

Desemprego em escala mundial¹

John Eatwell

Introdução

No período entre 1950 e 1970, todos os principais países industriais desfrutaram de níveis de pleno emprego ou próximos a este. Foi também uma época na qual o comércio mundial cresceu mais rapidamente do que em qualquer outro período comparável, antes ou depois. Da mesma forma, a elevação da produtividade – ou seja, a absorção da mudança tecnológica – foi mais rápida do que em qualquer outro momento anterior ou posterior. A inflação, por sua vez, também foi baixa em relação à experiência subsequente. Essa foi uma Era de Ouro do capitalismo ocidental (Marglin & Schor, 1990). Ao longo do mesmo período, houve uma melhora sustentada do desempenho econômico em quase todo o Terceiro Mundo, melhora mantida em grande parte pelo crescimento sustentado da demanda proveniente dos países industriais.

Um movimento distinto colocou-se a partir de 1970, com um aumento acentuado nos níveis tendenciais de desemprego. A elevação foi máxima nos países maiores da União Européia, com a Alemanha Ocidental experimentando uma magnitude de desemprego quase oito vezes maior (a partir de uma base muito pequena). Somente a Itália apresentou um crescimento relativamente baixo do desemprego, mas isso deu-se sobre uma base que já era alta para os padrões dos anos 60. Canadá e Estados Unidos, países relativamente com alto desemprego nos anos 60, também sofreram “apenas”, respectivamente, 50% e 139% de aumento nos níveis médios de desemprego. A experiência do Japão é excepcional, apresentando baixo desemprego nos anos 60 e, a partir de tal base, um incremento de apenas 120% (ver Tabela 1).

A ruptura econômica provocada, nos anos 70, por choques de preço do petróleo, em conjunto com as medidas deflacionárias tomadas pelos governos do G7 como reação a tal aumento, poderia ser imaginada como a fonte da deterioração no desempenho econômico do G7. Segundo estimativas da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 20% da queda na renda real dos países da OCDE em meados dos anos 70 foram decorrentes do efeito de termos de troca da explosão no preço do petróleo. Os 80% restantes da redução de renda teriam resultado das políticas deflacionárias

(1) Texto originalmente publicado em Eatwell, J., org. (1996:3-20). Traduzido do inglês por Otaviano Canuto.

concertadas que caracterizaram a resposta das economias ocidentais a tal elevação de preço.

Tabela 1
Desemprego nos países do G7 - 1964/73 e 1983/92

	A	B	B/A
	1964-73	1983-92	
Alemanha Ocidental	0,79	6,03	7,63
França	2,23	9,70	4,35
Itália	5,48	10,13	1,85
Reino Unido	2,94	9,79	3,33
Estados Unidos	4,46	6,69	1,50
Canadá	4,23	9,64	2,28
Japão	1,22	2,71	2,22

Nota: taxas de desemprego anuais padronizadas como percentual da força de trabalho, com médias para cada período de dez anos.

Fonte: OECD. *Main Economic Indicators*.

Contudo, os aumentos de preço do petróleo, nos anos 70, não constituem uma explicação adequada para o alto desemprego sustentado. Elevações similares de preços de matérias-primas, no período da Guerra da Coréia, foram absorvidas pelas economias ocidentais sem um equivalente desaquecimento em sua atividade. Além disso, os novos níveis tendencialmente altos de desemprego persistiram nos anos 80 e 90, não tendo sido suficientemente afetados pelo colapso nos preços do petróleo e de outras *commodities* em 1986.

São aqueles níveis tendencialmente altos de desemprego que estão na base dos números ainda maiores, produzidos pela atual recessão nas economias do G7. Hoje, o desemprego no G7 não pode mais ser considerado como puramente cíclico. É uma combinação de uma tendência de longo prazo com os fatores cíclicos associados às presentes recessões da Europa e do Japão. Na verdade, pode até ser que a atual recessão seja simplesmente um passo acima no nível de desemprego de longo prazo. Isto sugere que o desemprego no G7, hoje, não pode ser resolvido mediante políticas anticíclicas tradicionais. Requer-se uma nova abordagem.

Chama a atenção o caráter geral da experiência de desemprego em todo o G7, superando a melhor ou pior situação dos países individuais. As circunstâncias particulares de cada país afetarão, evidentemente, a distribuição do desemprego entre eles. A experiência comum, porém, sugere que as causas do alto desemprego devem ser encontradas em fatores que afetem todos os países do G7 de modo similar, em lugar das circunstâncias individuais de cada país. Destarte, o desenho

de um conjunto de políticas capaz de lidar com a ampliação do desemprego no G7 exige a identificação dos fatores comuns subjacentes a este.

Os seguintes fatores são candidatos prováveis a serem apontados como causa comum do desemprego aumentado: primeiro, o ritmo de mudança tecnológica poupadora de mão-de-obra; segundo, as mudanças estruturais nas relações comerciais em escala mundial associadas à crescente mobilidade de capital e ao rápido crescimento das exportações de produtos manufaturados do Terceiro Mundo, particularmente da China e da Bacia do Pacífico; terceiro, alterações no ambiente financeiro internacional e as conseqüentes mudanças nas políticas macroeconômicas dos países do G7, as quais, por sua vez, têm exercido impacto sobre o desempenho do crescimento nos países em desenvolvimento, notadamente através de uma reduzida taxa de expansão no comércio mundial e de baixos preços de *commodities*.

1. O ritmo de mudança tecnológica

Desde o início do século XIX, a mudança tecnológica tem sido comumente vista como uma ameaça aos empregos. A “automação”, nos anos 50 e 60, era vista como a grande ameaça. Nos anos 70 e 80, por sua vez, o impacto das tecnologias de informação e da eletrônica foi freqüentemente citado como potencialmente destruidor de empregos.

Tabela 2
Crescimento da produtividade global: PIB por pessoa empregada

	A 1961-70	B 1981-90	B/A
Alemanha Ocidental	4,3	1,9	0,45
França	5,0	2,0	0,40
Itália	6,2	1,9	0,31
Reino Unido	3,3	2,0	0,60
Estados Unidos	1,9	1,1	0,58
Japão	9,1	3,0	0,33

Fonte: European Economy. *Annual Economic Reports*.

Qualquer que tenha sido o efeito das mudanças tecnológicas sobre a composição do emprego, não há evidência de que a velocidade das transformações na tecnologia esteja por detrás do crescimento do desemprego no G7. Se lá estivesse, deveria ter ocorrido uma aceleração nos aumentos de produtividade nos anos 80 e 90, à medida em que novas técnicas reduzissem o requisito de trabalho por unidade de produto. O fato é que ocorreu o inverso.

Houve um acentuado declínio no crescimento da produtividade, com redução máxima no Japão e mínima nos Estados Unidos e no Reino Unido (estes dois já com aumentos de produtividade relativamente lentos no período anterior). Na verdade, a desaceleração no crescimento da produtividade foi, em todos os lugares, maior do que a diminuição no ritmo de expansão global da demanda, o que significa que a queda na taxa de elevação da produtividade contribuiu para a criação – ou, no mínimo, para a preservação – de empregos, ao invés de sua destruição (ver Tabela 2).

A redução no ritmo de crescimento da produtividade foi, em cada um dos países do G7, menos pronunciada na indústria de transformação do que na economia como um todo (Tabela 3). Na extensão em que a ampliação da demanda por bens manufaturados também desacelerou, o ritmo de aumento relativamente animado na produtividade manufatureira resultou em substanciais perdas de emprego na indústria de transformação, particularmente no Reino Unido. Uma exceção à regra geral foi o emprego na indústria manufatureira alemã, o qual tinha, ao final dos anos 80, retomado uma (suave) tendência de crescimento, ainda que tal recuperação tenha sido superada pela atual recessão.

Tabela 3
Crescimento da produtividade na indústria manufatureira do G7

	A 1964-73	B 1983-92	B/A
Alemanha Ocidental	4,0	2,4	0,60
França	5,3	2,6	0,49
Itália	5,1	2,6	0,51
Reino Unido	4,2	3,6	0,85
Estados Unidos	3,1	2,8	0,90
Canadá	4,0	2,6	0,65
Japão	9,6	5,7	0,59

Fonte: OECD. *Main Economic Indicators*.

A perda de empregos na atividade manufatureira foi exacerbada por uma mudança na relação entre o crescimento da demanda e o crescimento de empregos. Nos anos 60, uma demanda em elevação estava associada a números maiores de empregos. Nos anos 80, uma demanda ascendente foi satisfeita (até mais do que satisfeita) mediante incremento de produtividade, o que resultou em eliminação de empregos. Não está claro em que extensão o fracasso da indústria manufatureira em criar empregos como no passado se deve ao desaquecimento na

demanda ou à mudança na relação entre a taxa de crescimento da demanda e a taxa de progresso técnico.

Qualquer que seja o caso, parece provável que um maior ritmo de aumento na demanda por bens manufaturados estancaria, pelo menos, a redução de empregos, ainda que também provavelmente trouxesse com ele uma maior taxa de elevação da produtividade. E certamente há um potencial de maior crescimento para a demanda por produtos manufaturados. Mesmo nos mais avançados países do G7, há substanciais parcelas da população que não têm acesso ao número e à qualidade de bens manufaturados que seus cidadãos compatriotas consideram como necessários para a sustentação de um padrão de vida normal.

2. Mudanças estruturais na economia mundial

Uma questão de crescente importância diz respeito a se o aumento da concorrência proveniente dos países de industrialização recente, particularmente aqueles da Bacia do Pacífico, colocará ou não em risco a criação de emprego nos setores de bens comercializáveis dos países do G7. A possibilidade de assegurar pleno emprego, através de uma maior ampliação da demanda interna, será significativamente diminuída se as forças competitivas da indústria do G7 forem suplantadas pela potente combinação de baixos salários do Terceiro Mundo e o capital cada vez mais móvel.

A penetração de produtos manufaturados oriundos de países em desenvolvimento em mercados do G7 tem acelerado. Apenas 1% da demanda doméstica por bens manufaturados no G7 era atendida com importações do Terceiro Mundo em 1968. Em 1980, a parcela de mercado dos países em desenvolvimento havia saltado para 2%; em 1988 para 3,1%; e em 1993 alcançou 4%. Neste momento, produtos manufaturados de países em desenvolvimento respondem por 10% das importações de manufaturados pelo G7.

A concorrência do Terceiro Mundo leva, certamente, a uma redução de empregos em setores específicos (tipicamente bens comercializáveis intensivos em baixa qualificação). Tal impacto dá-se quer diretamente, em decorrência de perda de mercados, quer indiretamente, à medida que a inovação, como resposta à concorrência do Terceiro Mundo, conduz à adoção de técnicas menos intensivas em mão-de-obra, particularmente no caso de técnicas intensivas em trabalho pouco qualificado (Wood, 1994).

Contudo, se o saldo global do comércio se mantém inalterado, apesar daqueles efeitos setoriais, não haverá efeito líquido sobre a demanda agregada. A possibilidade de alguma consequência sobre a relação entre demanda agregada e emprego dependerá da estrutura de demanda na economia, inclusive da demanda por não-comercializáveis, bem como da escala de comércio com países do

Terceiro Mundo e, da mesma forma, da velocidade e do conteúdo de mudança tecnológica nos vários setores da economia.

Na verdade, deixando-se de lado o impacto dos aumentos de preço do petróleo, a tendência tem sido de um excedente na balança comercial entre o G7 e os países mais dinâmicos do Terceiro Mundo; com efeito, estes últimos são tipicamente os mercados com maior expansão no mundo. Isto foi particularmente verdadeiro nos anos 70. Desde então, o comércio global do G7 moveu-se em direção a um equilíbrio geral com tal grupo de países e, certamente, essa deterioração pode vir a resultar em um déficit do G7, mais tarde nos anos 90.

O impacto da competição via baixos salários, pelos países de industrialização recente, não é distinto da concorrência que os países do Norte enfrentaram a partir dos países do Sul do continente europeu, no final dos anos 50. Essa competição – que resultou, por exemplo, na ampliação da parcela da Itália no comércio mundial de bens manufaturados, de menos de 2% para mais de 6%, em um período de 20 anos, – não provocou desemprego no Norte europeu. Pelo contrário, ao longo do período em que a concorrência foi mais intensa, o Norte da Europa sofreu uma escassez de trabalho, com cerca de 10% da força de trabalho na Alemanha Ocidental e na França sendo constituídos por imigrantes. As mudanças estruturais associadas ao desenvolvimento da Itália deram-se no contexto de altas taxas de crescimento generalizadas. As mudanças estruturais, manifestas no rápido crescimento das exportações de manufaturados pelos países em desenvolvimento, parecem ameaçadoras hoje por causa da persistência do baixo crescimento no G7.

Se, nos anos 90, a competição dos países de industrialização recente resultar de fato em déficits crescentes do G7, poder-se-á lidar com estes (em certa medida) através do método tradicional de alteração na taxa de câmbio entre países superavitários e deficitários. A eficácia de mudanças cambiais será limitada, é claro, caso a penetração nos mercados do G7 se deva a uma superioridade tecnológica das importações. Por exemplo, o impacto do aço coreano no mercado dos Estados Unidos é tipicamente atribuído a uma superioridade tecnológica daquele produto, em uma indústria na qual os custos com o trabalho compõem uma proporção muito pequena do custo total. Qualquer que venha a ser a natureza da concorrência pelo Terceiro Mundo, a continuidade do crescimento e da prosperidade no G7 repousará na manutenção de sua vitalidade tecnológica, tanto na qualidade da pesquisa e da inovação, quanto na qualidade de sua força de trabalho.

3. Mudanças no contexto financeiro internacional e seu impacto sobre as políticas macroeconômicas e o emprego nos países do G7

A chave para compreender o crescimento do desemprego dentro do G7 parece estar, portanto, no terceiro elemento comum: a desaceleração na taxa tendencial de crescimento da demanda (Tabela 4). Essa desaceleração ocorreu por volta de 1970 e vem persistindo desde então.

Tabela 4
Crescimento do PIB real – a “desaceleração”

	A 1964-73	B 1983-92	B/A
Alemanha Ocidental	4,5	2,9	0,64
França	5,3	2,2	0,42
Itália	5,0	2,4	0,48
Reino Unido	3,3	2,3	0,69
Estados Unidos	4,0	2,9	0,72
Canadá	5,6	2,8	0,50
Japão	9,6	4,0	0,42
Países em desenvolvimento	5,6 ^a	3,7	0,66

nota: ^a 1960/70

Fonte: OECD. *Main Economic Indicators*; UNDO. *Industry in the 1980s*, 1985; UN. *World Economic Surveys*, 1993.

O crescimento do PIB real nas economias em desenvolvimento revela um padrão semelhante. Contudo, essa semelhança esconde o fato de que, no período intermediário, o crescimento das economias em desenvolvimento manteve-se em patamares relativamente altos. Entre 1973 e 1982, o crescimento real nas economias em desenvolvimento foi em média de 4,7% ao ano, enquanto a taxa correspondente nos Estados Unidos foi de 1,9%, de 2,4% na Comunidade Européia e de 3,9% no Japão. Além disso, cifras agregadas para “países em desenvolvimento” disfarçam diferenças significativas de crescimento em partes distintas do mundo, particularmente no tocante ao crescimento da renda per capita. No período de 1983 a 1992, o PIB per capita caiu na América Latina (a uma taxa de -0,1% ao ano), na África (-0,9), na Ásia Ocidental (-3,3%) e nos países em desenvolvimento da região mediterrânea (-1,5%); mas cresceu no Leste e no Sul asiático (+3,8%) e na China (+7,9%).

A persistência do baixo crescimento da demanda nos anos 90 parece estar sendo predominantemente causada pela mudança na estrutura das finanças internacionais e seu conseqüente impacto sobre a estrutura das políticas macroeconômicas domésticas. De tempos em tempos, a desaceleração tem sido explicada a partir de um número de outros fatores, inclusive a crescente compressão de lucros ao final dos anos 60, a exaustão das oportunidades fáceis de

catching up tecnológico com os Estados Unidos e, evidentemente, o impacto da elevação de preços de matérias-primas – particularmente do petróleo – sobre o crescimento da demanda. No entanto, nenhum destes parece capaz de oferecer um poder explicativo comparável com aquele fornecido pelas mudanças nas relações financeiras internacionais (ver Glyn et al., 1990).

Dois alterações institucionais fundamentais marcaram uma clara ruptura no contexto internacional: em primeiro lugar, o colapso das taxas fixas de câmbio de Bretton Woods no início dos anos 70 resultou em uma era de taxas flutuantes de câmbio nos anos 70 e 80; segundo, os mercados financeiros regulamentados dos anos 60 foram substituídos pelos mercados globais desregulamentados dos anos 80.

Já existe hoje uma extensiva análise quanto à incapacidade do sistema de comércio e de pagamentos pós-Bretton Woods para lidar com desequilíbrios comerciais internacionais, a não ser mediante deflação e desemprego crescente nos países fragilizados – um impulso deflacionário que tem se mostrado contagioso. Menor atenção tem sido dada ao fato de que essa pressão deflacionária é reforçada pela desregulamentação dos mercados globais e pelo grande crescimento nos fluxos de capital de curto prazo.

Os mercados financeiros estão hoje dominados por fluxos de curto prazo que buscam lucrar com alterações em preços de ativos – em outras palavras, com a especulação. O aumento na escala da especulação, em relação a outras transações, tem sido particularmente marcante nos mercados cambiais ao longo dos últimos 20 anos. Estima-se que, em 1971, um pouco antes da quebra do sistema de taxas fixas de câmbio de Bretton Woods, cerca de 90% de todas as transações cambiais correspondiam a financiamento de comércio e de investimento de longo prazo, enquanto somente 10% eram especulativos. Hoje em dia, estes percentuais foram revertidos, com mais de 90% das transações sendo especulativas. Agora, os fluxos especulativos diários regularmente superam as reservas cambiais combinadas de todos os governos do G7.

O explosivo crescimento dos fluxos especulativos de curto prazo foi oriundo de uma poderosa combinação entre uma cenoura (o lucro) e um bastão (o risco financeiro).

Em grande medida, a especulação é uma consequência inevitável do abandono das taxas fixas de câmbio. No sistema de Bretton Woods havia pouco lucro a ser obtido com a especulação, visto que as moedas moviam-se apenas dentro de faixas (ou bandas) muito apertadas, a não ser nas variações muito ocasionais de paridade.

Com efeito, o sistema de Bretton Woods ofereceu uma estabilidade deveras notável. Por exemplo, as moedas centrais do Sistema Monetário Europeu, amarradas entre si nos anos 80 dentro do Mecanismo da Taxa de Câmbio (ERM - *Exchange Rate Mechanism*), desfrutaram de maior estabilidade entre si durante a

era Bretton Woods do que têm sido capazes de alcançar desde então. Diante da estabilidade de Bretton Woods, não valia a pena manter as linhas de financiamento em larga escala de transações com moeda com as quais estamos hoje familiarizados – mesmo que as estruturas regulatórias de então não tivessem estabelecido barreiras significativas na trajetória de fluxos de capital de curto prazo.

Contudo, uma vez Bretton Woods entrou em colapso e flutuações substanciais se tornaram lugar comum: proliferaram oportunidades lucrativas, estruturas regulatórias que inibiam fluxos de capital foram desafiadas como “ineficientes” e “contrárias ao interesse nacional”, ao mesmo tempo que a infraestrutura para a especulação foi construída. O sistema de Bretton Woods foi finalmente abandonado em 1973. Os Estados Unidos anunciaram a eliminação de todos os controles de capitais em janeiro de 1974.

O estímulo à desregulamentação de fluxos internacionais de capital, criado pelo abandono das taxas fixas, foi decisivamente reforçado pela necessidade de proteção diante dos custos que taxas cambiais flutuantes impuseram ao setor privado. No sistema de Bretton Woods, o risco cambial era suportado pelo setor público. Com a quebra daquele sistema, o risco cambial foi privatizado.

Essa privatização do risco impôs cargas substantivas para os sistemas bancários domésticos e internacional. A necessidade de absorver e cobrir o risco cambial demandou a criação de novos instrumentos financeiros, os quais, por sua vez, exigiram a remoção de muitas das barreiras regulatórias que limitavam as possibilidades de libertação em relação a riscos. Da mesma forma, tais instrumentos requereram uma reestruturação das instituições financeiras.

Em combinação com outras pressões, de caráter doméstico, no sentido da remoção de controles financeiros, o colapso de Bretton Woods foi um fator significativo em direção à desregulamentação mundial de sistemas financeiros: controles cambiais foram abolidos; restrições domésticas ao acesso cruzado de mercados por instituições financeiras foram apagadas; controles quantitativos sobre a expansão do crédito foram eliminados, enquanto a política monetária passou então a ser conduzida, predominantemente, através da gestão de taxas de juros de curto prazo; foi criado um mercado global de instrumentos monetários.

A mera escala de fluxos especulativos pode, hoje, facilmente superar as reservas cambiais de qualquer governo. A facilidade de movimento de dinheiro entre moedas nacionais distintas, em conjunto com a facilidade para se efetuar empréstimos com propósitos de especulação, implica a presença de somas volumosas que podem se deslocar através do câmbio – especialmente durante períodos curtos de tempo. Antes da fuga da Libra esterlina em setembro de 1992, o governo britânico vangloriou-se de uma linha de suporte de \$15 bilhões, que havia negociado em marcos alemães, para ser usada na defesa da paridade da

libra. No entanto, quando se iniciou a tempestade especulativa, as vendas de libras por apenas um certo participante proeminente dos mercados cambiais foi suficiente para anular aquela soma.

A escala dominante de tais fluxos em potencial significa que, hoje, os governos são obrigados a, mais do que em qualquer outra época, manter um olhar atento sobre a necessidade de preservar a credibilidade do mercado.

Credibilidade tornou-se pedra de toque da formulação de políticas nos anos 90. Um governo com credibilidade é um governo que segue uma política que seja “amiga do mercado” (*market friendly*); ou seja, uma política que esteja de acordo com aquilo que os mercados acreditem ser “confiável”. São particularmente favorecidas as medidas delineadas para o atendimento de metas monetárias “prudentes” predeterminadas, tais como a sustentação de uma dada paridade cambial ou uma dada taxa de crescimento nos meios de pagamento. Governos que falhem na busca de políticas confiáveis e prudentes são forçados a pagar um prêmio sobre os custos de juros do financiamento de seus programas. Perdas acentuadas de credibilidade levarão a uma crise financeira.

A determinação do que define a credibilidade, bem como do modo como os governos a perdem, é um produto da forma como efetivamente operam os mercados especulativos.

Na Teoria geral, John Maynard Keynes fez uma analogia entre o funcionamento de um mercado especulativo e um concurso de beleza. Não se referia a algum equivalente dos anos 30 ao concurso de Miss Mundo. Tinha em mente uma competição que era, então, popular nos jornais dominicais britânicos, na qual se pedia aos leitores que classificassem fotografias de jovens mulheres numa ordem tal que fosse aquela que eles acreditassem seria a ordem estabelecida por um “painel de celebridades”. Destarte, para ganhar, o jogador deveria expressar não suas preferências, mas aquelas que ele acreditava serem as do painel. Da mesma maneira, a chave para atuar nos mercados não é o que o investidor individual considera serem as virtudes ou outros atributos de qualquer política em particular, mas o que ele acredita que vão pensar os demais participantes no mercado.

Dado que os mercados são dirigidos pela opinião média quanto a qual tende a ser a própria opinião média, um enorme prêmio é estabelecido para quaisquer informações ou sinais que possam oferecer um guia para as mudanças na opinião média e sobre como tal opinião média reagirá a eventos de mudança. Esses sinais têm de ser simples e bem claros. Interpretações sofisticadas dos dados econômicos não forneceriam uma dianteira clara. Deste modo, os mercados monetários e cambiais tornam-se dominados por simples slogans – déficits fiscais maiores levam a taxas de juros maiores; uma oferta monetária expandida resulta em inflação mais alta; o gasto público é ruim, enquanto o gasto privado é bom – mesmo que tais slogans sejam persistentemente refutados pelos eventos.

Para essas regras simplistas do jogo há a demanda adicional de que os governos publiquem suas próprias metas financeiras, de modo a mostrar que sua política está calçada em um arcabouço financeiro firme. O principal propósito da insistência nesta “transparência” governamental e num compromisso com metas financeiras é auxiliar a opinião média em seu palpite sobre como a opinião média espera que o governo responda a circunstâncias econômicas em mudança, bem como sobre o modo pelo qual a opinião média reagirá se o governo falhar no alcance de suas metas.

As exigências de credibilidade têm imposto estratégias macroeconômicas amplamente deflacionárias no G7. Nos anos 60, o arcabouço financeiro internacional administrado permitia a implementação de políticas expansionistas, de pleno emprego. Essas políticas eram contagiosas, tanto domesticamente, ao encorajar o investimento privado, quanto em escala internacional, ao validar a ampliação do comércio mundial. Nos anos 80, o arcabouço financeiro desregulamentado fortaleceu políticas que elevavam a estabilidade financeira acima do emprego. Isto implicou taxas reais de juros mais altas, as quais, por sua vez, reduziram o investimento e tornaram mais lenta a expansão do comércio mundial.

A instabilidade financeira tem um impacto severo sobre a capacidade das empresas investirem com confiança e, na verdade, sobre sua capacidade de sobreviver. A globalização de mercados financeiros resultou em uma profunda mudança na manifestação dos desequilíbrios internacionais: enquanto estes, no passado, podiam expressar-se em movimentos de taxas de câmbio, têm hoje um impacto sobre taxas de juros em mercados monetários domésticos. A instabilidade de taxas de juros locais leva a que as pressões financeiras internacionais sejam sentidas por pequenas e médias empresas operando no mercado doméstico e não mais apenas pelas grandes firmas que atuam no cenário internacional.

Essas novas pressões sobre as pequenas empresas têm implicações maiores, no tocante a qualquer esforço de criação de novos empregos. Entre 1979 e 1991, o emprego nas 500 maiores empresas listadas pela *Fortune* nos Estados Unidos caiu de 16,2 milhões para 12 milhões. Por outro lado, o *Bureau of Labor Statistics* estimou que, do total líquido de 18,5 milhões de empregos criados nos anos 80, 12 milhões foram oferecidos por empresas novas e principalmente pequenas. Pequenas e médias empresas são as locomotivas do emprego no G7 e são exatamente essas firmas que têm sido mais severamente atingidas pela instabilidade financeira transmitida através dos mercados monetários globais.

A instabilidade tem um efeito negativo adicional sobre a política econômica: reduz fortemente o escopo para a cooperação fiscal, que os países do G7 necessitam para engendrar um ataque concertado ao desemprego. Com taxas de câmbio flutuantes, a distribuição de ganhos de tal estratégia concertada torna-se incerta. Se o retorno se revela não conhecido, fica difícil que governos se

comprometam com estratégias de cooperação, particularmente quando essas estratégias carregam o risco de perda de credibilidade.

4. Uma estratégia de pleno emprego para o G7?

A Era de Ouro do pleno emprego foi produto de uma particular combinação de relações internacionais, uma combinação que foi por terra no início dos anos 70. Grande parte do desemprego no G7 desde então pode, acredito, ser atribuído àquele colapso. Se esse argumento é correto, então a busca de uma política de pleno emprego necessariamente envolverá a retirada em relação às pressões internacionais que criam desemprego (a solução da economia de “guerra” ou de “estado de sítio”) ou a criação de um contexto internacional que reproduza o arcabouço expansionista de Bretton Woods.

A simples colocação da questão indica a escala da tarefa. Não há razão intrínseca, porém, pela qual o G7 não possa ser capaz de construir um novo regime internacional que subscreva políticas nacionais de pleno emprego.

“De volta para Bretton Woods” não é uma proposição viável. O sistema de Bretton Woods tinha como base o domínio econômico dos Estados Unidos. Tal domínio econômico produzia um desejo mundial por reservas em dólares e a conseqüente capacidade de financiar desequilíbrios internacionais através de fluxos de capital dos Estados Unidos. Bretton Woods não era um sistema multilateral, mas sim liderado pelos Estados Unidos e, portanto, incapaz de lidar com os desequilíbrios causados pelo declínio econômico relativo dos próprios Estados Unidos.

Nenhuma das outras duas economias dominantes no G7 – Alemanha e Japão – ocupa uma posição comparável àquela dos Estados Unidos no período do imediato pós-guerra. Deixando de lado o impacto temporário da reunificação, pode-se observar que a Alemanha tem apresentado um grande e persistente superávit em conta corrente nos últimos trinta anos. Ao mesmo tempo, os fluxos de saída de capital de longo prazo da Alemanha não têm sido nunca suficientes para financiar os déficits em contrapartida dos demais países, no modo como fizeram os fluxos de capital dos Estados Unidos em circunstâncias comparáveis.

No tocante ao Japão, o iene não alcançou o papel no comércio internacional cumprido pelo dólar, mesmo hoje, especialmente nas transações entre terceiros. Somente 7,5% das exportações do G7 são faturadas em ienes, ao passo que as exportações japonesas remontam a 16% do total das exportações do G7. Em contraste, 42% das exportações do G7 são faturadas em dólares, a despeito dos Estados Unidos serem fonte de apenas 21% de tais exportações.

Portanto, um novo Bretton Woods tem de ser um acordo genuinamente multilateral, forjado a partir do atual G7, dominado pelos líderes dos três

principais blocos monetários: Alemanha, Japão e Estados Unidos. No núcleo de tal sistema deverá estar um renovado compromisso de assegurar a estabilidade entre as moedas, necessária para validar a expansão internacional coordenada, sendo esta, por sua vez, um requisito para que se possa evitar uma recessão mundial. Os presentes encontros de caráter amplamente cerimonial do G7 precisariam ser substituídos por reuniões que lidassem efetivamente com questões substantivas. Um secretariado permanente seria criado, com as qualificações e a autoridade para gerir o sistema internacional de pagamentos.

Freqüentemente argumenta-se que um novo sistema cambial estável é simplesmente inviável em um mundo de finanças desregulamentadas, conectado pela moderna tecnologia dos mercados monetários. Este argumento está errado por não levar em conta o fato de que as próprias taxas flutuantes são o motivo por detrás da existência de infra-estruturas especulativas de grande escala. Além disso, enquanto os especuladores podem ser capazes de tomar emprestado grandes somas por curtos períodos de tempo, os bancos centrais, como criadores de moeda, podem por sua vez fornecer coletivamente montantes indefinidamente grandes por tanto tempo quanto necessário. Uma nova cooperação entre os principais bancos centrais e a criação de novas técnicas de controle monetário doméstico (e de “esterilização”) serão vitais para a restauração da estabilidade.

Evidentemente, não será possível criar um novo sistema estável se persistirem grandes desequilíbrios comerciais no G7 que não sejam financiáveis por fluxos de capital de longo prazo. Atualmente, o desequilíbrio fundamental está entre os Estados Unidos e o Japão. O comércio na Comunidade Européia está, em termos gerais, equilibrado – e tem sido assim há mais de uma década. As perdas em ienes sofridas pelos investimentos financeiros japoneses nos Estados Unidos, combinadas com as presentes dificuldades do setor financeiro japonês, permitem inferir que o financiamento de um persistente déficit dos Estados Unidos tende a se tornar mais difícil nos anos 90 do que o foi nos anos 80. O crescimento sustentado e a expansão do comércio exigirão, portanto, ações corretivas quanto ao desequilíbrio comercial entre os Estados Unidos e o Japão. A alternativa está entre a instabilidade continuada ou a estabilidade da recessão permanente.

Um acordo no G7 para fortalecer a coordenação de política econômica em um contexto de taxas de câmbio estáveis necessita ser reforçado por ações no sentido de monitorar – e talvez regular – fluxos internacionais de capital de curto prazo. Tentar manter estabilidade nos mercados cambiais sob o atual regime desregulamentado é como tentar atravessar um terreno irregular carregando um grande volume de água numa panela rasa. Seria muito mais fácil se a panela contivesse um número de compartimentos para evitar que toda a água se deslocasse em conjunto de um lado para outro. Compartimentos financeiros são

necessários para desacelerar a corrida de capitais de curto prazo de uma moeda para outra.

Os problemas técnicos envolvidos na criação de compartimentos adequados nos mercados financeiros internacionais são tipicamente superdimensionados. O fato de que a comercialização hoje é tipicamente feita através da transferência eletrônica torna o monitoramento eficaz ainda mais fácil do que antes e, mediante acordo internacional, não seria difícil demais vincular o direito legal ao comércio ao requisito de aceitação do monitoramento. Um monitoramento eficaz é o ponto de partida da gestão eficaz. Ambos serão possíveis apenas se existir cooperação plena e consistente entre os países do G7, na busca de objetivos acordados.

5. Uma estratégia de pleno emprego para a União Européia

A União Européia constitui virtualmente uma economia fechada. A proporção do comércio exterior no PIB da União Européia é um pouco mais baixa do que a proporção nos Estados Unidos e no Japão. Além disso, suas contas externas são tipicamente equilibradas e muito mais estáveis do que os saldos em conta corrente dos Estados Unidos e do Japão, ou mesmo do que os saldos de seus países-membros.

Tais fatos sugerem a existência de um potencial considerável para implementação de uma estratégia “doméstica” de pleno emprego na União Européia, independentemente do que aconteça no restante do G7. Infelizmente, não possui as instituições capazes de buscar tal estratégia: a coordenação monetária é altamente imperfeita e, na extensão em que existe, está dominada pelas preocupações domésticas do *Bundesbank*; a coordenação fiscal, por sua vez, não existe.

Torna-se difícil visualizar uma coordenação eficaz de política no futuro próximo. O atual regime cambial, no qual várias moedas – notadamente a libra esterlina – flutuam em relação ao marco alemão, significa dizer que a estimativa do retorno nacional de qualquer expansão fiscal coordenada é virtualmente impossível. Qualquer país que desvalorizasse sua moeda durante a expansão “roubaria” empregos dos outros. Um regime cambial que, por sua própria natureza, crie um ambiente no qual estados membros concorram entre si pela alocação do emprego dificilmente conduz à coordenação de políticas fiscais.

Além disso, o equilíbrio externo persistente da União Européia é um fundamento para expansão fiscal coordenada menos seguro do que se poderia supor à primeira vista. O saldo externo global é o resultado da compensação de transações com terceiros. Na expansão coordenada, porém, as relações com terceiros contribuirão para o padrão de superávits e déficits. O Reino Unido, por

exemplo, poderia manter um equilíbrio com os parceiros da União Européia mas sofreria um pesado déficit com países de fora da União, cuja contrapartida seria um excedente alemão com países de fora da União. A União Européia, como um todo, permaneceria em equilíbrio, mas o déficit do Reino Unido poderia então forçá-lo a abandonar sua parte na estratégia de crescimento, derrubando inteiramente o esforço interdependente. Destarte, a coordenação de políticas torna-se difícil dentro da União Européia, simplesmente porque os estados membros têm substanciais relações de comércio com economias que não fazem parte do processo de coordenação e os superávits de um estado membro não estão disponíveis para financiar os déficits de outro.

Estes fatores são apenas algumas das dificuldades envolvidas na criação de uma eficaz expansão fiscal coordenada (ver Eatwell, 1994a; 1994b). Contudo, em vista do alto grau de interdependência que se desenvolveu entre as economias da União Européia (cerca de um em cada cinco empregos no Reino Unido depende diretamente da demanda de outras economias da União), a União Européia sofrerá permanentemente de altos níveis de desemprego caso não se desenhe alguma estrutura institucional que permita a coordenação de políticas monetária e fiscal.

Isto exigirá a criação de um arcabouço institucional inteiramente novo, não encontrado previamente na história do capitalismo moderno. A era Bretton Woods não foi um período de coordenação de políticas. O sistema de taxas fixas de câmbio foi fortalecido por controles estritos de capital e por políticas comerciais ativas, contra os quais a potência econômica dominante – os Estados Unidos – não retaliou (para uma abordagem plena às políticas comerciais deste período, particularmente a “administração” do comércio pela Alemanha, França e Japão, assim como a resposta dos Estados Unidos, ver Shonfield, 1965). Os países, portanto, tinham a capacidade de, individualmente, perseguir objetivos econômicos nacionais, dentro de certos limites. O fato de que esses objetivos se adicionavam dentro de um conjunto razoavelmente coerente de taxas de crescimento internacional deveu-se, em grande parte, à combinação entre o comércio administrado e um persistente déficit dos Estados Unidos na soma de suas contas corrente e de capital de longo prazo que mantinha o crescimento da demanda mundial. Os altos níveis de emprego sustentados foram o resultado da correspondente estrutura de políticas nacionais: interdependentes, sim; coordenadas, não.

Políticas nacionais também foram a base da recuperação em relação à recessão dos anos trinta. A recuperação marcada pelo abandono do padrão ouro e as sucessivas desvalorizações das moedas em relação ao ouro não decorreu substancialmente de tais desvalorizações. Afinal, não era possível para todos os países desvalorizarem suas moedas entre si ao mesmo tempo e aqueles países que não desvalorizaram não eram suficientemente grandes na economia mundial, em

termos relativos, para atuarem como locomotivas de absorção via déficits da demanda mundial. A recuperação deveu-se, ao invés, à adoção de políticas expansivas nacionais – notadamente políticas de dinheiro barato, fortalecidas por controles de comércio e de capitais – uma vez eliminada a necessidade de manter a ortodoxia monetária do padrão ouro (Temin, 1989; Kitson & Mitchie, 1994).

Essas questões não foram abordadas no Tratado de Maastricht. O Tratado incorpora a suposição implícita de que a estabilidade monetária é tudo o que é necessário para que o pleno emprego seja restabelecido.

6. Políticas de pleno emprego no Reino Unido

As dimensões internacionais do problema do desemprego nos anos 90 não descartam a possibilidade de ação unilateral pelo Reino Unido, mesmo no interior da estrutura do presente sistema comercial e financeiro. Esta ação simplesmente envolveria melhorar a posição competitiva do Reino Unido, de modo a reter domesticamente mais demanda e a atrair adicionalmente demanda do exterior. A médio prazo, uma competitividade superior será necessária para a defesa de empregos, diante da ameaça posta pelos países de industrialização recente.

O quadro econômico da Grã-Bretanha hoje não tem precedentes históricos. Nunca nos tempos modernos a Grã-Bretanha se defrontou com uma situação na qual o desemprego se deve a uma incapacidade de produzir uma porção suficiente dos bens que as pessoas querem comprar. No passado, mesmo nos anos 30, um aumento na demanda, como resultado de gastos aumentados pelo governo ou pelo setor privado, resultava em criação de empregos predominantemente na própria Grã-Bretanha.

Não é esse o atual cenário. Qualquer expansão da demanda leva a um rápido aumento nas importações, ou seja, na exportação de empregos. Isto não teria importância, caso exportações crescentes pudessem compensar as importações aumentadas, suprir empregos nos setores exportadores e criar também uma base sólida para a expansão de empregos nos demais setores. Infelizmente não é este o caso. A economia simplesmente não tem capacidade competitiva suficiente para produzir os bens para o mercado interno e para exportação, o que permitiria à Grã-Bretanha manter um nível de demanda de pleno emprego ou algo próximo. Se houvesse pleno emprego, seriam tão grandes o volume de importações e os empréstimos para pagá-los que a economia em breve seria esmagada sob o peso de dívidas externas inadmissíveis.

Este é o núcleo do problema do emprego na Grã-Bretanha: capacidade competitiva insuficiente. Mais importante do que tudo, insuficiência de pessoas com as qualificações para concorrer na moderna economia global e com a oportunidade de exercitar tais qualificações no uso das técnicas mais recentes,

produzindo os bens de última geração. São as qualificações que realmente importam hoje. Numa economia global onde técnicas e capitais são mais móveis do que nunca antes e na qual os mercados são verdadeiramente internacionais, o que distingue uma economia nacional são as qualificações e os talentos de seu povo. Se estes talentos e qualificações – das técnicas de gestão ao artesanato, à ciência de computação, à engenharia elétrica, ao design – são negligenciados, um país perde sua vantagem competitiva e mergulha então num declínio caracterizado por uma tendência de desemprego crescente.

Se esta análise está correta, o ataque ao problema do desemprego exigirá um significativo rebalanceamento da economia do Reino Unido, com uma parcela maior dos recursos totais sendo devotada ao investimento em capacidade, em pessoas, em pesquisa e em outros aspectos de competitividade, inclusive design. Isto coloca uma série de problemas maiores para a política econômica.

O investimento do setor privado aumentará na extensão requerida somente se houver uma perspectiva de vendas e lucros, ou seja, se houver uma demanda em expansão. Há, portanto, um problema como o do ovo ou a galinha: a capacidade de sustentar um crescimento maior da demanda exige capacidade competitiva, enquanto o investimento em capacidade competitiva requer um alto crescimento da demanda. Conseqüentemente, é provável que o necessário rebalanceamento suponha um papel cumprido pelo Estado, assumindo o risco intertemporal que o setor privado não é capaz de suportar, talvez através de algumas parcerias de inovação entre os setores público e privado.

O rebalanceamento da economia também exigirá que o consumo cresça a um ritmo mais lento do que o produto como um todo. Aumentos recentes de impostos foram aplicados com este objetivo. Se a redução no consumo fosse acompanhada de maiores investimentos, haveria uma pressão considerável sobre os salários monetários, para a restauração da renda real perdida com os tributos mais altos.

Parte do processo de rebalanceamento poderia ser auxiliada por uma política cambial mais agressiva. Contudo, esta não é um substituto para uma estratégia de investimento. Tudo o mais permanecendo o mesmo, uma taxa de câmbio elevada demais tornará os bens britânicos não competitivos internamente e no exterior. Igualmente, mesmo com produtos fora de moda e técnicas desatualizadas, uma desvalorização massiva pode permitir um aumento de vendas. Afinal, há um mercado para os carros Lada, muito baratos, fabricados na Rússia.

No entanto, a não ser que a indústria britânica seja competitiva e a competitividade seja mantida ao longo do tempo, nenhum patamar de taxa de câmbio será sustentável no médio e no longo prazos. A libra tem se desvalorizado continuamente em relação ao marco alemão nos últimos 30 anos, sem nenhuma melhora óbvia na força econômica relativa da Grã-Bretanha em relação à Alemanha. É claro que se pode argumentar que a Grã-Bretanha estaria muito pior

se a libra não tivesse se desvalorizado (um retorno à relação 11 marcos/libra dos anos 60 resultaria num colapso das exportações). Mas isso significa perder de vista a questão central. O fracasso em termos de investimento, treinamento, inovação ou similares na escala da Alemanha não tem sido disfarçado ou superado pela desvalorização. Uma política econômica, que se apóie exclusivamente na desvalorização contínua para resolver deficiências estruturais, é uma política de colocar esparadrapos, incapaz de enfrentar o problema real de capacidade produtiva e, portanto, incapaz de sustentar o pleno emprego.

Conclusões

O problema do desemprego internacional tem suas raízes nos desdobramentos do sistema financeiro e comercial internacional a partir de 1973. A pressão pela liberalização de mercados e, ainda mais importante, dos mercados financeiros criou um clima deflacionário no G7, o qual infectou a economia mundial como um todo. Dentro de tal clima deflacionário, torna-se difícil implementar reformas estruturais exigidas nos países desenvolvidos mais fragilizados, tais como o Reino Unido. Adicionalmente, o bem-vindo desenvolvimento de economias antigamente atrasadas, tais como a Coréia do Sul, Formosa e China, tende a ser visto como ameaça e desculpa para mais deflação e desregulamentação.

A teoria da política econômica internacional, as políticas que emanam desta teoria, bem como as instituições que implementam tais políticas são todas construídas em torno do modelo de um sistema de mercado que se auto-ajusta. A história da economia internacional não confirma este modelo. Pelo contrário, um restabelecimento sustentado da economia internacional e o alcance de níveis mais altos de emprego – sem mencionar o pleno emprego – requerem a substituição de tal modelo de auto-ajustamento por uma análise que reconheça a necessidade de construção de instituições capazes de assegurar o crescimento sustentado da demanda efetiva mundial, bem como de colocar a expansão – ao invés da deflação – como fator de contágio.

John Eatwell é *Fellow* do *Trinity College* em *Cambridge* e Professor da *New School for Social Research*. New York, USA.

Referências bibliográficas

EATWELL, J. The coordination of macroeconomic policy in the European Community. In: MICHIE, J.; GRIEVE SMITH, J., org. *Unemployment in Europe*. London: Academic Press, 1994a.

_____. Coordination failure, *New Economy*, set. 1994b.

- EATWELL, J. Unemployment on a world scale. In: _____, org. *Global unemployment: loss of jobs in the '90s*. Armonk: M. E. Sharpe, 1996.
- GLYN, A. et al. The rise and fall of the golden age. In: MARGLIN, S.; SCHOR, J.B., org. *The golden age of capitalism*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1990.
- KITSON, M.; MICHIE, J. Depression and recovery, lessons from the interwar period. In: MICHIE, J. ; GRIEVE SMITH, J., org. *Unemployment in Europe*. London: Academic Press, 1994.
- MARGLIN, S.; SCHOR, J.B., org. *The golden age of capitalism*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1990.
- SHONFIELD, A. *Modern capitalism: the changing balance of public and private power*. Oxford: Oxford Univ. Press, 1965.
- TEMIN, P. *Lessons from the great depression*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1989.
- WOOD, A. J. B. *North-South trade, employment and inequality: changing fortunes in a skill-driven world*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

Resumo

O presente artigo discute os fatores subjacentes ao atual problema de desemprego enfrentado pelos principais países industriais da economia mundial. O autor destaca as mudanças no contexto financeiro internacional como um dos principais aspectos da questão, por instaurarem um clima deflacionário nas políticas macroeconômicas dos países do G7. Por último, o texto aponta algumas das possibilidades e dificuldades para implementação de políticas de pleno emprego no âmbito do G7, da União Européia e do Reino Unido

Palavras-chave: Emprego; Desemprego; Política macroeconômica; Economia internacional.

Abstract

This paper discusses the roots of the problem with unemployment which currently assaults all the major industrial countries. The author stresses the roots of the problem in developments in the international trading and financial system since 1973. Finally, the text highlights some of the possibilities and difficulties to an implementation of full employment policies at the levels of G7, European Union and United Kingdom.

Key-words: Employment; Unemployment; Macroeconomic policy; International economics.