
NOVAS ESTRATÉGIAS COMUNITÁRIAS NO DOMÍNIO DO EMPREGO: (IN)EFICÁCIA NA CRIAÇÃO DE EMPREGO? OU O “FANTASMA” DE KEYNES RESSUSCITADO?

**ISABEL COSTA LEITE
PAULO VILA MAIOR**

RESUMO

O artigo inicia-se com a apresentação das diversas medidas que, desde o Tratado de Amesterdão e passando por sucessivas iniciativas que culminaram com o Conselho Europeu de Lisboa, inscreveram o objectivo do emprego na agenda do processo de integração europeia. De seguida os autores alicerçam uma análise crítica das prioridades definidas neste domínio. Salientam-se as incoerências visíveis entre os traços keynesianos subjacentes à estratégia comunitária de emprego e o modelo político-económico da União Económica e Monetária, filiado numa tradição antagónica de monetarismo. A avaliação feita pelos autores é a de que faltam instrumentos poderosos para concretizar com eficácia uma estratégia comunitária (e mesmo nacional) de promoção do emprego, tendo em vista as limitações orçamentais e os constrangimentos resultantes da União Económica e Monetária. Os autores apontam para a seguinte conclusão: por detrás da aparência de regresso ao keynesianismo esconde-se, afinal, uma simples miragem.

ABSTRACT

The authors stress several measures undertaken, since the Amsterdam Treaty until the European Council of Lisbon in March 2000, with the aim of ascribing the goal of employment to the agenda of European integration. After this brief overview, the authors make a critical assessment of such supranational strategy, underlying the notorious incoherence between the keynesian characters underneath the supranational strategy of employment creation and the political economy of Economic and Monetary Union, where the monetarist paradigm is hegemonic. The authors argue the EU strategy (and even national strategies) for employment is faced with severe constraints, given the fact that both the EU and its member states are limited by the budgetary ceilings and the fiscal policy constraints imposed by Economic and Monetary Union. For the authors, the obvious conclusion is that beyond the appearance of a Keynesian resurgence lies a mere mirage.

NOVAS ESTRATÉGIAS COMUNITÁRIAS...

1. A redução da taxa de desemprego deixou de ser considerada uma questão nacional a partir do momento em que se entrou na segunda fase da União Económica e Monetária, em Janeiro de 1994. A concretização dos objectivos previstos para o período 1994-1998, nomeadamente o respeito pelos critérios de convergência já estabelecidos no Tratado da União Europeia, deveria ser acompanhada por uma especial atenção dada à questão do desemprego. A preocupação nesta matéria assumiu uma forma generalizada, o que alertou para a necessidade de se proceder a uma acção coordenada entre os Estados membros e atingir objectivos definidos a nível comunitário.

272

2. O Conselho Europeu de Essen, realizado nos dias 9 e 10 de Dezembro de 1994¹, tornou possível a adopção de recomendações, em matéria de emprego, a aplicar devidamente pelos Estados membros na condução das suas políticas nacionais. Ficou, igualmente, estabelecido que a partir de Dezembro de 1995 seria apresentado ao Conselho Europeu um relatório sobre os avanços verificados em matéria de trabalho, devendo os Estados empreender acções que facilitassem a criação de oportunidades de emprego através do incentivo à formação profissional, formação contínua e ao longo da vida activa, medida esta especialmente dirigida aos jovens; criação de emprego através de uma organização mais flexível do trabalho, nomeadamente por meio de incentivos de política salarial (tendo em conta que os aumentos salariais devem ser inferiores à taxa de crescimento da produtividade); iniciativas, locais e regionais, em novas áreas como o ambiente e os serviços sociais; diminuição dos custos extra salariais; reforço da eficácia da política de emprego; atribuição de prioridade aos grupos mais atingidos, como jovens, desempregados de longa duração, mulheres desempregadas e trabalhadores idosos.

A determinação em reduzir a taxa de desemprego coincidiu com o ano em que a Europa Comunitária atingiu a taxa mais elevada desde 1990, correspondendo a uma taxa de 11% para a Europa dos quinze, sendo a taxa de 11,5% para a Europa dos onze (os Estados membros que vieram a entrar na União Económica e Monetária numa primeira fase, tendo a Grécia aderido em 2001). Esta taxa de desemprego mostrava-se preocupante não apenas no que se refere à situação económica e social comunitária mas também quando é necessário reforçar a competitividade europeia perante, sobretudo, os Estados Unidos da América e o Japão, como principais parceiros comerciais. No mesmo ano de 1994, verificaram-se taxas de desemprego de 6% nos EUA e 3% no Japão².

¹ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Essen, 9 e 10 de Dezembro 1994.

² Eurostat, A Europa dos Quinze: Números-Chave, Edição 2000, p.18.

3. As preocupações manifestadas em Essen voltaram novamente a surgir no Conselho Europeu de Dublin, em 13 e 14 de Dezembro de 1996. A luta contra o desemprego passava a ser considerada uma responsabilidade dos Estados membros, estando porém directamente associada a uma prioridade comunitária. Foi, neste sentido, adoptada a "Declaração de Dublin sobre o Emprego" em que se defende uma estratégia macro-económica para o crescimento económico e emprego, modernização dos mercados de bens e serviços, eficácia do mercado de trabalho e investimento nos recursos humanos, sistema fiscais e protecção social indutores da criação de postos de trabalho. Para proceder ao acompanhamento das medidas adoptadas nos Estados membros, foram criados dois novos comités: o Comité do Emprego e do Mercado de Trabalho e o Comité da Política Económica³.

4. A Conferência Intergovernamental, iniciada em 26 de Março de 1996, concluiu a sua missão de revisão do Tratado da União Europeia ao inserir um capítulo dedicado ao emprego. Efectivamente, o Tratado de Amesterdão, aprovado em 17 de Junho de 1997, confirmou a necessidade de se institucionalizar uma política de emprego. Os Estados membros passam a conduzir a política nacional integrada num quadro estratégico comunitário pelo que se comprometem a "(...) desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego e, em especial, em promover uma mão-de-obra qualificada, formada e susceptível de adaptação, bem como mercados de trabalho que reajam rapidamente às mudanças económicas (...)" – de acordo com o art.º 125º, o que vai de encontro ao objectivo de criação de um elevado nível de emprego⁴.

5. A partir de relatórios apresentados pelo Conselho e pela Comissão sobre a evolução da situação do emprego nos Estados membros, serão dirigidas as necessárias orientações a ter em conta na condução da sua política interna. Outra medida introduzida consiste na apresentação de relatórios pelos próprios Estados membros em que referem os mecanismos utilizados na política de emprego a que seguem, quando justificadas, as recomendações do Conselho. No final, será elaborado um relatório global sobre a situação do emprego na Comunidade (art.º 128º). Convém salientar que não está prevista a harmonização das legislações em matéria de política de emprego devendo apenas proceder-se à troca de informações e de experiências no sentido da promoção do emprego em todos os Estados membros (art.º 129º).

6. O Conselho Europeu de Amesterdão adoptou uma resolução relativa ao Crescimento e ao Emprego que, associada ao Pacto de Estabilidade e

³ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Dublin, 13 e 14 de Dezembro de 1996.

⁴ Cfr. art.º 2º TUE e art.º 2º do Tratado de Roma.

Crescimento adoptado aquando da Cimeira de Dublin, poderá criar as condições favoráveis para o crescimento económico e novas oportunidades de emprego. Mais uma vez, foi atribuída aos Estados membros a missão de promover a mão-de-obra qualificada e susceptível de adaptação assim como mercados de trabalho flexíveis que reajam rapidamente às mudanças económicas tendo como finalidade a competitividade global da União Europeia e combater o desemprego. Os Estados deverão, assim, reduzir os encargos fiscais que incidem sobre o trabalho, restringir as despesas públicas de forma a fomentar o investimento em capital humano, a investigação e desenvolvimento, a inovação e as infra-estruturas fundamentais no aumento da competitividade⁵.

274

7. No seguimento das orientações do Tratado de Amesterdão, diversos programas comunitários foram adoptados. O programa EQUAL, financiado pelo Fundo Social Europeu, associa a vertente da luta contra a discriminação com a criação de novas oportunidades de emprego. Assim, as suas prioridades dirigem-se à criação de facilidades de integração ou regresso ao mercado de trabalho, criação de emprego nas áreas urbanas e rurais; formação ao longo da vida activa permitindo a adaptabilidade; criação de flexibilidade na organização do trabalho. Um outro programa promovido pela Comissão – Compromisso local para o emprego B5-5030 – apoia a concretização de medidas que tenham como finalidade a criação de emprego e postos de trabalho de acordo com as orientações da política comunitária de emprego⁶.

8. A partir de 1999, todos os mecanismos comunitários utilizados na promoção do desenvolvimento regional passaram a assentar em critérios que assentam na criação de empregos e na manutenção de empregos duradouros, na reinserção dos desempregados no mercado de trabalho e na formação profissional contínua. Neste sentido, os Regulamentos relativos aos Fundos Estruturais foram alterados em Julho de 1999 de acordo com as novas orientações⁷. No Regulamento 1260/1999⁸, relativo aos objectivos comunitários, a Comunidade Europeia propõe-se, através do art.º 3, apoiar a adaptação e a modernização das políticas e dos sistemas de educação, de formação e de emprego. Numa acção concertada, os Quadros Comunitários de Apoio para o período 2000-2006 têm igualmente em consideração todos

⁵ Conclusões da Presidência, Conselho Europeu de Amesterdão, 16 e 17 de Junho de 1997.

⁶ <http://www.eurodesk.org/euinfo/show.asp>.

⁷ FEDER – Regulamento n.º 1783/1999, 12 de Julho, JOCE L 213, 13.08.99; FSE – Regulamento n.º 1784/1999, 12 de Julho, JOCE L 213, 13.08.99; FEOGA – Regulamento n.º 1257/1999, 17 de Maio, JOCE L 160, 26.06.99.

⁸ Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, 21 de Junho, JOCE L 161, 26.06.99.

os objectivos decorrentes do Tratado de Amesterdão no que se relaciona com a política de emprego conduzida pelos Estados membros⁹.

9. O Conselho Europeu de Lisboa, realizado em 23 e 24 de Março de 2000, veio dar um novo incentivo à criação de emprego, considerando-o como "um objectivo estratégico para a próxima década"¹⁰. Apesar de considerar que a União Europeia se depara com "as melhores perspectivas macro-económicas desde há uma geração", não deixa de salientar que ainda se encontram no desemprego mais de 15 milhões de europeus, sendo a taxa de emprego ainda baixa e com uma "insuficiente participação das mulheres e dos trabalhadores mais idosos no mercado de trabalho". Estabelecendo uma estratégia global, a União Europeia deve recorrer aos recursos da nova sociedade de informação por forma a reforçar a competitividade e a inovação; deve também investir na formação e combater a exclusão social, recorrendo a políticas macro-económicas que permitam um crescimento sustentado. A coordenação/orientação dirigida pelo Conselho Europeu deverá igualmente permitir que se verifiquem progressos e uma desejável taxa de crescimento económico de cerca de 3% nos próximos anos.

10. No seguimento da nova política comunitária, foi já adoptada uma Decisão do Conselho¹¹ que estabelece as necessárias orientações a seguir pelos Estados membros. De facto, considerando o pleno emprego e o reforço da coesão social como o objectivo global da política social e laboral da União Europeia, os Estados membros devem orientar as suas políticas respeitando os mesmos quatro pilares presentes na nova estratégia comunitária de acção: a) melhorar a empregabilidade; b) desenvolver o espírito empresarial e a criação de emprego; c) incentivar a adaptabilidade das empresas e dos seus trabalhadores; d) reforçar as políticas de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres. O objectivo da política de emprego é atingir, até 2010, uma taxa de emprego de 70% em termos globais e superior a 60% para as mulheres. Simultaneamente, devem ser fomentadas estratégias de aprendizagem ao longo da vida, permitindo uma adaptação à sociedade do conhecimento. Estes objectivos dependerão de uma efectiva colaboração entre os Estados e os parceiros sociais.

11. Na mesma data, e no seguimento dos quinze relatórios de execução relativos ao ano 2000, o Conselho adoptou uma Recomendação¹², dirigida

⁹ Para o caso português, cfr. Programa Operacional do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social – III Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006. [http:// europa.eu.int/comm/employment_social](http://europa.eu.int/comm/employment_social).

¹⁰ Projecto de Conclusões da Presidência – Lisboa, 23-24 de Março de 2000, p. 1.

¹¹ Decisão do Conselho 2001/63/CE, de 19 de Janeiro de 2001 (relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados membros em 2001), JOCE L22, 24.01.2001, p.18.

¹² Recomendação do Conselho 2001/64/CE, de 19 de Janeiro de 2001, JOCE L 22, 24.01.2001, p.27.

aos Estados membros, sobre a execução das suas políticas de emprego. Fazendo referência aos problemas de desempenho verificados em cada Estado, o Conselho procedeu às necessárias orientações nas diversas áreas de intervenção¹³.

12. Considerando o percurso comunitário em matéria de política de criação de emprego mostra-se de todo o interesse analisar a sua eficácia. Recorrendo aos dados estatísticos apresentados pelo Eurostat, a situação comunitária revela uma descida da taxa de desemprego em Abril de 2001. Assim, comparando com as taxas de anos anteriores, verifica-se uma redução progressiva de 11% em 1994 para 7.6% em 2001 (UE15) e de 11.5% para 8.3% (EUR11) no mesmo período.

Quadro I: Evolução da taxa de desemprego

	1994	1996	1998	2000	2001 (Abril)
Europa 15	11	10.8	10	8.4	7.6
Europa 11	11.5	11.5	11	9	8.3

Fontes: Eurostat, A Europa dos Quinze: Números-Chave, edição 2000, p.18.
Eurostat, n.º 61/2001, 06.06.2001 (<http://europa.eu.int/eurostat>).

13. Importa, no entanto, fazer uma análise cuidada a esta evolução do desemprego nos Estados membros, sem que nos deixemos iludir pela aparência dos factos. Não é aceitável que se estabeleça directamente uma relação de causa e efeito entre a evolução positiva registada na taxa de desemprego e o funcionamento da estratégia comunitária de criação de emprego. A teoria económica mostra-nos que as evoluções no plano do desemprego são consequência mais de ajustamentos por parte dos agentes económicos do que propriamente resultado de estímulos proporcionados por políticas macro-económicas orientadas para a promoção do emprego. Existe uma convicção quase unânime, entre os cultores da ciência económica, de que o modelo das expectativas racionais (como complemento de uma teoria monetarista que é hoje dominante como explicação dos factos económicos contemporâneos) é o melhor espelho para avançar uma explicação para a evolução do desemprego. A taxa natural (ou estrutural) de desemprego acaba, no longo prazo, por ser insensível a oscilações da taxa de inflação, justamente porque os agentes económicos conseguem-se antecipar (e incorporar os efeitos) de inflações surpresa que sejam ditadas

¹³ As orientações dirigidas a Portugal prendem-se com a estratégia global de aprendizagem ao longo da vida, nomeadamente a necessidade de reduzir o abandono escolar e o reforço da qualidade de ensino e formação; reduzir a carga administrativa sobre as empresas e criar emprego no sector terciário; obtenção de compromissos por parte dos parceiros sociais em áreas como a organização do trabalho, a adaptação das relações laborais e a formação contínua; garantir a conciliação da vida profissional e familiar, aumentar o número de estruturas de apoio a crianças, promover o equilíbrio entre homens e mulheres. Cf. JOCE L 22, 24.01.2001, p.35.

na sequência de uma certa política económica adoptada pelas autoridades governamentais¹⁴.

14. Serve esta incursão pela teoria económica apenas para levantar o véu quanto ao discurso oficial que nos pretende assegurar que os bons resultados relacionados com a diminuição da taxa de desemprego têm a sua origem na estratégia delineada a nível comunitário. Não negamos que possa haver alguma interferência. Ela terá que ser demonstrada empiricamente, o que até agora não foi feito. O que queremos sublinhar é a sonegação da teoria económica prevalecte, que desmonta o quadro mental que suporta as declarações políticas que olham para uma actuação concertada, à escala nacional, como a panaceia para curar o mal do desemprego. A teoria é a demonstração de que a prática que tem vindo a ser seguida mais não será do que simples retórica para mascarar uma situação que é gerida pelos mecanismos do mercado, sem que a actuação das entidades governamentais (sejam elas nacionais ou supranacionais) possa interferir com eficácia neste vector. Como adiante será posto em destaque, pode dar-se o caso que uma política de emprego gizada pelas autoridades públicas tenha o condão de tornar a situação de desemprego ainda pior.

15. Não vamos adentrar mais na discussão teórica em torno da confrontação entre a escola monetarista (com o apoio da teoria das expectativas racionais) e a escola neo-keynesiana. Tal discussão é em si mesma intrincada e não é tempo para nesse artigo nos debruçarmos sobre ela¹⁵. Em todo o caso, queremos alertar o leitor para o pressuposto que informa a análise crítica que doravante será feita em relação à estratégia comunitária de emprego. A fundamentação teórica desta análise crítica busca os seus rudimentos na escola monetarista. Não se pense que o fazemos por simples mister de um capricho pessoal. A escolha desta âncora teórica justifica-se por duas ordens de razão. Porque, a seu tempo será demonstrado, o processo de integração europeia está amplamente dominado pela União Económica e Monetária (UEM), que por sua vez tem uma nítida inspiração monetarista¹⁶. Mas também devido à observação da realidade, que nos permite equacionar um quadro de globalização em que a interdependência económica entre os países é tão acentuada que daí resulta uma diminuição do poder exercido pelos governos nacionais. Tal quadro é íntimo da análise teórica que os monetaristas fazem, partindo esta premissa da realidade que mais não é do que uma observação de factos que não podem ser escamoteados.

¹⁴ Friedman (1967: 1-17) e Phelps (1968: 678-711).

¹⁵ Avelãs Nunes (1991).

¹⁶ Vila Maior (1999).

16. Passando aos factos (e deixando a interpretação conceptual para a parte final deste artigo), a primeira tarefa a que metemos ombros é a de qualificar o esforço empreendido ao nível supranacional para que a Europa comunitária passasse a estar dotada de algo semelhante a uma política de emprego. Será esta uma estratégia consistente com o enquadramento da integração europeia? Será uma estratégia destinada a apresentar resultados verdadeiramente eficazes?

O primeiro aspecto que merece ser salientado prende-se com a *natureza* da estratégia de criação de emprego que está a ser dinamizada ao nível comunitário. Anteriormente ficou enfatizado que se trata de uma simples coordenação de esforços entre os Estados membros, que reunidos no Conselho tratam de alinhar as respectivas políticas de emprego por uma determinada bitola de afinidade. Não quer isto significar que tenhamos uma genuína política comunitária de emprego. Longe disso. Esta é uma matéria que ainda continua, no essencial, na esfera de competências dos Estados membros¹⁷. A alteração verificada localiza-se na predisposição das autoridades governamentais dos Estados membros para coordenarem esforços com o intuito de alcançarem determinados resultados - no caso vertente, a diminuição do desemprego que a todos aflige.

Por conseguinte, estamos em presença de um mero instrumento de coordenação. Em termos conceptuais, tal utensílio é bem menos ambicioso do que a concretização de políticas comuns que sejam genuinamente supranacionais. Através da coordenação de esforços apenas se pode afirmar que os Estados membros estão disponíveis a discutir em conjunto os seus problemas de desemprego, para que em comum haja soluções adiantadas para combater os problemas específicos que afligem cada Estado membro. Na prática, o Conselho não pode emitir mais do que insípidas recomendações aos Estados membros. Como tal, tendo em conta a natureza jurídica das recomendações¹⁸, os Estados que são alvo das recomendações podem-se desviar do seu conteúdo quando no terreno decidem pôr em prática uma determinada política orientada para a promoção do emprego. Se assim é, pergunta-se: qual o interesse desta coordenação de esforços?

A questão em apreço traz para a discussão dois importantes qualificativos da estratégia de criação de emprego promovida pela Europa comunitária. Por um lado, se se quisesse impulsionar uma estratégia mais eficaz, no sentido de criar as condições para incentivar o emprego, decerto que a ambição aconselharia que os Estados membros aceitassem ir mais longe e

¹⁷ Vila Maior (1997: 197-202).

¹⁸ Pinto Cardoso, Costa Leite et al. (2000: 229).

arrepiassem caminho a um instrumento que não a mera coordenação baseada na formulação de recomendações. Não houve vontade política para ir mais longe, apesar de ser ambiciosa a retórica das instituições comunitárias e de alguns governos nacionais no sentido de estimular o combate ao desemprego através de uma actuação supranacional. Uma vez mais as intenções saíram derrotadas pelo realismo que é omnipresente nos avanços do processo de integração europeia¹⁹.

A segunda observação prende-se com o grau de eficácia da mencionada estratégia comunitária de combate ao desemprego. Se os instrumentos escolhidos para tornar operacional esta estratégia "supranacional" são tão tímidos, tão escassamente talhados para tornar aquela estratégia em algo de eficaz, porque motivo se continua a pô-la em prática? Parece que estamos na presença de um desfasamento incompreensível. Na verdade, numa situação limite, um Estado membro pode empreender isoladamente a sua estratégia nacional de emprego, voltando as costas à recomendação emitida pelos seus pares no Conselho. Estamos em crer que este cenário poderá corresponder a muitas situações concretas, porquanto não se pode ignorar a diversidade estrutural entre os Estados membros no que diz respeito aos respectivos mercados de trabalho²⁰. É tão ampla essa diversidade que por certo os governos nacionais serão tentados a ignorar o esforço supranacional de criação de emprego, pelo menos sempre que tal esforço se desvie das necessidades exibidas pelo país em causa. Eis como se chega a um primeiro "princípio de prova" que equaciona a validade da estratégia de emprego promovida pela Europa comunitária.

17. A estratégia de emprego foi posteriormente aperfeiçoada no Conselho Europeu de Lisboa, realizado em Março de 2000. O ênfase da "estratégia de Lisboa", na qual o léxico específico do jargão comunitário adicionou mais um conceito sem acolhimento no dicionário de língua portuguesa (empregabilidade), é a nosso ver passível de algumas reflexões críticas. Não teremos o cuidado de alongar um comentário aos pilares que constam da estratégia de empregabilidade (cf. ponto 10, *supra*). Parece-nos que os objectivos resultantes do Conselho Europeu de Lisboa pecam por serem paradoxais no seu conteúdo: por serem demasiado detalhados, acabam por redundar em metas de difícil concretização. Esta dificuldade salienta-se-á com maior acuidade quando forem postas em destaque algumas incoerências entre a estratégia global de emprego definida em coordenação de esforços entre os Estados membros, por um lado, e os traços doutrinários que dominam a fase actual do processo de integração europeia, pelo outro. Como o deixámos anunciado há pouco, a auscultação detalhada da viabilidade e da

¹⁹ Moravcsik (1999).

²⁰ Edye e Lintner (1996: 190-210).

consistência interna dos quatro pilares da estratégia comunitária de emprego merecia, por si só, uma análise cuidada num só artigo individualizado.

280 Em vez de nos determos na coerência dos quatro pilares referidos, optámos por centrar a nossa atenção no instrumento que foi eleito para reforçar a credibilidade da actuação comunitária no plano do emprego. Os chefes de Estado e de governo declararam, no final da cimeira de Lisboa, a sua adesão à convicção de que a estratégia em causa pode ser reforçada se a própria Comunidade Europeia puser em marcha uma política macro-económica voltada para o crescimento sustentado. A nossa dúvida ergue-se quanto à viabilidade das instituições supranacionais se poderem servir da política económica para interferir com o que quer que seja. São duas as ordens de razão que nos levam a tecer aquela afirmação:

- porque são reconhecidas as insuficiências do nível supranacional para utilizar com eficácia a política económica. Ponderadas as limitações de recursos com que a Comunidade Europeia se depara, mormente ao nível dos recursos financeiros postos à disposição do seu orçamento, não é de estranhar que o impacto macro-económico das finanças públicas comunitárias seja negligenciável²¹. Sem recursos decerto não haverá política económica que possa ser eficaz. Poderá objectar-se que a simples orientação da economia, através da indicação de princípios gerais que não exijam a disponibilização de recursos financeiros de considerável dimensão, poderá ser suficiente para afinar a economia. Duvidamos que o mercado seja sensível a um papel paternalista que o Estado (neste caso, as instituições comunitárias) queira desempenhar. Sem recursos para manipular os agregados económicos; sem ter a possibilidade de orientar a economia através de uma postura mais neutral, sem exigência de recursos financeiros avultados; não se vê como no quadro do processo de integração europeia poderá a política macro-económica supranacional dar um contributo para reforçar os objectivos de criação de emprego reafirmados em Lisboa.
- Os constrangimentos resultantes da UEM são relevantes para reforçar as nossas convicções quanto à escassa dimensão que a política macro-económica comunitária poderá assumir. O Pacto de Estabilidade e Crescimento veio adensar uma componente de severa condução da política orçamental por parte dos Estados membros, ao impor rigorosas metas ao nível do défice orçamental (ainda mais apertadas do que as estabelecidas no critério de convergência nominal definido

²¹ Laffan (1997: 94-136) e Bladen-Hovell e Symons (1997: 382-8).

no Tratado de Maastricht)²². A leitura que se pode fazer do Pacto de Estabilidade e de Crescimento é a reafirmação do império da política monetária como força gravitacional da política económica na Europa comunitária. Trata-se de uma política direccionada para a estabilidade de preços, eleita como objectivo supremo da macroeconomia da integração monetária europeia. Todos os demais objectivos aparecem hierarquicamente subordinados à manutenção de reduzidas taxas de inflação²³. Para mais, a imposição de constrangimentos orçamentais sobre os Estados membros limita sua margem de manobra para intervirem em domínios sociais que possam encarar como relevantes (entre os quais a criação de emprego pode estar situada à cabeça, a crer na retórica oficial). E todo este raciocínio é coroado pela constatação de que a amputação da margem de manobra dos Estados membros não foi sinónimo de um reforço da capacidade financeira do orçamento comunitário. O que foi perdido pelo nível nacional não foi conquistado pelo nível supranacional. Como equacionar, então, a execução de uma "política macro-económica direccionada para o crescimento sustentável" se quer ao nível dos Estados membros, quer na própria Comunidade Europeia, são tão visíveis os constrangimentos orçamentais? Não podemos aqui ignorar que uma intervenção acutilante para criar empregos, seja ao nível nacional, seja na esfera supranacional, exige muito mais do que um simples quadro regulamentador que aponta para objectivos pouco mais do que fátuos. Exige recursos financeiros que estão à míngua nos Estados membros e que nessa condição persistem no orçamento comunitário.

Ao ler-se o objectivo de uma política económica afinada para uma meta de crescimento sustentável, e ao ver-se que tal objectivo aparece ligado à Comunidade Europeia, perguntamo-nos se aqui a referência à entidade supranacional não será um equívoco. Já há pouco demonstrámos como o orçamento comunitário não tem disponibilidade financeira para concretizar este objectivo. Também não acreditamos que tal desiderato possa ser alcançado exclusivamente a expensas de uma "política-farol" que dispense avultados recursos orçamentais. Portanto interrogamo-nos se em vez de "Comunidade Europeia"²⁴, a intenção não seria a de utilizar a expressão

²² Para uma apreciação do que está estipulado no Pacto de Estabilidade e Crescimento, cf. Eijffinger e De Haan (2000: 87-95) e Beetsma e Uhlig (1997: 2). Autores como Begg e Green (1998: 17) manifestam-se hostis a este pacto. Em contrapartida outros como Weale (1999: 153-62) revelam a sua aceitação do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

²³ Dyson (2000: 11-63).

²⁴ Parece-nos despropositado a utilização de "União Europeia" para mostrar qual é a entidade competente para concretizar a política de emprego que se deseja estabelecer através da actuação coordenadora supranacional. Porque entendendo-se que a União Europeia é composta por três pilares (Comunidade Europeia, Política Externa e de Segurança Comum, e Cooperação Policial e nos Assuntos Internos), e sendo os dois últimos intergovernamentais enquanto o primeiro é

“coordenação das políticas económicas dos Estados membros”? Porque aqui o espírito da expressão adere melhor à realidade em que a Comunidade Europeia está mergulhada. São os Estados membros que desempenham os papéis de principais actores no contexto da definição de uma estratégia comum de emprego, sublinhando-se uma componente de mera coordenação entre os Estados membros no seio do Conselho de Ministros – e daí a carga supranacional que está impregnada nesta questão. Em termos substanciais, continuam a ser os Estados membros os actores principais no domínio do emprego. Apenas em termos formais a Comunidade Europeia desvela o seu protagonismo, dando a cara por algo que no fundo é tratado em última instância por cada Estado membro.

282

18. As derradeiras páginas do presente artigo debruçam-se sobre a questão conceptual que está subjacente à estratégia comunitária de emprego. Abandonamos a factualidade e olhamos bem mais fundo, tentando compreender se perante as coordenadas do processo de integração europeia faz sentido esta intrusão da estratégia de emprego – ou se então, alternativamente, significará a eleição do emprego um novo paradigma político-económico do processo de construção europeia.

Se nos ativermos unicamente às linhas mestras da estratégia comunitária de emprego, sem a sua inserção no resto do edifício comunitário, há uma leitura cristalina que aparece à frente dos nossos olhos: *esta estratégia parece corresponder a um ressuscitar da filosofia económica keynesiana*. Numa era²⁵ em que o modelo económico monetarista é amplamente dominante, parecendo que os tempos de intervenção activa dos poderes públicos com o intuito de estimularem a actividade económica eram tempos do passado, a estratégia comunitária de emprego vem romper com a ortodoxia estabelecida. Esta estratégia recupera princípios que são caros à escola económica keynesiana, porque parece partir do pressuposto de que em tempos de crise económica compete aos poderes públicos intervir na economia para inverter o ciclo negativo que se vem vivendo. Aplicando a raiz do saber keynesiano à questão em análise neste artigo, conclui-se que os líderes políticos dos Estados membros, em harmonia de interesses com a Comissão (e com suporte do Parlamento Europeu), diagnosticaram uma séria doença na economia

puramente supranacional, não faz sentido a alusão à União Europeia no específico sector do emprego. Se se pretende imprimir uma nota comunitária (no sentido de supranacional) à estratégia de emprego sob análise, ela deve ser contextualizada em estreita correlação com a Comunidade Europeia. Assim sucede, aliás, quando se observa a inserção dos respectivos artigos no TUE – no vector do primeiro pilar. Ora o primeiro pilar tem que ser rigorosamente enquadrado na Comunidade Europeia, sendo destituído de sentido estar constantemente a remeter para a União Europeia.

²⁵ Esta era já vai na sua idade adulta, tendo em conta que o monetarismo vingou nos países desenvolvidos logo no início da década de oitenta e tem prevalecido como o modelo político-económico hegemónico ao longo das últimas duas décadas.

européia (o desemprego elevado) e ajuizaram da necessidade em serem eles a protagonizar a correcção desta maleita. No fundo, o que está aqui em causa é a desconfiança que os poderes públicos, nacionais e supranacionais, exibiram perante as propriedades equilibradoras do mercado.

Concluiu-se então que a predominância de uma política monetarista, com uma franca neutralidade que autorizava o império dos mecanismos de mercado, tinha estado na origem da perigosa derrapagem verificada no desemprego. Só não cuidaram os responsáveis políticos, nacionais e supranacionais, de verificar três importantes requisitos económicos:

- não seria tal fraco desempenho económico consequência de um abrandamento na economia mundial, e portanto não apenas um factor específico a atormentar a economia europeia? A evidência empírica sugere com clareza que a crise económica não foi apenas europeia, sendo antes extensível à economia mundial.
- O que é lamentavelmente esquecido, por quem professa a necessidade de autorizar uma intervenção vigilante da Comunidade Europeia em conjugação de esforços com os seus Estados membros, é a ignorância da raiz do problema do desemprego na Europa ocidental. Em vez de se apontar o dedo acusador para uma determinada política económica (a monetarista) e para a insensibilidade do mercado, talvez fosse tempo de reconhecer que a estruturação do mercado laboral nos Estados membros é demasiado rígida. A ausência de flexibilidade no mercado laboral acaba por se traduzir num aumento da taxa de desemprego por indisponibilidade dos empregadores de assumirem o risco de contratação de mão-de-obra. Quem está à procura de mão-de-obra sabe que as leis favorecem excessivamente os direitos dos trabalhadores: é muito caro empregar um trabalhador; é dispendioso (e por vezes muito difícil) concretizar um despedimento. Assim a estrutura laboral do tecido empresarial afasta-se de um carácter de dinamismo que deveria estar presente para estimular a capacidade competitiva da economia europeia. Os poderes públicos mantêm-se intransigentes em reconhecer que este é um elemento de rigidez que afecta a economia europeia.
- Não se estaria a desvalorizar um importante legado da ciência económica – a taxa estrutural (ou de equilíbrio) de desemprego a encaminhar-se para o seu nível natural, de acordo com o mero funcionamento dos mecanismos de mercado²⁶? A este propósito, parece que

²⁶ Cf. Barro (1993: 251-62) para o esclarecimento dos mecanismos que sustentam a taxa estrutural de desemprego.

se revelava um desequilíbrio entre o que era desejado pelo mercado (mais desemprego para tornar a economia europeia mais consistente) e o que era visto como aceitável pelos políticos (menor taxa de desemprego, por imperativos sociais). O desequilíbrio terá sido resolvido contra o mercado e em favor da intervenção política, pelo menos a atentar na persuasão com que a retórica oficial da estratégia comunitária de emprego foi apresentada e sucessivamente reanimada.

284

19. É importante identificar o factor que terá estado na origem desta inovação ideológica no contexto do processo de integração europeia. Por outras palavras, o que terá permitido a afirmação de um elemento nascente de inspiração keynesiana num vasto oceano de cores monetaristas? À conjuntura política nos Estados membros tem que ser assacada a responsabilidade pela introdução desta nova variável no contexto da integração europeia. Basta recordar que quando a UEM foi gizada, e posteriormente aceite e lançada através do TUE, havia uma clara dominância de governos de centro-direita entre os Estados membros da Comunidade Europeia. Aos governos de centro-direita era mais fácil a convivência com um modelo económico de inspiração monetarista, porque os valores político-económicos articulados pelo centro-direita sempre foram pautados pela neutralidade do Estado na economia na maior medida do possível²⁷. Não quer isto significar que a segmentação fosse sinónimo de uma fractura visível entre o centro-direita e o centro-esquerda no contexto da governação nos Estados membros. Foi Mitterrand, primeiro ministro francês, quem em 1983 decretou a alteração radical da política económica francesa, abandonando o dogma keynesiano e aderindo à nova ortodoxia monetarista que começava a vingar.

A observação da conjuntura política que emergiu em meados da década de noventa, pelo contrário, era indicadora de uma clara hegemonia de governos de centro-esquerda. Terá sido esta a alavanca para que aquilo que se considerava um produto acessório da insensibilidade social da caminhada para a UEM²⁸ fosse compensado através de um mecanismo corrector – através do lançamento da estratégia comunitária de emprego. Apesar dos seus mecanismos (algo vagos, sendo burilados entre o Tratado de Amesterdão e o Conselho Europeu de Lisboa) estabelecerem um ponto de contacto mitigado com os parâmetros keynesianos, a verdade é que nos parece inescapável esta qualificação da estratégia comunitária de emprego. Será nostalgia do passado? Será o regresso ao neo-keynesianismo, embora

²⁷ Levitt e Lord (2000: 43-61).

²⁸ A rigidez anti-inflacionista; os apertados critérios de convergência relacionados com as finanças públicas; a hegemonia que estava a ser deslocada para a política monetária como principal instrumento de condução de política económica.

novamente reformulado naquilo a que poderíamos intitular um “neo-neo-keynesianismo”?²⁹

20. Apesar da boa vontade manifestada pela coligação dominante de governos de centro-esquerda, não pode o analista furtar-se a fazer uma apreciação conjugada da estratégia de emprego gizada pela Comunidade Europeia e do importante vector da UEM. Do confronto entre ambos os elementos parece ressaltar uma contradição, no plano teórico, dos valores que sustentam quer a estratégia de emprego quer a UEM.

Aceitando-se a convivência entre ambos os vectores, a primeira pergunta que surge no horizonte é a seguinte: qual das duas variáveis é a variável dependente? O emprego ou a UEM? Apesar do emprego merecer agora inscrição no TUE como objectivo a alcançar através da actuação supranacional, parece-nos evidente que há um outro objectivo económico que se lhe sobrepõe – a estabilidade de preços que anda associada à UEM. Alicerçamos esta conclusão em duas importantes constatações: de um lado, a precedência temporal do objectivo relacionado com a sustentação da UEM (a estabilidade de preços merece superioridade hierárquica devido à sua anterioridade em relação ao objectivo do emprego); depois, porque o modelo político-económico da UEM poderia estar em causa se as autoridades comunitárias prosseguissem a todo o transe um objectivo de pleno emprego, mesmo indo contra a vontade do mercado, e mesmo que tal objectivo fosse procurado através de uma intervenção activa na actividade económica que contrariasse a ortodoxia macro-económica prevalecente na UEM.

Do conflito de interesses entre o que é visado através da UEM e o que se tenta alcançar mediante a estratégia comunitária de emprego resulta, em nosso entender, que o emprego terá que ser sacrificado perante o objectivo supremo da estabilidade de preços. Porque a UEM é um projecto com maior impacto na estruturação do processo contemporâneo de integração europeia, muito mais do que o é a salvaguarda do emprego. A estabilidade de preços, tão cara à UEM, acaba por gozar de prevalência sobre a defesa dos postos de trabalho, justamente porque a estabilidade de preços é uma

²⁹ Cf. Pollack (2000: 266-89) quanto ao enquadramento ontológico do processo de construção europeia. A este propósito é curioso sublinhar a leitura do autor em apreço. Argumenta Pollack que a emergência de uma coligação de governos de centro-esquerda entre os Estados membros da Comunidade Europeia não tornou fácil a caminhada para a atenuação dos “excessos de monetarismo” resultantes do modelo político-económico da UEM. Pelo contrário, notou-se uma tensão entre duas alternativas que se digladiavam no interior do centro-esquerda europeu: uma, liderada por Lionel Jospin, sequiosa de impor um modelo económico-social tradicional, recuperando os vectores principais da política económica keynesiana; a outra facção, protagonizada por Tony Blair, tentando introduzir um modelo híbrido (daí a famosa “terceira via”) que condensasse alguns elementos de keynesianismo com os imperativos emergentes do processo de globalização económica. A visão de Blair acabou por sair vencedora.

via que conduz à estabilização das condições caracterizadoras do mercado de trabalho.

286

21. Uma derradeira nota para avançar algumas conclusões. Estamos em crer que a contradição existente entre a estratégia comunitária de emprego e os objectivos macro-económicos eleitos pela UEM é mais uma consequência a inserir no plano da retórica do que um verdadeiro problema a resolver. A UEM é muito mais constrangedora para os Estados membros, no sentido de diluir substancialmente a margem de autonomia dos governos nacionais para prosseguirem objectivos de política económica. Portanto, se as autoridades nacionais manifestarem o interesse em estimular uma política do tipo keynesiano para promover o emprego, necessário será que tenham à sua disposição recursos financeiros ou que possam apresentar sucessivos défices orçamentais para além do admissível pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento. Esta última hipótese aparece, por definição, prejudicada. E nem estamos em crer que, em tempo de "vacas magras", exista disponibilidade financeira nos Estados membros para concretizar um projecto tão grandioso quanto o é um programa de estímulo ao emprego. Por conseguinte, estão reunidos os requisitos para que se assevere que *a variável dependente é o emprego e que a variável independente (e por isso hierarquicamente superior) é a UEM.*

Assim sendo, não é nossa convicção que a ortodoxia macro-económica de cariz monetarista venha a sofrer um abalo pela consagração da estratégia comunitária de emprego. Porque esta estratégia nada mais é do que um fogo fátuo, um código semântico para tentar demonstrar que o "poder público" (no somatório das autoridades nacionais e supranacionais) está vivo para amansar a fera que é o mercado. Como em tudo na vida, muitas vezes é longínquo o terreno que separa as intenções que são solenemente afirmadas e o que é possível de concretizar na realidade dos factos. Este distanciamento entre teoria e prática é, a nosso ver, elucidativo da fraqueza estrutural de que padece a estratégia comunitária de emprego: ela defronta-se com o constrangimento da UEM e é incapaz de o derrotar.

Nesta conformidade, não nos parece lógico admitir que a estratégia comunitária de emprego corporize um regresso ao (neo) keynesianismo. Defender esta tese é como incorrer no erro de Palmerston³⁰, que ao referir-se à questão histórica do Schleswig-Holstein defendeu uma ideia que, no seu entender, era apenas decifrável por três pessoas: uma já tinha morrido, a segunda havia entretanto ensandecido, e a terceira esqueceu-se de qual era a solução para o dilema...

³⁰ Gowan e Anderson (1997: ix).

REFERÊNCIAS

- AVELÃS NUNES, António J.** *O Keynesianismo e a Contra-Revolução Monetarista*, Coimbra: Separata do Boletim de Ciências Económicas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1991.
- BARRO, Robert J.** *Macroeconomics*, 4ed, New York: John Wiley and Sons, 1993.
- BEETSMA, Roel M.** e Harald Uhlig. *An Analysis of the 'Stability Pact'*, CEPR Discussion Paper No. 1669, 1997.
- BEGG, Iain** e David Green. *The Political Economy of the European Central Bank*, South Bank European Papers, no. 1/98, 1998.
- BLADEN-HOVELL, Robin** e Elizabeth Symons. "The EU Budget", in ARTIS, Michael J. e Norman Lee. *The Economics of the European Union – Policy and Analysis*, 2ed., Oxford: Oxford University Press, 1997.
- CONSELHO EUROPEU.** *Conclusões da Presidência*, Essen, 9 e 10 de Dezembro 1994.
- CONSELHO EUROPEU.** *Conclusões da Presidência*, Dublin, 13 e 14 de Dezembro de 1996.
- CONSELHO EUROPEU.** *Conclusões da Presidência*, Amesterdão, 16 e 17 de Junho de 1997.
- CONSELHO EUROPEU.** *Projecto de Conclusões da Presidência*, Lisboa, 23-24 de Março de 2000.
- DYSON, Kenneth.** *The Politics of the Euro-Zone – Stability or Breakdown?*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- EDYE, David** e Valerio Lintner. *Contemporary Europe*, Hemel Hempstead: Prentice Hall, 1996.
- EIJFFINGER, Sylvestre** e Jakob de Haan. *European Monetary and Fiscal Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- EUROSTAT.** *A Europa dos Quinze: Números-Chave*, Edição 2000.
- EUROSTAT.** n.º 61/2001, 06.06.2001 (online em <http://europa.eu.int/eurostat>).
- FRIEDMAN, Milton.** "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review*, 58 (1) (1967): pp. 1-17.
- GOWAN, Peter** e Perry Anderson (eds.). *The Question of Europe*, London: Verso, 1997.
- LAFFAN, Brigid.** *The Finances of the European Union*, Basingstoke: Macmillan, 1997.
- LEVITT, Malcolm** e Christopher Lord. *The Political Economy of Monetary Union*, Basingstoke: Macmillan, 2000.
- MORAVCSIK, Andrew.** *The Choice for Europe - Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London: UCL Press, 1999.
- PHELPS, Edward.** "Money-Wage Dynamics and Labour Market Equilibrium", *Journal of Political Economy*, 76 (4) (1968): pp. 678-711.
- PINTO CARDOSO, Carla,** Isabel Costa Leite, João Casqueira Cardoso e Paulo Vila Maior. *Introdução aos Estudos Europeus*, Porto: Edições da Universidade Fernando Pessoa, 2000.
- POLLACK, Mark A.** "A Blairite Treaty: Neo-Liberalism and Regulated Capitalism in the Treaty of Amsterdam", in NEUNREITHER, Karlheinz e Antje Wiener (eds.). *European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- VILA MAIOR, Paulo.** *A Europa e os Desafios do Século XXI – visão crítica dos Tratados de Maastricht e Amesterdão*, Porto: Edições da Universidade Fernando Pessoa, 1997.
- VILA MAIOR, Paulo.** *O Modelo Político-Económico da Integração Monetária Europeia*, Porto: Edições da Universidade Fernando Pessoa, 1999.
- WEALE, Martin.** "Monetary and Fiscal Policy in Euroland", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 1 (1999): pp. 153-162.
- <http://www.eurodesk.org/euinfo/show.asp>.
- http://europa.eu.int/comm/employment_social.