestações de segurança social (que não funcionam como um desincentivo ao trabalho) podem facilitar o ajustamento dos mercados de trabalho nos países industrializados e em desenvolvimento. Tal como referido anteriormente, elas podem assim contribuir para fomentar a aceitação generalizada das mudanças globais nos processos produtivos desencadeadas pela globalização. A existência de sistemas colectivos de segurança pode ajudar a manter níveis salariais competitivos, dado que, na sua ausência, as pessoas teriam de procurar rendimentos mais elevados para financiar mecanismos individuais ou

³¹ A despesa pública bruta no sector social é representada com base num indicador que tem como numerador as taxas de actividade e como denominador as taxas de desemprego (ambas referentes a 2003 ou ao ano mais recente para o qual existem dados disponíveis). Ver *Van de Meerendonk et al. (2007)* para mais informações. Os dados relativos à despesa social foram retirados das bases de dados OCDE/SOCX e OIT/SSI, enquanto as estatísticas sobre o mercado de trabalho foram retiradas da base de dados OIT/KILM.

privados de gestão do risco. Além disso, apenas pessoas saudáveis e com uma alimentação saudável podem ser produtivas. Apenas as pessoas que dispõem de, pelo menos, um nível mínimo de escolaridade – facilitado por subsídios às crianças e escolares – podem obter um emprego que lhes permita sair da situação de pobreza em que vivem. Muitas pessoas não poderiam alcançar esse nível de escolaridade sem o pagamento de subsídios familiares.

Obviamente, nas fases iniciais do desenvolvimento económico, o espaço financeiro e fiscal é mais limitado do que nas fases mais avançadas, pelo que as prestações de segurança social têm de ser introduzidas por ordem de prioridade. Porém, estudos recentes da OIT demonstram claramente (*Pal et al.*, 2005; e *Mizunoya et al.*, 2006) que até mesmo os países com rendimentos muito baixos têm capacidade para suportar um certo nível de protecção social. Os cálculos actuariais da OIT relativos a 12 países em desenvolvimento confirmam que praticamente todos eles têm capacidade para suportar uma ou outra forma de protecção social mínima. Um pacote de prestações mínimas poderá ter efeitos drásticos sobre a redução da pobreza. *Gassmann e Behrendt* (OIT, 2006) demonstram que a conjugação entre uma prestação pecuniária modesta destinada às crianças e uma pensão modesta, que poderiam constituir o pacote de prestações mínimas nos países mais pobres, permitiria reduzir a pobreza em cerca de 40 por cento – um contributo importante para a concretização do primeiro ODM. O custo deste conjunto de prestações não ultrapassaria 4 por cento do PIB.

Numa fase mais avançada do processo de desenvolvimento, poderá ocorrer um ponto de saturação da despesa social para além do qual esta passará a ter efeitos contraproducentes a nível económico e social devido aos desincentivos e à marginalização da despesa pública noutros sectores. Tudo dependerá das circunstâncias nacionais concretas, bem como da concepção dos sistemas de transferências e incentivos conexos (por exemplo, se o sistema cria incentivos à manutenção ou à procura de emprego). O envelhecimento das populações e a consequente redução da população activa exigem uma análise meticulosa dos incentivos que devem ser incorporados nos sistemas a fim de manter ou reduzir os níveis de dependência sem privar os grupos mais necessitados de níveis de protecção adequados.

Desta forma, um bom desempenho económico e um elevado nível de despesa social podem coexistir e apoiar-se mutuamente. O que importa é “fazer bem e bem feito”, ou seja, garantir uma concepção e gestão adequada das transferências.

4.3 Políticas: a importância da concepção dos sistemas de segurança social

A concepção dos sistemas de segurança social, ou por outras palavras, as políticas públicas são importantes. As medidas em matéria de impostos e de prestações sociais afectam os incentivos económicos e, conseqüentemente, o comportamento. Assim sendo, o objectivo principal é minimizar o impacto negativo a curto prazo da despesa social sobre os incentivos e maximizar o impacto a longo prazo em termos do investimento em bens económicos duradouros e em capital humano. Os programas de protecção social têm de ser eficientes – e, quando são eficientes, são também economicamente acessíveis.³² Alguns estudos da OIT demonstram que os países de baixo rendimento têm capacidade para implementar sistemas de protecção social que abranjam toda a população.³³

³² Esta é a mensagem central em *Cichon e Scholz* (2006). O seu artigo apresenta inúmeros dados que sugerem, em primeiro lugar, que existe uma relação directa entre a despesa com protecção social e elevados níveis de PIB *per capita* e, em segundo lugar, que os cortes na despesa social não conduzem a taxas de crescimento económico mais elevadas.

³³ *Pal et al.* (2005), *Gassmann e Behrendt* (2006), e *Mizunoya et al.* (2006). *Townsend* (2006) defende a introdução de sistemas de segurança social nos países em desenvolvimento. Tal como os autores dos outros estudos da OIT, *Townsend* apela também ao apoio dos doadores internacionais.

Neste domínio, talvez seja importante estabelecer a distinção entre segurança social *proactiva* e *reactiva*. Esta última poderá dar origem a um círculo vicioso em que a despesa com prestações sociais exclui a despesa com programas sociais alternativos que exigem maior investimento – tais como medidas activas relacionadas com o mercado de trabalho, cuidados de saúde, educação e subsídios destinados a famílias com filhos. Esta exclusão afecta o potencial de crescimento de um país de forma directa – reduzindo as competências produtivas da mão-de-obra actual e futura – e de forma indirecta – através do seu efeito sobre o capital social.

As consequências de ignorar estas ligações e os benefícios proactivos (tais como a educação e a saúde) poderão não se manifestar durante muito tempo. Além disso, os resultados de longos períodos de sub investimento têm efeitos duradouros que não podem ser invertidos em uma ou duas décadas. São necessárias várias gerações para criar o capital intelectual e social que caracteriza uma mão-de-obra produtiva. As crianças que não têm oportunidade de estudar porque são obrigadas a trabalhar para suprir as deficiências económicas do agregado familiar não se podem transformar em trabalhadores produtivos na idade adulta e dificilmente auferirão um rendimento suficiente para sustentar as respectivas famílias. As crianças que são criadas num ambiente de miséria e fome não desenvolverão as capacidades físicas e intelectuais necessárias para poderem fazer a diferença nas suas sociedades quando atingem a idade adulta.

No *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006*, o Banco Mundial apelidou estes círculos de *armadilhas da desigualdade*. Estas incluem desigualdades que se mantêm ao longo de várias gerações. Os resultados de testes realizados com crianças do Equador ilustram bem esta situação nos países em desenvolvimento: aos 3 anos de idade, não existem diferenças sistemáticas nos resultados obtidos por crianças de famílias de baixos e de altos rendimentos. No entanto, aos 6 anos, as diferenças são tão acentuadas que as crianças das famílias de baixos rendimentos nunca conseguirão eliminá-las. Estas “armadilhas da desigualdade” não afectam apenas os países em desenvolvimento. Por exemplo, os indicadores de mobilidade salarial intergeracional – tais como a elasticidade salarial intergeracional – apontam para a existência de uma diferença substancial entre a Finlândia e a Suécia, por um lado, e o Reino Unido e os Estados Unidos, por outro. Na Suécia, o indicador de mobilidade salarial intergeracional é cerca de 0,2, enquanto nos Estados Unidos atinge cerca de 0,6. Significa isto que as famílias americanas de baixos rendimentos não têm mobilidade ascendente: em média, uma criança de uma destas famílias demoraria o equivalente a cinco gerações para se equiparar a um trabalhador com um salário médio.³⁴

Uma extensa análise da literatura disponível sobre o impacto dos sistemas de segurança social no desempenho económico levou recentemente a algumas conclusões interessantes.³⁵ Em primeiro lugar, os sistemas de transferências sociais têm importantes efeitos *dinâmicos* sobre as variáveis económicas – negativos e positivos, dependendo da sua concepção. Em segundo lugar, o debate sobre o Estado Providência nos países industrializados não pode ser simplesmente transposto para os países em desenvolvimento. Por exemplo, nos países industrializados, as transferências sociais podem, se forem mal concebidas e implementadas, criar desincentivos ao trabalho e ir além dos objectivos de protecção pretendidos.³⁶ No caso

³⁴ Banco Mundial, *op. cit.* p. 34-35 e 46-47. Quando mais próxima do zero estiver esta elasticidade, mais móvel deverá ser a sociedade.

³⁵ Van de Meerendonk *et al.*, *op. cit.*

³⁶ Por exemplo, De Jong *et al.* (2006) identificaram indícios de “superação dos objectivos” nos subsídios de invalidez, e Gruber e Wise (2006) identificaram indícios semelhantes nas pensões de reforma (antecipada).

dos países em desenvolvimento, a literatura existente chama a atenção para a sua capacidade de aliviarem as restrições de crédito das famílias pobres, permitindo-lhes assim realizar investimentos produtivos. Paralelamente, existe um amplo consenso entre os economistas quanto à possibilidade de conciliar o modelo social com um bom desempenho económico. A protecção social não é uma consequência, mas sim uma condição do crescimento económico. Porém, tal como acontece com as medidas de segurança e saúde no trabalho, a miopia económica a curto prazo não permitirá que as forças de mercado, por si só, criem as condições necessárias. Os mercados têm de ser apoiados por uma boa governação.

5. Mercados, governação, confiança e capital social

5.1 O papel complementar dos sectores público e privado

Nas décadas de 80 e 90, a relação entre o Estado e o mercado ou, por outras palavras, a fronteira entre o domínio público e privado,³⁷ tornou-se numa questão controversa da teoria económica. Reconheceu-se que os factores que determinam a falha dos mercados - tais como deficiências de informação, custos das transacções, contratação incompleta - são os mesmos que prejudicam o desempenho do Estado. Uma das principais conclusões desta corrente económica – corroboradas por uma série de casos recentes de falha dos mecanismos de mercado³⁸ – é a de que, para funcionarem correctamente, os mercados necessitam de estruturas eficazes de monitorização e fiscalização. A boa governação visa exactamente evitar a falha dos mercados. Os mercados necessitam do Estado e vice-versa.

A questão consiste em saber que tipo de estrutura de governação é necessária para os mercados e como implementá-la. O crescimento económico, o emprego e a segurança social são elementos fundamentais de uma estrutura de governação caracterizada por estabilizadores institucionais internos.³⁹ As instituições criam dependências em relação a estruturas preexistentes (“*path dependencies*”), que impõem limites à sua capacidade de adaptação ou de mudança. A perspectiva de uma convergência global, ou até mesmo europeia, para um modelo de protecção social comum, quer seja baseada no Estado Providência dos países nórdicos, num arquétipo europeu ou em qualquer outro modelo, é pouco realista. Os países do sul da Europa não possuem os antecedentes sociais, culturais e históricos necessários para mudar para um modelo nórdico, o mesmo acontecendo com os países em desenvolvimento.

Por conseguinte, é muito mais realista procurar um consenso em redor de determinados princípios básicos ou valores fundamentais de boa governação. Os países poderão então desenvolver estes princípios ou valores segundo um modelo adequado ao seu percurso histórico e às suas preferências socioculturais.

5.2 Quatro princípios de boa governação

³⁷ Este debate seguia – com vários anos de atraso – a teoria desenvolvida por Ronald Coase, que defendia que, no interior das organizações, é mais eficiente utilizar mecanismos de coordenação e decisão (mais hierárquicos) diferentes do mecanismo de preços que regula as transacções de mercado. Os seus argumentos serviram como ponto de partida para que, nas décadas de 80 e 90, os economistas repensassem a relação entre o Estado e o mercado, ou seja, a fronteira entre o domínio público e o privado. A ideia central do pensamento destes “economistas neo-institucionalistas” é a de que existem simultaneamente falhas do mercado e “falhas do Estado”. Nesta matéria, podem ser consultadas as obras de Williamson (1985), Sappington e Stiglitz (1987), Tirole (1994), Prendergast (1999), Acemoglu (2002) e Dixit (2002).

³⁸ O escândalo da Enron é apenas um dos inúmeros exemplos (muitas vezes menos significativos) de situações em que os mercados não conseguem funcionar sem mecanismos de fiscalização.

³⁹ Este conceito foi inicialmente formulado por A. Hemerijck (1992).

Em primeiro lugar, os Governos têm de ter *capacidade de acção*: por exemplo, a capacidade para fazer cumprir a lei e cobrar efectivamente os impostos é um requisito fundamental. De uma perspectiva social, o Estado tem de intervir nos seguintes domínios: (i) regulamentação dos mercados (por exemplo, no caso do trabalho infantil e dos direitos dos trabalhadores); (ii) acesso universal a serviços destinados a satisfazer necessidades básicas e protecção dos grupos vulneráveis; e (iii) prestação de serviços para colmatar lacunas dos mercados.

Porém – e isto constituiria um segundo princípio – têm de existir *mecanismos de responsabilização* dos Governos. O Banco Mundial salienta que os desequilíbrios de poder estão na base de instituições e políticas que tendem a fomentar a manutenção das condições iniciais.⁴⁰ Fala-se então de *captura do Estado*. Nestes casos, o Estado não actua no interesse geral, mas sim no interesse de grupos poderosos. Este fenómeno ocorre em todas as regiões, mas os casos mais graves verificam-se nos países em desenvolvimento. Em alguns países asiáticos, mais de 50 por cento da capitalização do mercado accionista é controlada pelas 10 famílias mais ricas do país. Uma concentração de poder económico desta magnitude num determinado país, seja qual for o seu nível de desenvolvimento, pode afectar o processo político e dar origem a estruturas de decisão que excluem a representação dos grupos economicamente mais desfavorecidos. Este facto, por sua vez, confirma a importância de iniciativas como aquelas que foram lançadas em *Kerala* (Índia) ou em Porto Alegre (Brasil), que permitiram estabelecer mecanismos de participação popular “da base para o topo” no processo de decisão.⁴¹ Por exemplo, a iniciativa desenvolvida em Porto Alegre promove a participação dos cidadãos na definição das prioridades orçamentais através dos respectivos autarcas, começando pelas freguesias e terminando nos municípios. A iniciativa foi posteriormente implementada em várias regiões do Brasil e os dados indicam que contribuiu para aumentar a despesa pública favorável aos pobres. Alguns autores defendem também que o arranque económico da China e da Índia na década de 80 está relacionado com as reformas governamentais que introduziram alguns mecanismos de fiscalização no processo de decisão de alto nível (Keefer, 2007).

Em terceiro lugar, as políticas têm de ser *previsíveis* (em termos da protecção dos direitos de propriedade, nomeadamente propriedade intelectual e contratos) e *coerentes* durante um período de tempo mais alargado.⁴²

Por último, e igualmente importante, as parcerias participativas e democráticas são um elemento fundamental da boa governação. No contexto das políticas sociais e do mercado de trabalho, o diálogo social revelou-se um instrumento eficaz para assegurar um bom desempenho económico. São vários os canais através dos quais o diálogo social permitiu: melhorar o processo de tomada de decisões de gestão graças à utilização dos conhecimentos e experiência dos trabalhadores; resolver conflitos de interesse através de consultas e da negociação, evitando greves com elevados custos; aumentar a previsibilidade dos negócios e dos lucros, criando assim um clima de investimento mais favorável. Em alguns casos, a negociação colectiva ajudou a conter a inflação, ao invés de ser a sua causa, e o tripartismo é um factor de estabilização das condições macroeconómicas.⁴³ O diálogo social desempenha um papel muito importante em vários países europeus que registaram um bom desempenho económico nas últimas décadas, entre os quais a Áustria, a Dinamarca e os Países Baixos

⁴⁰ Banco Mundial, *op. cit.*, p.20.

⁴¹ Banco Mundial, *op. cit.*, p.70-71.

⁴² Van de Meerendonk (1997) descreve o modo como, durante as décadas de 80 e 90, os governos neerlandeses seguiram uma linha coerente de políticas macroeconómicas, fiscais e do mercado de trabalho que, uma década e meia mais tarde, conduziram à prosperidade económica.

⁴³ Sengenberger, *op. cit.*

(Auer, 2000). Um estudo recente da OIT argumenta que as políticas de reestruturação económica implementadas na Argentina, no Brasil e no México durante a década de 90 teriam sido mais eficazes num ambiente propício à negociação das condições do mercado de trabalho entre o Governo e os parceiros sociais.⁴⁴

Esta questão está associada à questão do reforço da confiança e do capital social (*Knack e Keefer, 1997*). É difícil promover o diálogo social num clima de desconfiança. O reforço da confiança e do capital social está associado à redução das desigualdades. Alguns países têm um longo caminho a percorrer neste aspecto. Por exemplo, o PNUD concluiu que os pobres são geralmente quem mais sofre com a corrupção – em termos dos subornos pagos e da resolução de conflitos, o custo para os pobres (também em termos absolutos) é muito mais elevado do que para os restantes membros da população.⁴⁵

O não reconhecimento da necessidade de integrar os mercados num quadro mais abrangente é uma das principais causas do fracasso das reformas estruturais em muitos países em desenvolvimento. Os países que compreenderam, numa fase inicial, que os mercados necessitam de mecanismos de protecção social eficazes, incluindo políticas públicas destinadas a desenvolver e conservar o capital humano, apresentam-se agora como bastiões económicos sustentáveis.

A relação entre o mercado e o interesse público ocupa também um lugar de destaque no actual debate europeu sobre a situação dos serviços sociais de interesse geral (SSIG).⁴⁶ Os esforços de conciliação do mercado concorrencial com o Modelo Social Europeu poderiam, se forem bem sucedidos, constituir um exemplo a seguir pelos países do resto do mundo. Esta questão tem igualmente ocupado um lugar central na estratégia da OIT há várias décadas.

⁴⁴ Berg *et al.* (2006).

⁴⁵ Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD, 2003.

⁴⁶ Ver Comissão Europeia (2006).

6. Observações finais: Uma estratégia de trabalho digno para um crescimento equilibrado

No capítulo anterior, defende-se que, para serem eficientes, os mercados têm de estar integrados numa estrutura de governação. Se não forem regulamentados, os mercados poderão não conduzir a um crescimento económico, dado que os recursos produtivos têm tendência para serem subaproveitados. A abertura das economias à concorrência internacional que marcou as últimas décadas não teve um efeito generalizado de criação de emprego produtivo – aliás, em muitos países, o crescimento económico foi nulo. Vastos grupos da população viram os seus rendimentos diminuírem e a sua segurança social e económica foi fortemente abalada. Nos países industrializados, assistiu-se a um abrandamento do crescimento económico após 1973 e, durante o processo de mudanças estruturais nas indústrias transformadoras, muitos trabalhadores perderam o emprego.

Embora tenham sido criadas novas oportunidades de emprego no sector dos serviços, nem todos os trabalhadores afectados estavam em condições de as aproveitar e os empregos eram, de um modo geral, menos seguros do que os anteriores. Nos países em desenvolvimento, a abertura à concorrência internacional não conduziu a um crescimento suficiente do emprego no sector formal, tendo fomentado, pelo contrário, a expansão do sector informal. Em alguns países, indústrias inteiras desapareceram em menos de uma década. Em ambos os casos, o cenário é de subaproveitamento dos recursos produtivos – especialmente do capital humano. Se não existir qualquer intervenção, os processos de ajustamento dos mercados de trabalho terão efeitos pouco satisfatórios sobre os níveis de emprego e de produtividade. É necessário implementar políticas activas de emprego e do mercado de trabalho para criar novos empregos produtivos e facilitar os processos de ajustamento, evitando o desperdício resultante do subaproveitamento ou da má utilização dos recursos produtivos.

Os sistemas de segurança social visam assegurar a protecção contra riscos específicos. Para tal, são estabelecidos mecanismos que vão desde regulamentos destinados a garantir condições de trabalho mínimas e protecção contra o despedimento a mecanismos financeiros de compensação de perdas de rendimento devido ao desemprego. No entanto, os actuais sistemas de segurança social têm estado sob forte pressão, em parte devido a deficiências de concepção que resultaram na adopção de medidas insustentáveis e, conseqüentemente, na necessidade de introduzir reformas. Uma grande parte da controvérsia, porém, teve origem na ideia de que as normas do trabalho e a protecção social são incompatíveis com um bom desempenho económico. Acreditava-se que os benefícios do crescimento económico se repercutiriam automaticamente em todos os segmentos da população (o chamado “efeito-cascata”), incluindo os pobres. Todavia, a experiência de duas décadas não dá motivos para grande optimismo quanto à validade desta teoria da *mão invisível*.

Pelo contrário, existem provas convincentes de que os mecanismos de protecção social são um instrumento eficaz de redução da desigualdade de rendimentos e da pobreza. Os dados empíricos indicam também que, por si só, o crescimento económico não é suficiente para alcançar estes objectivos e que até mesmo os países numa fase incipiente de desenvolvimento económico têm capacidade financeira para implementar algum tipo de redistribuição através de mecanismos básicos de segurança social. Por outro lado, estudos recentes defendem que, quando existe, à partida, uma grande desigualdade de rendimentos, é mais difícil ajudar as famílias pobres a ultrapassarem o limiar da pobreza confiando apenas no “efeito-cascata” e que a protecção social e laboral são condições essenciais do crescimento e não um impedimento ao mesmo.

Os países industrializados com sistemas alargados de segurança social têm geralmente economias abertas. Estes países parecem ter conseguido conjugar um bom desempenho económico e elevadas taxas de actividade com as normas do trabalho e a protecção social. A segurança social faz parte do seu paradigma do desenvolvimento. Estes países provaram que é possível crescer com equidade. De facto, os dados disponíveis indicam que, nos países com sistemas de protecção social bem concebidos e geridos, a despesa neste domínio teve um impacto positivo sobre o crescimento económico. O facto de, na maioria dos países da OCDE, a criação de programas de segurança social ter acompanhado a aceleração do processo de industrialização não é coincidência. Alguns países em desenvolvimento introduziram sistemas de protecção social que proporcionam uma cobertura básica universal, sem que tal prejudicasse o seu desempenho económico.

Porém, a melhor forma de segurança social é ainda o trabalho digno. Embora a protecção social seja um mecanismo que permite garantir um rendimento mínimo às famílias pobres, às pessoas que já não podem participar no mercado de trabalho e àqueles que enfrentam riscos no mercado de trabalho, é cada vez mais evidente que a melhor saída para uma situação de pobreza é um emprego razoavelmente bem remunerado com condições de trabalho dignas. Por conseguinte, as políticas de protecção social devem visar, em primeira linha, a promoção do acesso a oportunidades de emprego.

Tal como já foi referido, o bom funcionamento dos mercados depende, em grande parte, do bom funcionamento das instituições. A protecção social é uma dessas instituições. Ao reduzir a insegurança, a protecção social permite também reduzir os custos dos processos de ajustamento económico e do mercado de trabalho. Vários países industrializados introduziram reformas nas suas instituições sociais e do mercado de trabalho, a fim de responder à necessidade de ajustar, de forma flexível, os mercados a mudanças económicas voláteis.

É necessário agora encontrar um novo equilíbrio - uma nova combinação de políticas macroeconómicas, sociais, de emprego e do mercado de trabalho, que promovam e facilitem o pleno emprego produtivo e, simultaneamente, protejam as pessoas contra riscos tradicionais (tais como a doença, o desemprego, a invalidez e a velhice) e novos riscos emergentes da evolução tecnológica, das mudanças organizacionais e da internacionalização, correspondendo simultaneamente às actuais tendências no domínio social, tais como a conjugação da vida profissional e familiar, a educação permanente e a prestação de cuidados a pais e filhos. A estratégia do Trabalho Digno da OIT ilustra bem o conceito da complementaridade entre as políticas do mercado de trabalho e de protecção social. Trata-se de um conceito estratégico que visa atingir objectivos sociais e económicos de forma simultânea e coerente, ao invés de se centrar num único objectivo político isolado.

As políticas e instituições sociais e do mercado de trabalho podem ser concebidas de modo a promoverem objectivos sociais e económicos. Além disso, os sistemas de segurança social – incluindo as políticas activas do mercado de trabalho – e os mercados concorrenciais são, em muitos aspectos, complementares.

Não existe um modelo único que possa ser adoptado por todos os países. Mesmo entre os países com estratégias económicas e sociais semelhantes, como é o caso dos países nórdicos, existem grandes diferenças no aperfeiçoamento das políticas e na concepção das instituições sociais (Auer, 2006b). Assim, os países devem seguir o seu próprio caminho e procurar políticas e sistemas institucionais adequados ao seu património histórico e cultural. Entre os exemplos supramencionados contam-se os sistemas de protecção social implementados em alguns países africanos e os sistemas de transferências condicionadas do México e do Brasil. Apesar de se basearem nos princípios subjacentes aos sistemas de segurança social dos países

industrializados, não são meras cópias dos mesmos. Na sua concepção, foram tomadas em consideração as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, bem como o facto da mecânica – em termos dos incentivos desencadeados por estes sistemas - ser também diferente da dos Estados Providência do mundo industrializado.

No entanto, é possível identificar alguns elementos suficientemente importantes e universais de qualquer agenda política que promova o equilíbrio entre objectivos de crescimento, elevadas taxas de emprego e protecção social, que merecem ser destacados:

- Investimento no capital humano:
 - *O ponto de partida será criar condições para que todas as crianças possam frequentar estabelecimentos de ensino, garantir um nível de instrução mais elevado e assegurar a presença e a qualificação dos professores. Este investimento abrange igualmente a garantia do equilíbrio de género na educação⁴⁷¹ e a criação de mecanismos que permitam às pessoas manter e melhorar as suas competências ao longo da sua vida profissional.*
- Introdução de mecanismos institucionais no mercado de trabalho que permitam reduzir as ineficiências e o subaproveitamento dos recursos produtivos:
 - *Estes mecanismos poderão incluir a activação de prestações sociais através do investimento em políticas activas do mercado de trabalho para os desempregados e prestações associadas ao trabalho para trabalhadores com baixos salários.*
- Apoio às transições do mercado de trabalho e à flexisegurança:
 - *Este objectivo poderá ser alcançado através da modernização dos contratos de trabalho, introduzindo cláusulas que permitam a realização dos ajustamentos necessários, e da protecção dos rendimentos e da empregabilidade, facilitando a procura de emprego, a reconversão profissional e uma rápida integração no mercado de trabalho daqueles que foram penalizados pelas mudanças estruturais.*
- Incentivos à participação de grupos actualmente marginalizados:
 - *Esta participação favorece a inclusão social e proporciona oportunidades de aquisição de competências e progresso económico.*
- Atribuição de transferências de rendimentos àqueles que não têm capacidade para participar de forma permanente:
 - *Isto constitui um direito humano e promove a coesão e a estabilidade social, que são, elas mesmas, factores de produção.*
- Criação de uma estrutura de boa governação com mecanismos de fiscalização adequados e uma plataforma para o diálogo social:
 - *Esta estrutura permite que todos os grupos da sociedade, e não apenas os mais ricos e poderosos, participem na definição de políticas.*

Estes são os elementos de uma estratégia equilibrada destinada a promover o crescimento económico, o pleno emprego e o emprego produtivo e a protecção social universal ou, por outras palavras, a concretizar todas as dimensões da Agenda do Trabalho Digno da OIT. A definição de um equilíbrio entre as políticas do mercado de trabalho e de protecção social através da boa governação e do diálogo social é fundamental para assegurar uma distribuição equitativa dos riscos profissionais e pessoais, dos esforços de ajustamento e dos benefícios do

⁴⁷ Banco Mundial, *op. cit.*

crescimento e do desenvolvimento entre os indivíduos, os trabalhadores, os empregadores e o Estado. Apenas uma distribuição equitativa dos riscos e recompensas poderá garantir a estabilidade nacional e internacional a longo prazo de que depende o desenvolvimento. Sendo válida tanto para os países industrializados como para os países em desenvolvimento, esta estratégia visa garantir um maior nível de segurança, confiança e dignidade e melhorar o bem-estar de todas as pessoas num mundo em constante evolução.

Referências bibliográficas

- Acemoglu, D. (2002). *Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics*, National Bureau for Economic Research, Documento de trabalho n.º 9377 do NBER, Cambridge MA.
- Adema, W., e M. Ladaïque (2005). *Net social expenditure*, Edição de 2005, *Social, Employment and Migration Working Papers, No. 29*, OCDE, Paris.
- Auer, P. (2000) *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, OIT, Genebra.
- Auer, P. (2006a). *In search of optimal labour market institutions: The relationship between stability, flexibility and security in labour markets*, Departamento de Análise Económico e do Mercado de Trabalho do Sector do Emprego, OIT, Genebra.
- Auer, P. (2006b), *Labour market flexibility and labour market security: Complementarity or trade-off?*. Projecto de documento destinado à Conferência “Emprego na Europa” de 2006.
- Auer, P. e R. Islam (2006). “Economic growth, employment, competitiveness, and labor market institutions”, Capítulo 2.3 in *World Competitiveness Report 2006*, Fórum Económico Mundial.
- Banco Mundial (2005). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2006: Equidade e Desenvolvimento*, OUP, Nova Iorque.
- Banco Mundial (2005). *Um Melhor Clima de Investimento para Todos*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Berg, J., C. Ernst e P. Auer (2006). *Meeting the employment challenge: Argentina, Brazil, Mexico and the global economy*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Canoy, M., e P. M. Smith (2006). “A social and economic model for Europe”, in *Intereconomics*, Nov/Dez 2006. p. 314-327.
- Chaudhuri, S. e M. Ravallion (2007). “Partially awakened giants: Uneven growth in China and India”, in L.A. Winters e S. Yusuf (eds.) *Dancing with giants: China, India and the global economy*, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, Banco Mundial e Instituto de Estudos Políticos, Washington/Singapura.
- Cichon, M. e W. Scholz (2006). “Social security, social impact and economic performance: A farewell to three famous myths”, documento destinado ao Seminário DFID/GTZ/OIT intitulado “Challenging the Development Paradigm: Rethinking the Role of Social Security in State Building”, Genebra, Setembro de 2006.
- Cichon, M., W. Scholz, A. v. d. Meerendonk, K. Hagemeyer, F. Bertranou e P. Plamondon (2004). *Financing social protection*. OIT, Genebra.
- Collier, P., e D. Dollar (2004). “Development effectiveness: What have we learnt?”, in *The Economic Journal*, 114, Junho. p. F244-F271.
- Comissão Europeia (2006). Comunicação da Comissão: “Realizar o programa comunitário de Lisboa: Os serviços sociais de interesse geral na União Europeia” (COM (2006) 177 final), Bruxelas, Abril.
- De Jong, Ph., M. Lindeboom e B. van der Klaauw (2006). *Screening disability insurance applications*, Centre for Economic Policy Research, Documento de discussão CEPR, n.º 5564, Londres.

- Dixit, A.K. (2002). “Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review”, in *Journal of Human Resources*, 37, p. 696-727.
- Dollar, D., e A. Kraay (2004). “Trade, growth, and poverty”, in *The Economic Journal*, 114 (Fevereiro), p. F22-F49.
- E., Philippe e W. Sengenberger (1992). *Decent Work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security*. OIT, Genebra.
- Eyraud, F., e D. Vaughan-Whitehead (2006). *Evolving world of work in the enlarged EU:—Progress and vulnerability*, OIT, Genebra.
- Friedman, T.L. (2006). *O mundo é plano: Uma história breve do século XXI*, Actual Editora, Lisboa.
- Gassmann, F., e C. Behrendt (2006). *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, OIT, Issues in Social Protection, Documento de discussão n.º 15, Genebra.
- Gordon, D. M. (1996). *Fat and mean: The myth of managerial ‘downsizing’ and the corporate squeeze of working Americans*, Free Press, Nova Iorque.
- Gruber, J., e D. A. Wise (2006). *Social security programs and retirement around the world*, Documento de trabalho n.º 11290, National Bureau of Academic Research, Cambridge.
- Hemerijck, A. C. (1992). *The historical contingencies of Dutch corporatism*, tese de doutoramento, Universidade de Oxford, Oxford.
- Justino, P. (2007). “Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India”, in *Journal of International Development* 19, p. 367-382.
- Keefer, Ph., (2007). “Governance and economic growth”, Capítulo 7 in L.A. Winters e S. Yusuf (eds.), *Dancing with giants: China, India and the global economy*, Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, Banco Mundial e Instituto de Estudos Políticos, Washington/Singapura.
- Knack, S., e Ph. Keefer (1997). “Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation”, in *Quarterly Journal of Economics*, Nov. 1997, p. 1251-1288.
- Milanovic, B. (2005). *Worlds apart: International and global inequality 1950-2000*, Princeton University Press, Princeton, Nova Iorque.
- Ministério dos Assuntos Económicos (2005). *Visie op Verplaatsing*, A Haia (em neerlandês).
- Mizunoya, S., C. Behrendt, K. Pal e F. Léger (2006). *Costing of basic social protection benefits for selected Asian countries: First results of a modelling exercise*, OIT, Issues in Social Protection, Documento de discussão n.º 17, Genebra.
- Nickell, S. (1997). “Unemployment and labour market rigidities: Europe versus North America”, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, n.º 3, p. 55-74.
- OCDE (2006). *Revenue statistics 1965-2005*, Edição de 2006.
- OCDE/CAD (2006). *Promoting pro-poor growth: Key policy messages* (Paris: Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE), <http://www.oecd.org/dataoecd/33/54/36570936.pdf>.
- OIT (1994). *Economic Security for a Better World*, Genebra.
- OIT (2007a). *Conclusions of the 11th African Regional Meeting*, Adis Abeba, Etiópia, 24-27 de Abril, p 3-5.

- OIT (2007b). *Global Employment Trends, Brief January 2007*, Genebra
- OIT/OMC (2007). *Trade and employment: Challenges for policy research*, Relatório conjunto OIT/OMC, Genebra.
- Okun, A.M. (1975). *Equality and Efficiency: The big tradeoff*, the Brookings Institution, Washington DC.
- Pal, K., C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon e K. Hagemeyer (2005). *Can low income countries afford basic social protection? First results of a modelling exercise*, ILO, Issues in Social Protection, Documento de discussão n.º 13, Genebra.
- PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2003*.
- Porter, M.E. (1990). *A vantagem competitiva das nações*, Campus, Rio de Janeiro.
- Prendergast, C. (1999). “The provision of incentives in firms”, in *Journal of Economic Literature*, 37. p. 7-63.
- Reunião de Ministros do Trabalho do G8 (2007). “Towards globalization for the people: The role of social protection in shaping the social dimension of globalization”, documento de enquadramento da OIT destinado à Conferência de Ministros do Trabalho e do Emprego do G8, *Shaping the Social Dimensions of Globalisation*, Dresden, Alemanha, 6-8 de Maio, p. 5-6.
- Ruigrok, W., e R. van Tulder (1995). *The logic of international restructuring*, Routledge, Londres.
- Saint-Paul, G. (2002). “The political economy of employment protection”, in *Journal of Political Economy*, Vol. 110, n.º 3, p. 672-704.
- Sapir, A. (2005). *Globalisation and the reform of the European Social Models*, documento de enquadramento destinado ao Econfin informal, Breughel, Bruxelas.
- Sappington, D.E., e J.E. Stiglitz (1987). “Privatization, information, and incentives”, in *Journal of Policy Analysis and Management*, 6. p. 567-582.
- Sengenberger, W. (2005). *Globalization and social progress: The role and impact of international labour standards*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bona.
- Smeeding, T. (2006). “Poor people in rich nations: The United States in comparative perspective”, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 20, n.º, p. 69-90.
- Son, H. H., e N. Kakwani (2006). *Global estimates of pro-poor growth*, Documento de trabalho n.º 31, Centro Internacional de Pobreza, PNUD.
- Tirole, J. (1994). “The internal organization of government”, in *Oxford Economic Papers*, 46, p. 1-29.
- Townsend, P. (2006). *The right to social security and national development: Lessons from OECD experience for low-income countries*, Documento de discussão n.º 18, Departamento de Segurança Social, OIT, Genebra.
- Van de Meerendonk, A. (1997). “Benchmarking the German and Dutch Welfare States”, in Delsen e De Jong (eds.), *The German and Dutch economies: Who follows whom?* Physica Verlag, Heidelberg.
- Van de Meerendonk, A., A. de Graaf, C. Schmidt-Bens e K. Hagemeyer (2007). *The Economic impact of social standards*, relatório destinado à OIT, Genebra (a publicar brevemente).
- Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*, Free Press, Nova Iorque.

