



# O emprego na França

Por Jean Pisani-Ferry\*

**D**urante muito tempo a França teve a fama de ser um país incapaz de criar empregos, e com razão. Em 1960, o número de trabalhadores ocupados estava no mesmo nível que em 1900. Ao longo dos anos 60, com um crescimento econômico particularmente forte, o país consegue livrar-se dessa fatalidade, mas a criação de empregos mantém-se numa faixa modesta: menos de 200.000 por ano, a um ritmo portanto ligeiramente inferior a 1% ao ano. Em seguida ela volta a diminuir: de 1974 até o fim dos anos 90, num período de quase um quarto de século, o número de empregos criados não passa de 40.000 por ano, numa progressão anual de apenas 0,2%. No mesmo período, os Estados Unidos criam cerca de 2 milhões de empregos por ano, a um ritmo de 1,7% ao ano - quase dez vezes maior que o da França.

A surpresa dos últimos anos foi proporcional às decepções anteriores. **Do início de 1997 ao fim de 2000, a economia francesa criou mais de 400.000 empregos por ano**, cerca de 600.000 dos quais (precisamente 580.000) somente no ano de 2000, um recorde absoluto. O ritmo anual é então de 1,8%, chegando mesmo a 2,5% em 2000. Trata-se basicamente, além disso, de empregos produtivos no setor comercial. O setor não comercial (empregos públicos e associativos, inclusive de jovens) representa apenas um quinto do total de empregos criados no período. Em consequência, o desemprego diminuiu acentuadamente. Enquanto em junho de 1997 ele alcançava 12,6% (segundo a Organização Internacional do Trabalho), nível recorde, em março de 2001 já havia recuperado seu nível do início dos anos 80: 8,7%. Em números absolutos, o desemprego diminuiu mais de um milhão desde o pique da primavera de 1997.

**Esses dados desmentem certas convicções arraigadas quanto aos obstáculos para a criação de empregos,**

que não faz muito tempo eram com frequência consideradas óbvias:

*. a primeira era que as economias avançadas têm o subemprego como uma fatalidade.* Na França, assim como nos demais países europeus, as profecias segundo as quais o desemprego de massa seria o futuro das economias desenvolvidas vinham prosperando e convencendo um amplo espectro da opinião pública. A evolução recente demonstra que não é assim, que mudança técnica e criação de empregos podem perfeitamente caminhar lado a lado;

*. a segunda era que na França, como no resto da Europa, o desemprego era integralmente de caráter estrutural, e que sem reformas radicais para desregular o mercado de trabalho não seria possível reduzi-lo.* Acontece que nem tudo era estrutural, o que naturalmente não quer dizer que nada o era. Isto significa, sim, que nossas economias dispunham de margens de expansão consideráveis, que puderam ser mobilizadas com o estabelecimento do euro e, após uma fase de intenso esforço de ajuste, a adoção de políticas mais favoráveis ao crescimento. A lição não pode ser esquecida: a qualidade da regulação macro-econômica é um fator essencial da criação de empregos;

*. a terceira era que as economias européias são incapazes de serem reformadas.* Os observadores, especialmente americanos, tendem às vezes a avaliar a situação das economias européias tomando como "benchmark" os manuais de economia. Por

---

O economista Jean Pisani-Ferry é presidente delegado do Conselho de Análise Econômica (CAE) de assessoria ao Primeiro-Ministro.

As opiniões expressas neste artigo são da exclusiva responsabilidade do autor. estimulante que possa ser, isso também pode ser um engano: por este critério, poucas coisas mudaram na Europa e na França, pois

continuamos tendo salários mínimos mais altos que em outros países, uma legislação trabalhista mais protetora e um senso mais acentuado da solidariedade. Limitar-se a tais observações significa no entanto ignorar que nos dez últimos anos muito se fez no continente para reformar o mercado de trabalho: moderação salarial; incentivos fiscais à demanda de trabalho de baixa qualificação;

estímulo à redução negociada da duração do trabalho; promoção do tempo parcial; desenvolvimento dos contratos de duração pré-determinada; acompanhamento individualizado dos desempregados. Seria possível multiplicar os exemplos demonstrando que os governos e os parceiros sociais não se mantiveram de braços cruzados

### Crescimento e emprego, 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>PIB</b>	1,0	1,5	-0,9	2,1	1,7	1,1	1,9	3,4	2,9	3,1
<b>Emprego total</b>	0,2	-0,6	-1	-0,1	0,8	0,3	0,5	1,4	2,0	2,4
<b>Emprego assalariado comercial</b>	-0,2	-1,2	-2,1	-0,1	1,2	0,2	1,1	1,9	2,4	3,4

*Fonte: INSEE, contas nacionais anuais; DARES ; e cálculos do autor. A variação do emprego total é uma pseudo-média anual obtida a partir dos dados de fim de ano; a do emprego assalariado, a partir de uma média dos dados trimestrais.*

A evolução recente desmente, portanto, as análises simplistas, permitindo pela primeira vez em muito tempo descortinar a perspectiva de um retorno ao pleno emprego. Ao fixar em 1999 o objetivo de alcançá-lo até o fim da primeira década do século XXI, o primeiro-ministro Lionel Jospin tinha o respaldo da recuperada credibilidade da política econômica e social, estabelecendo para ela uma meta de longo prazo. Várias perguntas, entretanto, ainda terão de ser respondidas: por que será ainda tão vívido o crescimento do emprego depois de tantas decepções? Caberá supor que alcançaremos o objetivo do pleno emprego, e em que condições? O progresso quantitativo do emprego não será acompanhado de uma degradação da qualidade?

### As razões do desempenho francês

Para entender como pôde a economia francesa criar tantos empregos nos quatro últimos anos, devemos analisar os dois componentes da evolução do emprego:

- *O crescimento econômico dos anos 1998-2000 contrasta nitidamente com o desempenho verificado no início da década de 90: nesses três anos, ele se manteve em torno ou acima de 3%, ao passo que anteriormente oscilava em torno de 1 a 2% (ver quadro). Também melhorou nitidamente em termos relativos: a defasagem entre crescimento francês e crescimento da zona euro, que se tornara nitidamente negativa, inverteu-se a partir de 1998. A defasagem França-*

Alemanha em especial tornou-se nitidamente positiva, fixando-se em um ponto por ano ao longo dos três anos de 1998 a 2000. O crescimento francês não foi apenas, portanto, reflexo de uma melhor conjuntura européia. Numa perspectiva mais longa ou mais ampla, entretanto, o crescimento recente não chega a ser excepcional. Ainda é nitidamente inferior, por exemplo, ao do fim dos anos 80 (mais de 4% em 1988 e 1989) ou, por exemplo, ao da Espanha (4% desde 1997). E também é sensivelmente inferior, claro, ao dos Estados Unidos (4,5% desde 1997). Acontece que a criação de empregos recente é muito superior à do fim dos anos 80. De modo que, se chegou a desempenhar um papel essencial, a política macro-econômica não basta para explicar o que aconteceu em matéria de empregos;

- *o conteúdo do crescimento em empregos - ou seja, o inverso da produtividade aparente do trabalho - aumentou muito. Para medi-lo, basta comparar os dados com intervalo de dez anos: enquanto em 1989 um crescimento econômico de 4,2% ia de par com um avanço de 1,4% do emprego, os dados correspondentes são de 2,9 e 2% em 1999, chegando inclusive a 3,1 e 2,4% em 2000 ! Como explicar esta espetacular evolução?*

**Nos dez últimos anos, a política econômica francesa vem estimulando sistematicamente a criação de empregos comerciais.** Enquanto nos anos 80 a resposta

ao desemprego fora buscada antes no estímulo à demanda e na criação de empregos públicos (com a retomada de 1981-82) ou na redução da oferta de trabalho (especialmente com as pré-aposentadorias), no início dos anos 90 surge a idéia de que é necessário enfatizar a demanda de trabalho das empresas. Segue-se uma série de políticas que, embora se diferenciem em sua filosofia ou em sua forma de aplicação, perseguem todas o mesmo objetivo: *estímulo ao tempo parcial; alívio das contribuições sociais sobre o trabalho de baixa qualificação; contrato de iniciativa de emprego; estímulo à redução negociada da duração do trabalho*. Em todos estes casos, o objetivo é incitar as empresas a deixar de considerar a redução de seus contingentes de empregados como condição sine qua non da boa gestão.

Essa política tem um custo considerável: o orçamento destinado às políticas de apoio ativo ao emprego no setor comercial passou de 15 bilhões de francos em 1990 para 85 bilhões em 1999 (representando cerca de um ponto do PIB), devendo continuar a aumentar nos próximos anos. Um esforço considerável, mas que apresentou resultados: acredita-se hoje, por exemplo, que entre 250.000 e 500.000 empregos decorrem do alívio da carga das contribuições sociais sobre o trabalho de baixa qualificação. Quanto à redução da duração do trabalho (RTT), que não está concluída, esta teve um efeito visível na criação de empregos ao longo do ano 2000: observada em sua evolução, a criação de empregos comerciais superou em 115.000 a de 1999, embora o crescimento no quarto trimestre tenha recuado 0,7 ponto. No fim de 2000, quando 56% dos assalariados de tempo integral em empresas de mais de 10 empregados trabalhavam 35 horas, pode-se estimar que ela já criara mais de 200.000 empregos. A melhora do conteúdo do crescimento em empregos deriva portanto pelo menos parcialmente das políticas que visaram esse objetivo, e o atingiram.

**Em contrapartida, naturalmente, a produtividade do trabalho recuou** - o que em geral não é considerado uma boa notícia, pois a produtividade é, a longo prazo, o que gera o crescimento e a melhora do nível de vida. Seu aumento é quase sempre visto - com razão - como indício da incorporação do progresso técnico aos métodos de produção. Assim, os observadores têm em geral saudado a aceleração da produtividade nos Estados Unidos. Caberia então nos congratularmos com seu recuo na França?

Depende dos fatores subjacentes às tendências observadas.

Quando uma empresa contrata um desempregado de baixa qualificação, confiando-lhe tarefas que poderiam ser automatizadas, a produtividade média de seus empregados necessariamente diminui (pois a do novo empregado, menos qualificado, é inferior à dos antigos). Se ela o faz, no entanto, é porque um cálculo lhe demonstra ser isso vantajoso, e nada indica tratar-se de um erro econômico. Do ponto de vista global, por outro lado, essa contratação adicional reduz efetivamente a produção média por *ativo empregado*; como, entretanto, o novo empregado produz, ela aumenta a produção média *por ativo*. A tendência não deve portanto ser motivo de preocupação, salvo se pensarmos que devemos tender para uma economia na qual um pequeno número de trabalhadores hiperformados e super-eficientes garantiriam sozinhos a produção, enquanto os demais ficariam desempregados ou inativos. Naturalmente, seria preferível que o trabalhador pouco qualificado em questão pudesse ocupar um posto mais produtivo. Mas isto quer dizer apenas que a longo prazo a educação é um fator essencial dos avanços da produtividade e do nível de vida. **Em dado momento, mais vale integrar ao emprego todos os que o desejam, ainda que com isso diminua um pouco a produtividade média.**

O mesmo ocorre de certa forma com a RTT. Ela traduz-se efetivamente por uma queda da produção per capita, mas na medida em que vem acompanhada de reorganizações implica em geral um aumento da produção por hora de trabalho. Com o tempo, portanto, a passagem para as 35 horas implica efetivamente um menor crescimento da produtividade per capita, o que deixa menos margem aos aumentos de salários, mas ela tem como contrapartida uma aceleração da produtividade horária e um aumento do tempo livre. Também aqui trata-se de algo muito diferente de um retardamento do progresso técnico.

## **Condições do retorno ao pleno emprego**

Não existe uma definição universalmente aceita do pleno emprego. Os países europeus que mais êxito têm neste sentido alcançam taxas de desemprego sensivelmente inferiores a 5% (da ordem de 3,5% no que diz respeito aos três melhores desempenhos, e à exclusão

de Luxemburgo, que é um caso algo à parte), e os Estados Unidos, nos melhores anos, chegam a 4%. Mas é difícil atermo-nos a tais dados. Primeiro porque um dado índice de desemprego não tem as mesmas implicações conforme reflita situações prolongadas de exclusão do mercado de trabalho ou breves passagens pelo desemprego: um país no qual 5% da população estivessem permanentemente desempregados não seria naturalmente o mesmo que um país onde cada indivíduo ativo experimentasse 3 meses de desemprego a cada período de cinco anos. Depois, porque o desemprego é um indicador parcial: ele ignora outras formas de subemprego, como as pré-aposentadorias ou as aposentadorias precoces, o prolongamento artificial dos estudos ou a retirada de certas mulheres do mercado de trabalho. Por isso é que a União Européia estabeleceu um objetivo claro em termos de taxa de emprego (razão emprego / população) em sua reunião de março de 2000 em Lisboa.

No caso francês, tudo indica que uma parte substancial do subemprego não assume a forma de desemprego. O índice de atividade dos jovens é o mais fraco dos países da OCDE (em parte porque o índice de escolarização é elevado, em parte porque são raros os casos de acúmulo de emprego e estudos), e o das pessoas da faixa de 55-65 anos, um dos mais baixos. Para voltar ao pleno emprego, portanto, não basta resolver o problema do desemprego. É necessário também inverter a tendência para a diminuição da idade de cessação de atividade, estimular os jovens a entrarem mais cedo para o mercado de trabalho (o que facilitará sua integração posterior, quando houverem concluído os estudos) e pôr fim às medidas malthusianas, que a pretexto de promover uma política da família estimularam as mulheres a se retirar do mercado de trabalho.

Globalmente, os cálculos mostram que para reduzir o desemprego abaixo de 5% até 2010 e aumentar os índices de atividade será necessário criar aproximadamente duas vezes mais empregos do que para atingir apenas o primeiro desses dois objetivos: pelo menos 300.000 por ano, em vez de 160.000, como sugeriam as projeções habituais de população ativa. O objetivo é ambicioso, tendo-se em conta o desempenho histórico da economia francesa. As maneiras de atingi-lo já são objeto de debate. Por seus próprios resultados, com efeito, a política aplicada modificou progressivamente a paisagem econômica, e as medidas capazes de reduzir

o desemprego de 9 a 5% pelo menos não são necessariamente as mesmas que as que permitiram reduzi-lo de 12,5% para 9%. Uma situação caracterizada pela insuficiência da demanda, e logo pela importância do desemprego cíclico, foi progressivamente dando lugar a uma nova paisagem, cuja complexidade era resumida, no início de 2001, pela coexistência de um desemprego ainda de massa com dificuldades de recrutamento. A desaceleração econômica internacional que se seguiu novamente levou a enfatizar a demanda, mas os problemas da oferta não desapareceram e voltarão a se manifestar na linha de frente assim que a conjuntura melhorar. É o que indicam as tensões inflacionárias que se manifestam em certos países europeus.

**Ao longo dos próximos anos, o comando macroeconômico exigirá uma nova perícia,** o estímulo do emprego terá de seguir novos caminhos e será necessário modificar a dosagem entre instrumentos macroeconômicos e instrumentos estruturais. Não se trata, naturalmente, de pular de uma "política de demanda" para uma "política de oferta". Primeiro, porque a política econômica dos últimos anos não negligenciou a oferta. Mas, sobretudo, porque uma das chaves do êxito será estabelecer entre ambas uma espécie de aliança a serviço do crescimento. Para ser bem-sucedida, uma política de oferta, cujo efeito é de uma forma ou de outra elevar o nível da produção potencial, requer o acompanhamento da demanda. A política de demanda mantém-se portanto na ordem do dia, mas a combinação de ambas deve ser adaptada, à medida em que a própria situação econômica vai-se transformando.

Várias medidas recentes inscrevem-se nessa lógica. Além de objetivos redistributivos, o *prêmio para o emprego* instituído no início de 2001 visa reduzir as "armadilhas de inatividade". Como em tantos outros países, também na França as transferências condicionadas de recursos (especialmente a Renda Mínima de Inserção ou RMI, que foi criada em 1990 e beneficia um milhão de pessoas de renda baixa, mas também, por exemplo, os auxílios-habituação) revelaram-se meios eficazes no combate às desigualdades, mas tiveram como efeito secundário reduzir e às vezes anular os ganhos de renda proporcionados pela volta ao trabalho. Isto ocorre sobretudo no caso dos empregos de tempo parcial remunerados com salário mínimo e também no dos empregos de tempo integral em certas configurações familiares.

Foi para remediar essa situação que vários dispositivos fiscais foram corrigidos, que foram reformados os auxílios-habitação e que se criou o abono para o emprego, que funciona como um crédito de imposto sobre a renda de atividade.

Paralelamente, dá-se cada vez mais ênfase *ao acompanhamento individualizado dos desempregados e à melhora da compatibilização (matching) entre oferta e demanda de trabalho*. Os programas postos em prática no contexto da coordenação europeia das políticas de emprego e, mais recentemente, por motivo de reforma do seguro-desemprego tendem para um acompanhamento muito mais atento da situação dos demandantes de emprego, para propor-lhes com rapidez ofertas de emprego ou de formação. Aos poucos, o papel do serviço público de emprego vai-se transformando.

## **A qualidade dos empregos**

**Como em tantos outros países, também na França a questão da qualidade dos empregos é tema de debate.** Se ninguém critica o volume de criação de empregos dos últimos anos, há quem observe que nos últimos dez anos a proporção de contratos de duração pré-determinada, de interinidades e estágios (CDD) aumentou, enquanto se desenvolvia um tempo parcial de trabalho que nem sempre atende às aspirações dos assalariados. Até mesmo os empregos de tipo tradicional - ou seja, de tempo integral e com contrato de duração indeterminada - causam preocupação, revelando-se sensivelmente mais precários que no passado. Em suma, a sensação de insegurança econômica diminuiu e o moral dos franceses melhorou consideravelmente com a queda do desemprego, mas nem por isto desapareceram totalmente preocupações e insatisfações.

Essas críticas e preocupações são em parte fundamentadas. O emprego tradicional – permanente, seguro, de tempo integral – representa evidentemente uma proporção mais fraca do emprego total que há dez ou vinte anos, e **a proporção dos empregos "atípicos" (CDD, interinidade, contratos Neste sentido, muitos dos empregos a serem criados serão de baixa qualificação.** Dentre os 2,6 milhões de desempregados constatados na pesquisa sobre o emprego realizada pelo INSEE em março de 2000, mais de um milhão não

**subsidiados, etc.) passou de 16% em 1990 a cerca de um quarto em 2000.**

Além disso, em razão das alternâncias mais freqüentes entre emprego e desemprego ou entre emprego e inatividade, e também em conseqüência do tempo parcial obrigatório, o acesso ao emprego já não constitui garantia suficiente contra a pobreza. Não porque os salários sejam demasiado baixos - salvo situações familiares específicas, um assalariado de tempo integral ao nível do salário mínimo não é pobre - mas porque um número significativo de assalariados não consegue acumular ao longo do ano o número de horas de trabalho que lhes pudesse garantir uma renda suficiente. Assim, em 1996 existiam na França 1,3 milhão de trabalhadores pobres.

Seria incorreto concluir, entretanto, que o desenvolvimento quantitativo do emprego provoca uma degradação qualitativa. Muito pelo contrário, os indicadores disponíveis demonstram que o fortalecimento do mercado de trabalho verificado a partir de 1997 permitiu corrigir ou começar a corrigir certas anomalias desenvolvidas ao longo dos anos 90. Assim, aumentou sensivelmente a probabilidade de acesso a um contrato de duração indeterminada a partir de um contrato de curto prazo, diminuiu a proporção de assalariados de tempo parcial desejosos de passar a um regime de tempo integral e tendem a tornar-se mais raros os fenômenos de desqualificação no ato da contratação que há alguns anos manifestavam-se em massa. De maneira mais geral, **a queda do desemprego levará cada vez mais os empregadores a se preocuparem com a qualidade e o poder de atração dos empregos que oferecem.** Já se verificam dificuldades de contratação em vários setores em razão das condições de trabalho oferecidas. Esse desinteresse por certas atividades perdurará enquanto as empresas em questão não entenderem que não podem mais deixar de adaptar o emprego às aspirações dos assalariados.

tinham diploma ou dispunham apenas do certificado de conclusão de estudos, e 900.000 não haviam chegado ao fim dos estudos secundários. Constatação semelhante pode ser feita sobre os inativos: muitos dos que se retiraram do mercado de trabalho têm

um nível fraco de formação. A tendência espontânea é que o mercado do trabalho qualificado retorne rapidamente ao pleno emprego – o índice de desemprego dos homens com um ou dois anos de estudos superiores já é inferior a 5%, ao passo que o do trabalho não qualificado manter-se-ia profundamente desequilibrado – o índice de desemprego das mulheres com nível de certificado de estudos [concedido aos 14 anos quando os estudos eram obrigatórios até essa idade] é superior a 18%. O problema não poderá ser resolvido até 2010, quando dois terços dos trabalhadores na faixa etária de 45-54 anos ainda serão de nível inferior ao secundário concluído (baccalauréat). Se quisermos evitar a instauração de um mercado de trabalho de dois níveis - pleno emprego para uns e desemprego em massa para os outros -, será necessário criar nos próximos anos muitos postos de baixa qualificação. Será importante que isto seja acompanhado de uma melhora da qualidade desses empregos, em termos de condições de trabalho, situação legal, acesso à formação profissional, possibilidades de carreira na empresa e mobilidade. Após a criação de empregos e o retorno ao emprego, trata-se do terceiro desafio a ser enfrentado pelas políticas econômicas e sociais nos anos vindouros.