

Introdução

O Estado português assinou, em Maio de 2011, um Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. Para beneficiar de um empréstimo de 78 mil milhões de euros, o país comprometeu-se a fazer um conjunto de reformas estruturais e um dos eixos fundamentais foi a flexibilização do mercado de trabalho.

No que diz respeito à legislação de protecção do emprego, foi acordada a redução dos montantes de indemnização por despedimentos e critérios menos exigentes para despedimentos individuais. E, desde a assinatura do Memorando, várias iniciativas foram convertidas em legislação. Desde Novembro de 2011 que, ao abrigo da Lei n.º 53/2011 de 14 de Outubro, os contratos de trabalho estabelecidos a partir daquela data têm direito a uma indemnização por despedimento correspondente a 20 dias de retribuição-base e diuturnidades por cada ano de antiguidade, face aos anteriores 30 dias. O montante global da compensação também não pode ser superior a 12 vezes a retribuição e deixa de haver um limite mínimo, que era de três salários.

Em Agosto de 2012, entrou em vigor a terceira alteração ao Código do Trabalho (Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho), também com várias implicações na protecção do emprego. Foram definidos critérios e procedimentos mais flexíveis e simples para a utilização das figuras do despedimento por extinção de posto de trabalho e por inadaptação, pelas entidades empregadoras. Embora algumas destas normas tenham sido rejeitadas pelo Tribunal Constitucional, em Setembro de 2013, houve quase um ano em que as regras mais flexíveis para os despedimentos individuais estiveram em vigor, sendo expectável que o Governo venha a apresentar uma reformulação legislativa para garantir a facilitação desta forma de cessação contratual.

Já em Novembro de 2012, houve uma segunda fase de redução das indemnizações por despedimento, alargando-se as novas regras aos contratos anteriores a Novembro de 2011. Foi definida uma fórmula mista, em que são assegurados os direitos existentes até à entrada em vigor da legislação. São pagos 30 dias de salário por cada ano de antiguidade pelo período até à entrada em vigor da nova lei, e 20 dias de salário para o período posterior.

A terceira fase deste processo ocorreu já em Outubro de 2013. Novamente com uma

fórmula mista, os contratos passaram a ter uma terceira parcela para o cálculo da indemnização: o período a partir daquela data é compensado com 8 a 12 salários por cada ano na empresa, dependendo da antiguidade do contrato.

Apesar de estas medidas serem consideradas estruturais e de o Memorando ser determinante para a economia portuguesa, o documento é parco em justificações para a necessidade de levar a cabo estas alterações. Não foram apresentados quaisquer estudos comparativos sobre o desempenho do país nos pontos que se pretende alterar, e mesmo os objectivos apontados no documento para a reforma laboral são de uma concisão extrema. As mudanças nas indemnizações e nos critérios de despedimento são justificadas com os objectivos de “combater a segmentação do mercado de trabalho, promover a criação de emprego e facilitar os ajustamentos no mercado de trabalho” (Ministério das Finanças, 2011, p. 21).

Uma vez que, na sequência do Memorando, foram concretizadas mudanças na legislação do trabalho, importa, por um lado, contextualizar as decisões tomadas, tendo em conta a evolução da legislação laboral portuguesa e internacional nos últimos anos. Há décadas que o país implementa mudanças no mercado de trabalho, muitas no seguimento de recomendações de organismos internacionais, e a reforma introduzida ao abrigo do actual programa de assistência económica e financeira deve ser analisada à luz desses desenvolvimentos.

Por outro lado, uma vez que decorreu um ano completo de funcionamento do mercado de trabalho ao abrigo das novas regras de protecção do emprego, mais flexíveis, importa avaliar se já existem efeitos no mercado decorrentes das mudanças. Embora as alterações de carácter legislativo tenham de ter um período suficientemente longo para os agentes económicos incorporarem as mudanças nas suas decisões, é pertinente iniciar uma pesquisa por evidências preliminares.

Face ao exposto, a tese tentará dar resposta à seguinte pergunta de partida: quais as consequências da redução da protecção do emprego no mercado de trabalho?

Mais pormenorizadamente, podem ser definidos os seguintes objectivos específicos:

- Identificar as principais teorias económicas que abordam o funcionamento do mercado de trabalho e a protecção do emprego e os seus desenvolvimentos recentes;
- Sistematizar as mudanças legislativas ocorridas nas últimas décadas em Portugal, no campo

da flexibilização da protecção do emprego, e enquadrá-las a nível das teorias económicas identificadas;

- Enquadrar as justificações económicas e políticas que sustentaram a reforma laboral inscrita no Memorando;

- Analisar potenciais impactos das mudanças na protecção do emprego no funcionamento do mercado de trabalho, a nível de segmentação, rotação de trabalhadores, emprego, desemprego e práticas de gestão.

Os objectos de estudo serão, por um lado, as reformas laborais levadas a cabo em Portugal nas últimas décadas. Sobretudo a partir do final dos anos 1980, houve uma tendência de flexibilização da legislação laboral, com efeitos na protecção do emprego, pelo que a análise destas mudanças e dos seus eventuais efeitos económicos é um dos eixos do trabalho, com um enquadramento histórico sobre a evolução da legislação de trabalho ocorrida em Portugal nas últimas décadas.

Por outro lado, o trabalho também incidirá sobre eventuais impactos das medidas em vigor na sequência do Memorando, nos eixos mais relevantes do mercado de trabalho: emprego, desemprego, segmentação e mobilidade dos trabalhadores.

A metodologia da tese assentará essencialmente na revisão da literatura sobre a flexibilidade laboral. Existe também uma componente empírica complementar, para ilustrar pontos de análise específicos, tentando expurgar os efeitos do ciclo económico, na medida do possível.

As mudanças de legislação laboral ao longo das décadas serão cruzadas com a evolução de variáveis macroeconómicas no mesmo período, recorrendo às bases de dados estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no sentido de perceber se houve mudanças de fundo na economia associadas à flexibilização do mercado de trabalho. A escolha desta fonte estatística prende-se com o trabalho que a organização tem feito em torno da protecção do emprego, com séries estatísticas longas, que remontam a meados da década de 1980.

Numa perspectiva temporal mais curta, houve recurso a outras fontes com dados mais recentes e mais pormenorizados sobre o mercado laboral, que já abrangem o período mais recente de implementação das medidas do Memorando. Serão contabilizados os fluxos de contratação e separação de trabalhadores pelas empresas registados trimestralmente pelo

Instituto Nacional de Estatística (INE), para perceber se houve ou não maior mobilidade de trabalhadores com a redução da protecção de emprego. Serão analisados os registos mensais de desempregados nos centros do Instituto de Emprego e Formação Profissional, no sentido de avaliar se existem mudanças no perfil de saídas de trabalhadores das empresas, com as mudanças legislativas feitas nos últimos anos. O objectivo é perceber se a flexibilização dos despedimentos individuais conduziu ou não a uma maior utilização desta figura legal pelas entidades empregadoras, quando decidem pôr fim à relação contratual.

Capítulo 1. A flexibilidade do emprego

1.1. O conceito

A flexibilidade da legislação laboral aparece no debate económico associada à capacidade de uma empresa recrutar e dispensar trabalhadores, para adequar a força de trabalho às oscilações da procura. Contudo, como assinala o Livro Verde sobre as Relações Laborais (Dornelas et al., 2006, p. 185), o conceito de flexibilidade laboral “está longe de ser unívoco” e podem identificar-se múltiplas dimensões para abordar a questão. Segundo a sistematização proposta por Reed (2010), a flexibilidade laboral nas empresas pode ser dividida em quatro vertentes:

- A flexibilidade salarial, que consiste no grau de adaptabilidade dos vencimentos às oscilações da procura;
- A flexibilidade do emprego, que mede a liberdade dos empregadores para ajustar a quantidade de trabalho;
- A flexibilidade de gestão, que consiste na liberdade de gerir as relações de emprego, incluindo as funções e o papel desempenhados pelo trabalhador no local de trabalho, os padrões de horários, etc.
- A flexibilidade de composição do emprego: até que ponto a composição do emprego pode ser ajustada em termos de localização geográfica, indústria, ocupação, competências e nacionalidade dos trabalhadores.

Outra sistematização foi feita por Carvalho (1998), que resume a flexibilidade como o conjunto de mecanismos de que dispõem as empresas para enfrentar as flutuações e as variações da procura, reduzindo o efeito destas sobre a sua estrutura de custos. Segundo o autor, a flexibilidade está associada a um conceito de permanente adaptabilidade numa economia de mercado.

O autor considera que existe flexibilidade de salários, flexibilidade numérica (volume de emprego) e flexibilidade funcional (âmbito da prestação laboral), sublinhando ainda que a flexibilidade pode ser interna ou externa. No caso da interna, está sobretudo ligada à mobilidade funcional e geográfica dos trabalhadores e à alteração das condições e tempo de trabalho. No caso da externa, diz respeito ao recrutamento (modalidade de contratação e de

duração da relação do trabalho) e à organização produtiva (por exemplo trabalho no domicílio, teletrabalho, ou subcontratação).

O debate sobre a protecção no emprego, contudo, tem vindo a centrar-se na facilidade de despedir e contratar, do ponto de vista das empresas, o que vai ao encontro das dimensões ‘flexibilidade de gestão’ e ‘flexibilidade numérica’ que os dois autores identificam. É esta a visão da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), que desde os anos 90 tem vindo a defender uma maior flexibilidade das normas que regulam estas práticas nas empresas.

1.2. A medida da flexibilidade

A OCDE construiu um dos indicadores de protecção do emprego de uso mais generalizado a nível internacional, que servirá de base a grande parte da análise crítica e empírica contida neste trabalho. Este indicador permite elaborar um *ranking* de países, consoante o grau de protecção do emprego. É compilado com base em 21 itens que quantificam os custos e os procedimentos necessários para a dispensa de indivíduos ou grupos de trabalhadores, ou para contratar trabalhadores a prazo ou através de agências de trabalho temporário.

O indicador geral é constituído por três sub-indicadores que quantificam diferentes aspectos da protecção no emprego (Venn, 2009).

1. Despedimentos individuais de trabalhadores com contratos padrão. Incorpora três aspectos da protecção no despedimento: os inconvenientes processuais que as empresas enfrentam quando começam os processos de despedimento, como notificações e consultas obrigatórias; períodos de notificação e indemnizações, que tendem a variar com a antiguidade; dificuldade de dispensar trabalhadores, determinada pelas circunstâncias em que é possível demitir funcionários (fundamentos exigidos).
2. Despedimentos colectivos. Pondera atrasos adicionais, custos e procedimentos de notificação quando o empregador dispensa um número elevado de funcionários, face aos que teria num despedimento individual. Não reflecte a rigidez global da regulação dos despedimentos colectivos, que é a soma dos custos dos despedimentos individuais com os acréscimos dos despedimentos colectivos.
3. Regulação de contratos temporários. Quantifica a regulação dos contratos a termo certo e de agências de trabalho temporário no que respeita aos tipos de trabalho que estão autorizados a fazer e a sua duração. Esta medida inclui a regulação do estabelecimento e operação de agências de trabalho temporário, bem como eventuais imposições legais que obriguem as empresas a conceder aos trabalhadores temporários salários ou condições de trabalho equivalentes aos dos trabalhadores efectivos da empresa.

Embora tenham surgido outros indicadores com medições da protecção do emprego, como o indicador *Doing Business* do Banco Mundial ou o Índice de Liberdade Económica, da fundação Heritage, a OCDE é a organização com investigação e dados mais sistematizados sobre o tema.

Mas o enfoque da OCDE não está isento de críticas. Para a Comissão do Livro Verde sobre as Relações Laborais (Dornelas et al, 2006), a abordagem que a OCDE começou por defender nos anos 90, que vê a protecção do emprego como um custo adicional do trabalho, com consequências quer sobre o emprego quer sobre o desemprego, não é a mais correcta. “Nascida de uma simplificação ultra-simplista, a definição de flexibilidade foi evoluindo ao longo do tempo, dos debates e conflitos que motivou, e é hoje definida como ‘a capacidade de a empresa modular a segurança do emprego segundo as realidades económicas’” (p. 185). Mas, lembra a Comissão, o conceito de flexibilidade deve ter em conta pelo menos duas dimensões: a numérica, que respeita à capacidade de adaptação às variações de quantidade de emprego, e a dimensão funcional, que se refere à qualificação, à organização e à divisão do trabalho.

Quadro 1. Dimensões da Flexibilidade

Dimensão	Instrumentos
Flexibilidade numérica	Contratar e despedir Modalidades de contratação Duração efectiva do tempo de trabalho Flexibilidade do tempo de trabalho Redução e suspensão da actividade
Flexibilidade funcional	Polivalência das qualificações Pluralidade de funções e postos de trabalho Rotação dos postos de trabalho Acesso à formação Participação na organização e gestão

Fonte: Livro Verde sobre as Relações Laborais (Dornelas et al., 2006)

De facto, como se verá no capítulo 3, dentro da própria OCDE tem havido investigadores a reconhecer alguma insuficiência e rigidez analítica no estudo da

flexibilização do mercado de trabalho. Contudo, a OCDE continua a associar a protecção no emprego às regulações que dizem respeito a contratação (regras mais favoráveis para grupos em situações desvantajosas, obrigações de formação, condições para a utilização de contratos temporários ou a termo certo) e a despedimento (procedimentos, períodos de pré-aviso e indemnizações).

1.3. Duas visões acerca da protecção no emprego

A visão da OCDE sobre a flexibilidade laboral pode classificar-se, a nível de teoria económica, como liberal, assente sobretudo em pressupostos neoclássicos. Reed (2010) classifica-a como ortodoxa: é o *mainstream* teórico, dominante nos meios académicos, empresariais e institucionais. É uma visão de mercado, que vê a excessiva segurança no emprego, ditada pela intervenção do Estado, como um custo que penaliza a mobilidade dos trabalhadores e o funcionamento da economia. Segundo esta perspectiva, a protecção do emprego nas políticas públicas resulta em mais desemprego, porque os custos excessivos fazem com que os empregadores se tornem mais relutantes em empregar. Segundo Autor, Kerr e Kugler (2007, p. 189), os mecanismos de protecção do emprego, como as indemnizações, “actuaem como um imposto sobre os despedimentos, o que reduz os despedimentos mas também as contratações”.

Esta visão liberal opõe-se a uma perspectiva mais intervencionista, que vê vantagens nas regulações impostas pelo Estado. É favorável a uma maior segurança no emprego porque a legislação protege os trabalhadores de despedimentos injustos por parte dos empregadores. Reed (2010) classifica esta perspectiva como progressista, e na verdade consiste numa variedade de posições: vai desde teóricos neokeynesianos a marxistas, mas passando também por neoclássicos que criticam a excessiva desregulação do mercado de trabalho por razões de eficiência.

Com diferentes períodos de implantação na economia, as visões liberal e intervencionista podem sistematizar-se da seguinte forma, no que diz respeito ao mercado de trabalho e protecção do emprego:

Quadro 2. Perspectivas sobre a protecção do emprego

Intervencionista	Liberal
Ganha peso nos anos dourados da economia europeia, no pós-Segunda Guerra Mundial	Tornou-se dominante a partir de meados dos anos 80 até hoje
Keynesianismo Marxismo Economia do bem-estar, etc	Teoria neoclássica
No mercado de trabalho, os trabalhadores estão numa posição desigual face aos empregadores, pelo que o Estado deve garantir níveis adequados de protecção contra acções discricionárias	O envolvimento do Estado é um entrave ao livre funcionamento do mercado na medida em que aumenta tendencialmente os custos do trabalho. Pode, por consequência, dificultar o crescimento e a criação de emprego

Fonte: elaboração do autor

Subjacente a estas duas visões do mercado de trabalho reside um confronto que existe em muitos campos da economia: o conflito entre a equidade e a eficiência, segundo a diferenciação feita por Arcanjo et al. (2005). Para a teoria económica *mainstream* (neoclássica), a protecção do emprego é sobretudo vista como um entre vários constrangimentos que afectam o funcionamento eficiente do mercado de trabalho, razão pela qual haverá uma necessidade de flexibilização das regulações impostas pelo Estado. Para a perspectiva intervencionista, a equidade – neste caso o bem-estar dos trabalhadores face a potenciais acções lesivas e discricionárias das entidades empregadoras – deve ser a prioridade da actuação a nível de políticas públicas.

Assim, muitos economistas neoclássicos defendem que não se deve “contaminar” as políticas económicas com políticas sociais (Centeno, 2013): deve manter-se uma separação entre objectivos económicos e objectivos sociais. Estes economistas reconhecem, no entanto, que alguma protecção do emprego pode ser eficiente em termos económicos.

Capítulo 2. A perspectiva liberal acerca da protecção do emprego

O objectivo deste capítulo é apresentar com mais detalhe a visão liberal do mercado de trabalho e da protecção do emprego, segundo a qual o sucesso numa economia depende não apenas da capacidade de inovar, mas também da capacidade de uma empresa em ajustar-se aos múltiplos e constantes choques que atingem os processos produtivos (Centeno e Novo, 2012).

Esta abordagem fundamenta-se, em parte, no legado da *destruição criadora*, de Schumpeter, e como tal é necessário “compreender os fluxos de emprego e trabalhadores originados pela destruição criadora e criar mecanismos para facilitar as transições, quer para as empresas quer para os trabalhadores” (Centeno e Novo, 2012, p.15).

Especificamente quanto às indemnizações, esta visão do mercado de trabalho assume a necessidade de garantir que as firmas têm margem suficiente para gerir as suas operações ao longo do ciclo económico e em ajustamentos estruturais, a baixos custos.

Esta visão pressupõe que o mercado de trabalho só funciona bem em concorrência perfeita, ou quase, e que as suas falhas se explicam pela existência de regulação, de uma intervenção do Estado (Reed, 2010). Em concorrência perfeita, os trabalhadores individuais são pagos de acordo com o que produzem, as empresas podem contratar quantos trabalhadores quiserem a um determinado nível salarial, e não há fricções que impeçam os trabalhadores de deixarem os seus trabalhos, se os empregadores tentarem pagar um salário abaixo do que produzem. Além disso, os trabalhadores podem mudar de emprego sem custos. Segundo esta visão, a regulação institucional deste mercado tem efeitos contraproducentes, ao criar ineficiência. A legislação de protecção do emprego, por exemplo, cria fricções artificiais ao tornar mais difícil que os empregadores ajustem a sua quantidade de trabalho, tornando mais caro contratar novos trabalhadores e reduzindo os níveis de emprego. Na ausência de regulação governamental, o mercado atinge o estado de equilíbrio da eficiência óptima (Reed, 2010).

Apesar de os desenvolvimentos na teoria neoclássica terem reconhecido a existência de informação imperfeita e assimétrica e a imperfeição da mobilidade no mercado de trabalho, a visão em termos de mercado permanece inalterada.

2.1. A dualização do mercado de trabalho

A literatura académica que suporta esta visão teve um grande impulso nos anos 80, num período de recessão e desemprego elevado na Europa, depois de décadas de crescimento económico. A teoria *Insider-Outsider*, proposta por Lindbeck e Snower (2002), explicou o desemprego elevado na Europa pela excessiva protecção do emprego, que impunha às empresas demasiados custos de rotação do trabalho (CRT).

Os autores dividem a força de trabalho em trabalhadores incumbentes ou *insiders* – cuja posição nas empresas está protegida pelo excesso de custos de rotação do trabalho – e os *outsiders*, que não têm qualquer perspectiva de vir a ter tal protecção. São os desempregados, os inactivos ou os trabalhadores dos sectores informais da economia. Poderia ainda haver uma categoria intermédia: os *entrants* ou aprendizes, que têm trabalhos que podem conduzir ao estatuto de *insider* (quando um *outsider* é contratado, torna-se um *entrant*). Os custos em que incorrem as empresas podem estar relacionados com o recrutamento de novos trabalhadores ou com o despedimento, como as litigâncias contra a demissão. Neste último caso, estão muitas vezes relacionados com a procura de rendas por parte dos *insiders*. E, segundo os autores, estes custos podem apresentar-se de muitas formas: indemnizações por despedimentos, regras de senioridade, procedimentos e períodos de aviso prévio aos despedimentos e outras formas de protecção legal contra o despedimento.

Lindbeck e Snower (2002) sustentam que, à medida que a duração do emprego dos trabalhadores aumenta, os CRT associados a essas posições também aumentam. Assim, quanto maior a senioridade dentro de uma empresa, maior é a protecção desse posto de trabalho. E à medida que os *insiders* conseguem maior protecção, ganham poder negocial, conseguindo influenciar as condições do seu emprego em seu favor: aumentar os seus próprios salários e os dos aprendizes acima dos níveis mínimos necessários para retê-los e motivá-los no trabalho (no caso dos aprendizes isso é feito para desincentivar novas contratações). Podem também contribuir para a imposição de regras de senioridade, em que os despedimentos seguem uma base de “último a entrar, primeiro a sair” (p.4).

Tudo isto é possível porque os custos inerentes à sua substituição desencorajam os empregadores a despedi-los. E tem como consequência criar barreiras à entrada no mercado de trabalho, levando os *outsiders* ao desemprego involuntário ou a trabalhos de má qualidade. Mesmo estando disponíveis para trabalhar por salários mais baixos, os *outsiders* poderão não conseguir caminhar no sentido de se tornarem *insiders*, enfrentando discriminação no

mercado de trabalho: não recebem igual recompensa perante igual produtividade.

Os custos excessivos associados à rotação de trabalhadores e à posição dos *insiders* têm efeitos no emprego, segundo os autores. Um deles é directo: desencorajam as empresas de contratar quando a procura de produtos, bens e serviços aumenta, e de despedir quando essa procura diminui. Este fenómeno tem como consequência uma inércia do emprego: nas recessões, como no início dos anos 70, 80 e 90, o emprego tenderá a ficar relativamente elevado. E, no sentido inverso, nos *booms* económicos, o emprego tenderá a permanecer mais baixo do que seria de outra forma.

Segundo os autores, os efeitos de choques temporários no mercado de trabalho (por exemplo de produtividade) tendem assim a durar mais tempo do que os choques macroeconómicos propriamente ditos: há um fenómeno de persistência do desemprego. Considerando, por exemplo, um choque negativo temporário na produtividade, que leva à contracção da força de trabalho de *insiders*: quando o choque desaparece, a mão-de-obra mais reduzida está associada a um produto marginal do trabalho mais elevado do que antes, o que leva a negociação de salários mais elevados. Assim, recrutamentos futuros são desencorajados. Numa situação extrema, os *insiders* que permanecem na empresa escolhem a exploração da situação em sua vantagem, aumentando os salários em vez de facilitar o aumento do emprego com os salários actuais.

A nível de políticas públicas, a teoria *Insider-Outsider* considera que o caminho deve ser aumentar a igualdade de condições no mercado de trabalho, por uma de duas vias: políticas de redução de poder dos *insiders*, ou dar aos *outsiders* uma voz mais activa no processo de determinação de salários.

2.2. O peso das indemnizações

As investigações empíricas de Lazear (1990) também tiveram um impacto determinante na assumpção de que o mercado laboral europeu padece de excessiva protecção do emprego. Lazear centrou a análise nas compensações por despedimento e os seus efeitos no mercado de trabalho, e concluiu que aumentos nas indemnizações não só reduzem significativamente o número de empregos na economia, como conduzem a um aumento das taxas de desemprego.

Com base numa análise empírica de 667 observações, obtidas com dados de 22 países ao longo de 29 anos, uma das constatações elementares de Lazear é a de que o nível de indemnizações mínimas definidas pelos governos subiu ao longo dos anos em análise no estudo. Itália, Espanha, Israel e França apareciam com a legislação mais rígida quanto a pagamentos, ao passo que Dinamarca e Grécia eram os que implicavam mais tempo de aviso.

Os resultados não são completamente consistentes, mas sugerem que passar de um modelo em que não há indemnizações para um em que são pagos três meses de salário para compensar o despedimento de um funcionário há 10 anos na empresa gera um efeito negativo: uma redução na taxa de emprego de cerca de 1%. Nos Estados Unidos, por exemplo, isso significaria menos um milhão de postos de trabalho.

Lazear sustenta que as variações nas indemnizações por despedimento contribuíram, em França, para 59% do desemprego registado. Contudo, o efeito mais pronunciado a nível global era no rácio emprego/população. O desemprego, ao ser estabelecido como a população activa menos a população empregada, poderia baixar se houvesse trabalhadores desmotivados a sair da população activa para a inactiva em número significativo. “Se os efeitos no emprego são negativos, então a taxa de participação da força de trabalho irá diminuir, os rácios emprego/população irão diminuir e as horas por trabalhador irão aumentar” (P. 706).

O autor admite, porém, que há problemas nos pressupostos do estudo. Um deles é a fórmula de cálculo das indemnizações: varia de país para país, e pode haver pormenores que não estejam a ser considerados. Há países que pura e simplesmente não autorizam o despedimento sem justa causa, e apenas podem ser feitas estimativas dos custos que um despedimento ilegal acarretaria em tribunal. Outro problema são as diferenças dentro de cada país: há países em que a definição do quadro legislativo do despedimento é feita pelas autoridades regionais, ao passo que as estatísticas do desemprego e do emprego são compiladas a nível nacional. Por último, em muitos casos as indemnizações são negociadas

depois dos factos (*ex-post*) e não por antecipação (*ex-ante*). É o caso da Holanda e dos Estados Unidos, por exemplo. Neste último caso, apesar de não haver uma definição formal de compensação a pagar, os trabalhadores podem processar o empregador por despedimento sem justa causa, apesar de estes processos serem pouco comuns. Mas o principal problema da análise admitido por Lazear é a causalidade. Apesar de haver correlação estatística entre indemnizações e desemprego, qual é o sentido? São as indemnizações que influenciam o desemprego ou o oposto? O autor admite a possibilidade de, em períodos de desemprego elevado, os governos terem maior propensão para mudarem a legislação sobre indemnizações.

2.3. As organizações internacionais

A tese de que o elevado desemprego na Europa se devia à excessiva regulação do mercado de trabalho fez caminho nas organizações internacionais. Na OCDE, o relatório *Jobs Study*, de 1994, foi um marco no debate internacional.

Face aos 35 milhões de desempregados nos países representados na organização, a OCDE considerava que o desemprego estrutural resultava da falta de capacidade de adaptação das economias à globalização. “As políticas e os sistemas tornaram as economias rígidas, e estagnaram a capacidade e até a vontade de adaptação” (OCDE, 1994, p. 4).

Esta organização recordava que as crises petrolíferas de 1973-1974 e de 1979-1980 provocaram uma extensão das políticas sociais, que teve como efeito, ainda que não intencional, tornar o mercado de trabalho mais rígido. “Esta erosão da capacidade de adaptação às mudanças foi provavelmente mais pronunciada na Europa Continental e na Oceânia”, concluía a OCDE. “Nos Estados Unidos, por contraste, a resposta à globalização e novas tecnologias foi diferente. As políticas sociais e de protecção no emprego foram menos extensivas, o mercado de trabalho permaneceu altamente flexível e o empreendedorismo foi dinâmico” (OCDE, 1994, p. 25).

A mensagem do relatório era inequívoca: o desemprego elevado deveria ser combatido não com tentativas de abrandar o ritmo da mudança, mas pelo restaurar da capacidade das economias e sociedades de se adaptarem. O relatório considera que o sector privado criaria mais emprego se houvesse menos restrições à contratação. “Em muitos casos, o que é necessário é mitigar os efeitos indesejados de muitas políticas desenhadas para atingir objectivos de equidade”. Isto poderia significar um “redesenho mais fundamental e radical” das políticas, juntamente com mudanças consideráveis nas atitudes e nas práticas institucionais (OCDE, 1994, p. 33).

Entre as recomendações da organização, estava a legislação de protecção do emprego, que tornaria os empregadores mais relutantes em contratar. “Os países que têm legislação particularmente rigorosa, sobretudo na Europa, geralmente têm uma taxa elevada de desemprego de longa duração, e os empregadores recorrem de forma frequente a contratos temporários e outras formas de contratação ‘não-lineares’ para assegurar a sua necessidade de flexibilidade de mão-de-obra” (OCDE, 1994, p. 33).

Embora a OCDE admita a existência de benefícios da protecção no emprego, como o

investimento na formação *on the job*, que é prejudicado por uma rotação elevada de pessoal, “tem de ser atingido um balanço entre permitir mais liberdade aos empregadores nas decisões de contratar e despedir, e assegurar uma suficiente segurança no emprego, para trabalhadores e empresas, para que estejam dispostos a investir na formação de longo prazo e na protecção contra despedimentos injustos”. (OCDE, 1994, p. 34).

Contudo, nas recomendações de políticas públicas, a organização foca-se na necessidade de reformar as provisões da segurança no emprego para permitir a expansão dos postos de trabalho no sector privado. São apontadas três recomendações específicas, no campo da protecção do emprego:

- Permitir que haja despedimentos com base em fundamentos económicos. Eventuais acordos derogatórios que impeçam estas cessações de contrato devem ser negociados e estabelecidos a um nível descentralizado, em vez de serem impostos a todas as empresas.

- Afrouxar as restrições obrigatórias nos despedimentos, nos países em que as provisões aparentam impedir as reestruturações económicas e as oportunidades de contratação de novos participantes da força de trabalho.

- Permitir contratos a prazo e, em simultâneo, manter “relativamente baixa” a protecção dos contratos regulares, sobretudo no início do contrato, de forma a que os contratos a prazo não se generalizem.

O Banco Mundial também se posicionou como um defensor da flexibilização do mercado de trabalho, como forma de responder ao fraco desempenho económico da Europa face aos Estados Unidos. No seu relatório de 1995, considerou que os benefícios da globalização seriam mais evidentes se houvesse maior flexibilização dos mercados europeus. Em 2004, desenvolveu uma metodologia semelhante à OCDE para calcular a facilidade de contratar e despedir trabalhadores: o indicador *Doing Business*. Este faz um *ranking* dos 175 países em que é mais fácil fazer negócios, analisando diferentes áreas da regulação dos países, incluindo a do mercado de trabalho. Uma das áreas de análise é *Employing Workers Index*, que avalia o grau de flexibilidade da legislação de cada país em termos de utilização de contratos a prazo, protecção contra despedimentos, pagamento de indemnizações, entre outros. Os países com menor protecção obtêm uma melhor classificação nesta lista.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) foi outro organismo onde o caminho da flexibilização ficou reflectido, sobretudo nas consultas aos países que acedem aos

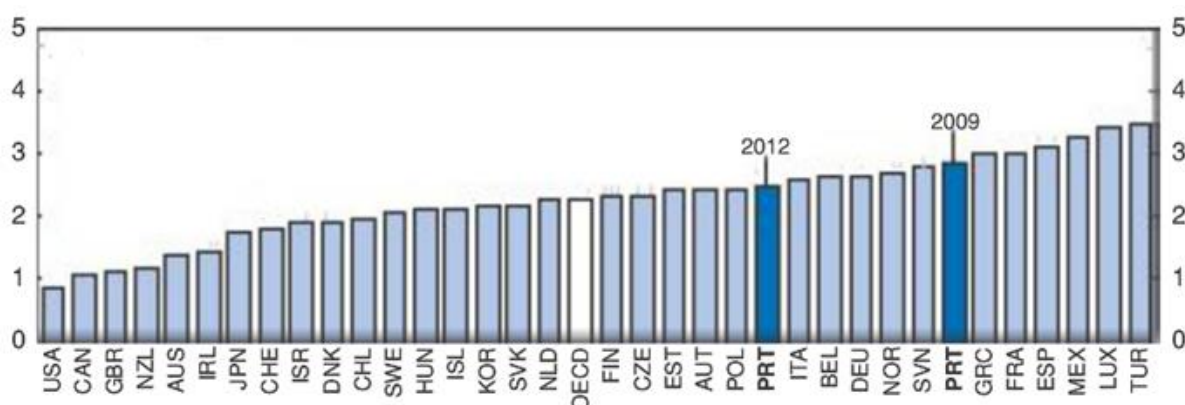
instrumentos de apoio do organismo internacional. A nível europeu, a opção por uma maior flexibilização do mercado de trabalho também ficou patente nas recomendações da Comissão Europeia. O Livro Branco da União Europeia para o Crescimento, Competitividade e Emprego, de 1993, dava “pistas” sobre “como entrar no século XXI”. A reforma do mercado de trabalho, com maior flexibilidade na organização do trabalho, é um dos eixos propostos. Mais especificamente, é sugerido centrar esforços na revisão da legislação de protecção do emprego e na remoção de obstáculos que tornam caro ou difícil utilizar contratos a tempo parcial ou a prazo.

2.4. Da teoria à prática

O que é certo é que, nas últimas décadas, a generalidade dos países europeus tem alterado a legislação laboral no sentido de uma maior flexibilização. A série do indicador de rigidez laboral calculado pela OCDE, com dados que em alguns casos vão até 1985, mostra que a maioria dos países representados na organização flexibilizou a legislação laboral nas últimas décadas. A OCDE fez uma avaliação transversal sobre a legislação laboral a nível internacional em 2008/2009. Embora tenha feito algumas actualizações do indicador de protecção do emprego desde então – nomeadamente no caso de Portugal, como se verá mais à frente – nesse ano a protecção do emprego mais rígida aparecia na Turquia, no Luxemburgo e no México. Portugal surgia nas posições cimeiras, ocupando mesmo a mais rígida no que diz respeito especificamente aos despedimentos individuais, entre todos os países estudados.

Gráfico 1. Indicador geral da OCDE sobre rigidez da legislação de protecção do emprego

Escala de 0 (legislação menos restritiva) a 6 (legislação mais restritiva)



Fonte: OCDE (2013)

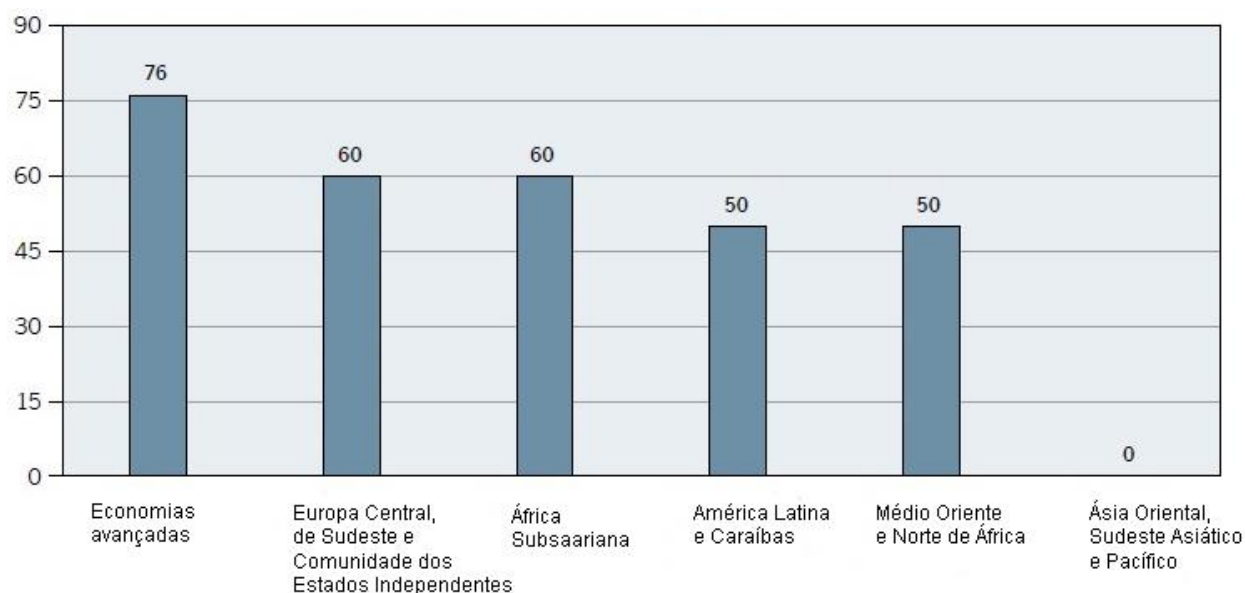
A legislação mais flexível era a dos Estados Unidos, Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia. Com poucas excepções, os países com regulação mais rígida dos contratos normais tinham também regulação mais rígida dos contratos temporários. E muitas divergências entre países devem-se sobretudo a diferenças na regulação do trabalho temporário. Nos países anglo-saxónicos há poucas restrições à sua utilização; no México e na Turquia, o trabalho temporário é ilegal e os contratos a prazo só podem ser utilizados em circunstâncias limitadas. Luxemburgo, Espanha, Grécia e França também têm regras rígidas para o emprego temporário, ao mesmo tempo que limitam o número de contratos sucessivos e a sua duração

máxima. Há pouca variação entre países no que diz respeito ao despedimento colectivo.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2012), a crise global iniciada em 2007-2008 acelerou o processo de flexibilização de múltiplos mercados de trabalho, numa tentativa de responder ao desemprego crescente. Esta organização sublinha que, num cenário de fraca criação de emprego, fracas perspectivas de crescimento e constrangimentos nas Finanças Públicas, tem havido uma tendência crescente no sentido de fazer modificações à legislação de protecção no emprego como parte de reformas laborais mais amplas. Entre 2008 e Março de 2012, 40 países, de um total de 131, haviam alterado as regulações de protecção do emprego para os trabalhadores permanentes, sobretudo através da alteração da regulação das indemnizações por despedimento e períodos de notificação, aumento dos períodos experimentais no início dos contratos, e expansão dos motivos para despedimentos com justa causa. No conjunto, 60% destas reformas foram no sentido da flexibilização, uma tendência particularmente visível nas economias avançadas, onde 76% dos países tornaram menos rígidas as regulações.

Gráfico 2. Visão global das mudanças na protecção do emprego

Percentagem de países que reduziram a protecção da legislação do emprego, no total de países com mudanças na legislação laboral (2008-2012)



Fonte: OIT (2012)

No sentido de quantificar estas mudanças, a OIT utilizou a metodologia da OCDE e projectou o impacto das mudanças legislativas no índice de protecção do emprego utilizado por esta organização, entre os níveis pré-crise (2007-2008) e os anos de 2010-2011.

As simulações confirmam que a maioria dos países tornou a legislação menos restritiva, um fenómeno particularmente pronunciado nos países da Europa do Sul e do Leste. Pelo contrário, alguns dos principais países emergentes, como a China ou o Brasil, reforçaram a protecção laboral, embora isso também tenha ocorrido na Dinamarca, Coreia e Japão.

Capítulo 3. As críticas à flexibilização

3.1. Do pós-guerra à crise global de 2008-2009

À visão liberal do mercado de trabalho, que vê as intervenções públicas como um fardo para o funcionamento eficiente da economia, opõem-se as abordagens que defendem que a intervenção do Estado no mercado de trabalho é essencial para garantir a equidade. Esta visão da protecção laboral tende a estar associada ao surgimento do Estado Social na Europa, sobretudo no pós-Segunda Guerra Mundial, nos anos dourados da economia europeia. As políticas públicas desse período, que levaram por exemplo ao estabelecimento ou fortalecimento de medidas como subsídio de desemprego ou as indemnizações por despedimento, são influenciadas por uma perspectiva keynesiana, segundo a qual uma protecção do emprego assegura níveis mais elevados de bem-estar à população e uma maior propensão para o consumo, cabendo ao Estado assegurar uma função de redistribuição. “Os defeitos flagrantes da sociedade económica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e não equitativa repartição de riqueza e de rendimentos” (Keynes, 1936, p. 355).

A consciência de que é necessário assegurar condições de vida dignas às camadas mais desprotegidas da população está também patente em Dewey (1939). Para este autor, que foi também uma referência das políticas de bem-estar no pós-guerra, a actuação do Estado deveria focar-se nas condições de vida “degradadas e inumanas” que se encontrava em grande parte da população industrial, como consequência do desemprego crónico ou da instabilidade do emprego. A intervenção do Estado deveria ser no sentido de evitar “mortes, doenças, acidentes e incapacitações socialmente desnecessárias, que advêm das más condições económicas segundo as quais a indústria moderna opera” (Dewey, 1939, p. 311).

Nesta perspectiva mais intervencionista, as políticas de protecção do emprego – nomeadamente as indemnizações – defendem os trabalhadores de actuações arbitrárias dos empregadores, permitem que quem fica desempregado de forma involuntária obtenha um rendimento substitutivo, e fazem com que as empresas internalizem um custo social que impõem à sociedade, ao causar desemprego involuntário. São políticas públicas que, segundo a perspectiva de John Rawls, surgem como intervenções por razões de justiça social, em que a melhoria do bem-estar social só se verifica se houver uma melhoria dos que estão pior na

sociedade (Pereira, Afonso e Arcanjo, 2005).

Não será por acaso que a contestação recente às posições mais ortodoxas da economia do trabalho venha de correntes económicas não convencionais, como o pós-keynesianismo (Reed, 2010). São visões que sofreram alguma marginalização da academia nas últimas décadas, mas que evidenciam sinais de ressurgimento com o eclodir da crise global a partir de 2008-2009. Estas correntes contestam algumas assumpções basilares da economia ortodoxa no campo laboral. Sustentam que, face a empregadores com poder, os trabalhadores terão salários abaixo do valor do que produzem, e que a maior parte da população activa não tem rendimentos não salariais para poder escolher trabalhar ou não, pelo que há restrições naturais na flexibilidade da maioria dos trabalhadores.

Um dos principais argumentos contra a visão ortodoxa do mercado de trabalho consiste na tese de que é possível haver múltiplos equilíbrios no mercado de trabalho, dependendo das tomadas de posição de quem decide, e não apenas o equilíbrio em concorrência perfeita sem entraves impostos pelo Estado, como advogado pela teoria dominante (Reed, 2010). Em termos empresariais, por exemplo, o aumento das pressões competitivas devido à globalização pode implicar diferentes estratégias: umas podem envolver a melhoria das condições e salários dos trabalhadores, e outras a sua deterioração. Neste tipo de análise, faz-se uma distinção entre a via alta da competitividade – melhoria das competências com mais investimento, alta qualidade, valor acrescentado – e a via baixa: intensificação do trabalho, prolongamento do horário de trabalho, contenção salarial. E os governos e as estruturas representativas dos trabalhadores têm um papel a desempenhar, ao facilitarem condições para que haja uma transição para a via alta.

Berg e Cazes (2007) contestam também a visão de que as regulações do mercado de trabalho são um custo que sobrecarrega as empresas, que não corrigem as falhas de mercado e que pioram o desempenho da economia, e que encara as políticas de emprego como uma rigidez que deve ser removida para que possa haver prosperidade nos negócios. As autoras sustentam que esta visão é “muito simplista e enganadora” (Berg e Cazes, 2007, p. 4), uma vez que a regulação do mercado de trabalho também muda os incentivos dos empregadores, num sentido positivo. Ao tornar mais difíceis os despedimentos, por exemplo, as empresas têm mais incentivos para dar formação aos seus trabalhadores, aumentando a sua produtividade e melhorando a flexibilidade funcional.

Berg e Cazes lembram ainda que as regulações do mercado de trabalho resultam do

reconhecimento de que os trabalhadores têm uma desvantagem de poder negocial face aos empregadores. Esta desvantagem afecta a natureza dos contratos de trabalho e não pode ser corrigida pelo mercado – e sim pela legislação e pelas convenções colectivas.

Na protecção do emprego, a teoria dominante ignora que a legislação traz importantes benefícios económicos e sociais, uma vez que aumenta a estabilidade do mercado de trabalho e a segurança dos trabalhadores, mitigando o conflito social: quer os trabalhadores quer as empresas necessitam de algum grau de estabilidade e segurança. “De facto, não há evidências claras de que as firmas optem sistematicamente por um grau elevado de flexibilidade e de rotação do trabalho, mesmo quando tal é permitido pela legislação” (Berg e Cazes, 2007, p. 6).

Os estudos têm demonstrado que uma excessiva rotação de trabalhadores tem efeitos negativos no investimento no capital humano, nas novas tecnologias e na procura de novos mercados. Além disso, as empresas podem preferir relações laborais mais estáveis, que cultivam a experiência dos trabalhadores e baixam os custos de recrutamento e formação.

E pode até haver efeitos contraproducentes decorrentes da flexibilização. Berg e Cazes dão o exemplo da Europa Central e de Leste, em que a redução da protecção do emprego, combinada com o enfraquecimento das instituições do mercado de trabalho, não resultou em mais mobilidade de trabalhadores, pelo contrário: tornou os trabalhadores mais relutantes em deixar o emprego, mesmo com a economia em recuperação, devido a uma maior percepção de insegurança na mudança do emprego.

3.2. Crítica ao modelo neoclássico

Apesar dos contributos recentes para a contestação à tese de concorrência perfeita entre empresas através do ajustamento flexível da mão-de-obra e das horas trabalhadas sem intervenção governamental, as críticas ao modelo neoclássico não são de agora. No trabalho de Oi (1962), a visão crítica já está patente. Segundo o autor, os custos com o recrutamento e formação de novos trabalhadores tornam a mão-de-obra um factor de produção quase fixo (*quasi-fixed*, no original), ao contrário do que determina a teoria neoclássica. Oi defende que as empresas têm vantagens em prolongar a antiguidade dos trabalhadores e em reduzir o grau de rotação de funcionários, devido a estes custos. Ao prolongar a antiguidade do emprego dos funcionários – por exemplo com o pagamento de prémios salariais, planos de pensões e de partilha de lucros, melhores condições de trabalho, promoções internas, etc – os custos em que a empresa incorre na contratação dos trabalhadores são amortizados por um período mais alargado de tempo. O valor agregado da formação é aumentado se houver uma extensão do período esperado de emprego e, como consequência, há um incentivo para que as empresas iniciem práticas que tendam a minimizar a rotação dos trabalhadores com formação específica. O produto marginal total excederá o custo de emprego total, pelo que a empresa tem um incentivo para investir mais em formação. Haverá menor variação de curto prazo na oferta de factores de produção, no que diz respeito a trabalhadores que investiram em formação específica, pelo que esta opção promove uma maior estabilidade do emprego. Nos casos de declínio da procura, como recessões, em que a empresa é forçada a reduzir a taxa de emprego de um determinado factor, se o trabalho tem uma elevada taxa de rigidez, a empresa tem vantagem em manter a sua força de trabalho em vez de arriscar custos de substituição elevados no futuro, por ter dispensado os trabalhadores que serão necessários mais tarde.

3.3. Neoclássicos reticentes

Por outro lado, mesmo no seio da economia neoclássica, existem vozes críticas da desregulação, que assumem que o mercado de trabalho funciona em concorrência imperfeita, que há custos associados ao recrutamento de trabalhadores e à sua mobilidade (Reed, 2010). Nesta visão, pode haver regulação desapropriada do mercado de trabalho, mas acima de tudo tem de ser feita uma análise de como cada país faz essa regulação da flexibilidade laboral, verificando os efeitos e méritos de cada caso específico. Deixa de ser possível dizer que toda e qualquer regulação é prejudicial (Reed, 2010).

Entre os principais proponentes de uma maior flexibilização do mercado de trabalho também há alertas quanto à forma de levar a cabo mudanças no mercado de trabalho. Lindbeck e Snower (2002) realçam que há duas formas de reduzir o fosso entre a protecção do emprego dos *insiders* e a desprotecção dos *outsiders*: a primeira consiste em restringir o direito às greves e a legislação de protecção no emprego (reduzir indemnizações, custos de litigância ou simplificação de procedimentos para despedimento). Estas políticas, argumentam, tendem a não conduzir a uma melhoria de Pareto, uma vez que tendem a reduzir o bem-estar dos *insiders*, que podem resistir a estas mudanças, limitando os seus efeitos (ex: greves, *lobbying* de sindicatos, etc). A outra forma de actuar é dar mais poder aos *outsiders*, sob a forma de programas de formação vocacional e de aconselhamento para os desempregados, esquemas de partilha de lucros (em que os empregados recebem parte da remuneração como uma parte dos lucros), esquemas de conversão de reivindicações salariais em acções, ‘vouchers’ de emprego para desempregados de longa duração, políticas para reduzir barreiras à entrada em novas firmas (ex: acabar com a regulação governamental para a criação de novas empresas, reformas fiscais que reduzam as desvantagens das novas empresas face às já estabelecidas, e políticas para reduzir a cobertura ocupacional, industrial e geográfica dos acordos salariais estabelecidos com os sindicatos).

Por seu turno, Solow (1990) recorda que o mercado de trabalho não é um mercado como os outros, e sim uma instituição social: os salários e os empregos não são exactamente como outros preços e quantidades. O mercado laboral tem uma dimensão social e envolve a forma como as pessoas se vêem a si próprias, pensam no seu estatuto social e avaliam se estão a ter um tratamento justo por parte da sociedade. Os factores determinantes para as decisões e respostas de mercado de trabalho podem não ser as convencionais noutros mercados.

Solow observa que, mesmo que Lindbeck e Snower estejam correctos ao considerar

que as interacções *insider-outsider* têm um papel determinante na criação e manutenção do desemprego, a correcção deste fenómeno dever ser a “amplificação” da voz dos *outsiders* nos mercados de trabalho. “Há uma complicação, contudo, porque o mercado de trabalho é uma instituição social e não uma máquina que acerta a oferta com a procura. Uma coisa é reforçar os *outsiders* relativamente aos *insiders*, e outra é reforçar os empregadores face aos *insiders*. O emprego pode subir pelas duas vias, mas as implicações podem ser diferentes (as consequências políticas são obviamente diferentes). Em termos práticos, as reformas têm melhor possibilidade de sucesso se não tomarem partido entre empregadores e trabalhadores, nem sejam percebidas como tomando partido” (Solow, 1990, p. 76).

Uma iniciativa sugerida por Solow são programas de aprendizagem mais amplos do que a formação *on the job*. Criar algum tipo de associação formal entre os trabalhadores incumbentes e a oferta externa de trabalho é também um passo sugerido, nomeadamente através da representação dos *outsiders* nas negociações colectivas.

3.4. Evidências empíricas ambíguas

Independentemente da corrente económica em que se inserem os diferentes críticos da flexibilização do mercado de trabalho, um argumento muitas vezes comum a todos eles são as constatações empíricas: a falta de evidência de que a progressiva flexibilização do mercado de trabalho, nas últimas décadas, conduziu a um melhor desempenho económico.

Reed (2010) faz um levantamento exaustivo dos estudos recentes sobre a relação entre a protecção do emprego e variáveis macroeconómicas e microeconómicas, como o desemprego, o emprego e os fluxos de entrada e saída das empresas. Testa também várias correlações básicas entre a medida de rigidez da OCDE e a performance económica. O balanço final é taxativo: não é possível provar uma relação entre a flexibilidade do mercado de trabalho e o desempenho económico. “As evidências empíricas sugerem, tanto quanto a melhores pesquisas até à data demonstram, que os críticos da ortodoxia estão correctos”. Muitos estudos com “regressões sofisticadas” sofrem de incorrecções metodológicas “que tornam quase embaraçoso que os economistas ortodoxos tenham confiado nelas durante tanto tempo” (Reed, 2010, p.173). Especificamente na protecção do emprego, a legislação parece de facto reduzir os fluxos de empregos na economia, mas não há consenso na literatura sobre se isso é bom ou mau.

Um dos mais proeminentes estudos em favor da redução das indemnizações – o de Lazear – foi inclusivamente posto em causa por Addison e Teixeira (2003). Ao alterarem alguns pressupostos utilizados nas regressões de Lazear, concluíram que a significância estatística na relação entre compensações e taxa de desemprego é bastante ligeira (0.175), e não existe sequer em variáveis como a taxa de emprego ou a taxa de desemprego de longa duração.

Ao adicionar mais regressores ao modelo de Lazear – nomeadamente outras instituições do mercado de trabalho além das estudadas anteriormente pelo investigador –, foram encontrados “poucos efeitos” entre as compensações e o desemprego. “Muito mais fraca é a evidência entre a compensação e a taxa de emprego, o desemprego de longa duração e a taxa de desemprego da força de trabalho”. Assim, os resultados “mais extravagantes” da investigação de Lazear “devem ser interpretados com cautela”, avisam os autores (Addison e Teixeira, 2003, p. 5).

As evidências empíricas compiladas pela OIT também confirmam a conclusão de que não há uma ligação clara entre a legislação de protecção do emprego e os níveis de emprego.

A organização levou a cabo uma revisão de mais de 100 estudos e conclui que as mudanças das regulações do emprego e da negociação colectiva têm diferentes impactos no mercado de trabalho. O impacto das reformas laborais no emprego depende acima de tudo do ciclo económico e, numa recessão, regulações mais flexíveis tendem a agravar o emprego no curto prazo, pelo que algumas mudanças recentes nas regulações do emprego podem ser contraproducentes, avisa a OIT. Além disso, as circunstâncias de cada país desempenham um papel determinante, nomeadamente o grau de aplicação das regulações estabelecidas na lei, e a sua previsibilidade.

Quadro 3. Principais resultados de mais de 100 estudos sobre os efeitos da legislação da protecção do emprego

Estudos transnacionais com dados agregados	Estudos transnacionais com dados desagregados	Estudos nacionais com dados sobretudo desagregados
Efeitos mistos e particularmente baixos nos níveis agregados de emprego/desemprego	Efeitos mistos nos níveis agregados de emprego/desemprego	Efeitos mistos e particularmente baixos nos níveis agregados de emprego/desemprego
Efeitos negativos em grupos vulneráveis, sobretudo jovens	Rotatividade de trabalhadores reduzida (criação/destruição de empregos)	Rotatividade de trabalhadores reduzida (criação/destruição de empregos)
Relação em U invertido entre a legislação de protecção do emprego e o crescimento	Efeitos negativos na produtividade	Efeitos negativos na produtividade
	Relação fraca/negativa entre a legislação de protecção do emprego e a percepção de segurança no emprego	Aumento do absentismo dos trabalhadores

Fonte: OIT (2012)

As simulações feitas pela OIT mostram que a relação entre a legislação e a taxa de emprego não é linear. Por um lado, os efeitos negativos da rigidez laboral só começam a ser visíveis acima de 2.1 na escala da OCDE. Abaixo desse patamar, à medida que o índice aumenta também aumenta a taxa de emprego. “De facto, em níveis muito baixos de protecção laboral, aumentos na protecção estão associados a taxas de emprego mais elevadas” (OIT, 2012, p. 45).

Uma regressão que relacionou as mudanças na legislação entre 2007 e 2010, as variações no PIB nesse mesmo período, e as mudanças como a taxa de emprego mostrou que não há uma relação estatística significativa. A organização conclui que há factores no mercado de trabalho mais importantes do que a flexibilização. “Os países que atingiram um melhor desempenho do mercado de trabalho e resultados macroeconómicos foram os que optaram por uma abordagem coerente de reforço das instituições do mercado de trabalho e incorporaram a necessidade de ajustamento aos choques macroeconómicos. Isto implica quer regulações adequadas quer uma abordagem compreensiva que considere o conjunto amplo de instituições do mercado de trabalho e protecção social, com vista a aumentar a segurança no emprego” (OIT, 2012, p. 46).

Venn (2009) encontra contradições entre a teoria e o desempenho real dos mercados. Uma delas é que, sendo a protecção no emprego encarada como um fardo para as empresas, há vários países de rápido crescimento, investimento e com baixas taxas de desemprego em que a legislação laboral é rígida. É o caso da China e da Índia, por exemplo, ou mesmo da Turquia. Como aponta o autor, o custo do despedimento individual nas economias emergentes é quase sempre superior à média da OCDE, à excepção do Brasil. Isto deve-se sobretudo a procedimentos complicados e demorados, que “tornam difícil, se não impossível, despedir trabalhadores por motivos económicos” (Venn, 2009, p.10).

Outra contradição está nos efeitos da flexibilização da legislação em alguns países da Europa. Teoricamente, criar excepções para algumas empresas nas regras dos despedimentos deveria gerar um aumento da mobilidade de trabalhadores nas empresas alvo das excepções, que teriam menos entraves na contratação e na separação de trabalhadores. Contudo, estudos empíricos na Suécia e em Portugal, que incidiram na legislação aplicada a pequenas empresas, mostram que não é isso que se verifica: estar ou não abrangido pela legislação dos despedimentos não teve influência na contratação ou nos despedimentos.

Uma eventual propensão para a economia de trabalho informal, como forma de

ultrapassar as regulações e reduzir os custos de ajustamento do trabalho, é também posta em causa pela realidade laboral, com base em estudos compilados pelo autor, sobre a percentagem de trabalhadores independentes que têm o seu rendimento concentrado em apenas um empregador. As percentagens variam entre 4% na Grécia, 5% em Portugal, 12% na Dinamarca, 14% na Áustria, 15% na Holanda e 28% na Itália. Ou seja, não é verificável uma relação entre o grau de utilização de ‘falsos’ trabalhadores independentes e o grau de protecção no emprego: há países com legislação flexível com muitos trabalhadores independentes e países proteccionistas com baixa incidência de vínculos informais. (Venn, 2009, p 24-25).

Autor, Kerr e Kugler (2007) admitem que os custos dos despedimentos podem ter efeitos ambíguos nos níveis de emprego, pelo menos no curto prazo, e que há também dúvidas sobre o impacto na produtividade devido às distorções nas opções de produção (inadequada substituição de capital por trabalho que reduza a produtividade, por exemplo).

Os autores testaram esta hipótese através de um trabalho empírico com os custos de despedimento nos Estados Unidos, a partir da década de 70. Apesar de existir neste país a presunção histórica de que trabalhadores e empregadores podem livremente terminar a relação laboral sem notificações, penalizações financeiras ou justificação de justa causa, a jurisprudência dos tribunais estaduais não é tão permissiva como se possa pensar, segundo os autores. A partir dos anos 70, surgiu algum consenso jurídico que pôs em causa o livre despedimento: a maioria dos tribunais adoptou a chamada excepção da boa-fé, que proíbe os empregadores de despedirem trabalhadores invocando uma causa injusta.

A investigação empírica consistiu em verificar as consequências da introdução deste regime, em termos de fluxos de emprego e de produtividade, entre 1970 e o início da década de 90. As conclusões indicaram que a protecção acrescida do emprego reduziu as flutuações anuais de emprego nos estados que a adoptaram, mas houve efeitos ambíguos na produtividade. As empresas aprofundaram o factor capital em detrimento do factor trabalho, conseguiram aumentar a produtividade do trabalho e as aptidões dos trabalhadores, mas houve um declínio da produtividade total. Os resultados levam os autores a sugerir que a adopção de protecção do emprego alterou as decisões de produção de curto prazo: empregadores retiveram os trabalhadores menos produtivos, levando a uma redução na eficiência da empresa como um todo.

3.5. Insuficiências metodológicas

Muitas críticas à corrente ortodoxa da flexibilização do mercado de trabalho dizem respeito a aspectos metodológicos tidos em conta na avaliação da rigidez dos diferentes países. A falta de indicadores satisfatórios para medir a rigidez da legislação laboral é um dos principais factores apontados para a falta de solidez dos resultados. De facto, o índice de protecção do emprego da OCDE tem sido motivo de críticas, tal como o do Banco Mundial.

Este último *ranking* é considerado “controverso” por Berg e Cazes (2007), uma vez que “o objectivo é reduzir os custos e os contratempos de empregar trabalhadores para as empresas, minando o propósito da legislação laboral”. O índice chega a desencorajar o cumprimento de muitas convenções internacionais da OIT, acusam. “Em muitos casos, os países terão uma pontuação pior se a legislação reflectir as provisões estabelecidas pela OIT quanto a despedimentos, salários mínimos, horas de trabalho e férias, muito embora estas matérias estejam em tratados internacionais ratificados e adoptados em muitos países”. (Berg e Cazes, 2007, p.3)

A título de exemplo, o índice seria favorável para um país que eliminasse por completo as indemnizações por despedimento. “O índice baseia-se numa visão míope do mercado de trabalho que, se for seguida, não garante a melhoria do desempenho económico ou do emprego. Emite mensagens enganadoras de políticas públicas que, se implementadas, arriscam a penalizar não só os trabalhadores mas também os negócios e a economia em geral”. (Berg e Cazes, 2007, p. 18).

Outra falha apontada aos índices como os da OCDE e do Banco Mundial é o facto de não considerarem as externalidades positivas das regulações do mercado de trabalho, através de uma maior segurança no emprego. Benefícios como a redução das desigualdades, da insegurança e dos conflitos sociais, ou os incentivos às empresas para adoptarem estratégias de gestão de valor acrescentado, são ignorados nas análises daquelas instituições internacionais.

As reservas face aos indicadores resultam também dos pressupostos usados para calculá-los. Uma *assumpção* considerada «particularmente irrealista» é que um trabalhador representativo tem 20 anos de antiguidade: nos 15 países da União Europeia apenas 17% da população empregada tinha aqueles anos na mesma empresa. A antiguidade média é de 10,6 anos. Depois, os *rankings* não têm em conta que as empresas de menor dimensão têm muitas vezes excepções no cumprimento da legislação laboral, e que há diferentes graus de aplicação

da legislação. E, alegam os autores, falta uma ponderação adequada dos diferentes componentes dos índices e existe pouca fundamentação sobre o peso de cada critério na construção dos índices.

Os casos da Bulgária e da Argentina são abordados como exemplos de como os indicadores do Banco Mundial devem ser encarados com reserva no que diz respeito à definição de políticas públicas. No caso da Argentina, o país levou a várias reformas económicas nos anos 90, no sentido da liberalização dos mercados, incluindo do trabalho, de forma a mitigar o aumento do desemprego: tectos à indemnizações por despedimento, isenções de contribuições para a Segurança Social para contratos temporários. Mas, apesar destes esforços, o mercado de trabalho piorou na mesma medida do resto da economia. Já neste século, a partir de 2003, a economia argentina cresceu de forma vigorosa, os salários aumentaram com um contributo decisivo da contratação colectiva, foram eliminados incentivos ao trabalho temporário e as indemnizações por despedimento foram duplicadas. E, apesar disso, a mobilidade continuou elevada e o emprego manteve-se estável.

As lições do caso argentino são que passar de um sistema rígido para flexível, e posteriormente para um enquadramento moderadamente rígido, esteve inversamente relacionado com a subida e descida do desemprego e da incidência dos contratos temporários. “Não só o índice Employing Workers dá uma imagem incompleta da flexibilidade inerente ao sistema argentino, como promove a desregulação, que no caso argentino se revelou ineficaz para criar emprego, embora tenha sido efectivo na deterioração das condições de trabalho”. (Berg e Cazes, 2007, p. 17).

Num estudo da própria OCDE, levado a cabo por Venn (2009), são também assumidas insuficiências na metodologia dos indicadores de flexibilidade, pelo facto de olharem para apenas um aspecto da flexibilidade do mercado de trabalho: o custo para as empresas decorrentes da regulação das contratações e despedimentos. Menos conflitos sociais, mais investimento em formação e mais segurança no trabalho são externalidades positivas da regulação do trabalho que o estudo reconhece, mas que o índice da Organização não leva em conta.

Venn admite que a protecção no emprego é apenas uma parte das políticas e instituições que afectam a flexibilidade do mercado de trabalho. Outras são a regulação do tempo de trabalho e de contratos em *part-time*, políticas de fixação de salários e redes de segurança, como o subsídio de desemprego. E diferentes economias podem ter diferentes

configurações de flexibilidade interna e externa, acrescenta.

4. A protecção do emprego em Portugal

4.1. Evolução histórica

Nos últimos anos, ou mesmo décadas, a protecção do emprego tem sido um campo de actuação das políticas públicas em Portugal, em linha com as mudanças de poder político verificadas na história recente do país. O período revolucionário do pós-25 de Abril ficou marcado por um maior pendor intervencionista e proteccionista, com reflexos na legislação laboral. As intervenções desse período conduziram, segundo Carvalho (1998), a uma “intrincada malha normativa” e a uma “profunda desconfiança perante a autonomia privada”, no que diz respeito às normas do mercado de trabalho (Carvalho, 1998, p. 73). A “rigidez” dos modelos de negociação admitidos aliava-se a uma “constitucionalização de um grande leque de matérias”, refere o autor.

Martins (2007) sublinha também que, “depois do golpe de Estado de 1974, que derrubou uma ditadura conservadora de 48 anos”, vários mercados foram sujeitos a uma intervenção mais apertada do governo, e o mercado de trabalho foi especialmente afectado (p.4).

Uma das restrições impostas foi a legislação que passou a regular os despedimentos. O Decreto-lei 372-A/75, que entrou em vigor em 1975, determinava que os contratos permanentes de trabalho apenas podiam ser cessados quando o trabalhador atingisse a idade de reforma ou se houvesse despedimento por justa causa. E a justa causa apenas se verificava quando se revelava uma “impossibilidade superveniente, absoluta e definitiva, de o trabalhador prestar o seu trabalho ou de a empresa o receber” (Martins, 2007, p. 4). Além disso, para um trabalhador ser despedido, tinham de ser cumpridos procedimentos administrativos que incluíam uma notificação detalhada ao trabalhador e sindicato sobre os motivos para o despedimento,

Depois do período revolucionário do pós-25 de Abril, a legislação laboral sofreu novas alterações, com os diplomas de emergência aprovados ao abrigo de programas de financiamento assinados com o FMI. Segundo Carvalho (1998), no final dos anos 70 e no início dos anos 80 houve “estratos justapostos de diplomas inspirados por princípios valorativos muito diversos”, o que dificultava a aplicação do direito. A relação laboral tomada como típica era a do “contrato por tempo indeterminado, a tempo inteiro, numa organização

produtiva, estável e de certa dimensão” (Carvalho, 1998, p. 74). Foi neste período que aconteceu o que o autor considera ser a “pré-história” do movimento de flexibilização do direito português: a possibilidade de as empresas terem contratos a prazo.

Mas o ponto de viragem definitivo, em termos de intervenção normativa do Estado, é o final dos anos 80. Isto devido a dois factores: a introdução de reformas laborais, com um pacote legislativo em 1989, e a consolidação do processo de concertação social – em que Governo e representantes de organizações patronais e sindicais discutem e negociam matérias laborais.

Martins (2007) refere que, nos anos 80, a política económica no país se tornou mais orientada para o mercado. No campo do trabalho, foi aprovado um novo pacote laboral no final da década, no sentido da flexibilização das relações laborais e do alívio das restrições impostas aos despedimentos. Os motivos de despedimento de trabalhadores foram alargados e, embora os procedimentos normais se mantivessem “demorados e complexos” (Martins, 2007, p.5), a nova lei permitiu que as empresas com menos de 20 trabalhadores beneficiassem de um regime simplificado. De 12 regras que as grandes empresas tinham de seguir para fazer despedimentos, as firmas de menor dimensão apenas tinham de cumprir quatro dessas obrigações. Não tinham de discutir os motivos do despedimento com o trabalhador, não tinham de ouvir testemunhas indicadas pelo trabalhador a despedir, nem tão-pouco os sindicatos, além de não precisarem de detalhar num documento todos os passos e motivos do despedimento – normas que as grandes empresas tinham de seguir. Adicionalmente, houve a flexibilização dos despedimentos colectivos, mas com maiores restrições na utilização de contratos temporários.

O pacote legislativo de 1989, com novos regimes de cessação dos contratos de trabalho e da contratação a termo, surge assim como um marco na história da protecção no emprego em Portugal. Carvalho (1998) frisa que, embora o diploma tenha ficado “aquém dos propósitos iniciais”, devido a uma recusa do Tribunal Constitucional em consagrar uma “justa causa objectiva” para os despedimentos, diversas mudanças da protecção do emprego passaram com este pacote legislativo. Passou a haver um novo regime de revogação do contrato de trabalho por acordo, é suprimido o sistema de autorização administrativa dos despedimentos colectivos, há o alargamento do período experimental e a sua modelação em função do tipo de actividade e, por último, é introduzida na legislação “uma figura que é verdadeiramente de despedimento com justa causa objectiva, a da cessação do contrato com

fundamento na extinção do posto de trabalho, ainda que subordinada a um processo muito complexo e assente num regime nem sempre congruente” (Carvalho, 1998, p. 80). Ainda na mesma reforma laboral, são introduzidos os contratos a termo incerto e é simplificado o procedimento que conduz ao despedimento individual, em função da dimensão da empresa.

Depois deste pacote legislativo, a concertação social começa a ter um papel relevante nas alterações na legislação laboral portuguesa. São assinados vários acordos na década de 90 e, embora a maior parte dos diplomas subsequentes tivessem como objectivo uma maior flexibilidade interna quanto à organização das empresas, houve diplomas que reduziram a protecção do emprego. Num acordo assinado em 1990, há um alargamento diferenciado do período experimental e é introduzida a possibilidade de despedimento por inadaptação, ou figura que, tal como o despedimento por extinção de posto de trabalho, configura uma “verdadeira hipótese de despedimento individual por causa objectiva” (Carvalho, 1998, p. 82).

As mudanças na legislação laboral e os acordos de concertação social mais recentes foram sistematizados no Livro Verde sobre as Relações Laborais (Dornelas et al., 2006). O documento mostra que, numa década, foram assinados quatro acordos tripartidos para efeitos de regulação económica e social, com efeitos na legislação laboral. São identificados três períodos de mudanças legislativas, devido aos efeitos conjugados dos ciclos político-parlamentares e desses acordos de concertação social:

a) entre 1991 e 1994, predominaram as alterações para promoção da flexibilidade (sobretudo interna, mas também externa);

b) entre 1995 e 2001, a prioridade foi para a negociação de regras de protecção social, tendo surgido o rendimento mínimo garantido;

c) entre 2002 e 2004, a lógica do primeiro ciclo é retomada: este período fica marcado pelo novo Código do Trabalho e pela maior flexibilização da protecção laboral.

Estes acordos de concertação social adquiriram um poder “assinalável” de condicionamento da viabilidade de alterações legislativas, de acordo com o Livro Verde. Na sequência de acordos de concertação social, foi aprovada a seguinte legislação, muitas vezes com implicações na protecção do emprego:

1990: redução do período normal de trabalho; regime da pré-reforma; regulamentação do trabalho de menores; despedimento por inadaptação; regime da formação profissional;

duração do período experimental; trabalho em comissão de serviço; regime da formação no mercado de emprego; trabalho no domicílio; alteração do regime da contratação colectiva; serviço doméstico.

1996: estipulação da duração máxima de 40 horas semanais de trabalho; princípios de flexibilidade do tempo de trabalho e de polivalência funcional; alterações às regras do trabalho temporário e à lei de protecção da maternidade e da paternidade; novo regime de negociação colectiva na Administração Pública; regulação da acção dos sindicatos na Administração Pública; limites à flexibilidade de horários de trabalhadores menores, deficientes ou de trabalhadoras grávidas; regulamentação do trabalho parcial; aumento da punição por violação da legislação do trabalho; redução de 11 para 7 horas do período considerado como trabalho nocturno; possibilidade de horários reduzidos na Administração Pública; criação do fundo de garantia salarial; alteração do Código do Processo de Trabalho.

A comissão que elaborou o Livro Verde constatou que a legislação da protecção do emprego em Portugal, desde o final dos anos 1980, evoluiu no sentido de uma maior flexibilização, embora subsistissem diferenças entre o nível de protecção dos despedimentos individuais e colectivos por motivos económicos, tecnológicos ou de mercado. No despedimento individual, Portugal afastava-se da média da OCDE; no colectivo estava mais próximo da medida de tendência central. Contudo, a Comissão considerou que o enfoque na adaptabilidade externa era excessivo, já que este tipo de flexibilidade “não deve ser tomado por equivalente do grau de adaptabilidade das relações de trabalho às mudanças dos mercados e das necessidades sociais dos trabalhadores” (Dornelas et al., 2006, p. 194). O documento concluiu que as abordagens baseadas no conceito da *flexigurança* teriam vantagens, por abordarem as diferentes formas de flexibilidade mas também a segurança dos trabalhadores em função das escolhas feitas quanto à flexibilidade.

Perante as ineficiências do mercado laboral português, a tendência dos governos nos últimos anos tem sido a de flexibilizar a legislação laboral, nomeadamente no que diz respeito à protecção do emprego. Segundo a OCDE (2004, p. 120), a sistematização das principais reformas laborais pode ser feita da seguinte forma:

- Pacote laboral de 1989: restrições no despedimento foram flexibilizadas;
- Acordo de concertação social em 1990: concede regras ainda mais permissivas no despedimento;

- Acordo de concertação social em 1996: torna mais permissiva a utilização de trabalho temporário e contratos a prazo;

- Novo Código do Trabalho em 2004: facilita procedimentos e motivos para dispensa de trabalhadores.

Depois destas reformas, a revisão do Código do Trabalho em 2009 e a reforma laboral em 2011, já ao abrigo do programa de assistência financeira, são as etapas seguintes na tendência de flexibilização do mercado de trabalho português, muitas vezes sob recomendações de organismos internacionais. De facto, ao longo das últimas décadas são múltiplas as referências à falta de flexibilidade da legislação laboral. A OCDE foi, naturalmente, uma das instituições que mais defenderam medidas para diminuir a rigidez das normas laborais, dada a classificação de Portugal no *ranking* de protecção laboral. Mas essa orientação partiu também do Fundo Monetário Internacional, em várias avaliações regulares à economia portuguesa. Em 2006, por exemplo, o Fundo lamentava a ausência de maiores avanços na legislação do trabalho, num relatório elaborado depois de uma consulta às autoridades portuguesas. “As autoridades [portuguesas] continuam a dar uma baixa prioridade à reforma do mercado de trabalho, argumentando que a protecção laboral real é mais fraca do que sugerem os indicadores estandardizados. A equipa [do FMI] vê as reformas da legislação de protecção do emprego e dos acordos colectivos de trabalho como um componente essencial de qualquer estratégia para conter os custos unitários do trabalho”, considerava o organismo (FMI, 2006, p.3).

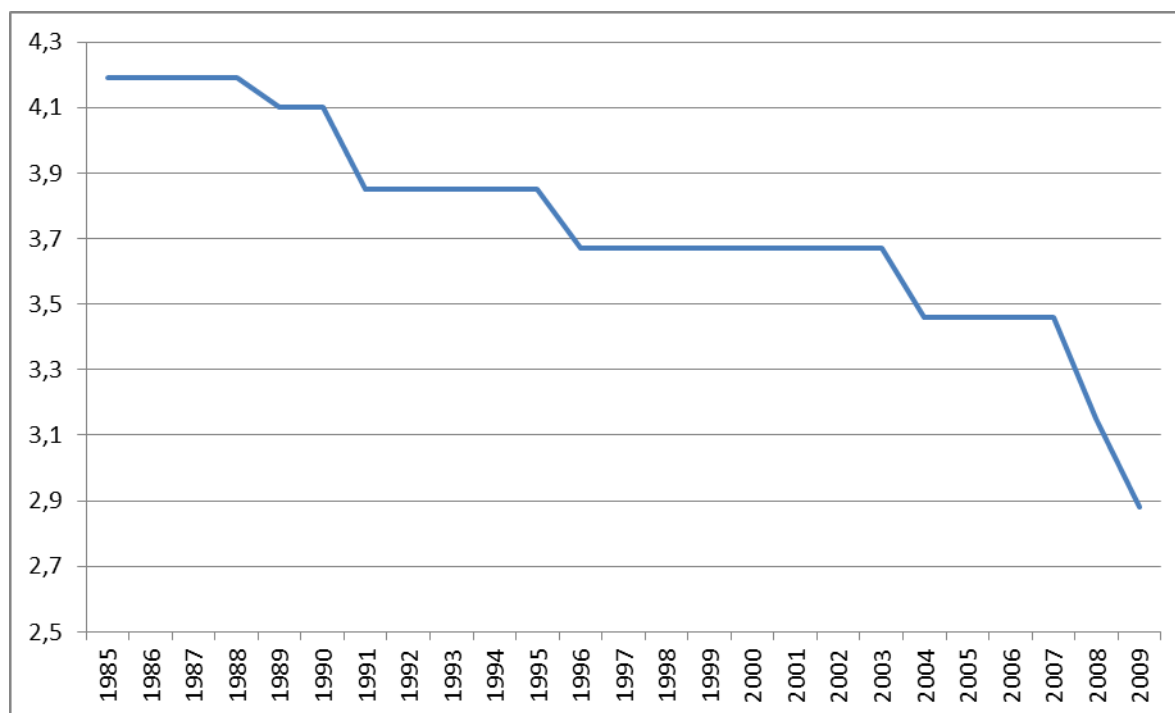
O Fundo argumentava que o recurso a contratos de curta duração e ao auto-emprego eram “sintomas” da excessiva protecção do emprego, “e não a sua cura”, contribuindo para baixos níveis de equidade, de formação e de movimentação de trabalhadores entre diferentes sectores de actividade. Menor protecção laboral teria um impacto positivo sobre a economia. “A missão externa do FMI frisou que as reformas do mercado de trabalho contribuiriam para reduzir o aumento dos custos de trabalho, quer do lado dos salários quer da produtividade, sendo por isso um componente crítico de uma estratégia para reforçar a competitividade” (FMI, 2006, p. 22).

Apesar dos lamentos do FMI sobre os fracos avanços na legislação laboral, o que é certo é que o grau de flexibilidade laboral em Portugal tem vindo a aumentar sistematicamente ao longo dos anos. Venn (2009) constatou que Portugal foi o país que mais reduziu a protecção do emprego entre 2003 e 2008. A reforma do Código do Trabalho e um

novo acordo tripartido simplificaram procedimentos administrativos para despedimentos individuais e colectivos, reduziram prazos de notificação para os trabalhadores com menor antiguidade (de 60 para 15 dias para contratos de nove meses) e aumentaram-nos para os de maior antiguidade (de 60 para 75 dias para quem tem mais de 20 anos). Houve ainda uma redução da compensação e direitos de reinserção nos despedimentos irregulares por motivos processuais, e uma redução de prazos para apresentar queixas de despedimento sem justa causa, de um ano para 60 dias. As mudanças, assinala, tiveram o efeito de “reduzir de forma dramática o nível de regulação dos contratos normais em Portugal” (Venn, 2009, p. 11). Combinadas com mudanças na legislação dos contratos temporários – foi fixado um novo regime jurídico em 2007 –, as reformas fizeram com que o país caísse de 3.4 para 2.88 no indicador de protecção do emprego da OCDE.

Gráfico 3. Indicador de protecção da legislação do emprego da OCDE em Portugal

Escala de 0 (legislação menos restritiva) a 6 (legislação mais restritiva)



Fonte: OCDE, cálculos do autor

A actualização mais recente do indicador da OCDE já incorpora as mudanças levadas

a cabo com a terceira revisão do código do trabalho, durante o programa de assistência financeira. Portugal aproxima-se da média da OCDE no indicador geral (2.3) e deixa de ter a posição cimeira no que diz respeito a despedimentos individuais, embora continue entre os países em que a legislação é mais restritiva, neste ponto específico.

Para a OCDE, a protecção do emprego dos trabalhadores com contratos sem termo “permanece elevada”, em termos comparativos. “Embora as autoridades tenham reduzido as indemnizações por despedimento, e irão reduzi-las ainda mais até ao final de 2013, a protecção dos trabalhadores permanentes permanece mais elevada do que a média da OCDE e poderia ser ainda mais reduzida. O período experimental para os contratos sem termo é demasiado curto, de 90 dias para a maioria dos trabalhadores” (OCDE, 2013, p. 36).

A organização sugere a agilização dos processos de arbitragem como alternativa aos tribunais, nos processos de litígio laboral que envolvem despedimentos, e sublinha que os ganhos decorrentes de uma reforma estrutural são “potencialmente elevados”, segundo as estimativas do relatório. Uma mudança estrutural no mercado de trabalho para reduzir a segurança no emprego dos trabalhadores permanentes, combinada com reformas na regulação dos mercados de produto, poderia ter um impacto positivo de 3,5% do Produto Interno Bruto e na produtividade, até 2020, antecipa a OCDE.

Além disso, acrescenta, uma reforma laboral que reduza a protecção do emprego para os contratos normais conduziria a uma maior coesão social através da redução da segmentação do mercado de trabalho e teria, ainda assim, “ganhos substanciais” (OCDE, 2013, p. 6).

4.2. Resultados da flexibilização

O grau de flexibilidade/rigidez do mercado de trabalho português tem sido um dos campos de investigação mais aprofundados nas últimas décadas, com destaque para o grupo de investigadores do Banco de Portugal. Blanchard e Portugal (1998) publicaram um estudo sobre o mercado de trabalho português que se tornou uma referência na literatura nacional. Os dois autores fizeram uma comparação do mercado de trabalho nacional com o dos Estados Unidos, no que toca ao ritmo de criação e destruição de empregos, e ao fluxo de trabalhadores envolvidos nestas transições. Embora com taxas de desemprego semelhantes ao longo dos 15 anos cobertos pela investigação, em torno de 6,5%, os dois países mostravam diferenças evidentes. A duração do desemprego em Portugal era três vezes superior à dos Estados Unidos e, de forma simétrica, o fluxo de trabalhadores para o desemprego, em proporção da população activa, era de menos um terço em Portugal do que nos Estados Unidos. “Mais informalmente, se a imagem do desemprego nos EUA é de uma estação de caminho entre empregos, em Portugal é de águas estagnadas, com baixos fluxos de entrada e saída, e longa duração de desemprego” (Blanchard e Portugal, 1998, p. 3).

Os autores concluem que a explicação natural para as divergências entre os dois países aparenta ser a elevada rigidez da legislação laboral portuguesa, que gera custos de eficiência e tem um impacto negativo no produto e no bem-estar. Num artigo posterior, Portugal (2008) sustentou que, além da excessiva protecção do emprego através da legislação, a ineficiência do mercado laboral português se deve também à excessiva protecção no desemprego, com um subsídio de desemprego demasiado generoso. Este investigador do Banco de Portugal estudou o efeito do subsídio de desemprego sobre a taxa de transição para o emprego, tendo verificado que a taxa de transição dos desempregados que não recebem subsídio é o dobro da observada pelos desempregados subsidiados. Esta discrepância é classificada como “excessiva”, segundo o autor. “A actual configuração do sistema de desemprego, por um lado, amplifica os efeitos de *moral hazard* do seguro de desemprego e, por outro lado, atenua o estímulo à oferta de trabalho” (Portugal, 2008, p. 75).

Porém, alguns resultados de investigações empíricas mais recentes põem em causa a alegada inflexibilidade do mercado de trabalho português. O Relatório do Conselho de Administração do Banco de Portugal sobre a Economia Portuguesa em 2011 indica que, ao contrário do que muitos estudos vinham demonstrando até à data, o mercado laboral português foi dos que mais dinâmica revelou na Europa. As transições do emprego para o

não-emprego, e vice-versa, atingiram em Portugal 7,1% da população activa em 2011, o resultado mais elevado num grupo de 13 países. Poder-se-á argumentar tratar-se de um resultado atípico e motivado pela recessão em que o país se encontra, que origina mais destruição de postos de trabalho do que na generalidade dos parceiros europeus. Mas o Banco de Portugal indica que os fluxos do não-emprego para o emprego em Portugal foram também dos mais altos no espaço comunitário: atingiram 6,1% da população activa em 2011, o segundo valor mais elevado, a seguir à Finlândia. “A evidência acumulada aponta para uma dinâmica do mercado de trabalho superior à de vários países da área do euro”, refere a publicação (Banco de Portugal, 2012, p. 137).

A explicação para o forte aumento dos fluxos de transição entre empregados e não-empregados, face ao que seria expectável tendo em conta a aparente rigidez da legislação portuguesa, reside em alterações metodológicas introduzidas na recolha de resposta aos inquéritos. O Banco de Portugal reconhece agora que Portugal apresenta uma dinâmica que contraria muitos trabalhos anteriores, nomeadamente o trabalho seminal de Blanchard e Portugal (1998). Em termos internacionais, as magnitudes recentes do mercado português mostram que o país se aproxima mais das realidades da Eslováquia, Espanha ou Finlândia, ao passo que os fluxos obtidos com a anterior metodologia estavam mais próximos dos de Malta e Chipre.

Certo é que o mercado de trabalho evoluiu nas últimas décadas para um sistema dual. Centeno e Novo (2012) admitem que as reformas da legislação do trabalho nos últimos anos aumentaram a flexibilidade laboral, mas sublinham que o fizeram sobretudo através dos contratos a termo, deixando inalterados os empregos permanentes. Segundo os autores, esta tendência levou a uma segmentação do mercado: quanto maior o hiato entre a protecção de contratos sem termo e a prazo, maior a incidência dos contratos mais flexíveis.

Para os autores, a principal diferença entre contratar trabalhadores a prazo e sem termo reside nos custos associados aos procedimentos de despedimento, mais do que as indemnizações. Eles são praticamente inexistentes se expirar o prazo de um contrato a termo, mas são particularmente significativos para os contratos permanentes, já que envolvem procedimentos escritos, audiências com representantes dos trabalhadores, num processo que tipicamente demora dois meses.

Os investigadores testaram os efeitos da segmentação do mercado com uma mudança legislativa ocorrida em 2004 (Centeno e Novo, 2012). Até então, a lei permitia que as

empresas até 20 trabalhadores estivessem isentas destes procedimentos. Este limite foi alterado com a legislação de 2004, que passou o limite para 10 trabalhadores. Estudaram o impacto desta mudança, considerando o grupo de empresas com mais de 20 trabalhadores como o grupo de controlo, ao passo que as empresas com 11 a 20 trabalhadores seriam o grupo experimental. Devido à nova legislação, o grupo experimental aumentou a percentagem de trabalhadores a prazo em 2,5 pontos percentuais e reduziu a conversão de contratos a prazo em posições permanentes.

O aumento contínuo da utilização de contratos a termo revela, para Centeno e Novo, uma necessidade de maior flexibilidade das convenções laborais. Para os investigadores do BdP, a segmentação penaliza em excesso o emprego e os salários de um grupo específico de trabalhadores, causando ineficiência no mercado de trabalho e na economia em geral. As diferenças nos custos com procedimentos de despedimento são o obstáculo mais elevado para uma alocação eficiente de recursos.

Para dismantelar este sistema dual, seria necessário rever o subsídio de desemprego, as políticas activas de emprego e a legislação de protecção do emprego, já que “em nenhuma circunstância as políticas do mercado de trabalho devem ser usadas para fins sociais” (Centeno e Novo, 2012, p. 21).

Os resultados apontam também para a necessidade de reduzir o leque de contratos possibilitados pela legislação. Os contratos temporários seriam abolidos, excepto em situações bem definidas, como na substituição de uma trabalhadora em licença de maternidade. A estrutura dos contratos sem termo seria mantida, mas, em contrapartida, teria de ser feito um ajustamento dos seus principais componentes, revendo as indemnizações por despedimento, o período mínimo para avisos prévios, o período experimental e os motivos para despedimentos por razões não-económicas. Ou seja, poderia haver indemnizações mais generosas, mas períodos experimentais mais longos. E poderia haver períodos de aviso prévio de despedimento mais longos, mas motivos mais flexíveis para dispensar trabalhadores (Centeno e Novo, 2012).

Martins (2007), por seu turno, estudou o impacto das mudanças laborais em variáveis como o emprego, o fluxo de trabalhadores (contratações e separações das empresas), salários e produtividade. Com base nos Quadros de Pessoal, uma base de dados do Ministério do Trabalho, o autor comparou o desempenho das empresas com menos de 20 trabalhadores, isentas com o pacote laboral de 1989 de vários procedimentos legais em casos de

despedimentos, e o das empresas com mais de 20 trabalhadores, com mais restrições para dispensar trabalhadores. Em termos de criação de emprego, o autor descobriu apenas uma evidência “moderada” de que as empresas de menor dimensão, que baixaram os custos com despedimentos, criaram mais emprego em termos líquidos. Contudo, não houve qualquer evidência robusta de um aumento dos fluxos de trabalhadores, ao contrário do que prediz a teoria.

No que diz respeito aos salários, os resultados mostram que houve uma tendência para as empresas com mais flexibilidade laboral conterem os vencimentos dos trabalhadores. A taxa de crescimento dos salários nas empresas com menos de 20 trabalhadores caiu sistematicamente e de forma significativa face às maiores empresas. A interpretação do autor aponta no sentido de que os empregadores ganharam poder negocial com os menores entraves aos despedimentos.

No desempenho da firma a nível de produtividade, medida em termos de vendas e margem por trabalhador, os resultados apontam também para um aumento relativo positivo nas firmas de menor dimensão, com as novas regras do pacote legislativo de 1989, embora não houvesse evidência de que tivesse havido um reforço do investimento em capital.

Para Martins, os resultados indicam que as restrições impostas aos despedimentos com justa causa prejudicam a performance das empresas. Contudo, o autor admite que não é possível estabelecer se a melhoria do desempenho nas empresas mais pequenas e com regras mais flexíveis se deve a uma melhor gestão de pessoal, com o recurso às normas mais flexíveis de despedimento. A melhoria do desempenho pode ter a ver com transferência de poder de funcionários para empregadores. “É difícil acreditar que o aumento do poder negocial do empregador não tenha tido um efeito positivo no esforço dos trabalhadores” (Martins, 2007, p.20).

4.3. O Memorando e a reforma laboral

Depois de décadas de flexibilização do mercado de trabalho, Portugal chegou a Maio de 2011 numa situação financeira delicada, a braços com uma recessão profunda e problemas alarmantes no mercado de trabalho, com a taxa de desemprego a atingir níveis nunca antes observados, superando os 12%. O Memorando assinado com o FMI, o BCE e a CE definiu o mercado de trabalho e a legislação laboral como um eixo prioritário, o que resultou posteriormente num acordo de concertação social, que materializou a nova legislação. O caminho escolhido foi o da flexibilização adicional do mercado de trabalho, centrando a actuação nas regras dos despedimentos individuais – uma matéria onde Portugal estava mal posicionado nas comparações internacionais – e no montante das indemnizações. As compensações a pagar aos trabalhadores despedidos foram reduzidas de 30 para 20 dias por ano de antiguidade, deixou de haver um critério de senioridade para determinar os trabalhadores alvo de despedimentos por motivos económicos (extinção de posto de trabalho), foram estabelecidas mais circunstâncias que podem levar a um despedimento por inadaptação e, em ambos os casos, foi eliminada a obrigação prévia de transferir os trabalhadores para uma outra posição dentro da empresa, antes de consumir os despedimentos.

Estas mudanças nos despedimentos individuais foram posteriormente declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, mas estiveram em vigor durante cerca de um ano. E, embora tenham sido encaradas como uma mudança estrutural determinante para a competitividade e para a eficiência do mercado de trabalho português, a sua aplicação não foi alvo de um escrutínio aprofundado. É certo que mudanças na legislação laboral precisam de um período de tempo suficientemente prolongado para que os agentes económicos incorporem as mudanças nas suas decisões, mas, à excepção dos relatórios trimestrais do FMI e da Comissão Europeia sobre a evolução do programa de assistência económica e financeira, são ainda poucos os esforços de acompanhar a execução das medidas de protecção do emprego. Os dias subsequentes ao chumbo do Tribunal Constitucional foram reveladores de um desconhecimento generalizado sobre os efeitos dos novos instrumentos legais no funcionamento das empresas e da economia – não se sabia sequer quantos trabalhadores haviam sido despedidos por inadaptação e por extinção de postos de trabalho, no período em que vigoraram regras mais flexíveis.

Um dos poucos documentos com uma avaliação preliminar – e ainda incipiente – do desempenho do mercado de trabalho ao abrigo do programa de assistência partiu do Governo.

Trata-se de um relatório publicado em Junho de 2012, num momento em que o mercado de trabalho dava sinais evidentes de fragilidade, com um “aumento continuado do desemprego”, que era interpretado como um “movimento estrutural”, devido à “ampliação de elementos de rigidez do mercado de trabalho no contexto da recessão e crise de sobreendividamento que Portugal está a viver” (Ministério da Economia, 2012, p. 5).

O relatório sistematizava da seguinte forma a evolução do desemprego no país, que atingia valores sem precedentes:

- Por género, os homens foram mais penalizados com a subida do desemprego em termos homólogos;

- Por nível de escolaridade, o maior aumento ocorreu no ensino secundário e pós-secundário;

- A população desempregada à procura do primeiro emprego e os desempregados de longa duração foram dois grupos com crescimento acentuado;

- Por sectores de actividade, a maioria dos desempregados pertenciam à construção, indústria transformadora, comércio por grosso e a retalho e reparação de veículos automóveis.

Esta evolução foi atribuída às dificuldades de financiamento das empresas, a um processo de transição estrutural de uma economia baseada em bens não transaccionáveis para uma de produtos transaccionáveis, mas também a “elementos de rigidez no mercado de trabalho”, entre os quais a elevada protecção do emprego, que implicam custos maiores em períodos de recessão (p.6).

Mas é o próprio relatório que indica que haverá factores mais determinantes do que a legislação laboral a influenciar as decisões de contratação e de geração de emprego nas empresas. Ao analisar os fluxos de entrada e de saída do emprego, com base em observações entre 2002 e 2011, o relatório conclui que a evolução do emprego é “eminentemente determinada pelas decisões de contratação (ou criação de emprego) das empresas e não pelas decisões de separação (ou destruição)” (p. 23). As decisões de contratação de trabalhadores apresentaram uma forte correlação com a actividade económica, tal como noutras economias avançadas, como os Estados Unidos, e o contexto recessivo recente na economia portuguesa explicava a diminuição da taxa de contratação e o aumento da taxa de separações.

Centeno (2013) foi também uma das poucas excepções a abordar as mudanças em 2012. O investigador concluiu que as medidas tiveram efeitos negligenciáveis na eficiência do

mercado de trabalho. O acordo de concertação social, ao promover alterações no subsídio de desemprego e na legislação laboral, “não foi capaz de mostrar que melhorará de forma inequívoca a eficiência do mercado” (Centeno, 2013, p. 102).

O investigador afirma que o tempo passado à procura de consensos nas reformas laborais “resultou sempre numa penalização dos trabalhadores, empresas e contribuintes”. E “as 38 páginas que acompanham as alterações na legislação laboral e subsídio de desemprego do acordo de concertação social de Janeiro de 2012 são apenas mais um exemplo dessa sobrecarga fiscal”, escreve (p. 101-102).

Centeno defende antes uma visão integrada do mercado de trabalho. Segundo o autor, para reduzir a dualização e o desemprego estrutural, devia caminhar-se para um contrato único de trabalho menos proteccionista, abolindo os contratos a prazo. Outro eixo seria compensações mais generosas aos trabalhadores em caso de despedimento, mas com o aumento dos períodos de aviso prévio e experimental.

5. Os impactos na economia

Face à impossibilidade de avaliar os impactos das medidas do Memorando, dado que só muito recentemente foram implementadas, o objectivo deste capítulo, de pendor empírico, é verificar se as opções de redução da protecção do emprego têm ou não estado associadas a mudanças significativas no comportamento dos agentes económicos e, consequentemente, no desempenho do mercado de trabalho e da economia em geral. Para ter uma visão de médio e longo prazo, foram definidos cinco eixos de tratamento e análise de dados: efeitos macroeconómicos de longo prazo, impacto no emprego e no desemprego, efeitos na mobilidade de trabalhadores, impacto na segmentação do mercado de trabalho e mudança no perfil de separações entre trabalhadores e empresas.

5.1. Efeitos estruturais de longo prazo

Como se viu, muitos estudos sobre a flexibilidade laboral incidem sobre mudanças específicas na legislação e as consequências no desempenho das empresas. Mas torna-se também necessário avaliar até que ponto as reformas laborais e a flexibilização da protecção do emprego estiveram associadas ou não a mudanças estruturais na economia portuguesa a longo prazo, cruzando o desempenho macroeconómico com a evolução da protecção do emprego em Portugal.

Assim, a título meramente ilustrativo, foi calculada a correlação entre a evolução anual do grau de protecção do emprego em Portugal, medido pela escala da OCDE, e indicadores económicos estruturais da economia portuguesa, entre 1985 e 2009. Os resultados são os seguintes:

Quadro 4. Correlação entre protecção do emprego e algumas variáveis macroeconómicas

Escala entre -1 (correlação perfeita negativa) e 1 (correlação perfeita positiva)

Variável	Coefficiente de correlação
Taxa desemprego	-0.31
Taxa emprego	-0.05
Crescimento PIB	0.67
Produtividade do trabalho (PIB/horas trabalhadas)	0.27

Fontes: OCDE, cálculos do autor

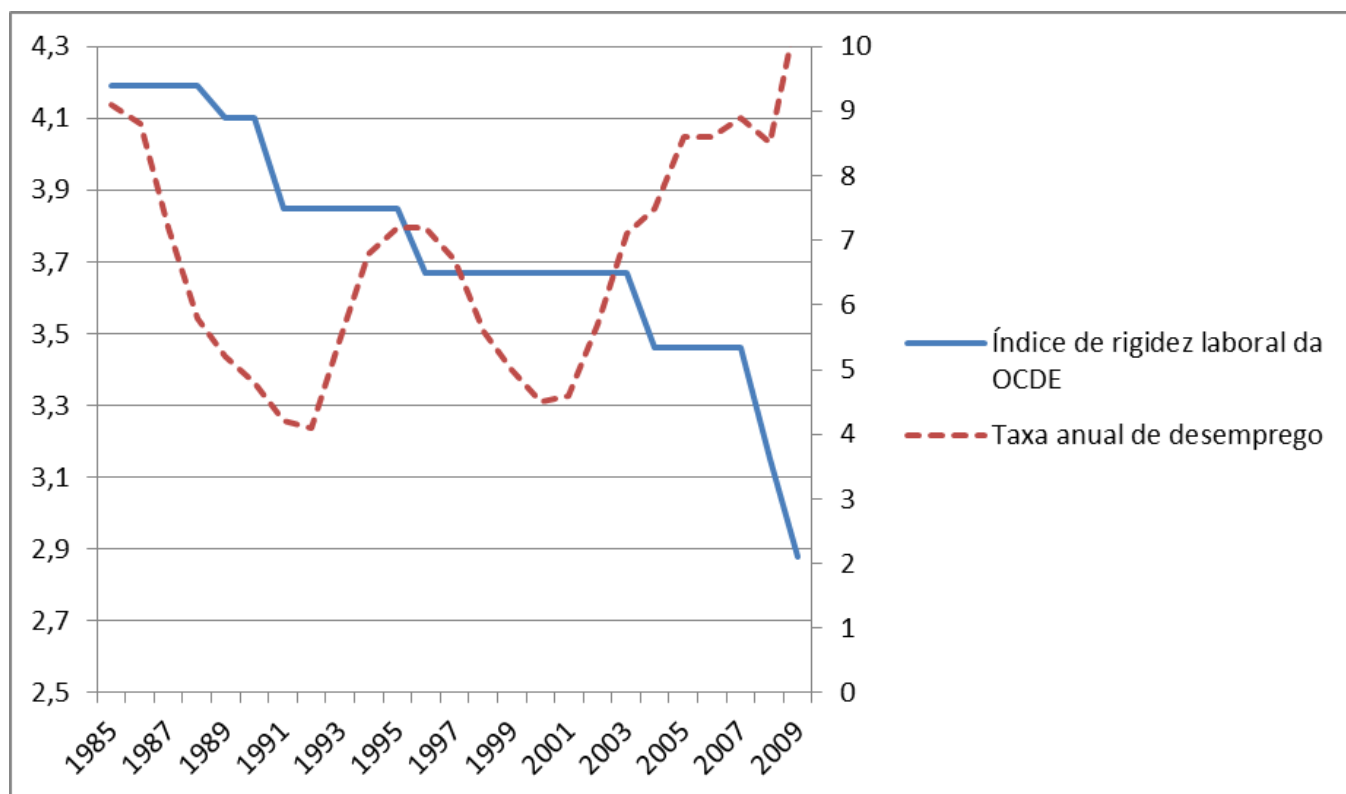
Entre o grau de protecção do emprego em cada ano e a taxa anual de crescimento do PIB existe uma correlação moderada de tipo positivo. Ou seja, quando desce uma variável, a outra tende também a descer. Assim, ao longo dos anos, a descida no grau de protecção laboral em Portugal esteve associada de forma moderada a uma redução da taxa de crescimento do PIB.

Por outro lado, entre o grau de protecção do emprego e a taxa de desemprego anual existe também uma correlação moderada, mas de tipo negativo (quando uma variável desce, a outra sobe). Assim, a descida do grau de protecção do emprego em Portugal parece ter estado associada a um aumento da taxa de desemprego. A nível de taxa de emprego e de produtividade do trabalho, a correlação entre estes dois indicadores e o grau de protecção laboral não é significativa.

Uma análise superficial destes resultados poderia sugerir que a redução da protecção do emprego em Portugal teve um impacto negativo na economia e no emprego. Mas a correlação não significa causalidade e a relação estabelecida pode ser a inversa. Ou seja, poderá dar-se o caso de, em momentos de contracção ou estagnação económica, com aumento de desemprego, haver maior tendência do país para actuar a nível de políticas públicas e flexibilizar a legislação laboral, numa tentativa de melhorar a eficiência do mercado, embora sem resultados nesse sentido. Com base no quadro seguinte, parece ser essa a tendência, sobretudo a partir dos anos 90.

Mas a estagnação da actividade económica e o aumento da taxa de desemprego em Portugal podem ter, e terão certamente, causas outras que a legislação laboral. Os resultados de análises uni-factoriais devem sempre ser interpretados com a máxima cautela.

Gráfico 4. Taxa de desemprego e grau de protecção do emprego em Portugal



Fontes: OCDE, AMECO, cálculos do autor

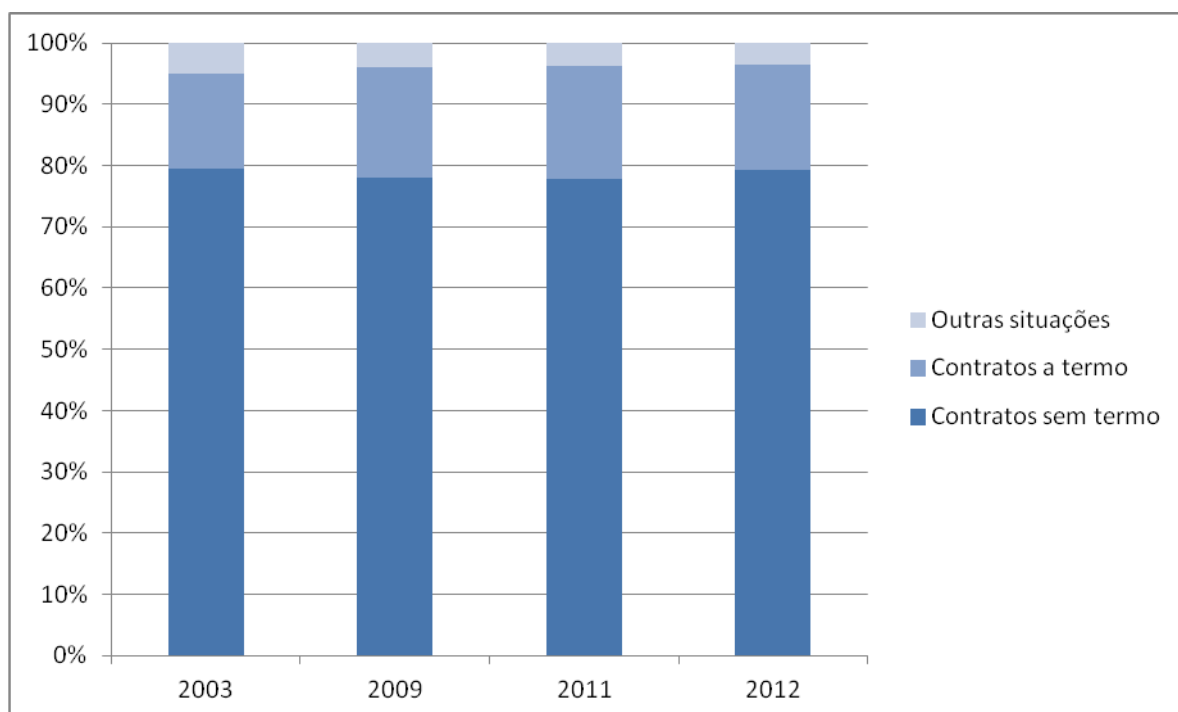
É provável que os momentos de aumento de desemprego pressionem os agentes políticos a fazer mudanças na legislação laboral no sentido da flexibilização, sem que isso consiga sempre inverter a deterioração do mercado de trabalho.

5.2. Segmentação do mercado de trabalho

Outro objectivo do Memorando é a redução da segmentação do mercado de trabalho. Face à inexistência de séries estatísticas longas e fiáveis sobre um dos fenómenos possivelmente mais relacionados com o fosso gerado na protecção do emprego – os trabalhadores independentes –, resta analisar a evolução da incidência de contratos a prazo no mercado de trabalho face à dos contratos permanentes. Para tentar evitar distorções devidas ao ciclo económico, a comparação incidirá nos anos de quebra da actividade económica na última década: 2003, 2009, 2011 e 2012.

Ao longo dos anos, o peso dos contratos a prazo no total de vínculos laborais estabelecidos entre trabalhadores e entidades patronais não se alterou de forma significativa. A população empregada com contratos a prazo sem termo tem representado pouco menos de 80% da população empregada por conta de outrem, com os contratos a termo a oscilarem entre 17% e 19%.

Gráfico 5. População empregada por conta de outrem, por contrato de trabalho



Fontes: INE, cálculos do autor

Em 2009 e 2011, houve uma ligeira subida da percentagem de contratos com termo. Em 2012, há apenas um recuo ligeiro no peso dos contratos a prazo, que não permite concluir que há uma inversão na tendência dos últimos anos.

O ano de 2012 foi marcado por uma intensa destruição de emprego e um aumento da taxa de desemprego para máximos históricos, pelo que a redução do peso dos contratos a prazo poderia significar que houve mais trabalhadores com vínculos temporários a serem dispensados, em vez dos vínculos permanentes. Contudo, há dados ambíguos a este respeito: como se verá no ponto seguinte, em 2012 o fim de contratos a prazo perdeu peso enquanto motivo para a inscrição de desempregados nos centros de emprego.

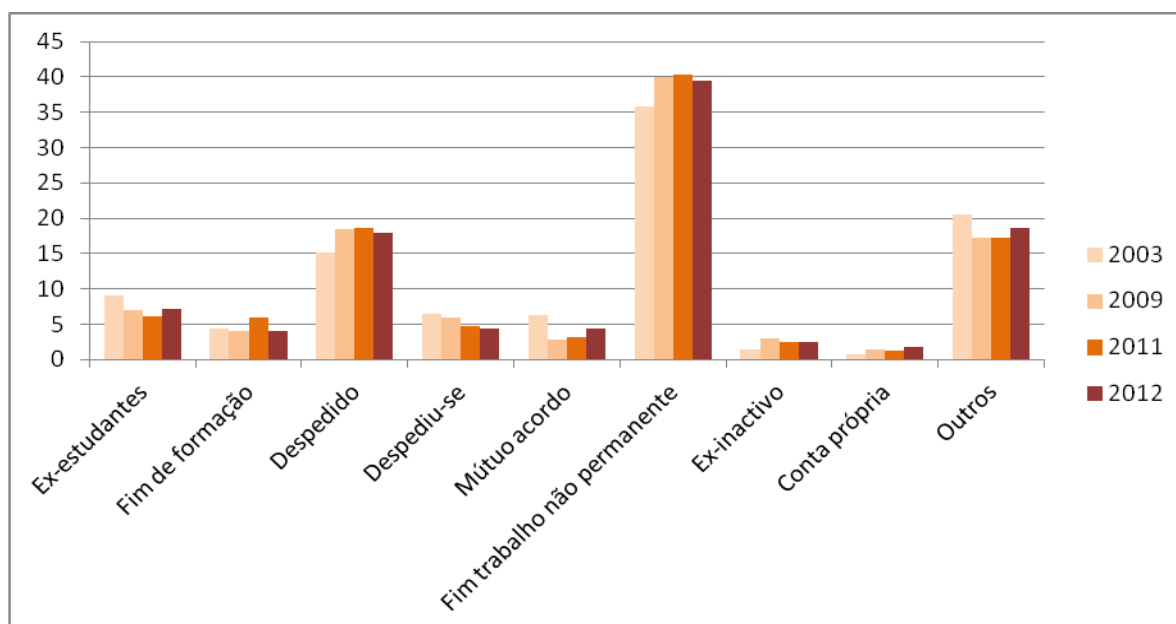
5.3. Práticas de gestão

O objectivo deste exercício é avaliar se, com a flexibilização dos despedimentos nos últimos anos, houve mudanças no perfil das separações entre trabalhadores e empresas, e se os despedimentos ganharam ou não peso nas saídas de trabalhadores das empresas. Para tal foi usada informação mensal da base de dados do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) sobre inscrições nos centros de emprego. Os questionários feitos aos novos desempregados que entram em contacto com os centros para um novo trabalho perguntam o motivo que levou à dispensa de trabalhadores, o que permite avaliar se há alterações no perfil das cessações de contratos. Novamente para evitar distorções relacionadas com o ciclo económico, a comparação incidiu nos anos de quebra da actividade económica na última década: 2003, 2009, 2011 e 2012. E, para facilitar a identificação de tendências e o tratamento estatístico, as informações mensais foram convertidas em médias anuais.

Verifica-se que, nas recessões a partir de 2009, quando comparadas com 2003, houve ligeiras alterações no padrão de separações entre empresas e trabalhadores. Os despedimentos e o fim de contratos a prazo, mecanismos de flexibilidade que têm sido agilizados, ganham peso em relação às rescisões amigáveis e às saídas por iniciativa própria.

Gráfico 6. Motivos de inscrição de população desempregada nos centros de emprego

(em percentagem do total de inscrições)



Fontes: IEFP, cálculos do autor

Há uma década, os despedimentos pelas entidades empregadoras representavam cerca de 15% das inscrições de desempregados nos centros de emprego. Essa percentagem subiu ligeiramente nos anos mais recentes. Por outro lado, as saídas por iniciativa do próprio trabalhador, que o IEFP identifica na categoria “despediu-se”, diminuíram quase na mesma proporção, e o mesmo aconteceu com as rescisões por mútuo acordo. Estas duas categorias representam actualmente menos de 5% das saídas das empresas para os centros de emprego. É relevante assinalar que a magnitude da recessão actual poderá ter efeitos mais pronunciados na disponibilidade dos trabalhadores para saírem por sua iniciativa (ou com a sua concordância) da empresa, dada a incerteza sobre a evolução do mercado de trabalho. Por fim, é ainda de assinalar o crescimento do fim dos contratos a prazo como motivo para a entrada no desemprego, cujo peso subiu para cerca de 40%.

Cruzando estes resultados com os da segmentação, apresentados no ponto anterior, pode então verificar-se que, ao longo dos anos e em termos relativos, a tendência é para haver mais despedimentos, menos rescisões por mútuo acordo, menos saídas voluntárias das empresas e o reforço do peso dos contratos a prazo na economia.

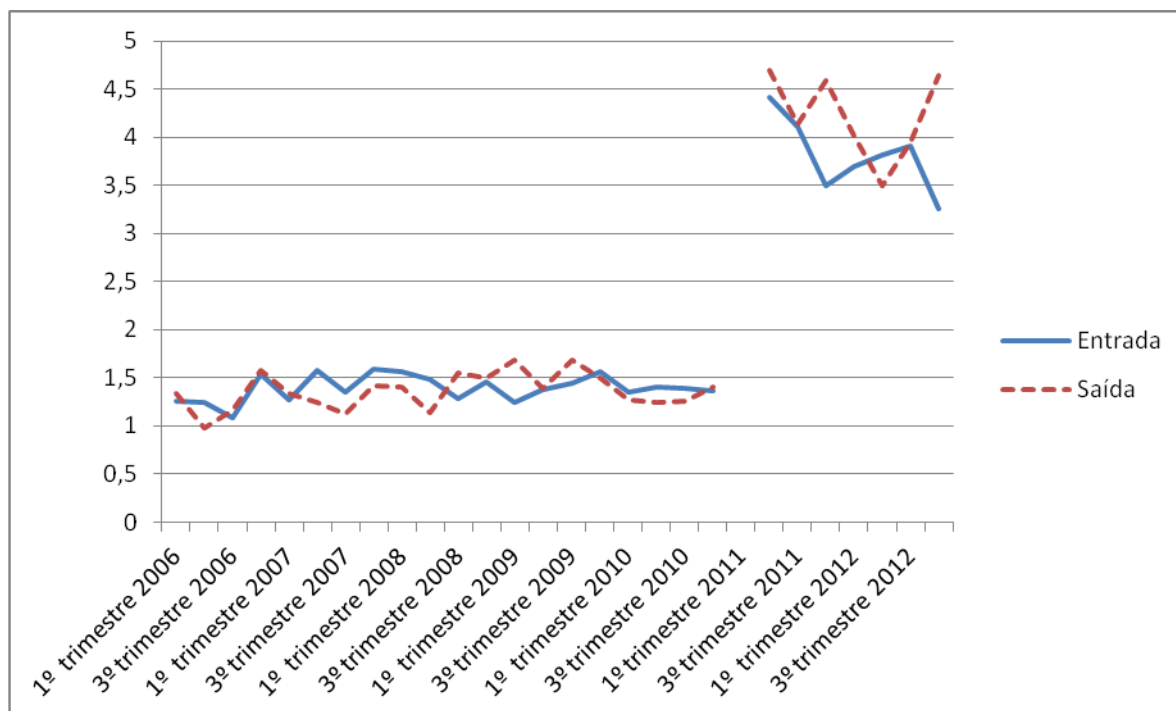
5.4. Mobilidade de trabalhadores

O objectivo deste exercício foi avaliar se mudanças na protecção do emprego resultaram ou não em alterações no volume de contratações e separações de empresas, através da análise dos fluxos no mercado de trabalho, com dados trimestrais do INE. Os fluxos representam o número de indivíduos que transitam da inactividade e do desemprego para o emprego (entrada ou contratações) ou que fazem o percurso inverso (saídas ou separações).

O período coberto pelos dados do INE é insuficiente para analisar com propriedade alterações de fundo na mobilidade de trabalhadores, uma vez que a metodologia de recolha de dados do organismo foi alterada no início de 2011. Esta mudança teve efeitos pronunciados nos resultados dos fluxos trimestrais do mercado de trabalho, como já havia apontado o Banco de Portugal (2012) e é evidente no gráfico 7. A comparação com o período anterior a 2011 não é possível devido a estas alterações de metodologia, pelo que terá de haver mais tempo para acompanhar eventuais mudanças de fundo. Contudo, é já possível observar que, tal como também assinalou o Banco de Portugal, o grau de mobilidade dos trabalhadores é superior ao que se pensou durante anos.

Gráfico 7. Fluxos trimestrais de entrada e saída do emprego

Em percentagem da população com mais de 15 anos



Fontes: INE, cálculos do autor

Focando a análise apenas nos dados obtidos a partir de 2011, não é possível verificar se há mudanças consistentes nos fluxos entre emprego e desemprego. As transições para o emprego estão a diminuir ligeiramente, e as transições para o desemprego também estão a aumentar de forma ténue, mas isso é natural num período de declínio da actividade económica.

Estes resultados são consistentes com os apurados no relatório do Ministério da Economia (2012) sobre a evolução recente do desemprego, segundo o qual houve uma “tendência decrescente das contratações” (p. 23). “Em 2011, num contexto de agravamento da situação recessiva em Portugal, verificou-se quer uma diminuição da taxa de contratação quer um aumento da taxa de separações. A nível sectorial, quer na indústria quer nos serviços, há uma clara associação entre o VAB [Valor Acrescentado Bruto] de cada empresa e a criação de emprego” (p. 24). Acima de tudo, é a actividade produtiva das empresas que determina as decisões de contratação.

Conclusões

O mercado de trabalho é um dos campos que mais divisões provocam na ciência económica. E a legislação de protecção do emprego, mais concretamente, é um dos pontos de maior fricção entre economistas, sobretudo no que concerne ao impacto de matérias como a facilidade de concretizar despedimentos ou as indemnizações a pagar pelas empresas para dispensar os trabalhadores.

Numa perspectiva mais intervencionista, esta legislação é encarada como uma forma de proteger a parte mais frágil nos contratos laborais – os trabalhadores – contra acções discricionárias da parte mais forte – a entidade empregadora. Além disso, uma menor rotatividade de trabalhadores tem consequências positivas, como uma maior aposta em formação ou a redução da conflitualidade nas empresas.

No espectro oposto, uma visão liberal vê as restrições legislativas como um sobrecusto para as empresas, que pode penalizar a criação de emprego por tornar demasiado cara e burocrática a adaptação do volume de emprego na empresa às oscilações da procura. Aligeirar as regulamentações do trabalho contribui para tornar as empresas e as economias mais eficientes e geradoras de emprego.

Esta perspectiva, que ao longo das últimas décadas se tornou dominante nas políticas públicas em Portugal e na Europa, está patente no Memorando de Entendimento assinado com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu em Maio de 2011.

O acordo é um marco nas relações laborais em Portugal, pondo em prática muito do que se tornou convencional na visão liberal do mercado de trabalho, nomeadamente a necessidade de reduzir as indemnizações por despedimento e de facilitar as regras para dispensar trabalhadores.

Perante tal opção, não deixa de ser intrigante a dificuldade em encontrar evidências empíricas categóricas de que o desempenho do mercado de trabalho melhora com uma menor protecção do emprego. A multiplicidade de investigações empíricas dos últimos anos não conseguiu demonstrar vigor na correlação entre a legislação e o emprego gerado nas economias, pelo contrário: as reticências são crescentes, mesmo entre os economistas neoclássicos.

Portugal é um exemplo dessa ambiguidade. Será difícil defender que a legislação de protecção do emprego tem um papel determinante na criação de empregos no país quando, ao longo das últimas décadas, a progressiva redução da protecção do emprego não conseguiu impedir uma deterioração do crescimento do PIB e o aumento da taxa de desemprego. Perante tal incongruência, só pode concluir-se que há factores mais determinantes para a geração de emprego do que a legislação: o crescimento da economia, a actividade produtiva das empresas e a sua perspectiva de negócios futuros aparecem à cabeça como catalisadores de emprego.

É certo que o Memorando toca em pontos há muito assinalados como uma restrição excessiva em Portugal, como a dificuldade em concretizar despedimentos individuais. Mas os efeitos decorrentes dessas mudanças são, até ao momento, negligenciáveis. A taxa de desemprego mantém uma trajectória desfavorável, a segmentação permanece evidente, e a mobilidade dos trabalhadores, medida por contratações e separações das empresas, mantém-se estável e num grau superior ao que durante anos se pensou haver, apesar da suposta rigidez da protecção do emprego.

E verificam-se sinais preocupantes nas práticas de gestão das empresas. Nos últimos anos, há uma tendência para os despedimentos ganharem peso nas separações das empresas, com menos rescisões amigáveis e saídas voluntárias de trabalhadores. Existe o risco de estar a fomentar-se conflitualidade acrescida nas empresas, sem que haja benefícios económicos evidentes, até ao momento.

Num país em que 57% da população empregada tem apenas o ensino básico e a falta de competências da mão-de-obra é um problema estrutural, tornar mais inseguras as relações de trabalho e incentivar uma rotatividade acrescida dos trabalhadores inibe o investimento em formação e pode acentuar esse défice de qualificações.

O ciclo económico recessivo e o período de tempo escasso que decorreu desde a entrada em vigor das medidas do Memorando tornam difícil isolar e perceber com clareza os efeitos da redução da protecção do emprego. Mas já é evidente que as mudanças na legislação terão de ser acompanhadas de uma forma mais criteriosa, num futuro próximo. Não será descabido pensar que algumas medidas terão de ser recalibradas, revertidas ou substituídas, caso se revelem ineficazes ou contraproducentes, face aos objectivos para que foram desenhadas.

Referências Bibliográficas

- Addison, John T., e Paulino Teixeira (2003), “What Have We Learned About the Employment Effects of Severance Pay?, ”, *IZA Discussion Papers*, No. 943
- Autor, David H., William R. Kerr e Adriana D. Kugler (2007), “Do Employment Protections Reduce Productivity? Evidence from U.S. States”, *NBER Working Paper Series*, No. 12860, Cambridge, National Bureau of Economic Research
- Arcanjo, Manuela et al. (2005), *Economia e Finanças Públicas*, Lisboa, Escolar Editora
- Banco de Portugal (2012). *Relatório do Conselho de Administração sobre a Economia Portuguesa em 2011*, (Online)
Disponível em: http://www.bportugal.pt/SiteCollectionDocuments/RA_2011_EconPt.pdf
- Berg, Janine e Sandrine Cazes (2007), *The Doing Business Indicators: Measurement issues and political implications*, Geneva, International Labour Office, Employment Analysis and Research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department
- Blanchard, Olivier e Pedro Portugal (1998), “What hides behind an unemployment rate: comparing portuguese an US unemployment”, *NBER Working Paper Series*, No. 12860, Cambridge, National Bureau of Economic Research
- Carvalho, António N. (1998), “A Flexibilização do Direito do Trabalho Português”, em *Seminário Flexibilidade e Relações do Trabalho*, Lisboa, Conselho Económico e Social
- Centeno, Mário (2013), *O Trabalho, Uma Visão de Mercado*, Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos
- Centeno, Mário e Álvaro A. Novo (2012), "Segmentation", *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles*, Banco de Portugal, Departamento de Estudos Económicos
- Comissão Europeia (1993), “Growth, competitiveness, Employment. The challenges and ways forward into the 21st century. White Paper”. *Bulletin of the European Communities*, Bruxelas
- Dewey, John (1939). “The Economic Basis of the New Society”, The later works, 1925 - 1953 Vol. 13: 1938 - 1939, Carbondale, Southern Illinois University Press
- Dornelas, António (coord.) et al., (2006), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

FMI (2006), *Portugal. Staff Report for the 2006 Article IV Consultation*, (Online)

Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06377.pdf>

Keynes, J. Maynard (1936). *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, Lisboa, Relógio d'Água

Lazear, Edward P. (1990), “Job Security Provisions and Employment”. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 105, No. 3, p. 699-726

Lindbeck, Assar e Dennis Snower (2002), “The Insider-Outsider Theory: A Survey”, *IZA Discussion Papers*, Nº 534, (Online)

Martins, Pedro. S. (2007), “Dismissals for cause: the difference that just eight paragraphs can make”, *IZA Discussion Papers*, No. 3112

Ministério da Economia e do Emprego (2012). *A Evolução Recente do Desemprego. Relatório*, (Online)

Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/630155/20120619_relatorio_emprego.pdf

Ministério das Finanças (2011), *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Políticas Económica*, (Online)

Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf

OCDE (1994), *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, (Online)

Disponível em: <http://www.oecd.org/els/emp/1941679.pdf>

OECD (2004), *Employment Outlook 2004*, (Online)

Disponível em: <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook2004.htm>

OCDE (2013), “Portugal. Reforming the State to Promote Growth”. *Better Policies Series*, (Online)

Disponível em: <http://www.oecd.org/portugal/Portugal%20-%20Reforming%20the%20State%20to%20Promote%20Growth.pdf>

Oi, Walter (1962), “Labor as Quasi-fixed Factor”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 70. No. 6, p. 538-555

OIT (2012), *World of Work Report*, Geneva, International Institute for Labour Studies, (Online)

Disponível em:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_179453.pdf

Pereira, Paulo T. (2008), *Economia e Finanças Públicas*, Coimbra, Almedina

Reed, Howard (2010), *Flexible with the Truth? Exploring the Relationship between Labour Market Flexibility and Labour Market Performance. A Report for the TUC*, (Online)
Disponível em: <http://www.tuc.org.uk/sites/default/files/extras/flexiblewiththetruth.pdf>

Solow, Robert M. (1990), *The Labor Market as a Social Institution*, Oxford, Basil Blackwell

Venn, Danielle (2009), “Legislation, collective bargaining and enforcement: Updating the OECD employment protection indicators”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 89, Paris, OCDE, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs