

EUROPA -Desemprego e políticas bem sucedidas para enfrentá-lo

a) Situação atual do desemprego

Entre 1952 e 1972, a economia dos países desenvolvidos cresceu ininterruptamente a taxas anuais médias da ordem de 5%. Nos 150 anos precedentes, os economistas consideram que o capitalismo experimentou cerca de vinte crises cíclicas, uma para cada sete/oito anos, e pelo menos trinta recessões parciais, processo esse que culminaria com a catástrofe de 1929. Nos primeiros decênios posteriores à Segunda Guerra, as recessões foram tênues e não muito prolongadas.

Em contrapartida, a partir da década de setenta observa-se uma drástica redução do crescimento, de que resulta a formação de contingentes expressivos de desempregados, considerando-se ainda que se haja verificado o fenômeno batizado de “desemprego estrutural”, isto é, pessoas que praticamente não mais conseguem voltar ao mercado de trabalho.

Vejamos a questão mais de perto, para em seguida verificarmos que fenômenos paralelos podem estar associados a esse quadro.

Na obra *Les économies de l'Europe Occidentale et leur environnement international de 1972 à nos jours* (Paris, Fayard, 2005), Jean-Marcel Jeanneney e George Pujals documentam o contraste entre os períodos de 1952 a 1972 e de 1972 a 2002. A escolha do ano de 1952, segundo esclarecem, deve-se ao fato “das destruições consecutivas à segunda guerra mundial terem sido suficientemente reparadas”. Os limites do período foram fixados em consideração a que, em Outubro de 1973, a OPEP anunciou a duplicação dos preços de petróleo que, “na verdade, foram multiplicados por cinco”. E mais: “em Março de 1979, a OPEP os quintuplica de novo”.

Entre 1952 e 1972, a Europa alcança o dobro do crescimento registrado no ciclo subsequente (1972 a 2002). Considerando apenas as nações com médias anuais superiores a 5%, o contraste é apresentado adiante:

<i>País</i>	<i>Crescimento médio anual (em %)</i>	
	<i>1952/72</i>	<i>1972/2002</i>
Alemanha	6,0	2,5
Espanha	6,0	2,8
Itália	5,4	2,3
França	5,2	2,4
Holanda	5,1	1,8

Essa perda de dinamismo refletiu-se no aumento brutal do número de desempregados, fenômeno que se caracteriza deste modo:

<i>País</i>	<i>Número de desempregados (mil) Máximo no período</i>			
	<i>1972</i>	<i>2002</i>	<i>Ano</i>	<i>Número</i>
Alemanha	249	4.178	1997	4.502
Espanha	169	1.660	1987	2.967
Itália	1.314	2.135	1987	2.908
França	380	2.291	1993	3.092
Holanda	70	187	1994	505

A mais elevada taxa de desemprego registrou-se na Espanha, em 1996, quando equivaleu a 22,9%. Seguiram-se: França, 12%, em 1997; Itália, 11,7%, em 1998; Inglaterra, 11,3%, em 1986; Alemanha, 9,8%, em 1997; e Holanda, 9,4%, em 1983.

O incremento do desemprego é fenômeno generalizado até a segunda metade dos anos oitenta. Em fins do decênio observa-se decréscimo em diversos países, com menor ou maior intensidade ou abrangência. Assim, verifica-se redução na Alemanha (entre 1988 e meados de 1991); na Espanha (entre 1987 e meados de 1992); na Bélgica (de 1985 a meados de 1990); na Itália (num único ano, em 1993); na Inglaterra (de 1987 a meados de 1990); e na Holanda (de 1989 a meados de 1992).

No período de 1993 a 2000/2001, ocorre nova redução do número de desempregados, em proporções menos reduzidas na Alemanha, um pouco mais acentuadas na Bélgica, Itália, França e Espanha, e muito acentuadas na Holanda e Inglaterra.

Tudo indica que as duas circunstâncias possam ser associadas ao crescimento econômico subsequente a ciclos recessivos.

Segundo Jean Jenneny e Pujals, o melhor indicador do nível de atividade seria o desempenho da produção industrial. A seu ver, os dados relativos ao PIB podem não refletir o quadro real na medida em que são influenciados “por um conjunto de serviços públicos e privados muito menos sensíveis à variação da demanda”. Nessa suposição, situam ciclos recessivos entre o último trimestre de 1979 e 1982/83. E, entre o último trimestre de 1990 e meados de 1993. Em 2001, começa nova recessão. Dados colhidos em outra fonte (as estatísticas do livro considerado abrangem apenas até 2002) indicam que este ciclo se interrompe em 2004, voltando a verificar-se declínio em 2005.

Na consideração dos níveis de desemprego cumpre levar em conta os efeitos da unificação sobre o fenômeno na Alemanha. Desde os começos da década de oitenta, o total de desempregados naquele país situa-se em torno de dois milhões. Com a unificação, esse número cresce ininterruptamente, até 1997, quando alcança 4,5 milhões. Como indicamos, o crescimento econômico dessa fase, em certa medida o reteve. Mas, presentemente, é da ordem de 4 milhões, isto é, não houve alterações substanciais.

Onde se verifica drástica e estável redução é na Inglaterra e na Holanda. Nesses países, o desemprego praticamente desapareceu, se tivermos em vista que determinado nível traduz uma situação normal de demanda por empregos. A Inglaterra mantém taxas da ordem de 5% (4,7% em 2004). E, a Holanda, entre 2,5 e 3%. A Espanha também corresponde a fenômeno destacado, na medida em que o desemprego ali desceu de 22,9% (1996) para 8,4% (terceiro trimestre de 2005).

Vale a pena nos determos na experiência desses três países (Inglaterra, Holanda e Espanha) a fim de identificar que outros componentes podem influir naquela direção, além do impulso básico que naturalmente provém do crescimento econômico.

b) A experiência inglesa

Ainda que não possa ser reproduzida, a experiência inglesa merece ser examinada porquanto fornece uma espécie de arquétipo para a solução do problema do desemprego. Trata-se das reformas efetivadas por Mme. Thatcher.

As reformas Thatcher não podem ser reproduzidas porque foram impostas aos trabalhistas, que recusaram qualquer tipo de negociação. O movimento sindical encontrava-se entretanto completamente isolado, de modo que contou com o apoio da população para enfrentar a sua resistência e derrotá-lo.

Na época, o trabalhismo inglês atravessava uma das mais graves crises de sua história, em razão do Congresso Extraordinário de 1981, que retirou da bancada a prerrogativa de escolher o líder (futuro Primeiro ministro) transferindo-o para uma conferência específica onde as Trade Unions teriam a hegemonia. A decisão provoca o afastamento do grupo liderado por David Owen (3), que fundou o Partido Social Democrata (fundiu-se com o Partido Liberal, em março de 1988, dando origem aos atuais Liberais Democratas, apesar da oposição do fundador).

A liderança trabalhista dessa época virtualmente saiu de cena com a ascensão de Tony Blair.

Mme. Thatcher governou a Inglaterra entre 1979 e 1990. Ainda que os conservadores continuassem no poder, neste último ano perde a liderança para John Major.

O auge da disputa com os trabalhistas deu-se basicamente nos anos de 1984 e 1985, quando enfrenta a greve dos mineiros por mais de um ano, vencendo-os sem fazer concessões.

As reformas de Thatcher consistem no seguinte:

1º) Desestatização da economia

Em 1978, a Inglaterra era a economia mais estatizada da Europa, superando mesmo a França, campeã na matéria.

O governo Thatcher conseguiu desestatizar mediante a pulverização de ações, ampliando o mercado de capitais e propiciando o surgimento dos Fundos de Pensões. As ações foram comercializadas pelos bancos, mediante o compromisso de recompra pelo Estado em caso de insucesso, que não ocorreu.

2º) Imposição da reforma trabalhista

Thatcher revogou os privilégios das Trade Unions e dificultou a realização de greves. O prof. Pastore costuma lembrar que no debate ocorrido em 1984, como parte da campanha eleitoral, entre Margareth Thatcher e o então líder trabalhista, Tony Benn, da chamada *hard left*, de inspiração trotskista, a Primeira Ministra incluiu entre os seus sucessos a redução do número de horas de trabalho perdidas devido a greves. Tony Benn retrucou dizendo que o resultado alegado devia-se à proibição das greves, alegação que Mme. Thatcher refutou indicando que o governo limitara-se a proibir piquetes. Ao que diz Tony Benn: “sem piquetes não há greves”.

3º) Eliminou a *staginflação*

Na década de setenta, a Inglaterra experimentou taxas de inflação sem precedentes, a saber:

<i>Ano</i>	<i>Taxa de inflação</i> (%)
1972	7,1
1973	9,2
1974	16,0
1975	24,2
1976	16,5
1977	15,8
1978	8,3
1979	13,4
1980	18,0

Fonte: OCDE

Tenha-se presente que a circunstância européia nada tinha a ver com o que se verificou em países como o Brasil no período recente, com taxas de incremento de preços que poderiam ser consideradas como equivalentes à hiperinflação.

O fenômeno se fazia acompanhar de taxas medíocres de crescimento. De imediato, Thatcher conseguiu reduzir drasticamente a inflação. Entretanto, no que respeita ao desemprego, os efeitos de sua política somente aparecem a partir de meados da década de noventa, o que facilitou o seu afastamento da liderança.

Contudo, o grande mérito da experiência inglesa reside na continuidade. Major como Blair mantiveram as políticas introduzidas por Mme. Thatcher. No caso de Blair, o mais importante a destacar consiste em que conseguiu que as Trade Unions reconhecessem terem sido benéficas as reformas de Mme. Thatcher, impostas pela simples razão de que a liderança da época recusou-se a negociar.

c) A experiência holandesa

Nos começos da década de setenta, o desemprego praticamente inexistia na Holanda, oscilando em torno de 2,5%. A exemplo do que ocorreu na Europa, com os dois choques do petróleo nessa década, mais que dobrou (6% em 1977). As mais altas taxas ocorreram na segunda metade de 1983 (9,4%). Em 1981 e 1982, as taxas de crescimento foram negativas (-0,5% e -1,2%).

Desde então, o desemprego não cresceu mas, em compensação, reduziu-se muito lentamente. A economia holandesa experimentou também os ciclos recessivos que afectaram a Europa.

Em 1998, a Holanda alcançou taxa de desemprego considerada normal (4,2%) e, entre o último trimestre de 1999 e 2002, oscilou entre 2,7% e 3%. As taxas de crescimento desse período acompanham as verificadas na Europa (entre 3% e 4%).

A experiência holandesa confirma a existência de uma forte correlação entre os níveis de desemprego e a forma de encaminhamento das relações de trabalho. Comprova que a substituição da regulamentação pela negociação (o que também tem sido denominado de flexibilização) contribui de modo preponderante na redução do desemprego.

A par disto, distingue-se da experiência inglesa no sentido de que a mudança pode ser negociada com os sindicatos, ao invés de imposta, como ocorreu com Mme. Thatcher.

Em 1982, os sindicatos holandeses assinaram com os patrões o chamado Acordo de Wassenaar, concordando com elevações salariais inferiores aos níveis de produtividade. A inflação chegou a 6,5% em 1980; 6,7% em 1981, e 5,9% em 1982, reduzindo-se a 2,7% em 1983, resultado atribuído sobretudo à contribuição dos sindicatos. Adicionalmente, aceitaram a estagnação do salário mínimo entre 1982 e 1990, bem como entre 1993 e 1996, de que

resultou tivesse baixado de 64% para 51% do salário médio. Aceitaram finalmente a política de combate ao desemprego mediante estímulos a trabalho de tempo parcial (que era também uma aspiração de parte do emprego feminino, interessado em dedicar maior tempo à família).

Ao mesmo tempo, os sindicatos obtiveram redução de 5% do tempo de trabalho e a redefinição dos níveis de remuneração a fim de que refletissem aprimoramento da formação, fenômeno generalizado em setores exigentes de reciclagem.

A conhecida estudiosa francesa Dominique Schnapper, em artigo na revista *Commentaire*, confrontando com a situação vigente em seu país onde os sindicatos têm o monopólio da representação, independentemente dos respectivos níveis de representatividade, assinala que os sindicatos holandeses têm a atribuição de negociar os contratos coletivos de 83% dos assalariados. Destaca também que as principais forças políticas têm procurado agir de modo consensual nos aspectos mais sensíveis, sobretudo no que se refere às questões econômicas aqui consideradas.

É importante registrar que a Holanda vem estimulando a adesão aos Fundos de Pensões. Os ativos disponíveis por tais instituições, segundo a OCDE, já superam o PIB. Esta tem se revelado a forma adequada de assegurar aposentadoria, equiparável à remuneração alcançada durante o trabalho, sem onerar o Orçamento, ao mesmo tempo em que dá surgimento a uma fonte adicional de investimentos, de que depende, em última instância, a taxa de crescimento de um país.

Admitida a hipótese de que seriam passíveis de generalização, as experiências inglesa e holandesa sugerem que a legislação do trabalho corresponde a uma componente importante no arranjo de que poderia decorrer a obtenção de taxas de desemprego consideradas normais, isto é, que refletissem apenas o afluxo das novas gerações ao mercado de trabalho. Essas taxas seriam da ordem de 4% ou menos.

Na consideração da legislação trabalhista não se trata de reabrir a discussão em torno de prerrogativas e vantagens que se tornaram componentes de nossa civilização (limitação da jornada de trabalho; repouso semanal remunerado; férias, etc.). A experiência bem sucedida tem consistido em ampliar a margem de negociação ao invés de regulamentar novas eventuais conquistas. Os sindicatos holandeses concordaram em deixar de incorporar aos salários,

integralmente, os níveis de produtividade quando a providência seja requerida pela eliminação da inflação.

A redução do déficit público pode exigir a introdução progressiva de nova forma de financiamento da segurança social, passível de efetivação, segundo nos mostram os sindicatos alemães. Mas há ainda outros aspectos envolvidos.

d) O caso espanhol

Conforme foi referido, a Espanha teve um desempenho espetacular na redução do desemprego. Tendo registrado as mais elevadas taxas da Europa (22,9%) em 1996, conseguiu reduzi-las a 8,4% em fins de 2005, abaixo da média europeia. A singularidade do caso espanhol, em relação às experiências inglesa e holandesa, examinadas precedentemente consiste em que esse resultado decorre basicamente da manutenção de taxas elevadas de crescimento (acima de 4% na maioria dos anos recentes, a partir de meados da década de noventa).

Os analistas coincidem em que o crescimento espanhol decorre, em grande medida, da redução de impostos introduzida pelo governo do Partido Popular e que tem sido mantida pelo atual governo socialista.

Na Europa, os impostos incidentes sobre as empresas variam de aproximadamente 40% (Alemanha, seguida de perto pela Itália), ao grupo dos 35%, no qual se inclui a Espanha, a Bélgica e a Holanda, ao grupo em torno dos 30% (Inglaterra, Portugal, etc.) e o caso extremo da Irlanda (12,5%).

Pode-se considerar como se achando estabelecido que existe uma forte correlação entre a redução de impostos e o crescimento económico. O conhecido economista norte-americano Gregory Mankiw demonstra em suas análises que a redução de 50% no imposto sobre rendimentos do capital, e 17% sobre rendimentos provenientes de salários, serão compensados por receitas fiscais induzidas pelos efeitos sobre a atividade económica.

Análise mais circunstanciada desse tema encontra-se no texto *The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity: a review of the literature*. (FMI, Document n. 208-2002).

A retirada do Estado do desempenho directo de atividades que possam ser desempenhadas pela iniciativa privada, na medida em que signifique redução

de gastos públicos, também pode contribuir para a dinamização da economia, desde que se traduza em menor carga tributária.

5. De que dependeria a relativa estabilização do emprego

a) Uma ponderação

Ao me propor resumir aquilo que corresponderia ao essencial na maneira como se desenrola na Europa a questão do desemprego, notadamente à identificação das políticas que poderiam ser consideradas como bem sucedidas, parto do pressuposto de que não dispomos de uma doutrina, de eficácia comprovada, capaz de assegurar o que se tem denominado de desenvolvimento econômico sustentado. A experiência mostra que, embora se possa dizer que a aplicação do keynesianismo, nas três décadas iniciais do último pós-guerra, haja interrompido o fenômeno das chamadas “crises cíclicas”, disso não resultou a continuidade do crescimento. No período posterior, a Europa e o mundo desenvolvido se têm defrontado com recessões econômicas intermitentes.

Admitindo que, desse conjunto possa ser destacado o fenômeno do desemprego, forçoso é reconhecer que o crescimento constitui o seu antídoto natural, embora se revele insuficiente. Ao mesmo tempo, a redução de impostos se tem revelado um fator capaz de promover o incremento ou a retomada da atividade econômica. Contudo, ao que tudo indica, para que se traduza não apenas em mais empregos mas na desaparecimento de fenômenos tais como o chamado desemprego estrutural seriam necessárias outras políticas, que procuraremos destacar no tópico subsequente.

b) Conclusões admissíveis da análise precedente

A flexibilização das relações de trabalho tem se revelado elemento capaz de contribuir no sentido de serem alcançadas taxas de desemprego que refletiriam apenas a chegada da nova geração ao mercado de trabalho. Oscilariam em torno dos quatro por cento da população econômica ativa. Essa evidência também decorre das alterações profundas verificadas no tocante ao emprego. Desapareceu aquele mundo em que os indivíduos seriam preparados para o ingresso no mercado de trabalho; atuariam num determinado emprego grande parte da existência e depois fariam jus à aposentadoria.

Hoje dificilmente a pessoa permanecerá nesse ou naquele emprego durante grande parte da vida. Mesmo que continue integrado à mesma empresa, parece inevitável que se alterem suas funções, alterações quase sempre exigentes de reciclagem. A experiência tem demonstrado – e a referiremos de modo expreso logo adiante – que, podendo renegociar o contrato de trabalho, o empregador dificilmente dispensará o empregado, que até então se haja desempenhado satisfatoriamente, devido à incorporação de novos equipamentos ou alterações em linhas de produção ou atividades.

É bem provável que o aparecimento de núcleos de desempregados que dificilmente conseguem retorno ao mercado de trabalho, decorra da rigidez das relações de trabalho. O novo tempo parece exigir seja a regulamentação substituída pela negociação.

De uma certa forma, essa substituição exigirá que o *Modelo Juppé* de ajustamento do *Welfare* seja abandonado. O passo inicial poderá consistir na negociação que possa conduzir à adoção de novo modelo e financiamento das aposentadorias (estimulando a progressiva transferência para os Fundos de Pensões). A julgar pela experiência alemã, o ponto nevrálgico dessa negociação consiste na forma pela qual se dará a transição do atual para o novo sistema.

(Transcrito de *O liberalismo contemporâneo*, de A Paim, 3ª ed., Edições Humanidades, 2007, p. 359-370)