

A Europa e a questão do emprego: análise da evolução recente

INTRODUÇÃO

O problema do emprego constitui hoje um eixo central das dificuldades da teoria e da política económicas. Quando Galbraith diz que os governos se encontram hoje numa situação de impotência perante a coexistência da inflação e do desemprego e quando Samuelson afirma que quem resolver tal dilema deverá ter acesso ao Prémio Nobel, mais não fazem do que exprimir o sentido de uma crise profunda que J. Robinson designa por «crise do conteúdo do emprego».

É neste contexto de um desemprego crescente e quase inexplicável que procuraremos sistematizar e analisar a informação disponível sobre a evolução recente do emprego ao nível europeu, abrangendo, naturalmente, não apenas a Europa da EFTA e da CEE, mas também a Europa do Comecon. Para além da análise da evolução recente, que será o objecto deste primeiro artigo, procuraremos levantar as principais perspectivas que se colocam ao emprego e às migrações, a incluir num segundo artigo desta série. A concluir, procuraremos, num terceiro artigo, fixar e discutir a problemática que hoje se coloca à articulação entre a política económica e a política de emprego. Os dois primeiros artigos serão assim essencialmente informativos.

O presente estudo constará de dois temas principais. O emprego na Europa do Comecon e o emprego na Europa da OCDE, com particular destaque para a CEE. A análise do emprego na Europa capitalista será naturalmente a que maior dimensão comportará, já que é aqui que, para já, se levantam os principais problemas. Abordaremos as principais determinantes da evolução da população activa, do emprego e do desemprego.

A) EUROPA

Começaremos por tentar fornecer um quadro de grande reflexão sobre a evolução do emprego no conjunto da *Europa*. Ainda que o presente artigo pretenda aprofundar os problemas do emprego na Europa capitalista, e em particular na CEE, julgamos revestir um interesse significativo proceder a uma primeira identificação global dos problemas de emprego na totalidade europeia. Até porque eles exprimem, no fundo, evoluções e perspectivas económicas diferentes, mas determinantes do futuro europeu.

Evolução da população europeia (1950-70) e da respectiva percentagem em relação à população mundial (milhões)

[QUADRO N.º 1]

Regiões	1950		1960		1970	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
Europa do Noroeste(a)	240	9,6	262	8,8	280	7,8
Europa do Sul(b)	82	3,3	93	3,1	108	3,0
Europa do Leste (sem URSS) ...	90	3,6	99	3,3	105	2,9
URSS	180	7,2	214	7,2	243	6,7
EUROPA	592	23,6	668	22,3	736	20,4

Fonte: *Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990*, ONU, Comissão Económica para a Europa, Março de 1978.

(a) Inclui Europa ocidental (Áustria, Finlândia, França, Irlanda, RFA, Itália, Suíça e Reino Unido) e Europa do Norte (Bélgica, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Noruega e Suécia).
(b) Inclui Chipre, Grécia, Malta, Portugal, Espanha, Turquia e Jugoslávia.

A primeira grande conclusão a retirar é a *progressiva queda da participação da população europeia no conjunto da população mundial, atingindo apenas 1/5 em 1970*. Tendência que, como veremos, se irá intensificar na próxima década. Esta redução fica fundamentalmente a dever-se à perda de dinamismo demográfico na Europa do Noroeste e na Europa do Leste, cuja população, em 20 anos, apenas aumentou cerca de 17 %. Já a URSS e a Europa do Sul revelaram uma evolução mais forte, tendo a população respectiva aumentado cerca de um terço.

Dois factores podem ser referenciados como determinantes desta evolução e que deverão ser particularmente tomados em consideração quando analisarmos as perspectivas para os anos 80. É, por um lado, a desaceleração, que se intensifica a partir do início da década de 70, no aumento da esperança de vida à nascença, que de 1950 a 1970 havia passado de 65,5 para 71 anos. Por outro lado, observa-se uma tendência generalizada para a queda das taxas de fertilidade.

Ainda ao nível da região no seu conjunto, importa referir os traços mais importantes da evolução de *dois elementos decisivos para a evolução da oferta de trabalho*: a) comportamento da estrutura etária da população; b) taxa de participação feminina.

Taxas de crescimento dos grupos etários da população europeia no período 1950-70 — variações decenais

[QUADRO N.º 2]

Regiões	Grupo 15-59		Grupo 15-19		Grupo 20-24	
	1950-60	1960-70	1950-60	1960-70	1950-60	1960-70
Europa do Norte	4,1	8,3	14,9	13,5	- 3,9	39,7
Europa ocidental	4,8	7,4	2,9	16,3	6,9	12,7
Europa do Sul	7,1	6,7	- 14,3	17,3	- 33,3	48,2
Europa do Leste (sem URSS) ...	4,1	7,2	- 10,5	35,7	- 3,6	9,4
URSS	14,9	13,8	- 25,5	70,8	10,5	- 16,6

Fonte: *Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990*, cit.

A evolução nestes vinte anos revela a quebra violenta da taxa de fertilidade durante a guerra e o *boom* desta taxa nos anos posteriores a 45.

É de referir em particular: a) expansão espectacular do grupo 15-59 durante os anos 60 na Europa do Leste e na URSS, o que permitiu, como veremos, ritmos de crescimento bastante elevados; b) evolução moderada, na década de 60, da população do Sul europeu em idade de trabalhar, reflectindo fluxos migratórios sem precedentes; c) as taxas de participação masculina têm declinado na maioria dos países, nuns casos reflectindo o aumento da emigração e noutros, em maior número, exprimindo a redução do nível de actividade nos dois extremos: aumento da escolaridade obrigatória, redução da idade da reforma; d) aumento generalizado das taxas de participação feminina. Enquanto na URSS o número de mulheres trabalhadoras excede o dos homens, nos países da CEE a relação atinge 70 % a 80 %. A participação feminina tem aumentado quer na agricultura quer na indústria. Tem sido, porém, nos serviços que se têm observado as mutações mais significativas.

B) EUROPA-COMECON

1. OFERTA DE TRABALHO

Observemos agora rapidamente o comportamento da oferta de trabalho, separando, por razões ligadas ao tipo de informação de que dispomos, os países da Europa do Leste dos restantes países europeus.

Evolução da força de trabalho nos países europeus socialistas

[QUADRO N.º 3]

Pais	Percentagem da população activa em relação à população em idade de trabalhar (1975)	Taxa de crescimento anual do emprego total (1960-75)	Taxa de crescimento dos activos fixos (1961-75)	Taxa de crescimento do produto material (1960-75)	Taxa de crescimento da produtividade (1961-75)
Bulgária	82,6	0,9	8,2	8,1	7,7
Checoslováquia ...	88,2	1,4	4,2	5,0	4,1
RDA	79,1	0,2	3,8	4,9	4,9
Hungria	79,8	0,8	4,9	5,8	5,1
Polónia	85,0	2,2	4,3	7,0	5,1
Roménia	81,5	0,4	7,6	9,1	9,0
URSS	89,0	1,9	7,7	6,9	5,4

Fonte: *Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990*, cit.

Desde já se destacam os seguintes *elementos de maior interesse*:

A garantia de emprego como objectivo tem sido uma característica fundamental destas economias, expressa na elevadíssima proporção da população activa em relação à população em idade de trabalhar, atingindo percentagens entre 80 % e 90 %.

Esta proporção regista-se em posições idênticas para homens e mulheres, a reflectir o forte acesso da mulher ao mercado de trabalho. Apenas

na Hungria se detecta uma certa distanciação entre a participação masculina (87,5) e a feminina (71,7).

À elevada mobilização dos recursos humanos destes países dever-se-á fazer uma notação quanto à prática de entesouramento de mão-de-obra de que as empresas se servem, para assim ganharem margens de flexibilidade na prossecução dos objectivos que lhes estão fixados.

A taxa de crescimento do emprego foi, pois, essencialmente o reflexo da evolução demográfica, a que se adaptaram as diferentes evoluções da produtividade, permitindo assim taxas elevadas de crescimento do produto material.

40 % dos novos empregos tiveram a sua origem nos sectores não materiais, com particular evidência para os sectores sociais.

Rápido incremento da qualificação da força de trabalho, como um dos factores centrais dos ritmos elevados de produtividade. Destaque para a RDA, que entre 1960 e 1975 viu crescer os seus especialistas de nível superior e secundário a uma taxa anual média de 8,4 %.

A URSS tem registado algumas dificuldades na reafecção regional da força de trabalho e é o único país da zona que registou uma taxa de expansão dos activos fixos superior ao ritmo de crescimento do produto material, exprimindo nomeadamente uma crescente intensidade de capital do processo produtivo.

2. EMPREGO E PRODUTIVIDADE

Percentagem do produto material e do emprego na agricultura e indústria nos países europeus socialistas

[QUADRO N.º 4]

País	1960				1975			
	Agricultura		Indústria		Agricultura		Indústria	
	Produto material	Emprego	Produto material	Emprego	Produto material	Emprego	Produto material	Emprego
Bulgária	32,2	61,1	45,6	24,1	21,9	34,2	51,3	39,2
Checoslováquia ...	16,1	31,1	57,1	44,8	8,3	19,0	64,4	47,5
RDA	16,4	20,1	56,4	49,0	10,0	13,9	62,2	51,3
Hungria	30,5	45,4	36,0	33,2	16,3	27,3	47,0	42,9
Polónia	30,9	47,8	40,1	27,1	12,6	35,7	52,1	32,5
Roménia	34,9	71,4	42,1	16,4	16,6	43,0	57,1	43,7
URSS	20,5	45,7	52,3	29,9	16,8	29,1	52,7	37,6

Fonte: Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990, cit.

A estrutura sectorial do produto e emprego apresentou uma evolução típica: redução acentuada do peso da agricultura acompanhada por uma subida não tão intensa da indústria. Com excepção da Bulgária e da Roménia, onde a agricultura continua a deter posição importante, poder-se-á dizer que o peso estrutural do emprego industrial revelou (tal como nas economias de mercado) uma evolução menos activa do que a referente ao produto.

Chamaremos apenas a atenção para três factos. O primeiro é o peso ainda bastante elevado do emprego agrícola, mesmo na URSS, quando comparado com o que se passa nas economias de mercado. O segundo é o espectacular crescimento da posição do emprego na indústria romena. O terceiro é a estabilidade em quinze anos da participação relativa do produto material da indústria soviética.

C) EUROPA-CEE

1. OFERTA DE TRABALHO

A Europa-CEE, e em particular os países integrados na CEE, apresentam uma evolução bem diversa da que acabámos de ver.

População em idade de trabalhar — taxa de crescimento anual (15 a 64 anos)

[QUADRO N.º 5]

País	1965-70	1970-75
RFA ..	- 0,20	- 0,01
Reino Unido ..	- 0,01	0,14
Itália ..	0,40	0,44
França ..	0,82	0,61
Países Baixos ..	1,31	1,12
Bélgica ..	0,30	0,15
Dinamarca ..	0,53	0,35
CEE ..	0,29	0,31

Fonte: *Les Déterminants Structurels de l'Emploi et du Chômage*, OCDE, 1977.

No final do 1.º semestre de 1978, a OCDE revelou um conjunto importante de dados que confirmam comportamentos anteriores do mercado de emprego. Apesar da ligeira retoma em 1977, o nível de desemprego não se reduziu, continuando a apresentar tendência para estabilizar ou aumentar. Constatou-se igualmente que a retoma foi de curta duração, não conseguindo atingir um ritmo regular e auto-sustentado.

O quadro n.º 5 fornece-nos um bom elemento de partida para justificar a afirmação de que nos últimos 10 anos *a população em idade de trabalhar teve uma evolução bastante moderada e que o surto de desemprego terá essencialmente de ser visto do lado da procura de trabalho.*

Se observarmos a evolução da população em idade de trabalhar em relação à população total, verificamos que, entre 1950 e 1975, a relação activos-inactivos apresentou nos principais países da Europa capitalista tendência para diminuir. Apenas os Países Baixos e, menos nitidamente, a França revelaram comportamento diferente.

Esta conclusão tem de ser confrontada com um outro dado: para além da estrutura etária da população, constitui determinante básica do andamento da oferta de trabalho o perfil das taxas de actividade.

Taxas de actividade por sexos e grupos etários (percentagem)

[QUADRO N.º 6]

País	Masculina			Feminina			Total		
	15-24	25-54	55 +	15-24	25-54	55 +	15-24	25-54	55 +
RFA									
1961	87	97	56	75	44	18	81	68	34
1975	68	96	35	59	51	13	63	73	22
Reino Unido									
1961	75	98	25	71	41	5	73	69	13
1970	61	95	19	56	51	6	58	73	11
Itália									
1961	79	95	48	40	26	10	60	60	27
1971	66	94	37	41	31	8	54	62	21
França									
1962	66	96	55	47	43	23	57	69	37
1968	62	96	47	46	45	20	54	70	32
Países Baixos									
1960	76	98	54	56	17	7	36	57	30
1971	64	96	46	53	23	8	58	60	25
Bélgica									
1961	70	95	46	46	30	9	57	63	26
1970	62	95	39	48	36	7	55	65	21
Dinamarca									
1960	82	98	63	63	37	18	73	67	39
1974	65	95	50	58	69	21	62	82	34

Fonte: Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990, cit.

A evolução presente neste quadro n.º 6 permitir-nos-á dar um passo em frente na interpretação do emprego e das suas perspectivas na Europa-CEE. De um modo geral, poderemos constatar uma subida na taxa de actividade do grande grupo central da população em idade de trabalhar (25-64). Esta conclusão esconde, todavia, comportamentos bem diversos ao nível de sexos. Enquanto neste grupo se regista uma *estabilização ou até uma redução na taxa de actividade masculina, a taxa de actividade feminina registou uma subida generalizada e acentuada, com particular evidência para a Dinamarca, o Reino Unido e a República Federal Alemã.*

Um outro dado importante é a *queda das taxas de actividade nos dois extremos da vida activa*, reflectindo o prolongamento da escolaridade obrigatória e a adopção sistemática de sistemas de antecipação e flexibilidade da idade de reforma. *Evolução paralela quer na taxa de actividade masculina quer feminina.* Todavia, devemos referir dois comportamentos particulares. O primeiro revela que a redução da taxa de actividade nos primeiros grupos etários foi mais sensível na mão-de-obra masculina do que na feminina. O segundo revela também, de algum modo, as *discriminações que o mercado de emprego opera em relação à mulher.* A diminuição da taxa de actividade no escalão etário mais elevado favoreceu mais os homens do que as mulheres. Pode mesmo esperar-se para os próximos anos, uma certa insensibilidade da taxa de actividade feminina dos escalões terminais

perante a repercussão que se fará sentir do aumento recente da taxa de actividade nos escalões centrais.

Uma conclusão parece-me de avançar: *para além da sensibilidade das taxas de actividade a alterações meramente conjunturais, é um facto incontroverso que a evolução recente contém elementos estruturais directamente ligados a aspirações sociais profundas.* Não deixarão assim de constituir uma aberração teórica e política certas teses ou até propostas de política de emprego que assentam no afastamento da mulher do mercado de trabalho.

Aliás, a evolução acabada de sintetizar expressa *tendências que se afiguram importantes para compreender o que se espera dos anos 80:*

Tendência para uma queda de natureza estrutural da taxa de actividade dos grupos etários terminais.

Tendência para um amortecimento nos próximos anos do número de entradas de jovens no mercado de trabalho, em consequência do alongamento da escolaridade obrigatória. Acompanhada, porém, de uma elevação média do nível de qualificação. Evoluções que, embora descomprimindo ligeiramente as pressões dos jovens no mercado de emprego, começam já a colocar problemas de natureza estrutural bastante graves, pondo frontalmente em causa as tradicionais ligações entre o sistema de ensino e o mercado de trabalho.

A escolaridade crescente das mulheres, a terciarização da economia e as alterações nos valores e aspirações sociais permitem igualmente concluir, com Guy Caire, que a participação das mulheres no mercado de trabalho deixou de ser um acidente, para passar a ser a regra. As mulheres representam hoje, em média, mais de $\frac{1}{3}$ da população activa dos principais países da CEE (37,7 % na RFA, 38,8 % no Reino Unido, 35,9 % na França e apenas 28 % na Itália — o mesmo que em Portugal).

Ao nível sectorial registam-se discrepâncias sensíveis, nomeadamente nos países da CEE. Assim, enquanto na agricultura as mulheres representam no Reino Unido 20 % da população activa, na República Federal Alemã excedem a presença dos homens (53 %), enquanto na Bélgica ficam pelos 22 % e na Itália sobem a um terço. Já na indústria, onde a influência da exploração familiar não introduz obviamente factores de diferenciação apreciáveis, registam-se percentagens médias que variam entre os 26 % e os 30 %. Nos serviços, a participação feminina é superior nos serviços comunitários. Excede igualmente a dos homens, na RFA e no Reino Unido, no comércio, hotéis e restaurantes e nos bancos e seguros, situando-se apenas na casa dos 40 % (para estes sectores) na Bélgica e na Itália.

2. EMPREGO E PRODUTIVIDADE

Podemos agora passar para o comportamento da população activa e do emprego na Europa-OCDE, e em particular na zona da CEE.

Uma primeira conclusão significativa concerne à evolução da população activa e do emprego no período 1965-75: *em todos os países da Europa-OCDE, a população activa cresceu a ritmo superior ao do emprego.* Em oito países (RFA, Itália, Reino Unido, Irlanda, Áustria, Suíça, Grécia e Portugal) registou-se a estabilização da população activa e do emprego ou

a sua redução. Portugal e a Áustria foram os países que apresentaram taxas médias anuais de redução do nível de emprego mais elevadas (cerca de - 0,8). É de sublinhar que certos países, apesar da forte imigração verificada no período, sentiram quebra no nível de emprego (e na população activa) — casos da RFA, Reino Unido e Suíça. Exprimindo, por um lado, alterações nas taxas de actividade e comportamentos demográficos restritivos e, por outro, ritmos bastante elevados de crescimento da produtividade.

Os países com maiores taxas de expansão da população activa e do emprego foram a França, a Noruega, a Suécia, o Luxemburgo e a Bélgica.

Evolução da repartição da população activa por sectores — CEE, 1950-74

[QUADRO N.º 7]

Países	Agricultura			Indústria			Outros sectores		
	1950	1960	1974	1950	1960	1974	1950	1960	1974
Bélgica	11,1	8,7	3,7	46,9	46,8	41,2	42,0	44,6	55,1
Dinamarca	—	18,2	9,6	—	36,9	32,3	—	44,8	58,0
França	31,7	22,4	11,6	35,4	37,8	39,2	32,8	39,8	49,2
RFA	24,7	14,0	7,3	42,9	48,8	47,6	32,4	37,3	45,1
Irlanda	40,9	37,3	24,3	23,8	23,7	31,4	35,2	39,0	44,6
Itália	41,7	32,8	16,6	31,7	36,9	44,1	26,5	30,2	39,3
Luxemburgo	—	16,4	6,6	—	44,0	49,0	—	39,8	44,4
Países Baixos	14,3	11,5	6,6	41,4	40,4	35,5	44,3	48,2	57,9
Reino Unido	5,6	4,1	2,4	47,7	48,8	42,3	46,7	47,8	54,9

Fonte: «Pour le Plein Emploi et la Stabilité des Prix — OCDE-1977», in *Relatório McCracken*.

Algumas conclusões podem ser de imediato deduzidas. *Em primeiro lugar*, a aceleração generalizada do êxodo rural nos últimos vinte e cinco anos. A dimensão do fluxo de saída durante os anos 60 foi sensivelmente igual à verificada na década de 50, pelo que se intensificou a queda da posição relativa da população activa na agricultura.

Queda que nalguns países chegou a ser superior ao aumento do emprego nos outros sectores, tendo como contrapartida uma redução da taxa de actividade global. Trabalhadores saídos da agricultura não terão encontrado trabalho noutros sectores e deverão ter acabado por emigrar (caso da Itália) ou retirar-se do mercado de emprego. Se integrarmos esta evolução no comportamento global dos países da OCDE, podemos concluir que as alterações observadas ao nível europeu são comuns aos principais países capitalistas.

Efectivamente, o sector agrícola, que em 1965 detinha, no conjunto da OCDE, 17,3 % da população activa, desce para 11,8 % em 1975, exprimindo uma taxa anual média de decrescimento de 3,1 %. O sector industrial desce de 36,5 % para 35,3 %, mas o emprego evolui a uma taxa positiva, embora fraca (0,5 %). Finalmente, o sector terciário aumenta quase 7 pontos, passando de 46,2 % para 52,9 %, com um ritmo de crescimento anual médio de 2,4 %.

Em segundo lugar, há a registar diferenças significativas dentro da CEE quanto à estrutura (e sua evolução) do emprego por sectores. Assim, enquanto, num extremo, dois «velhos» capitalismos, Reino Unido e Bélgica

(o mesmo se poderá dizer dos Países Baixos), se aproximam dos limites inferiores admissíveis de população agrícola e aceleram a terciarização da economia e do emprego, reduzindo já o peso do emprego industrial, no outro extremo temos a Itália e, mais claramente, a Irlanda ainda com posições relativamente fortes do emprego agrícola e percorrendo a fase ascendente do emprego industrial, acompanhados por um impulso de igual intensidade nos restantes sectores. Em situações intermédias temos a França e o Luxemburgo, já com posições fracas no emprego agrícola, mas ainda no percurso ascendente do emprego industrial. A República Federal Alemã reduziu a metade, em catorze anos, o peso do emprego do sector agrícola (tal como todos os restantes países da CEE), mas estabilizou, nesse período, a posição relativa do emprego industrial.

Êxodo de mão-de-obra do sector agrícola — 1950-73 (taxas médias anuais de variação)

[QUADRO N.º 8]

Países	1950-60	1960-70	1970-73
França	- 3,9	- 3,8	- 4,2
RFA	- 3,3	- 4,0	- 4,8
Itália	- 1,9	- 5,3	- 4,0
Reino Unido	- 1,7	- 3,5	- 2,6

Fonte: *Relatório McCracken*, OCDE.

O quadro anterior confirma o que acabámos de dizer: a intensificação do êxodo rural nos principais países da CEE nos últimos catorze anos.

Em terceiro lugar, podemos concluir que o alargamento em volume da oferta de trabalho nos sectores industriais dos países mais desenvolvidos do Mercado Comum se ficou a dever basicamente às transferências sectoriais de mão-de-obra, à imigração e às variações das taxas de actividade.

Acréscimo da população activa não agrícola e factores explicativos da sua variação — 1950-73

[QUADRO N.º 9]

Países	Acréscimo médio anual	Percentagens de variação imputáveis aos factores			
		Variação da população em idade de trabalhar	Variações das taxas de actividade	Migração líquida	Transferência no sector agrícola
França (1954)	1,7	0,5	- 0,3	0,6	0,9
RFA (1960)	0,7	- 0,3	- 0,3	0,8	0,5
Itália (1954)	1,8	1,4	- 0,8	- 0,4	1,6
Reino Unido	0,6	0,4	0,2	- 0,1	0,1
Países Baixos	1,6	1,5	- 0,3	—	0,4

Fonte: *Relatório McCracken*, OCDE.

Podemos constatar uma quebra generalizada das taxas de actividade, compensada por variação positiva da população em idade de trabalhar, exceptuando a República Federal Alemã, por transferência do sector agrícola e por contributo importante das migrações na França e RFA. Neste último país, a migração líquida constitui mesmo o factor mais significativo da variação da população activa, excedendo mesmo o respectivo ritmo de crescimento anual. O que conduziu, como teremos oportunidade de ver noutro artigo, a uma posição bastante elevada dos imigrantes no conjunto da população activa.

Um outro dado que se afigura fundamental para compreender a evolução do nível de emprego concerne à evolução da produtividade e da relação custo de trabalho/custo de capital. Começaremos por ver a evolução da produtividade nas três sub-regiões da Europa capitalista.

Taxas de crescimento da produtividade — 1953-73

[QUADRO N.º 10]

Sectores	Sub-regiões					
	Europa do Norte		Europa ocidental		Europa do Sul	
	1963-53	1973-63	1963-53	1973-63	1963-53	1973-63
Agricultura	4,2	8,0	5,3	6,3	5,6	4,7
Indústria	3,8	6,2	4,0	5,1	4,7	7,1
Serviços privados	3,2	3,0	3,2	3,5	1,6	4,4
Serviços públicos	0,0	0,6	0,0	0,7	3,3	0,1
Total	3,3	4,3	3,7	4,3	4,7	5,9

Fonte: Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990, cit.

Os elementos contidos no quadro anterior constituem mais um elemento para o modelo explicativo da evolução do emprego e do desemprego ao nível europeu. A produtividade evoluiu nos últimos 20-25 anos a ritmos elevados, com clara aceleração nos últimos anos. Este comportamento exprime *uma prioridade da produtividade perante o emprego* que não levantou problemas, em termos de desemprego, perante as condições restritivas derivadas da evolução demográfica e das taxas de actividade. O que até exigiu, como sabemos, o recurso em larga escala às migrações (internas e externas). Evolução igualmente possível, em particular na indústria, devido ao desenvolvimento acelerado do progresso técnico, à elevação generalizada do nível de qualificação da força de trabalho, às economias de escala apoiadas na crescente especialização industrial. Segundo um estudo efectuado pelo Secretariado da Comissão Económica para a Europa — ONU, o crescimento da produtividade no período 1953-73 poderá ser imputado em 15 % ao processo de substituição capital-trabalho (incluindo a introdução do progresso técnico). Os restantes 85 % foram devidos ao efeito Verdoorn-Kaldor, que, de um modo geral, exprime o «enriquecimento» dos factores, em particular o resultante das economias de escala, no sector industrial. Este efeito amortece as consequências negativas no emprego

de uma redução a longo prazo do produto industrial. Permitir-nos-á estabelecer uma relação de tipo inverso à da chamada lei de Okun (que estabelece uma relação entre o ritmo de crescimento do produto e o ritmo de redução do desemprego). Por exemplo, uma queda na taxa de crescimento do produto industrial da ordem dos 5 % originará apenas uma queda de 1 % a 1,5 % na taxa de crescimento do emprego.

Daí que certos autores avancem o processo de substituição capital-trabalho como factor dominante na explicação do desemprego de origem estrutural.

Evolução da relação entre os custos do trabalho e os custos do capital — 1955-74 (1955-57 = 100)

[QUADRO N.º 11]

Países	1955-57	1959-61	1963-65	1967-69	1971-73
RFA	100	129	174	203	219
França	100	127	165	163	166
Reino Unido	100	96	110	101	97
Itália	100	142	161	204	216
Países Baixos	100	116	125	135	168
Bélgica	100	94	108	119	137

Fonte: Wim Driehuis. *Substitution du Capital au Travail, Évolution Technologique et Effets Sur l'Emploi*.

Nota — O custo do trabalho inclui salários e outras remunerações. O custo do capital inclui despesas de investimento e taxas de juro.

Apenas o Reino Unido conseguiu estabilizar a relação entre os custos do trabalho e os custos do capital. Todavia, estamos perante uma situação extremamente particular, já que, apesar desta evolução favorável dos custos salariais, o Reino Unido apresenta a taxa mais baixa de crescimento da produtividade no conjunto dos principais países da CEE. Comportamento que encontrará a sua explicação no processo de introdução do progresso técnico e na perda de posição nos mercados externos.

Na República Federal Alemã, França, Itália, Países Baixos e Bélgica, o custo do trabalho evoluiu mais rapidamente do que o custo do capital. Mais do que duplicou na RFA e na Itália, ainda que se sinta um amortecimento a partir de 1970.

Em França, porém, a relação estabilizou-se a partir de meados dos anos 60, enquanto a Bélgica e os Países Baixos iniciaram, no meio da década de 60, uma fase de aceleração do custo do trabalho.

Não se deverão retirar conclusões apressadas quanto aos factores explicativos da evolução do emprego e do desemprego. De facto, a substituição entre trabalho e capital não se poderá resumir à perspectiva neoclássica. Não será possível esquecer que trabalho e capital são complementares no processo produtivo, pelo que haverá que ter em consideração, não apenas o custo do trabalho ou do capital, mas a relação entre o custo da totalidade dos factores e o preço de custo total. Por outro lado, há que sublinhar que a substituição é fortemente condicionada pelas inovações, nomeadamente das que poupem mão-de-obra.

A alternativa perante a aceleração do custo do trabalho não será tanto a substituição, mas sim a intensificação da produtividade do trabalho.

Evolução da produtividade do trabalho nos principais países da CEE. Taxas de crescimento anual — 1960-73

[QUADRO N.º 12]

Países	Agricultura		Indústria		Outros sectores		Total	
	1969-60	1973-69	1969-60	1973-69	1969-60	1973-69	1969-60	1973-69
RFA	5,9	8,2	5,4	4,4	3,3	2,7	4,8	4,2
França	5,0	7,3	5,2	5,0	3,3	2,6	4,9	4,4
Reino Unido	5,6	7,4	3,3	3,9	0,9	1,7	2,3	2,7
Itália	9,0	5,7	5,8	3,8	4,2	2,4	6,5	4,2
Países Baixos	6,3	7,1	6,0	8,0	2,5	2,5	3,6	4,2

Fonte: Relatório McCracken, OCDE.

A produtividade do trabalho evoluiu a taxas elevadas, com excepção do Reino Unido. Os ritmos atingidos ficaram, todavia, aquém dos observados nos países europeus socialistas. *A evidenciar que a elevação do custo do trabalho não conduziu a substituições significativas de trabalho por capital, mas que terá, preferencialmente, pressionado a elevação da produtividade.*

Para compreender a evolução da produtividade não nos devemos esquecer que neste período se intensificou a saída de população activa de sectores de baixa para sectores de alta produtividade e se acelerou o processo de readaptação estrutural na indústria em consequência, nomeadamente, de uma maior especialização internacional. Já quanto à influência das economias de escala, perante as dimensões já praticadas, as dúvidas são maiores quanto ao papel desempenhado no comportamento da produtividade.

Um último elemento determinante do nível de emprego a que faremos referência, e para o qual podem ser transmitidos ganhos de produtividade, respeita à duração média do tempo de trabalho.

Apenas dispomos de elementos para os principais países da CEE e para a indústria transformadora.

Evolução do número de horas de trabalho semanais na indústria transformadora de alguns países da CEE — 1958-76

[QUADRO N.º 13]

Países	1958	1973	1976
RFA	45,5	42,8	41,4
França	45,3	43,6	41,6
Reino Unido	47,3	44,7	43,5
Países Baixos	48,8	43,0	41,3
Bélgica	43,3	37,6	35,8
Irlanda	44,9	42,2	41,5

Fonte: Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990, cit.

Dois conclusões parecem ser legítimas. A primeira é o reconhecimento imediato de que os ganhos de produtividade se não fizeram repercutir de maneira significativa na duração do tempo de trabalho. Em quinze anos

(1958-73), os trabalhadores dos seis países viram o tempo médio diminuir apenas 3,5 pontos. Enquanto em França, onde as condições de trabalho continuam a ser bastante pesadas, a duração média de trabalho apenas caiu 1,7 pontos, apesar de ter registado ritmos fortes de expansão da produtividade. Nos Países Baixos e na Bélgica caiu 5,8 e 5,7 pontos, respectivamente, situando-se a duração de trabalho neste último país a um nível ímpar no contexto europeu.

A segunda conclusão refere-se à evolução no período 1973-76, em que prematuramente poderíamos concluir por uma aceleração, queda de 1,5 pontos, em média, no conjunto dos três anos, na relação da duração do trabalho. Ora há que ter em consideração que *uma parte desta diminuição tem de ser imputada à diminuição do horário do trabalho por efeitos da recessão*.

Estamos agora em melhores condições para proceder a *uma síntese dos elementos explicativos do comportamento da população activa e do emprego expresso no gráfico 1*.

Se, entre 1965 e 1970, a evolução foi mais ou menos paralela, a partir de então o *gap* vai aumentando e tornando-se irregular. A partir de 1974 intensifica-se o desfasamento entre a evolução da população activa e do emprego, ampliando o desequilíbrio que em 1972 já dera os primeiros sinais de agravamento.

Tal comportamento poderá ser explicado e sistematizado a partir dos seguintes elementos:

No período 1965-75, a evolução da população em idade de trabalhar foi relativamente moderada. Aumentou o número médio de inactivos por cada activo.

No período 1960-74 registou-se uma queda das taxas de actividade global, determinada essencialmente pelo prolongamento da escolaridade obrigatória e redução e flexibilidade da idade de reforma.

Neste período observou-se uma subida generalizada das taxas de actividade feminina no grupo 25-54 anos. O acesso da mulher ao mercado de trabalho deixou de ser uma resultante conjuntural, para assumir características estruturais.

A entrada dos jovens no mercado de trabalho está a ter dificuldades crescentes de ordem qualitativa e quantitativa.

Aceleração da queda da posição relativa da população activa agrícola, na base de um êxodo rural de igual dimensão nos anos 50 e 60.

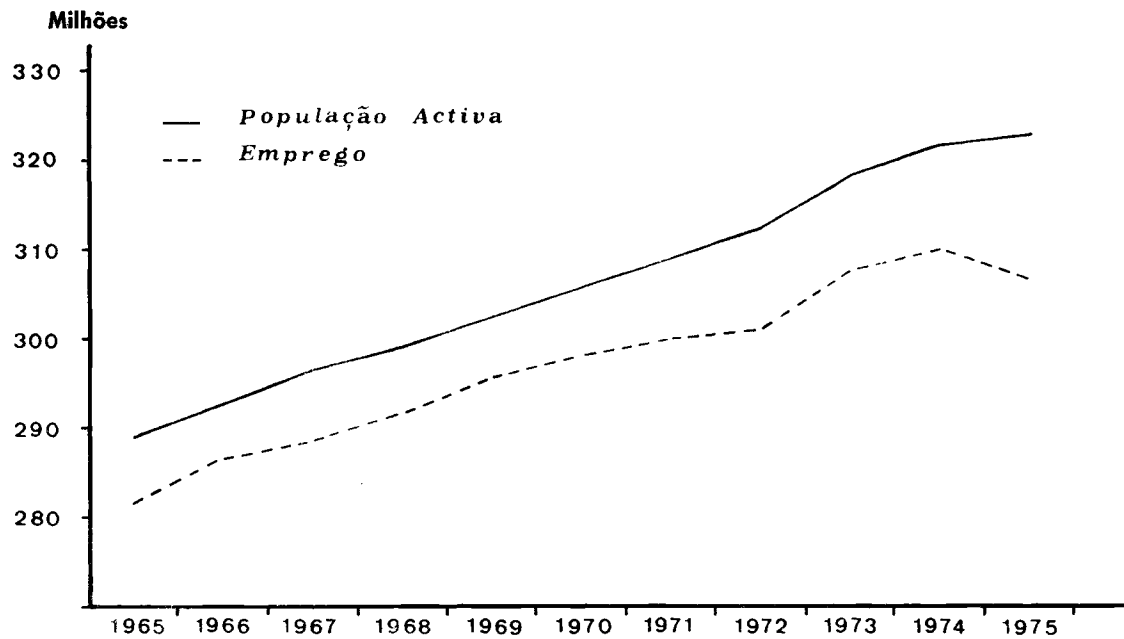
O alargamento da oferta de trabalho nos países industrializados, em particular nos da CEE, foi essencialmente determinado pelas transferências sectoriais de mão-de-obra, imigração e variações das taxas de actividade.

A produtividade cresceu nos últimos 20-25 anos a ritmos elevados, com clara aceleração nos últimos anos, estimulada por certa escassez de mão-de-obra, desenvolvimento acelerado do progresso técnico e da introdução da inovação, por uma elevação dos custos do trabalho em relação aos custos do capital e pelas economias de escala derivadas de uma crescente especialização internacional.

O crescimento da produtividade, em termos macroeconómicos, fica a dever-se essencialmente ao «enriquecimento» dos factores produtivos (efeitos Verdoorn-Kaldor).

Evolução da população activa e do emprego na zona da OCDE — 1965-1975

[GRÁFICO 1]



A elevação dos custos do trabalho em relação aos do capital não terá sido transmitida fundamentalmente ao processo de substituição trabalho-capital, mas terá antes funcionado como um estímulo à produtividade.

Os resultados da elevação da produtividade não se fizeram repercutir na duração do tempo de trabalho. A maior diminuição sentida nos últimos anos deve ser imputada basicamente à recessão.

3. DESEMPREGO

O desfasamento crescente entre as determinantes da procura e da oferta de trabalho tem conduzido ao agravamento do desemprego. As modificações no comportamento dessas determinantes tem evidenciado, por outro lado, uma dose elevada de insensibilidade aos curtos períodos de retoma verificados depois de 1974 e às medidas clássicas de estímulo da procura.

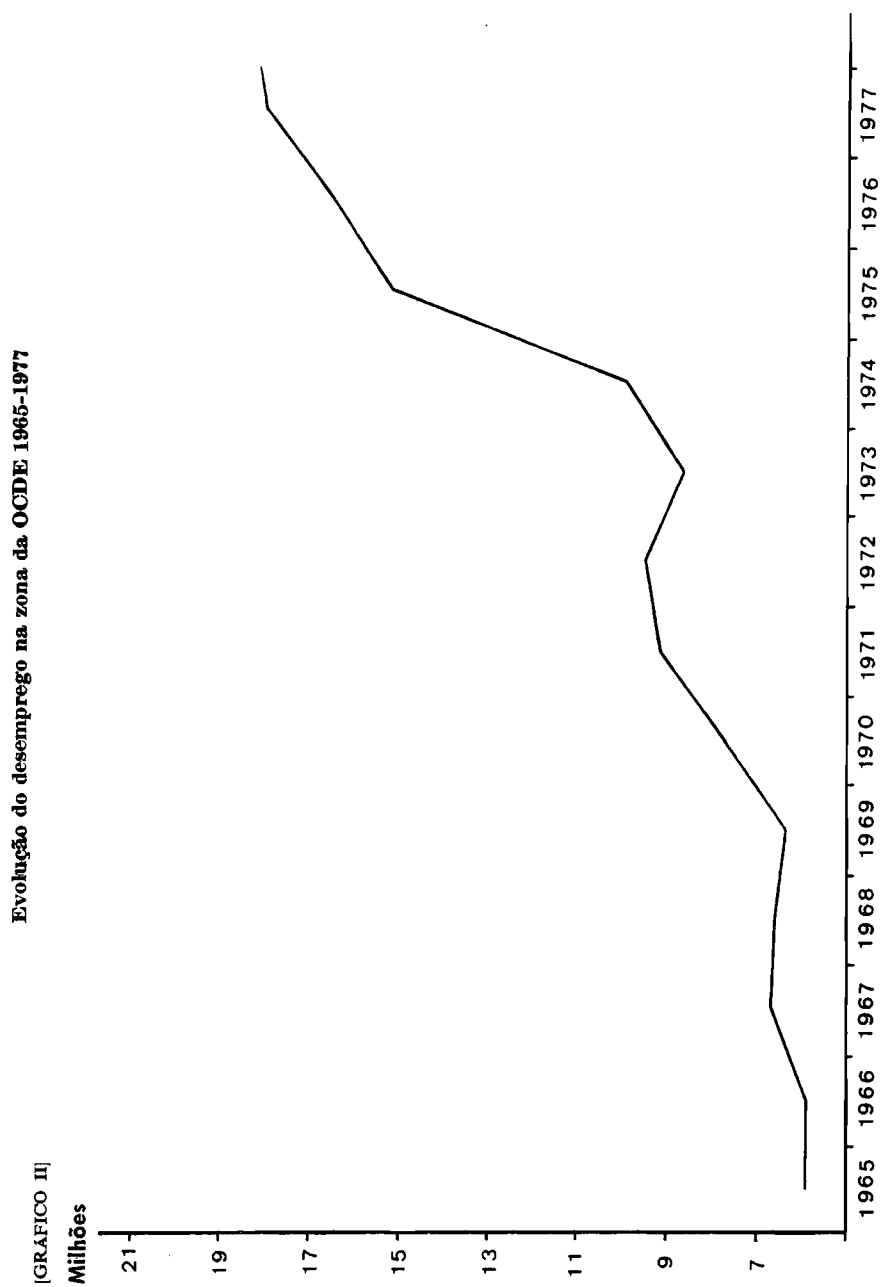
Vamos assim concluir este artigo com o tratamento de alguns dos mais significativos aspectos do desemprego.

Segundo dados recentemente divulgados pela OCDE, o número de desempregados na zona abrangida por esta organização terá atingido os 17,5 milhões nos princípios de 1978, quando um ano antes se cifrava em cerca de 17 milhões. E isto apesar das medidas adoptadas durante 1976 e 1977. A referência ao conjunto da OCDE servir-nos-á para evidenciar que o problema do desemprego na Europa, e em particular na CEE, não é um «fenómeno europeu». É, sim, um aspecto estrutural de todo o sistema capitalista que, articulado com a inflação e o desequilíbrio externo, coloca problemas totalmente novos à política económica e ao emprego. Questão que sai do âmbito deste artigo e que nos remeterá para o 3.º artigo desta série.

Como está presente no gráfico II, poderemos *identificar quatro fases* no comportamento do desemprego no período 1965-77:

- A primeira* abrange o período que vai de 1965 a meados de 1969 e caracteriza-se por uma estabilização do volume de desemprego em torno dos 6 milhões.
- A segunda* irá de meados de 1969 a meados de 1972 e corresponde a uma recessão relativamente curta, com uma expansão moderada do desemprego (atingindo valores oscilando entre os 8 e os 10 milhões), parcialmente travada durante a retoma observada entre o final do 1.º semestre de 1972 e o final do 1.º semestre de 1973.
- A terceira* é de rápida aceleração do desemprego, tem o seu início nos finais de 1973 e intensifica-se durante 1974, e mais acentuadamente em 1975, atingindo níveis que rapidamente quase triplicam os verificados nos anos 60.
- A quarta* tem o seu início nos finais de 1975 e corresponde a uma expansão moderada do volume de desemprego, que, embora situando-se entre os 16,5 e os 17,5 milhões, não apresenta sensibilidade às medidas de política económicas que têm vindo a ser adoptadas.

O desemprego atinge, assim, valores considerados impensáveis há meia dúzia de anos, situando-se no conjunto da OCDE entre 5 % e 5,5 % da população activa.



Apesar da retoma da procura a partir do 1.º semestre de 1975, o andamento do desemprego não revela sintomas favoráveis. Para além do facto de o desemprego não deixar de aumentar, há que tomar em consideração outros factores, que, não se exprimindo no desemprego, revelam, todavia, que a crise é ainda mais profunda do que a expressão de 17,5 milhões de indivíduos sem trabalho:

Redução de horários de trabalho;
Amortecimento no ritmo de crescimento da produtividade;
Abandono do mercado de trabalho;
Retorno à origem de trabalhadores imigrantes.

Colocado o quadro geral do sistema, passemos agora a nossa análise para o plano dos países da CEE.

Evolução da taxa de desemprego nos países da CEE — 1960-73
(médias por triénio)

[QUADRO N.º 14]

Países	1960-64		1970-73
RFA	0,7	1,0	0,8
Bélgica	2,1	2,1	2,1
França	0,7	1,0	1,6
Irlanda	5,1	5,0	6,1
Itália	7,0	5,8	5,7
Países Baixos	0,5	1,1	1,7
Reino Unido	1,7	2,0	2,9

Fonte: *Les Déterminants Structurels de l'Emploi et du Chômage*, cit.

A análise da tendência da taxa de desemprego no período 1960-73 revela uma conclusão bastante importante: *a elevação das taxas de desemprego é estrutural e inicia-se bem aquém da crise de 1974, recebendo a partir deste ano a influência de factores endógenos e exógenos que aceleraram a referida*

Evolução da taxa de desemprego nos países da CEE — 1973-77

[QUADRO N.º 15]

Países	1973	1974	1975	1976	1977(a)
RFA	1,0	2,2	4,1	4,1	3,7
Bélgica	2,4	2,6	4,5	6,1	5,8
França	2,1	2,8	4,1	4,4	4,8
Irlanda	5,9	5,7	8,0	9,4	9,6
Itália	3,5	2,9	3,2	3,7	3,9
Países Baixos	2,4	3,0	4,3	4,6	4,4
Reino Unido	2,5	2,5	3,8	5,2	5,9
Luxemburgo	0	0	0,2	0,4	0,3
Dinamarca	0,8	2,0	5,0	5,1	6,0
CEE	2,2	2,6	4,0	4,5	4,7

Fonte: A. Buzelay, *L'Amplitude Structurale et Européenne de l'Emploi en 1977*, Centre Européen Universitaire.

(a) Dados provisórios.

tendência. Exceptuando a Bélgica, a Itália e a RFA, que estabilizaram as suas taxas, os restantes países registam uma intensificação a partir de 1965. Todavia, quer a Bélgica quer a RFA serão dos países que maior impulso irão sentir na taxa de desemprego a partir de 1973.

A taxa de desemprego no conjunto da CEE não tem deixado de crescer, mesmo em 1977. Com excepção da República Federal Alemã, Países Baixos, Luxemburgo e Bélgica, que sentiram ligeiras reduções, nenhum dos restantes países do Mercado Comum conseguiu ainda ver uma atenuação das taxas de desemprego desde 1973. Irlanda, Reino Unido, Dinamarca e França continuam em fase de aceleração do desemprego.

Sublinhe-se que a CEE mais do que duplicou o desemprego em quatro anos e só em 1975 sobreu um acréscimo de quase 60 % (seria bom que os analistas ignorantes e os mal-intencionados convictos que se permitem produzir «teses» sobre os «malditos» anos de 1974 e 1975 em Portugal pudessem perceber e explicar este fenómeno). Neste ano, a Dinamarca mais do que duplicou o desemprego (130 %), a RFA duplicou, a Irlanda aumentou 75 %, a França e a Bélgica 65 %, o Reino Unido 55 % e os Países Baixos 40 %.

Este comportamento estrutural do desemprego é, aliás, acompanhado por evolução paralela da inflação.

Índice de doença económica (7 principais países da OCDE)

[QUADRO N.º 16]

Anos	Taxa de desemprego	Taxa de inflação	Índice de doença económica
1959	3,8	1,2	5,0
1960	3,4	1,7	5,1
1961	3,6	1,6	5,2
1962	3,1	2,1	5,2
1963	3,2	2,3	5,5
1964	2,9	2,0	4,9
1965	2,7	2,6	5,3
1966	2,5	3,2	5,7
1967	2,8	2,8	5,6
1968	2,7	4,0	6,7
1969	2,6	4,9	7,5
1970	3,1	5,6	8,7
1971	3,7	5,0	8,7
1972	3,7	4,4	8,1
1973	3,2	7,7	10,9
1974	3,7	13,4	17,1
1975	5,4	11,1	16,5
1976	5,3	8,1	13,4
1977	5,5	7,7	13,2

Fonte: Relatório McCracken, 1977.

Nota — O «Índice de doença económica» é um indicador global e rudimentar calculado segundo uma técnica bastante simples, mas que pretende evidenciar a degradação da situação económica nos anos mais recentes.

Por agora limitar-nos-emos a assinalar o facto: inflação e desemprego deixaram há muito de evoluir com sinais contrários. Desde 1965 que o «doente» tem visto agravarem-se os seus males. Teremos oportunidade de noutro artigo levantar a problemática teórica e a situação de impotência que

tal evolução determina à política económica. Não estamos na época dos simples «acidentes de percurso».

Tentando avançar mais um pouco na recolha, sistematização e análise de informação sobre a evolução recente do desemprego, ocupar-nos-emos de seguida da desagregação, por sexos, das variações médias anuais da população activa, do emprego e do desemprego nos principais países da CEE no período 1964-75.

Variação média anual, por sexos, da população activa, emprego e desemprego nos principais países da CEE — 1964-75

[QUADRO N.º 17]

Países	Emprego		Desemprego		População activa	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
RFA	29 000	1 900	4 850	14 600	33 850	16 500
Bélgica	130	18 400	1 300	2 730	1 430	21 130
França	69 750	144 600	11 140	9 500	80 890	154 100
Itália	— 23 800	— 6 100	—15 800	2 500	—39 600	— 3 600
Reino Unido	—116 800	79 000	35 300	3 300	—81 500	82 300
Total	— 41 720	237 800	36 790	32 630	— 4 930	270 430
Homens e mulheres	196 080		69 420		265 500	

Fonte: *Overall Economic Perspective for the ECE Region up to 1990*, cit.

A confirmar conclusões anteriores, podemos referir a expansão significativa do emprego feminino enquanto o desemprego afectou de modo irregular homens e mulheres ao nível de país.

No conjunto dos principais países da CEE poder-se-á afirmar que o emprego feminino teve uma evolução positiva, ao contrário do registado no emprego masculino no Reino Unido e na Itália.

Também nesse conjunto de países, registe-se que o desemprego afastou, em média por ano, um número não muito diferente de homens e mulheres. Deverá apontar-se a RFA como exemplo de economia em que as mulheres foram afastadas do mercado de trabalho em número muito superior ao dos homens. O que poderá levar a admitir tratamento discriminatório em relação à mulher.

Aliás, generalizando a análise, poderemos dizer que o desemprego de mulheres e jovens tem ocupado entre 60 % e 70 % do desemprego total. Todavia, a evolução dos anos mais recentes está a revelar um dado decisivo: *o principal elemento discriminatório no acesso ao trabalho por parte de desempregados está a ser agora a idade, e não o sexo, como até há pouco se verificava.*

Um outro elemento complementar que se nos afigura fundamental para a análise do desemprego é a relação entre desemprego e nível de utilização da capacidade confrontada com o nível de desemprego nos períodos de alta conjuntura.

Este quadro fornece-nos uma informação preciosa: *num período de desasseis anos, os principais países da CEE sentiram nos três anos de alta*

conjuntura uma evolução crescente da taxa de desemprego. Isto é, um período de alta conjuntura quanto à evolução do PIB e do produto industrial vai sendo conseguido à custa de taxas de desemprego cada vez mais elevadas, o que, do ponto de vista teórico, se afigura de particular interesse. A pressão da procura vai evidenciando menor capacidade de acção sobre o emprego. Cada fase descendente do ciclo inicia-se com taxas de desemprego sucessivamente superiores. Daqui resulta que o ponto de alta conjuntura vai ficando cada vez mais afastado do «pleno emprego».

Evolução da taxa de desemprego nos principais países da CEE nos anos de alta conjuntura (1960-76)

[QUADRO N.º 18]

Países	1960-65		1966-70		1971-76	
	Ano de alta conjuntura	Taxa de desemprego	Ano de alta conjuntura	Taxa de desemprego	Ano de alta conjuntura	Taxa de desemprego
RFA	1965	0,5	1970	0,6	1973	1,0
Bélgica	1965	1,7	1970	1,8	1973	2,2
França	1964	1,1	1969	1,6	1973	2,0
Itália	1962	2,9	1970	3,1	1973	3,4
Reino Unido	1964	1,4	—	—	1973	2,3

Fonte: OCDE.

Estudos recentes da OCDE evidenciam, por outro lado, a existência de uma correlação elevada entre a pressão da procura, o nível de utilização da capacidade e o crescimento da taxa de desemprego.

Também no que concerne à duração, a evolução do desemprego se tem vindo a deteriorar.

Nos principais países da CEE, a taxa de desemprego durável (acima dos seis meses) duplicou de 1965-70 a 1970-75, e isto apesar de se considerar que o desemprego de longa duração está normalmente subavaliado. Não deixará de ser preocupante verificar que, nos países em que o desemprego de longa duração declinou ou diminuiu, a taxa de actividade dos trabalhadores idosos também se reduziu, exprimindo o seu afastamento do mercado de trabalho, a confirmar que a idade passou a ser o principal elemento discriminatório. Nalguns países estão a verificar-se situações como esta: o chefe de família sai do mercado de trabalho e é substituído no desemprego pelos seus filhos jovens!

A concluir esta breve análise do comportamento do desemprego ao nível dos principais países da CEE, acrescentaremos um outro dado ilustrativo das profundas alterações sentidas nos últimos anos no mercado de trabalho. É a constatação de que, *quando o desemprego aumenta, o número de ofertas de emprego por satisfazer tende a diminuir menos rapidamente do que em momentos anteriores*. Exprime-se assim um desequilíbrio qualitativo no mercado de emprego, significando que uma parte dos empregos criados não reduzem o desemprego e permanecem vagos.

Tal como fizemos em relação à evolução da população activa e do emprego, tentaremos ver os *aspectos mais salientes* quanto ao comportamento do desemprego:

- O problema do desemprego não é específico da Europa capitalista, pois abrange actualmente todo o sistema.
- A evolução do desemprego não está a ser sensível ao tipo de medidas de política económica adoptadas.
- A dimensão visível do desemprego não evidencia a globalidade do problema, já que existem outros factores (redução de horários de trabalho, quebra na produtividade, abandono do mercado de trabalho, retorno de trabalhadores imigrantes) que amortecem o agravamento do desemprego.
- A questão do desemprego é estrutural, inicia-se antes da recessão de 1974 e é acompanhada por evolução paralela da inflação.
- A CEE não tem visto deixar de crescer o desemprego, tendo a taxa de desemprego mais do que duplicado em quatro anos.
- O mercado de trabalho na RFA revela indícios de tratamento discriminatório no desemprego em relação à mulher.
- Ainda que o desemprego de jovens e de mulheres ocupe 60 % a 70 % do desemprego, recentemente o principal factor de discriminação nos desempregados passou a ser a idade.
- O estímulo da procura tem exercido uma acção débil sobre o emprego, com taxas de desemprego cada vez mais elevadas nos sucessivos períodos de alta conjuntura.
- Verifica-se uma correlação forte entre a pressão da procura, o nível de utilização da capacidade e a taxa de desemprego.
- O desemprego apresenta tendência para uma duração cada vez maior, tendo duplicado entre 1965-70 e 1970-75.
- A longa duração do desemprego está a afectar basicamente os trabalhadores idosos.
- Tem-se agravado o desequilíbrio qualitativo no mercado de trabalho, verificando-se que parte dos empregos criados não são preenchidos ou são-no com grandes atrasos.

Junho de 1978.