

Política de emprego em época de "mundialização": o caso francês*

Thomas Coutrot **

Minha exposição vai ser, basicamente, sobre quatro pontos.

Primeiro, vou fazer uma rápida descrição do mercado de trabalho na França atualmente; quais são os fatos estilizados que caracterizam o atual estado do mercado de trabalho na França?

Na segunda parte da exposição, tentarei delinear quais são os impactos diretos do fenômeno de "mundialização" sobre o mercado de trabalho, no caso, o da França.

Na terceira parte da exposição, abordarei os impactos indiretos da "mundialização", ou seja, os impactos que repercutem em cima da política econômica geral, da política macroeconômica.

E, na última parte, discorrerei sobre questões específicas da política de emprego, no caso, a da França.

Primeiro ponto, então: como está o mercado de trabalho na França? Como eu já disse, é necessário tomar em conta, em primeiro lugar, a questão macroeconômica. O crescimento macroeconômico caracteriza-se hoje, na Europa e na França em particular, por uma quase-estagnação. Nós temos taxas de crescimento muito baixas, em torno de 1%, 1,5%, desde o começo dos anos 90. Tivemos, no final dos anos 80, anos de crescimento

* Palestra proferida no Seminário Internacional sobre Trabalho e Reordenamento Social, patrocinado pela Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social do Rio Grande do Sul em maio de 1996.

** Economista, Assessor Econômico do Ministério do Trabalho, do Emprego e da Formação Profissional da França e Professor da Disciplina de Economia da Universidade de Paris I.

rápido, de 1986 a 1989, devido ao efeito do contrachoque petrolífero. Mas, depois disso, tivemos uma espécie de descida ao inferno — a recessão entre 1991 e 1993 foi a pior recessão na França desde o Pós-Guerra, o que criou uma acelerada subida da taxa de desemprego. E, desde 1993, tivemos uma recuperação muito fraca e uma estagnação em torno de 1% ou 2% de crescimento. Isso explica por que o fenômeno do desemprego está se tornando cada vez mais grave.

Quais são os parâmetros macroeconômicos do desemprego na França? Temos que levar em conta, primeiro, o atual crescimento econômico, em torno de 1,5%.

O segundo parâmetro importante é a taxa de crescimento da produtividade. A produtividade do trabalho tem crescido, em média, aproximadamente 2% ao ano, ao longo desses 10 ou 15 últimos anos. Esse crescimento, por sinal, é muito inferior ao crescimento que tínhamos nos anos 60 e no começo dos anos 70, que era de 5,5% ao ano, em uma época de quase pleno emprego. Então, isso significa que a causa do desemprego na França não está na produtividade, não está na inovação tecnológica, não está na modernização da economia, tem que ser procurada em outras razões.

O terceiro parâmetro pertinente para entendermos a evolução do desemprego é a evolução da população ativa. A população ativa na França tem crescido num ritmo de meio ponto, 0,5% ao ano. Isso significa que o crescimento econômico começa a gerar emprego se ele for superior a 2,5% ao ano. Para começarmos a reduzir o desemprego, é preciso um crescimento de 3% no mínimo, no caso da França. Estamos longe desse crescimento, porque temos, em média, 1,5% desde o começo da década de 90. Daí o desemprego crescente, que está hoje em torno de 12,5% da População Economicamente Ativa. O pior é que não temos perspectivas de redução espontânea: as perspectivas de crescimento não são muito positivas, 3% parece um patamar máximo na situação econômica atual.

Como está o mercado de trabalho, diante desse quadro de desemprego crescente? O mercado de trabalho da França tem se caracterizado por um fenômeno que eu chamaria de dualização crescente. Eu vou explicar um pouco o que entendo por dualização. Tem crescido bastante, tanto na França como, acredito, em outros países europeus, a flexibilização das relações de trabalho. Podemos distinguir dois tipos de flexibilidade: a flexibilidade interna, dentro da empresa, e a flexibilidade externa, no mercado de trabalho.

No que tange à flexibilidade externa — o funcionamento do mercado de trabalho —, existe na França uma rotatividade bastante elevada da mão-de-obra, semelhante, em termos percentuais, à do mercado de trabalho norte-americano, em torno de 30% ou 35% ao ano. Isso implica que não temos um mercado de trabalho tão rígido como alguns dizem. Temos, mesmo, um fenômeno de precarização dos empregos. Hoje em dia, 10% dos empregos no setor privado são os chamados empregos de duração limitada ou "contratos de duração determinada" (CDD). Dez por cento parece pouco, mas há alguns anos atrás era de 2% ou 3%; então, houve um crescimento substancial desses contratos, que representam, hoje, mais de 70% das contratações. Quer dizer, todo o ano se fazem vários milhões de contratações no mercado de trabalho francês, 70% desses contratos são de duração limitada, seis meses, oito meses, um ano. Essa precarização do emprego também passa pelo desenvolvimento do "tempo parcial". Os contratos em tempo parcial representam, atualmente, mais de 15% da população ativa e quase 30% do emprego feminino. O tempo parcial está muito concentrado na população ativa feminina, e houve um crescimento rápido, desde o começo dos anos 90, desses empregos. Muitas vezes, o tempo parcial não é desejado pelas pessoas, são as empresas que criam esse tipo de emprego, e as pessoas que estão desempregadas ou que querem ingressar no mercado de trabalho têm que se conformar e aceitá-lo. Avaliamos em 40% a proporção de empregados em tempo parcial que queriam trabalhar em tempo integral; então, isso é uma forma de subemprego. Sempre na questão da flexibilidade externa no mercado de trabalho, temos, como aqui no Brasil, pelo que eu vi na imprensa e nos artigos nas revistas, um fenômeno acentuado de "terceirização": as grandes empresas estão cada vez mais se desconcentrando, criando filiais, criando subsidiárias e externalizando as suas funções menos essenciais, as suas funções, vamos dizer, periféricas. Só para citar uma cifra, em 1984, 16% dos assalariados trabalhavam em estabelecimentos de mais de 500 empregados, e isso caiu para 10% em 1995. Então, ocorre um fenômeno de desconcentração e "terceirização" do emprego. E, enfim, esse fenômeno de dualização significa que as empresas, cada vez mais, estão reduzindo seu quadro principal, concentrando-se nas qualificações mais necessárias, mais centrais para sua produtividade e para sua competitividade, e estão entregando as funções menos essenciais para pequenas empresas da área de serviços, sobretudo.

Para terminar essa rápida descrição da evolução do mercado de trabalho na França, falarei da flexibilidade interna, a evolução das relações de trabalho dentro das empresas.

Dentro das empresas, houve quatro fenômenos marcantes de mudança em relação à situação anterior. Primeiro, na área de salários, houve uma flexibilização, uma desindexação dos salários; agora, cada vez mais, os aumentos de salários estão dependendo da situação financeira da empresa e, cada vez menos, da taxa de inflação (que, por sinal, anda baixíssima na França, menos de 2% ao ano). O segundo ponto importante, é que temos uma dessindicalização da força de trabalho. Os sindicatos agregavam 20% da força de trabalho em 1978, e isso caiu para menos de 10% hoje, realmente uma queda substancial. Os sindicatos resistem, principalmente no setor público; no setor privado, é cada vez mais raro encontrar mão-de-obra sindicalizada. O terceiro fato importante nas relações de trabalho é a descentralização da negociação coletiva a nível de empresa. Sempre existiu na França negociação a nível de indústria, mas cada vez mais a negociação sobre salários e sobretudo sobre condições de emprego está ocorrendo a nível de empresa.

Enfim, temos mudanças significativas na organização do trabalho, o que poderíamos chamar de "destaylorização", o fim do "taylorismo". Só que o "taylorismo" não se acabou para valer, por duas razões: primeiro, porque sempre têm indústrias bastante "taylorizadas" na área de vestuário, calçados, brinquedos, enfim, as áreas de bens de consumo sempre ficam nesse tipo de organização do trabalho; em segundo lugar, nos setores de indústria mais avançados, mais competitivos, de mais alta tecnologia, temos a evolução para um sistema de trabalho que eu chamaria, não tanto de "pós-fordista", como certos autores ensaiam, mas de "neofordista". Vou explicar, a seguir, o que entendo por "neofordismo". Temos um fenômeno de aumento da prescrição do trabalho, da formalização das tarefas, aumento dos controles que as empresas exercem sobre o trabalho e sobre os trabalhadores em particular com os processos de qualidade total. Ao mesmo tempo, presenciamos o aumento da iniciativa, da autonomia dos empregados a nível de produção. Então, constatam-se dois fenômenos aparentemente contraditórios, mas que coexistem nessas novas formas de organização do trabalho, que são os programas de qualidade, etc., que têm ampla difusão agora na França. Muitos daqueles que conhecem a evolução do sistema produtivo e das rela-

ções de trabalho no Brasil encontram pontos comuns com o que eu estou descrevendo aqui.

Nesse contexto, como o fenômeno de “mundialização” da economia vem impactar o mercado de trabalho francês? A princípio abordarei os impactos diretos e mostrarei que estes não são tão significativos como se poderia pensar: talvez, mais importante sejam os impactos indiretos. A “mundialização”, o que na França se chama de “mundialização” (os norte-americanos falam de “globalização”), inclui três dimensões. Primeiro, a questão do comércio internacional. Isso não é nenhuma novidade, o comércio internacional está crescendo mais rápido do que a produção a nível mundial, mas, no caso da Europa e no caso da França em particular, isso já é um fenômeno antigo, que não tem mais crescido. Desde o fim dos anos 60, a contribuição das exportações, a contribuição do comércio exterior na produção nacional, está mais ou menos estagnada em torno de 18% a 20% da produção interna. Não há mais aprofundamento da abertura a nível de comércio internacional, isso ficou mais ou menos estabilizado. A França tem um comércio principalmente com os países da OCDE, os países ricos; o comércio com os países asiáticos representa apenas 4% do comércio exterior francês. O essencial, ou seja, a imensa maioria do comércio que temos é com países de nível de desenvolvimento parecido. O segundo elemento desse fenômeno de “mundialização” é a questão do investimento direto internacional. Este, sim, tem crescido de um jeito impressionante nos anos 80. Só para dar a ordem de importância do fenômeno, a França, que exportava US\$ 2 bilhões de capital para fora em 1985, exportou US\$ 27 bilhões em 1990, quer dizer, fez mais do que multiplicar por 10, o que foi o auge desse movimento de exportação de capitais para fora. Agora, esse valor está um pouco menor, em torno de US\$ 20 bilhões, mas, mesmo assim, o fenômeno de internacionalização do investimento está ocorrendo com uma velocidade estupenda. Cabe ressaltar que 90% desses investimentos estão ocorrendo em países da OCDE, em países ricos, e pouco está se dirigindo para a América Latina ou para a Ásia e muito menos ainda para a África. O terceiro aspecto da “mundialização” é a questão da circulação financeira. Aí temos também cifras impressionantes. Depois da desregulação dos mercados financeiros internacionais, circulam diariamente nos mercados de capitais internacionais mais de US\$ 1,0 trilhão, alguns chegam a dizer, US\$ 1,4 trilhão. Isso tem que ser comparado com o total do comércio internacional em um ano, que não chega a US\$ 4 trilhões. Então, realmente a circulação de capital finan-

ceiro não tem nenhuma comparação, em termos de volume de negócios, com o que seria necessário para financiar o comércio internacional. É um fenômeno de circulação de capital financeiro puro. Essa movimentação de capitais, no caso da França, representa, por ano, 90% do Produto Interno; era menos de 15% há 10 anos atrás.

Esse fenômeno de “mundialização” criou muita preocupação na França, sobretudo na recessão de 1993. Muitos observadores, muitos sindicalistas e muitos empresários falaram que a subida assustadora do desemprego em 1993 se devia, em parte, à concorrência desleal dos países do Terceiro Mundo, principalmente dos países da Ásia — China, Taiwan, etc. Houve, então, uma preocupação bastante grande em torno dessa questão da suposta fuga de empregos para fora do país, que seriam tomados por competidores no Terceiro Mundo. Vou logo indicar que esse fato não foi confirmado pelos dados científicos que temos. Mas, realmente, a teoria econômica prevê que esse fenômeno de “mundialização” teria um certo impacto sobre os trabalhadores de menor qualificação: pôr em concorrência esses trabalhadores de menor qualificação com trabalhadores semelhantes em países da Ásia ou do Brasil, que têm salários 10 ou 15 vezes inferiores, geraria um impacto negativo sobre o salário e sobre o emprego desses trabalhadores menos qualificados dos países da Europa. Realmente, observamos, nos EUA e na Inglaterra, uma queda do nível relativo dos salários mais baixos; os empregados menos qualificados têm tido seu salário reduzido em relação aos assalariados mais qualificados. Entretanto isso não ocorreu no caso da França, principalmente por causa do salário mínimo: existe um salário mínimo bastante elevado em termos internacionais, em torno de US\$ 1.000, e que não foi diminuído nos últimos anos. Isso impede que o impacto da “mundialização” repercuta sobre os salários dos empregados menos qualificados; eles têm esse piso salarial, que impede uma redução nos seus salários relativos. Agora, poderíamos pensar que, se isso não repercute no salário, vai repercutir no emprego: essas pessoas perderiam os seus empregos por causa dessa concorrência internacional. Realmente, no caso da França e da Europa, a participação desses trabalhadores pouco qualificados na população ativa diminuiu bastante nos anos 80. Hoje em dia, os operários não qualificados representam pouco mais de 10% da população assalariada, ao passo que chegavam a quase 20% há dez anos atrás. Houve, então, uma redução bastante acentuada do número de empregados pouco qualificados. No Ministério do Trabalho, tentamos avaliar se essa redução se devia ao

impacto do comércio internacional; pedimos a dois economistas de um instituto especializado, o CEPIL, para fazerem pesquisas sobre isso com métodos econométricos, e a conclusão foi que essa perda de empregos pouco qualificados, por mais surpreendente que pareça, independe da penetração de mercadorias estrangeiras, provindo de países do Sul, de países em vias de desenvolvimento. Assim, essa concorrência não teria impacto direto sobre os empregos menos qualificados, ao contrário, o que surpreendentemente aparece é que o impacto vem da competição com países de mesmo nível de desenvolvimento, e, realmente, o maior número de empregos foi perdido em setores onde a competição se dá principalmente com países de nível parecido de desenvolvimento, países da OCDE. Então, nem sobre salários, nem sobre os empregos observamos, pelo menos a nível setorial, a nível macroeconômico, um impacto muito visível da competição externa, sobretudo da competição dos países do Sul, que eram os países, *a priori*, mais ameaçadores para os empregos dos operários e dos empregados menos qualificados. Isso não quer dizer que, em certos setores, como o de calçados e o de vestuário, realmente não houve um impacto, houve, sim, mas proveniente tanto de competidores da Ásia quanto de competidores dentro da própria Comunidade Européia, como é o caso da Itália e da Espanha, que têm ganho faixas de mercado importantes na França, nos últimos anos. Isso explica por que muitas pessoas, inclusive o próprio Governo francês, para atender à essa angústia da população francesa em relação à fuga de empregos para fora, estão dizendo:

"Olha, nossos trabalhos científicos mostram que não há razão para se preocupar com isso, a causa do desemprego não é essa, mas, mesmo assim, nos fóruns internacionais, vamos pedir a introdução de uma cláusula ocial no comércio internacional, para que os países que exploram mão-de-obra, desrespeitando os direitos elementares dos trabalhadores, sejam prejudicados a nível de comércio internacional". Desse modo, a posição oficial do Governo francês tem sido, repetidamente, a de pedir a introdução de uma cláusula desse tipo, destinada, por exemplo, a limitar os avanços comerciais de países como a China, onde o direito sindical não é muito respeitado. Isso não é uma demanda de protecionismo, é uma exigência de um certo patamar mínimo de direitos elementares, como livre organização sindical, proibição do trabalho infantil, do trabalho forçado. Isso, eu devo dizer, não teve, até agora, muito sucesso na comunidade internacional, porque a maioria dos paí-

ses, sobretudo os países mais pobres, estão se opondo com muita firmeza à essa proposta.

O terceiro ponto deste trabalho diz respeito à seguinte pergunta: se a “mundialização” não parece afetar diretamente o mercado de trabalho francês ou tem efeitos limitados, talvez não seja o caso dos efeitos indiretos?

Os efeitos indiretos da “mundialização” repercutem mais intensamente, a meu ver, na questão da crise da política econômica. O que é essa crise da política econômica na área de emprego? A política macroeconômica, nos países da Europa, tem tido muito êxito em certos objetivos, como competitividade externa, estabilidade cambial, inflação; por esse lado, temos resolvido muitos problemas. Agora, o problema do emprego não está resolvido.

No começo dos anos 80, a França tentou, depois da eleição do Presidente Mitterrand, uma política keynesiana de estímulo à demanda interna, aumentando salários, etc.; essa tentativa fracassou diante de um problema de déficit externo. A França estava crescendo em 3% ou 3,5% ao ano, em 1981-82, enquanto os competidores europeus e os norte-americanos estavam em recessão ou estavam crescendo 0,1%. Isso gerou um déficit comercial gigantesco, que obrigou o Governo francês a mudar completamente a política econômica, a desistir do estímulo à demanda, a desistir das políticas keynesianas e a se alinhar com as políticas de cunho neoliberal que vinham sendo implementadas, desde o fim dos anos 70, na Inglaterra e nos EUA.

No caso da França, essa política neoliberal ganhou um apelido nacional — nós gostamos de inventar, a França é um país bastante chauvinista, que gosta de inventar suas próprias expressões — apesar de parecer muito com o que foi aplicado fora, nós a chamamos de “desinflação competitiva”. A idéia era a seguinte: vamos diminuir a nossa inflação interna, ter uma inflação menor que a dos competidores, para podermos diminuir nossos preços à exportação, exportar mais do que eles, ganhar fatias de mercado nos mercados exteriores e, no fim, crescer mais e, então, gerar mais empregos. Era uma estratégia de redução da inflação para, finalmente, atingir um crescimento maior e gerar empregos. Ao mesmo tempo em que a política econômica tinha esse alvo, havia também a idéia de que era preciso definir um novo quadro institucional para ela a nível não mais da França apenas, mas a nível da Europa. Isso resultou na aceleração do processo de construção européia, impulsionado pelo Presidente Mitterrand e por Jacques Delors, que era, então, Ministro da Fazenda e, depois, se tornou Presidente da Comissão Européia.

Já que o déficit externo impedia a França de crescer sozinha, a coordenação da política econômica de crescimento com nossos principais parceiros na União Européia eliminaria esse problema. Mas o modo segundo o qual a unificação européia se deu a partir de 1985 era bastante liberal: houve liberalização do comércio, liberalização do investimento entre os países, ficou extremamente fácil um país investir no outro, houve harmonização da tributação do capital entre os países, houve desregulação dos mercados financeiros, enfim, criou-se um mercado de capitais quase unificado realmente, com a fluidez muito grande a nível europeu. Isso permite uma possibilidade de melhor alocação dos recursos financeiros; um país que precise de financiamento, uma empresa que precise de financiamento pode recorrer ao mercado de capitais com facilidade, pondo em competição vários financiadores. Mas isso também tem o efeito de impor uma disciplina mais estrita às políticas macroeconômicas dos governos, porque um governo que tenta fazer uma política diferente dos outros, que corre o risco de gerar mais inflação, pode ser imediatamente sancionado pelos mercados financeiros, que retiram os capitais e provocam uma crise cambial. Isso ajudou a restabelecer a competitividade da indústria européia e da indústria francesa.

Hoje em dia, a indústria francesa é altamente competitiva; temos empresas altamente rentáveis. A taxa de autofinanciamento das empresas francesas está superior a 100%, o que quer dizer que as empresas têm mais lucro do que o necessário para financiar os seus investimentos. Assim, esses objetivos de queda da inflação, de competitividade e de modernização produtiva foram alcançados. Agora, o crescimento não voltou, ao contrário, ele caiu, houve uma recessão, a questão do emprego não só não foi resolvida como piorou. Então, de certa forma, houve um fracasso dessa política de "desinflação competitiva"; ela é um sucesso na área de inflação, no comércio exterior, etc., e é um fracasso nas áreas de crescimento e de emprego.

A meu ver, as razões para explicar esse fracasso estão ligadas a contradições internas dessa política econômica de "desinflação competitiva", poderíamos dizer, também, de "ajuste estrutural". Quais são essas contradições? Eu delinaria três contradições básicas. A primeira contradição tem a ver com as taxas de juros elevadas. A desregulação financeira tem um efeito perverso, que é o de ajudar a manter as taxas de juros em níveis elevados, porque ela propicia uma competição muito grande, uma competição que eu chamaria de "desenfreada", entre os mercados financeiros nacionais. Cada mercado, tentando atrair capitais, ou pelo menos evitar a saída deles,

é obrigado a se alinhar sobre os níveis mais altos de juros reais vigentes no mercado mundial, e essa competição impede que um país possa tentar uma política autônoma de diminuição das taxas de juros. Essas taxas de juros elevadas têm como inconveniente desestimular o investimento produtivo, porque, para um empresário investir numa fábrica, ele precisa ter a garantia de que terá um rendimento do investimento pelo menos igual ao rendimento dos mercados financeiros, e isso é difícil, porque o rendimento dos mercados financeiros é garantido, vamos dizer, 5% reais ao ano, que é o nível atual dos juros de longo prazo.

Desse modo, isso desestimula o investimento produtivo, essa é a primeira contradição. A segunda, que ainda parte dessa questão da desregulação financeira, é que os mercados financeiros internacionais têm medo do crescimento, porque crescimento significa inflação. A Curva de Phillips, no caso da França e no caso da Europa de um modo geral, funciona bastante bem; quando se criam empregos, os assalariados têm melhores condições para reivindicar aumento de salários, e isso gera uma certa inflação. Os mercados financeiros têm pavor à inflação, porque inflação significa desvalorização dos ativos, significa redução da rentabilidade global dos investimentos. Então, isso não é aceito. A terceira contradição é a de que essas políticas de "desinflação competitiva" ou "ajuste estrutural" têm como pressuposto uma restrição salarial, mas essa restrição salarial não é só uma questão de curto prazo para restabelecer a competitividade, é um processo de longo prazo. Na França, temos restabelecido a competitividade das empresas, mas a política econômica continua numa linha de restrição dos aumentos de salários, exatamente porque tem essa exigência dos mercados financeiros internacionais, de alta rentabilidade, que não favorece a redistribuição dos ganhos de produtividade para os assalariados. Assim, temos um problema de consumo. O consumo, no caso da França, é muito pouco dinâmico, porque a renda dos assalariados está mais ou menos estagnada, está aumentando em torno de 0,5% ou 1% ao ano, o que é insuficiente para sustentar o crescimento interno. Isso acarreta, também, como consequência perversa, a nível social, um processo de concentração de renda, na medida em que os aplicadores de capital tendem a auferir rendimentos elevados.

Essas contradições da política econômica, no meu ver, constituem uma camisa-de-força para o crescimento econômico, pelo menos no âmbito nacional, e impedem uma política nacional autônoma de retomada do crescimento. A isso se adiciona a crise fiscal do Estado. A crise fiscal do Estado

francês é muito grave: temos problemas tanto do lado da receita, que está caindo por causa principalmente da recessão e também da política de isenção tributária, quanto do lado das despesas, que estão subindo por causa principalmente dos gastos com os encargos da dívida pública e, em menor grau, com as políticas de emprego. Isso provoca uma acentuação do desequilíbrio do déficit público e está impondo um constrangimento muito grande na política econômica.

Então, desde meados dos anos 80, a estratégia do Governo francês tem sido a de construção de uma moeda a nível europeu, a unificação monetária. Isso possivelmente o ajudará a resistir a essas pressões dos mercados financeiros internacionais, mas existem vários problemas com essa perspectiva. Em primeiro lugar, têm havido dificuldades para a implementação dessa moeda única, não se sabe ainda que países vão participar dessa unificação monetária, teme-se que sejam só alguns países em torno da França e da Alemanha. E, segundo, não se sabe também se, depois dessa unificação monetária, existirá realmente uma possibilidade maior de coordenar as políticas orçamentárias e as políticas macroeconômicas dos diferentes países, porque, a função essencial da unificação monetária é justamente permitir o controle da inflação, através de um "banco central europeu", que vai ter uma política bastante restritiva, pois sua principal missão vai ser o controle da inflação. Então, é possível que essa espécie de camisa-de-força que existe agora a nível nacional seja simplesmente deslocada para o nível europeu, mas talvez não mude substancialmente a natureza dos problemas. Esta é uma questão aberta, entretanto a moeda única provavelmente será necessária, mas, talvez, não suficiente.

Dadas todas essas limitações, essas dificuldades, essas contradições da nossa política macroeconômica, a França tem desenvolvido muito, nos últimos anos, um esforço voltado para a política específica de emprego. Esse é o meu quarto e último ponto. É muito difícil ter uma ação sobre o quadro macroeconômico, é muito difícil acelerar o crescimento econômico. Então, como conseguir gerar mais empregos, tendo em vista o nível de crescimento econômico? Dados os constrangimentos da política macroeconômica, como fazer com que, apesar de tudo, consigamos criar novos empregos? O que se procura através da política de emprego, basicamente, é reduzir o aumento da produtividade, sobretudo na área de serviços. Essa política de emprego tem um quadro delineado a nível internacional pelo estudo sobre emprego e desemprego que a OCDE publicou há dois anos atrás e

que definiu uma estratégia em vários pontos. A França está aplicando essa estratégia em alguns pontos, e em outros não. Então vou começar analisando os pontos da política econômica que estão dentro do figurino da OCDE, dentro da, vamos dizer assim, norma definida a nível internacional.

A idéia básica dessa política é aproximar, o quanto for possível, o mercado de trabalho do mercado de concorrência perfeita, para reduzir e eliminar o desemprego. Isso acontece, em primeiro lugar, a nível da flexibilização das demissões. Em 1987, o Ministério do Trabalho abandonou o seu controle sobre demissões. Isso ocorre, também, pela flexibilização do tempo de trabalho. Temos uma jornada de trabalho, normal, de 39 horas na França, mas cada vez mais estão se desenvolvendo esquemas de modulação, de variação da duração da jornada de trabalho, dependendo da situação econômica da empresa. Por exemplo, num mês, a empresa tem um bom nível de atividade, vai convocar os funcionários para trabalharem 45 horas e, em outro mês, com baixa atividade, vai deixar os funcionários em casa. Esse tipo de esquema está se desenvolvendo, não é majoritário ainda, claro, algumas empresas estão adotando, mas a lei abriu essa possibilidade em 1993, e ela vai tomar, certamente, mais espaço nas práticas das empresas. Nessa área de flexibilização do tempo de trabalho, temos também desenvolvido e incentivado o desenvolvimento do "tempo parcial", com isenção de contribuição para a previdência social. Os novos empregos em "tempo parcial" pagam contribuições muito reduzidas. Outro item do figurino da OCDE que foi aplicado na França é a redução do seguro-desemprego, para incentivar mais a retomada de emprego pelos trabalhadores desempregados. Em 1992, houve uma reforma bastante importante do sistema de seguro-desemprego, que torna o benefício decrescente muito rapidamente com o tempo; no primeiro mês, o trabalhador recebe mais ou menos 60% do salário anterior, mas isso vai decrescendo rápido para incentivar a retomada de emprego. Outro ponto importante é a descentralização da negociação coletiva. A contratação coletiva dá-se, cada vez mais, a nível de empresa. Isso supostamente vai favorecer a flexibilidade dos arranjos locais entre patrões e sindicatos. Enfim, sempre dentro desse figurino, tem-se reduzido o custo do trabalho pouco qualificado para favorecer a geração de empregos nessa categoria de empregos de menor renda, com salários mais baixos, e para favorecer a substituição de capital por trabalho ou, pelo menos, diminuir a velocidade de substituição de trabalhadores por máquinas.

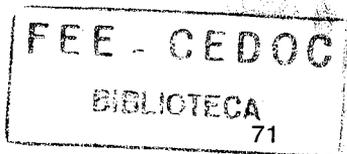
Agora, temos também especificidades importantes, peculiaridades na política francesa, que saem um pouco desse figurino da OCDE, em torno de três pontos. Primeiro, essa redução do custo do trabalho não se deu através da supressão do salário mínimo, que era a recomendação da OCDE. A França não atendeu a essa exigência, porque existe um consenso social em torno do salário mínimo. É muito difícil suprimir o salário mínimo, haveria uma reação bastante forte por parte dos trabalhadores e dos sindicatos. Foi escolhida uma outra via, a da redução das contribuições previdenciárias para assalariados próximos do salário mínimo. Quem ganha entre o salário mínimo e 130% do salário mínimo tem suas contribuições previdenciárias, pelo menos as da empresa, reduzidas. Isso leva a uma redução do custo do trabalho, a nível de salário mínimo, de aproximadamente 10%. Essa redução chega a 20% no caso de empregos em tempo parcial. A segunda peculiaridade da política de emprego na França é uma política voltada para alvos específicos, para pessoas mais frágeis no mercado de trabalho e, sobretudo, para pessoas que estão desempregadas há mais de um ano, o que chamamos de "desempregados de longa duração", e para jovens que estão tentando entrar no mercado de trabalho sem muita qualificação e podem ficar muito tempo desempregados ou tendo que trabalhar com "bicos". Então, para essas categorias da população ativa, o Governo francês desenvolveu programas bastante volumosos. Vamos aqui citar dois desses programas. Existe o programa dos Contrat Emploi Solidarité (CES), de empregos no setor público; 600 mil pessoas estão empregadas nesse tipo de contrato, não nos ministérios, mas em empresas estatais ou em associações; essas 600 mil pessoas empregadas nessas condições trabalham meio expediente com salário mínimo, quer dizer, metade do salário mínimo mensal, são pessoas que eram excluídas do mercado de trabalho, pessoas com pouca qualificação. Essa é uma maneira de dar uma certa utilidade social a elas, um certo acesso ao mercado de trabalho, de um tipo específico, mas útil. Outro programa que também está muito volumoso, é o Contrat Initiative Emploi, com 350 mil trabalhadores. Quem contrata esses "desempregados de longa duração" (mais de um ano) recebe um prêmio de US\$ 500 por mês e uma isenção da contribuição previdenciária. Isso é o que chamamos de luta contra a seletividade do mercado de trabalho, para impedir que certas categorias de trabalhadores sejam completamente marginalizadas e completamente jogadas de escanteio pelo sistema produtivo. O último ponto onde a França tem uma peculiaridade é a questão da redução da jornada de trabalho. Os

sindicatos franceses estão pedindo, com bastante vigor, uma redução da jornada de trabalho para 35 horas ou 32, e o Governo, agora, está tentando incentivar negociações a nível de ramo de indústria, a nível de empresa, para que realmente se consiga reduzir a jornada de trabalho, talvez não para 35 horas, talvez de maneira diferenciada, dependendo das empresas, dependendo dos ramos de indústria, mas para que se possa avançar nesse caminho, porque consta que realmente é um elemento importante de uma política de geração de empregos.

Essas peculiaridades da política francesa fizeram com que o Presidente Chirac, na reunião do G-7, em Lille na França, em maio de 1996, falasse de uma "terceira via" para a política de emprego na França. Ele propunha uma terceira via a nível internacional: nem o desemprego alto que está na Europa Continental, nem a precarização do trabalho como consta na Inglaterra ou nos EUA. A terceira via seria uma tentativa de construir um novo modelo, intermediário entre esses dois tipos de modelos.

Vou concluir em três pontos rapidamente. A primeira conclusão é que, a política de empregos na França custa caro, em torno de US\$ 30 bilhões por ano, tem uma eficiência reconhecida na questão que eu chamei de seletividade do mercado de trabalho, porque essa política ajuda, realmente, muitas pessoas a não serem completamente marginalizadas e expulsas do mercado de trabalho. Nessa área, tem havido um certo êxito. Agora, no que diz respeito à criação de novos empregos, a questão é mais complicada. Não podemos dizer que a política de emprego — por exemplo, a redução bastante importante do custo de trabalho a nível do salário mínimo — tenha tido um efeito maciço sobre a criação de novos empregos. Em outras palavras, não se conseguiu reduzir muito o ritmo da produtividade, até no setor serviços, que não precisa de aumento de produtividade, porque não enfrenta competição internacional. A segunda conclusão que eu tiraria dessa experiência diz respeito à seqüência virtuosa da política de "ajuste estrutural", a política de "desinflação competitiva", que seria: flexibilização no mercado de trabalho cria competitividade, competitividade ajuda a ganhar mercados externos, mercados estes que ajudam a aumentar o crescimento da economia, o qual, no fim, acaba criando novos empregos. Essa seqüência virtuosa não ocorreu como era esperado, na medida em que, para que ela funcionasse, seria preciso conquistar muitos mercados externos que realmente acelerassem o crescimento da economia. Isso é muito difícil numa época de competição intensificada como a atual. Há uma outra contradição nessa política,

uma contradição que não sabemos ainda como levantar: até se conseguíssemos criar novos empregos, estes implicariam uma inflação maior, como esclareci na Curva de Phillips. A inflação maior é insustentável nas condições atuais de funcionamento dos mercados financeiros internacionais. Então, eu poderia dizer que um dos objetivos implícitos da política de emprego tem sido o de desativar a Curva de Philips, neutralizando o efeito "inflacionista" da criação de empregos e fazendo com que os empregos criados não impliquem, não permitam uma reorganização do movimento sindical, um aumento das pressões para salários, das reivindicações salariais, que inviabilize, no fim, a criação de empregos. Isso está implícito no conceito que os economistas da OCDE agora utilizam muito, o conceito de desemprego de equilíbrio ou desemprego natural. Realmente, hoje em dia, um dos grandes problemas que enfrentamos nas condições do mercado financeiro internacional é o de como criar novos empregos sem que isso seja um fator de inflação. Enfim, a minha última conclusão seria a de que esse fenômeno de desregulação financeira, de mobilidade crescente dos capitais a nível internacional tem efeitos dissolventes sobre os compromissos que tinham sido construídos em cada país da Europa no Pós-Guerra. O que está ocorrendo na Alemanha agora é muito preocupante. Diante de uma situação de altos salários, de poder sindical relativamente alto, comparado com o de outros países da Europa, as empresas alemãs estão simplesmente deixando de investir na Alemanha e aplicando todos os recursos em novos investimentos em outros países da Europa — na França, na Inglaterra, na Itália. Os números são realmente assustadores, e os sindicatos alemães estão extremamente preocupados com essa situação. Isso está dissolvendo o famoso "modelo alemão". O consenso social alemão está cada vez mais ameaçado, está para desabar diante desse movimento dos investimentos saindo do país. Então, eu diria que alcançamos, aqui, claramente os limites de uma política global, voltada para a competitividade, cada país tentando ganhar fatias de mercado em detrimento de outros. Isso pode ser uma solução de curto prazo para um país ou para outro, mas, a longo prazo e a nível mundial, a política é claramente contraditória, chega a um limite, e é preciso, agora, discutirmos novas alternativas: como poderiam ser construídas instituições internacionais, ou reorientadas as instituições internacionais que existem, para que, em vez de estimular a competição de cada um contra todos os outros, consigamos tomar iniciativas coordenadas para incentivar o crescimento econômico, a geração de emprego, a redução da jornada de



trabalho onde for possível, onde for necessário, e, talvez, tomarmos medidas para regular o movimento internacional do capital financeiro, que impõe constrangimentos muito rígidos e taxas de juros muito prejudiciais para cada país isoladamente.

Abstract

Starting from a concise description of labor market in France, the author tries to outline globalization effects in that market. Next, the indirect impacts of this worldwide process on French economic policy are examined, leaving for last a series of specific topics on French labor policy. These steps take us to the paper's aim: labor policy, the French case.