

XXIX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Pós-Graduação em Ciências Sociais
(ANPOCS)

Grupo de trabalho (GT 04): Desenvolvimento, Democracia, Instituições

Coordenadores: Eli Roque Diniz
Maria Antonieta Parahyba Leopoldi
Jorge Ruben Biton Tapia

*Diversidade e Equilíbrio Assimétrico: Discutindo Governança e Lógica Institucional
na União Européia*

Eduardo Salomão Condé *

Trabalho apresentado no XXIX Encontro Anual da ANPOCS
Caxambu, 25 a 29 de Outubro de 2005.

* Professor Adjunto do Programa de Mestrado em Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora. Mestre em Ciência Política (IUPERJ) e Doutor em Economia Aplicada (IE-UNICAMP).
conde89@aol.com.

INTRODUÇÃO

O tema da integração europeia é controverso. Para alguns, há um *trade-off* eficiência e equidade. Para outros, a construção europeia deve se beneficiar precisamente da relação equidade/eficiência, em um ambiente de pluralidade. Por outra entrada, a administração da moeda única é insulada no Banco Central Europeu (BCE), sendo a gestão geral do mercado único e do euro dirigidos por especialistas independentes das vontades nacionais. A própria construção da União esbarra na necessidade de combinação entre certos valores comuns (europeus), em um ambiente econômico onde predomina a ascendência dos mercados e a assimetria de poder político entre as próprias nações. E o poder no quadro da “Europa dos Vinte e Cinco” é essencialmente um processo decisório de “intergovernamentalismo” e “semi-soberania”, preservando uma série de possibilidades de vetos dos Estados Nacionais em diferentes campos, como nas políticas sociais. Estas dificuldades reafirmam o caráter monumental do empreendimento europeu.

A governança econômica europeia obedece a uma lógica institucional particular conferida pela união econômica e monetária (UEM) e o BCE, segundo diferentes elementos que persistem nos países por suas características peculiares. Na dialética entre o plano europeu e os planos nacionais, continua o processo de integração. Este artigo pretende refletir por dois ângulos este debate, sem a pretensão de cobrir todos os flancos do problema e fazendo breves indicações. O primeiro é justamente a questão envolvendo a UEM e os debates entre flexibilização e coordenação, no campo do *welfare*. O segundo corresponde ao papel do BCE e os sistemas nacionais de negociação, de como as instituições locais reagem ao BC e seu insulamento institucional. No jogo entre as instituições nacionais e o BCE, as decisões do banco atuam sobre espaços nacionais mais ou menos rígidos, constituindo um mix de resistência e adaptação.

O artigo está organizado em quatro partes. A primeira discute aspectos da agenda da UEM, o BCE e a diversidade na UE. A segunda envolve mais diretamente o debate sobre as instituições nacionais e a questão da flexibilidade e adaptabilidade no *welfare*. A terceira foca seu interesse no Banco Central Europeu e suas relações com aspectos desta mesma flexibilidade e adaptabilidade com relação ao mercado de trabalho. A última parte associa estes pontos sob a ótica da integração.

1- A AGENDA DA GOVERNANÇA ECONÔMICA EUROPÉIA

1.1 – Três Itens da Agenda

A decisão com relação ao aprofundamento da Comunidade Européia está na já distante segunda metade dos anos de 1980. Após o relançamento europeu definido pelo Ato Único (1986), os Pacotes Delors e a Comissão de mesmo nome, a Europa iniciou a década de 1990 com as discussões em torno de um novo Tratado, fundante da assim denominada União Européia. Qualquer debate sobre a unificação e a UEM passa obrigatoriamente por Maastricht, nome da cidade holandesa e do Tratado que deu expressão política às decisões sobre a unificação econômica mais profunda.

Para alcançar a mais ampla unidade econômica e monetária, foram estabelecidas metas de convergência para os países, visando reduzir a inflação (variando de acordo com a menor inflação registrada em um dos países-membros), controlar e reduzir o déficit público (em 60% do PIB ou em queda contínua), a dívida pública (em torno de 3% do PIB) e coordenar as taxas de juros de longo prazo. A convergência visava reduzir a volatilidade, ampliar o compromisso com a estabilidade do mercado único e delimitar marcos para investimento. De posse do projeto da unidade monetária (euro), realizou-se a coordenação das ações dos diferentes bancos centrais, tentando construir a estrada para a entrada em cena de uma nova autoridade monetária supranacional (o BCE, funcional em 1999), com clara inspiração no *Bundsbank*. Do ponto de vista da UEM, Maastricht é um sucesso e um item da agenda que permanece em vigor, apesar do cumprimento de todas as metas estabelecidas para a conclusão da unificação e a implementação da moeda única entre doze países.

Um segundo item da agenda é o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), fruto do Conselho Europeu de Dublin ao final de 1996. Seu foco central é a exigência para que os Estados-Membros evitem déficits excessivos, visando atenuar as pressões sobre a política monetária e reduzir a inflação. Reafirma-se aqui a meta de Maastricht (3% para o déficit) e são apresentadas propostas de recomendação com relação aos Estados que desrespeitam o limite. A persistência em não atingir a meta estabelecida sujeita-os a um depósito não remunerado pelo país em falta, definido como um componente fixo igual a 0,2% do PIB e por um componente variável igual a um décimo da parte do déficit que exceda o valor de referência de 3%. O limite máximo para o montante anual do depósito é definido em 0,5% do PIB. Com tudo isto, sucessivas vezes países como França e

Alemanha ultrapassaram a meta, sendo perdoados. Desta forma, o PEC é uma declaração adicional de austeridade, acompanhada por sanções de aplicação, na prática, não automática.

Se o Tratado de Maastricht foi complementado pela PEC, o terceiro item da agenda emerge a partir do Conselho de Lisboa (2000). Seu objetivo declarado é transformar a Europa na “economia do conhecimento mais dinâmica e competitiva do mundo”. Se Maastricht definiu as metas de convergência, Lisboa define metas relativas às chamadas “reformas estruturais”, diante da preocupação com as questões fiscais, do mercado de trabalho, previdenciárias e de estabilidade no longo prazo. Reformas vistas como um todo, mas certamente mais fáceis em alguns países antes que em outros. A meta temporal de Lisboa é mais reduzida que a de Maastricht e reflete uma certa impaciência com a performance econômica européia. Mas ela não disfarça uma questão recorrente, particularmente após as reformas do mercado único: os resultados mais fracos no emprego e no crescimento, para alguns, deriva da não realização de reformas estruturais no mercado de trabalho e nas políticas sociais; para outros deriva do próprio modelo adotado de unificação, particularmente pela gestão da política monetária pelo BCE desde 1999.

A agenda de Lisboa reconhece as dificuldades e a diversidade dos países. Por isso, mesmo insistindo na necessidade das reformas, surge o denominado “método aberto de coordenação” (MAC), centrado na busca de objetivos claros, ainda que com diferentes velocidades, buscando compartilhar os melhores meios para a obtenção de resultados. O “método” implica em uma inevitável estratégia de comparação e disponibilidade: sem reformar como um todo, permite reformas específicas e deslocadas de um modelo único. A questão em aberto é seu caráter não obrigatório, abrindo mais um espaço de ação que efetivo engajamento nas reformas. Ou, por outro lado, dada a complexidade, resistências e dificuldades sociais, econômicas e políticas, trata-se de uma estratégia aberta de mudança, contextualizando metas e fugindo de *guidelines* pré-determinadas.

1.2 – A Instituição-Chave da Governança Econômica

As denominadas “reformas estruturais” são vistas como necessárias à melhor performance fiscal e por adequação ao PEC. E vem complementar o modelo que tem no BCE um elo essencial de ação. O Banco Central é o guardião manifesto da inflação

baixa, ladeado pela política de redução do déficit. Insulado no combate à inflação, vê com preocupação a independência dos países com relação aos gastos; os países têm dificuldades no PEC e vêem com preocupação a rigidez do BCE. Presos em sistemas institucionais que dificultam as próprias *guidelines* econômicas de difícil cumprimento, eles se ajustam como podem, mas não na velocidade definida pelos *think tanks* liberais e não necessariamente como eles desejam.

Aos três elementos essenciais da agenda européia acresça-se a instituição-chave da governança econômica. O BCE foi construído à luz do Banco Central da maior economia européia (o BC alemão), conhecido por sua independência e insulamento. Regra geral, seu funcionamento é regulado por Protocolo anexo ao Tratado da União, tendo seu objetivo central definido como aquele da “manutenção da estabilidade dos preços” (artigo 2º) e com quatro atribuições fundamentais: definir e executar a política monetária na área do euro, conduzir operações cambiais, realizar a gestão das reservas dos países da Eurozona e promover o bom funcionamento do balanço de pagamentos desses mesmos países. Entretanto, o mais importante é o estatuto da independência, tal como reza o artigo 7º: o BCE e o sistema de bancos centrais “não podem solicitar ou receber instruções das instituições ou organismos comunitários, dos governos... ou de qualquer outra entidade”. O mandato do Presidente e do Conselho se estende por oito anos¹.

Fato é que grande parte da autonomia econômica das nações adotantes do euro deslocou-se para Frankfurt. Os Estados-Membros estão impossibilitados de realizar políticas compensatórias nacionais diante dos ajustes perpetrados pelo BCE, impedidos que estão de gerir a política monetária. Sem poder gerar valorização em sua moeda (mesmo nos países não adotantes do euro e que se comprometem à rigidez fiscal e monetária) os governos nacionais assistem passivos aos ajustes deflacionários do BCE, que, em sua própria condição legal, foi regulamentado como agente controlador do processo inflacionário europeu. O intocado é o gerenciamento da demanda para a estabilidade de preços, a regra de ouro do Banco Central. Conforme observa Martin (2000), ele nega qualquer responsabilidade direta sobre o crescimento ou o emprego, transferindo esta responsabilidade para o lado da oferta ou as políticas estruturais. Assim, forma-se um círculo vicioso onde “... a política macroeconômica expansiva não pode ser usada para compensar a falta de políticas estruturais, e responde aos seus

¹ Disponível na internet em: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/pt_protocol_18.pdf.

críticos que reformas estruturais, ainda que desejáveis, não podem ser usadas para compensar uma política econômica restritiva” (Martin, 2000, p. 367).

O acompanhamento das políticas fiscais dos Estados-Membros está sob poder do Conselho de Ministros das Finanças (ECOFIN) e da Comissão Europeia (órgão executivo da União). Mas não existem mecanismos legais de intervenção direta em cada país e nem *interface* obrigatória entre o BCE e o ECOFIN ou a Comissão. Como o BCE é o mais independente Banco Central que se conhece (ainda que com baixo *accountability*²), ele recusa-se ao estabelecimento de pontes para negociação com os Estados Nacionais. Como não existe a possibilidade de nenhum gerenciamento da demanda agregada, com políticas restritivas determinadas pelo pacto de estabilidade e adicionais à independência e resistência do BCE, o Banco Central persegue a estabilidade de preços sem qualquer outro compromisso. Com todas as dificuldades no campo do desemprego, por exemplo, o problema se desloca para a esfera privada e o lado da oferta, enquanto o gerenciamento da demanda é mantido afastado pelo insulamento do BCE.

Esta perspectiva de rigidez na política monetária e controle fiscal dificultam a ação do setor público como mecanismo de emprego, como nas indústrias estatais. Políticas industriais também sofrem problemas adicionais, assim como os Estados vem enfrentado dificuldades com relação à lógica tributária, diante do quadro de firmas mais móveis e a busca por menores custos de produção. Em suma, a capacidade dos países em influenciar o rumo de crescimento e emprego nas economias europeias é hoje muito menor que há duas ou três décadas.

Portanto, estamos diante de um quadro de integração econômica e monetária de sucesso, mas com um BCE centrado em uma meta específica (controle inflacionário), a defesa de medidas de oferta para o mercado de trabalho, restrições fiscais e uma variedade de regimes coordenados nas economias nacionais. O mix de dificuldades, ao mesmo tempo em que dramatiza, desafia a Europa à combinação entre um conjunto renovado de equidade e bem-estar. Ao mesmo tempo em que não é possível reconstruir o continente segundo o *script* da desregulação e do puro lado da oferta, não é possível reconstituí-lo pelas amplas políticas de regulação econômica do passado. O conjunto das mudanças (demográficas, familiares, tecnológicas, de emprego) inquire o compromisso expresso nos Tratados e documentos europeus com relação ao “modelo

² Exceto informes e “diálogo monetário” com o Parlamento Europeu.

social europeu” e a forma europeia de proteção social. Isto implica um ambiente no interior da UE envolvendo a disputa pelos investimentos, recursos e mesmo pelo emprego. Até aqui o *welfare* nos países tem procurado adaptar-se de forma relativamente eficiente às pressões, pontuando reformas com acordos e estabelecendo limites. De qualquer maneira, a UE tem desenvolvido um modelo único de gestão macroeconômica, mas ladeado por diferentes modelos sociais. Qualquer tentativa para alcançar a meta de Lisboa (“a economia do conhecimento mais eficiente e dinâmica do mundo”) deve levar este ponto em consideração.

1.3 – A Diversidade Europeia

Ainda que a política monetária esteja nas mãos do BCE, os países estão mergulhados em um ambiente econômico, social e político variável. Para utilizar o argumento de Hall & Soskice, há “variedades de capitalismo”, onde instituições tomadas como agentes de socialização e matrizes de sanções e incentivos, interagem ao longo das diferentes esferas da vida econômica provocando complementaridades por distintos modos de coordenação (complementaridades institucionais). As firmas nacionais desenvolvem comportamentos agregados para efeito de acompanhamento da performance econômica, engajando-se em múltiplos processos envolvendo as estruturas de financiamento, regulação salarial, condições de trabalho, tecnologia e qualificação. Esta interação, incluída a relação com os governos, constroem estruturas institucionais com determinadas características e estratégias diferentes de coordenação. Segundo os autores, regimes de mercado ou regimes mais coordenados (Hall & Soskice, 2001).

As diferentes interações estratégicas indicam diversos pontos estruturados ao longo dos países. No caso europeu, certamente as chamadas “economias liberais de mercado” (LME’s), representam a dimensão dos mercados competitivos com fortes relações contratuais, acionistas dispersos, financiamento mediado pelo mercado e contratos individuais nas empresas; é a forma mais típica do Reino Unido. Por outro lado, as economias coordenadas de mercado (CME’s) dependem fortemente de apoio institucional aos compromissos, que sinalizam para monitoramento, sanção e deliberação, em um ambiente onde existe uma densa rede de acionistas e o financiamento da economia mais centrado na “reputação” que exclusivamente no mercado. Existem sindicatos fortes e associações que atuam inclusive no treinamento de mão-de-obra e persiste o *link* banco-indústria. É o caso típico de países como Áustria,

Alemanha, Holanda, Bélgica ou os escandinavos. E pode ainda ser destacada a economia coordenada de forte presença estatal, mais típica da França e da Europa Meridional. Ali ocorre uma ação empresarial mais fluida, com sindicatos importantes e uma capacidade de coordenação estatal mais significativa nas finanças e relações de trabalho³.

Esta perspectiva indica variabilidade dentro do próprio seio do capitalismo, ou diversos pontos de interseção institucional criando variação em dois níveis: um mais geral, entre três “variedades de capitalismo”; outro mais específico, uma vez que as complementaridades internas às três “variedades” constroem diferentes facilidades ou dificuldades para a governança econômica.

Quando estas características associam-se à integração europeia o quadro de complexidade se dramatiza. Se pelo lado da autonomia temos uma variedade de mecanismos nacionais de diversidade e complementaridade, por outro temos a perspectiva uniformizadora da política econômica comunitária. Por isso o permanente equilíbrio dinâmico que a União precisa desenvolver. O fato de a União Europeia obter sucesso em seu alargamento (implementado em 2004), haver ampliado seu mercado interno e fortalecido a união monetária, não pode ocultar a realidade de que as metas econômicas mais gerais correspondem aos governos nacionais mais enfraquecidos na determinação das ações macroeconômicas.

2- BEM-ESTAR, EMPREGO E INTEGRAÇÃO

Entre os anos de 1990 e o presente, firmou-se na União Europeia um determinado diagnóstico sobre sua situação econômico-social. A integração europeia afetou os sistemas de funcionalidade dos estados nacionais, particularmente pelos mecanismos advindos da agenda apresentada acima. As fronteiras nacionais tornaram-se largamente incapazes de administrar fatores essenciais da macroeconomia como a política monetária, ao mesmo tempo em que permanecia o desafio sobre a própria necessidade de mudança advinda dos Estados de Bem-Estar. Enfrentar tais problemas equivale penetrar em uma realidade onde o desmonte era muito improvável e de custo elevado; e a manutenção dos sistemas, tal como tradicionalmente estruturados, uma rota acelerada para a crise dos próprios sistemas. A combinação de envelhecimento, desemprego,

³ Que Hall e Soskice chamam de “casos ambíguos”.

alterações na família e, em outro plano, a própria internacionalização crescente da economia, acrescentaram novos riscos à vida social.

O debate em torno desta mudança anima o tema desde então. Existem os argumentos da resistência e inércia institucional (Paul Pierson, 96 e 98), onde as *policy feedbacks* conformam os *welfare states*, em um contexto de captura de influência por grupos de pressão, ao lado do próprio enraizamento do Estado de Bem-Estar e da dificuldade político-eleitoral em implementar mudanças profundas. Outros chamam a atenção para o legado das políticas e os regimes de *welfare* (Esping-Andersen, 1999), onde internacionalização e pós-industrialização estabelecem contato inevitável com uma constelação de bem-estar, cada uma adaptando-se às pressões segundo suas possibilidades.

Apesar da resistência, as políticas de proteção conforme observadas no conjunto da Europa Ocidental tem sido mais ativas que a suposição original de Pierson. No caso exemplar das discussões associadas às políticas salariais, elas não estão limitadas à simples negociação de “manutenção” de *status*. Pressões por competitividade e emprego (como em economias de tradição exportadora, mas não só) têm estimulado a negociação em bases de maior consenso. Seja pelo nome de Wassenaar ou flexicurity (Holanda), pacto pela estabilidade (Finlândia), os vários pactos irlandeses (final dos 80, 1997, 2000), a surpreendente ação italiana de concertação (1992, 95, 98), os pactos espanhóis (Toledo 96, Emprego e Negociação 97) e os pactos parciais em Portugal, mostram, por um lado, o surgimento de acordos em alguns países com baixa tradição neocorporativa; por outro o pragmatismo do ajuste calibrado e a disposição em superar bloqueios. Na Alemanha houve a tentativa (pós 97) de uma “Aliança para o Emprego”, na França pela “Lei das 35 Horas”. Por outro lado, em países como a Dinamarca ou a Suécia, foram introduzidas mudanças tanto no seguro-desemprego (tempo e elegibilidade) quanto na própria política de formação e intermediação de mão-de-obra⁴.

O mercado de trabalho enfrenta as mutações na estrutura do emprego, na tecnologia e as próprias pressões com relação à demografia, além da ameaça do desemprego. Como resposta a esta situação, aumenta a preocupação com a maximização do emprego, antes que com a aceleração de saída do mercado de trabalho. É notório em alguns países, como na Holanda, o aumento do emprego parcial, acompanhado de um *link* renovado deste com os mecanismos de proteção. Reforçando uma perspectiva

⁴ Sobre os pactos país a país ver Pochet & Fajertag, 2000.

existente na Escandinávia, tal prática também se associa ao emprego feminino. Lá a mulher conjuga tempo parcial com emprego público e uma ampla rede de proteção (como creches e escolas públicas), reunindo a preocupação com a família e as crianças, com o incremento da renda individual e o próprio financiamento do bem-estar.

Seguindo uma observação de Hemerijck (2002), a UE está diante de um processo de autotransformação, por uma interdependência crescente entre as áreas de regulação econômica e social, sendo parte dela um importante movimento de negociação, envolvendo partidos políticos, governos centrais e locais e os chamados “parceiros sociais” (particularmente sindicatos e associações, mas também outros organismos associativos). Isto significa que, mesmo em um contexto de elevada continuidade institucional, há um persistente conjunto adaptativo em ação. Seguindo a observação de Ebbinghaus & Manow (2001), mesmo diante do estabelecimento de políticas há muito estabelecidas, o desdobramento presente não corresponde simplesmente aos deslocamentos internos de cada sistema: vem sendo desenvolvida estratégia complexa de adaptação em tempos de transição.

Ao longo da década de 90 (e mesmo hoje) o modelo social europeu (o *link* equidade/eficiência, a idéia da cidadania social e a proteção coletiva de riscos) esteve sob pressão e mudança. Durante as décadas anteriores, poucos discordariam da idéia de que este modelo compreendia tanto o fortalecimento da coesão social quanto era um fator de eficiência e competitividade. Contra a instabilidade e o risco da pobreza, estabilizando bens coletivos e estabelecendo um sólido padrão de acordo no nível das relações industriais, economia e política social se encontravam. Contra a defesa neoliberal do grande *trade-off* equidade/eficiência, os europeus respondem com um elevado grau de consenso sobre a política social ser um fator essencial de prosperidade econômica. O grau de aceitação e estabilidade do *welfare* não é um fator de indeterminação dos sistemas de bem-estar nem nos anos 90. Levantamentos do Eurobarômetro, com relação às percepções sobre o bem-estar dos cidadãos europeus na (já) antiga “Europa dos Quinze”, não mostraram corrosão decisiva sobre os valores associados ao *welfare state*. Por outro lado, isso não retira da cena o conjunto de pressões que deslizam por sobre os sistemas de proteção. Os novos riscos, marcados pela transição do sistema de provisão masculino para o salário dual pós-industrial, pela “feminização” do mercado de trabalho, as mudanças de base tecnológica e suas novas habilidades requeridas e o surgimento de ameaças relacionadas ao trabalho atípico e ao

maior risco de pobreza, obrigam recalibrar o sistema de proteção em geral e de trabalho em particular.

Este conjunto problemático envolve questões voltadas para a menor qualificação feminina, sobre a necessidade em conciliar trabalho e maternidade (e trabalho e família), estabelecer políticas ativas de formação (e *life longing learning*) e problemas do risco de pobreza para as crianças (ESPING-ANDERSEN et alii, 2001). Na linguagem europeia do Conselho de Lisboa, trata-se de enfatizar uma maior integração ao mercado de trabalho para homens e mulheres em uma economia intensiva em conhecimento. Por isso a ênfase documental na UE pelas “políticas ativas” do mercado de trabalho, políticas “amigáveis ao emprego”, onde homens e mulheres participem da nova economia sem sacrificar filhos, família e com garantias de proteção à infância. E mantendo as transferências contra pobreza, combatendo custos não salariais e estimulando que a redução da desigualdade é uma estratégia de mais força econômica que o corte da mesma proteção. E admite-se a possibilidade em repensar a lógica de proteção: de estabelecer a idéia sobre uma igualdade menos voltada para a igualdade de condições e resultados (base do *welfare* “clássico”) para a igualdade de oportunidades ao longo da vida e dentro da economia do conhecimento.

Ao mesmo tempo em que esta perspectiva ganha possibilidade de converter-se em um programa mais efetivo de políticas sociais em geral (e de trabalho e emprego em particular), ela se desenvolve em um ambiente institucional de interesses e lógica não necessariamente a ela alinhada. Institucionalmente, os sistemas europeus de relações industriais envolvem grandes organizações de interesse, envolvendo capital e trabalho, o governo e outros atores. Os acordos coletivos permanecem como mecanismo relevante no processo, estabelecendo condições de trabalho e proteção ao emprego. Boa parte dos países da Europa ocidental conhece esta tradição negociada, ainda que ela seja mais institucionalmente forte em alguns (como a Alemanha) que em outros (como a Grécia ou Portugal). Certamente que o padrão de formação dos trabalhadores e o próprio volume das mudanças gerenciais e tecnológicas, ao lado do surgimento de formas atípicas de trabalho, afeta o padrão das negociações. Por isso uma das palavras de ordem, em particular das associações de empresários, é flexibilidade.

As pressões por flexibilidade se iniciaram ainda nos anos 80 com uma intensificação das ações empresariais defendendo negociações descentralizadas. Paralelamente, o conjunto de transformações na base do capitalismo reorientou a estratégia do capital não pela busca de acordo em torno do pleno emprego, mas em

direção do tema do ajuste da produção à demanda. O resultado foi uma tentativa de esvaziamento da tradicional agenda distributiva. O argumento de Thelen (2002), mostra que as respostas às demandas não se movem ao longo de um *continuum*, sendo mais bem capturadas à luz das “variedades de capitalismo”, notadamente entre as economias “liberal” e “coordenada” de mercado.

Thelen preocupa-se fortemente com a explicação em torno das mudanças no micro-nível. Nas “economias liberais” de mercado predomina uma busca por flexibilidade no nível da planta. Aqui as decisões podem operar em torno de associações menos “envolventes”, sem instituições complementares (mecanismos de financiamento de longo prazo e provisão coletiva de habilidades, por exemplo) e no contexto onde a forte ação sindical é vista como um constrangimento. Trata-se do reino da liberdade gerencial. Por sua vez, nas “economias coordenadas” também, surge o esforço do capital em atuar em micro-nível. Entretanto, aqui o *link* entre as estruturas de negociação nacional e ao nível da planta cria constrangimentos mais fortes a esta prática. Persistem arranjos institucionais entre as partes, onde empregadores orientam suas estratégias competitivas sobre produtos de alta qualidade e valor adicionado que dependem de uma maior estabilidade da força de trabalho e da capacidade de cooperação.

De qualquer forma, seja na economia “liberal” ou na “coordenada”, há visíveis estratégias adaptativas, particularmente porque as pressões advindas do nível micro tornaram-se mais fortes. Segundo Swenson (2001), é possível serem observadas estratégias (típico-ideais) “segmentais” e “coletivistas” nesses arranjos. A lógica coletivista implica ações de regulação coletiva do mercado de trabalho, negociação assumida por organizações mais fortes de empregadores e sindicatos, formação salarial coordenada e mecanismos de treinamento de mão-de-obra em nível de negociação coletiva. Por sua vez, “estratégias segmentais” mostram empregadores individuais protegendo a si mesmos da competição com os sindicatos, erguendo barreiras e estabelecendo medidas como planos internos de carreira, salários e treinamento realizado pela própria empresa.

Nas economias liberais (como EUA e Reino Unido), a capacidade de coordenação no nível da firma permite controle gerencial autônomo e desestimula a cooperação, construindo mecanismos de controle da força de trabalho com medidas locais de “atração” dos trabalhadores e aproveitamento do enfraquecimento do pólo do trabalho. Nas economias coordenadas, a lógica de negociação com estruturas sindicais maiores

permanece e, em nível da firma, há um aumento da importância da negociação legal enfrentado o tema da seguridade em contexto de flexibilidade e mudança. O resultado não é mais segmentalismo, mas a permanência da negociação mais ampla⁵.

Uma vez que a diversidade é uma regra importante nas mutações do *welfare state*, é certo que não existe um *continuum* de mudanças nem uma única direção. A lógica estratégica dos principais atores no processo das relações industriais e dentro das variedades de capitalismo não se move, por outro lado, também com relação aos extremos. Estes são bem marcados na literatura, como observa Teague (1994), entre o argumento britânico da desregulação, ou a idéia de que instituições são “ruins” para o mercado de trabalho e causadoras de rigidez, e o modelo germânico de coordenação do mercado, em uma densa rede institucional. Segundo o autor, é certo que “... nenhum pode ser inteiramente flexível ou completamente coordenado ... instituições ... são importantes para proporcionar ao emprego algum grau de proteção ou ordenar sistemas de negociação coletiva ... Por outro lado, estas não parecem assegurar sistemas de coordenação no mercado de trabalho. Muitos sistemas de relações industriais na Europa operam entre modelos de flexibilidade e coordenação” (Teague, 1994, p.2).

As variações realmente operam entre os sistemas coordenados. Enquanto na Alemanha há um sistema formal e informal de negociação coordenada, ele opera em termos descentralizados. O foco central envolve a competitividade econômica como instrumento. Entre os escandinavos desenvolve-se uma lógica de coordenação importante, mas muito mais formal e centralizada e envolvendo acordos adicionais (e muitas vezes concertação) em torno do combate ao desemprego. Por outro lado, países como Bélgica, Dinamarca e Holanda regulamentaram sistemas de *part-time* e estabeleceram regras claras com relação aos direitos; combina um limite de flexibilidade com sistemas de proteção, ou um conjunto híbrido de regulação e flexibilidade. A Irlanda, como observa Teague, move-se de uma variante do voluntarismo britânico para a ênfase européia em consenso e parceira.

Estas características e movimento combinado, ou adaptação e recalibração dentro de quadros institucionais nacionais e associados, revela o grau de complexidade das mudanças no modelo social europeu. A diversidade nacional encontra seu contraponto no movimento de integração, ou na presença das três agendas e na instituição básica da governança econômica. Afinal, o sistema europeu é intergovernamental, e um sistema

⁵ Thelen (2002) descreve este processo em vários países (Alemanha, Suécia, Dinamarca, Itália, Reino Unido e EUA), sendo uma referência interessante.

semi-soberano de *welfare states*. Restam poucas dúvidas de que a Europa tem notórias dificuldades em estabelecer, no plano da União, uma legislação unificadora na área social. Pelo menos duas situações são paralisantes: a primeira pela grande possibilidade de veto, previsto no Tratado Geral, de qualquer país na matéria; em segundo porque o deslocamento macroeconômico para Frankfurt, ao lado dos três itens da agenda (ver acima) criam fortes dificuldades de autonomia no campo da gestão social do *welfare*. Pelo tema da subsidiaridade (a ação da UE apenas em casos onde o Estado nacional não possa resolver por si determinadas questões) repousam fortes implicações de afirmação nacional, enquanto a lógica da integração apela à ação conjunta. No dizer de Scharpf (1999) há uma predominância *market-expanding* de “integração negativa”, ao lado de baixa integração positiva, ou *market correcting*. Perde-se a capacidade nacional em operar câmbio e juros, restringe-se a liberdade orçamentária pelo pacto de estabilidade e podem estar criados problemas de manutenção do Estado de Bem-Estar.

Por um lado, esta situação autoriza uma visão pessimista do bem-estar; por outro mostra um desafio e uma possibilidade de mudança. Em uma estrutura organizada em torno de desafios, institucionalmente marcada por *path dependence* e arraigamento, pontos de veto e apoio popular, surge uma janela de oportunidade para as reformas, ou o enfrentamento de desafios em uma conjuntura de modos de organização da vida coletiva e relações industriais variados, mediante arranjos renovados (Ferrera et alii, 2001). É o caso do *revival* dos pactos sociais, particularmente após a entrada em cena de Maastricht.

Um segundo elemento é a crescente valorização dos “parceiros sociais” e a possibilidade, estabelecida na Carta Social Européia, de que eles possam assinar acordos coletivos. Um terceiro princípio foi estabelecido na Estratégia Européia de Emprego (iniciada em 1997), pelo estabelecimento nacional de metas de emprego, treinamento e educação em uma estratégia descentralizada e monitorada pela Comissão Européia. Tal estratégia foi ampliada pela agenda de Lisboa (2000) e estendida inclusive para uma discussão em moldes parecidos sobre a modernização dos sistemas de aposentadoria. Lisboa trouxe à cena o método aberto de coordenação, onde exemplos podem ser mimetizados, metas podem ser indicadas, mas dentro do estrito respeito à “velocidade” de cada país⁶.

⁶ A grande crítica ao MAC é a ausência de sanções e a não obrigatoriedade no cumprimento de metas, ou seja, um caráter voluntário.

A Europa não está diante de uma tendência geral de estruturação de uma política social redistributiva em nível comunitário. Continuará a prevalecer, ainda com as dificuldades adicionais do alargamento, um foco regulatório nacional, ainda que sob o olhar da Comissão. Pelo exposto, observa-se não a passividade de uma lógica de exclusiva integração negativa, mas antes um conjunto de ações paralelas que conjugam ajuste e percepção da necessidade de mudança.

Ainda assim, persiste uma ambivalência que é fruto direto da combinação entre a tradição de bem-estar e a lógica do emprego. Em 2003 foi apresentado o relatório dirigido pelo ministro holandês Win Kok intitulado “*Jobs, Jobs, Jobs*”, um esforço para discutir e ampliar a Estratégia de Emprego. Focado na necessidade de definição clara das metas nacionais para emprego, enfatiza o *link* emprego/competitividade, mas imputa a coesão e a inclusão social ao segundo plano. O MAC, saudado por muitos como uma solução de governança, tem a astúcia da coordenação aberta, mas carrega em si todas as dúvidas de implementação. Ainda que, como observa Hemerijck, o MAC represente um processo de politização da agenda social europeia, ele permanece aberto em excesso, há poucas conexões com as políticas nacionais de proteção e pode ainda provocar certa desconfiança: o cidadão europeu não está tão próximo assim das instituições comunitárias (como afirma a própria Comissão e suas metas para aproximar o cidadão europeu da União). Assim, o MAC pode perfeitamente ser encarado como mais uma intervenção da burocracia de Bruxelas.

Grande parte dos países-membros da UE está em processo de mudança das estruturas de bem-estar. Sem desmonte ou reestruturação radical, há pelo menos algumas mudanças que, ainda que flutuando sem continuidade e alcance homogêneos, surgem em muitos lugares: uma certa combinação de flexibilidade e seguridade, a integração de gênero, a superação do corte entre trabalho e família, a luta contra a pobreza infantil, a tentativa de refazer o pacto intergeracional e o próprio aprofundamento de uma governança multinível pelo MAC (Esping-Andersen *et alii*, 2001). Por isso persiste a tradição europeia de associar o *welfare state* com solidariedade, menos vulnerabilidade, negociação e consenso com a perspectiva da eficiência econômica. Sob este aspecto, a ofensiva neoliberal não pode ser vista como um sucesso.

Entretanto, o *welfare* não está nem “congelado” e nem é um sistema fechado. Ele atua no ambiente de mudanças e pressões, onde experiências domésticas e internacionais interagem. Fruto do variável painel institucional e político da Europa,

construído em ambientes de forte envolvimento institucional, seus movimentos de reforma envolvem contingências, falhas nas políticas, sistemas políticos nacionais, acordos e pactos e o enfrentamento pragmático dos novos riscos sociais. E, particularmente no caso europeu, o fato da união econômica e monetária (incluindo o BCE) agrava o processo, ainda que não indetermine o bem-estar. O que não significa impermeabilidade às mudanças.

De qualquer forma, o Estado de Bem-Estar, diante de novos tempos e novos riscos, vem alterando sua face. A imbricação entre a formação da UE e o desdobramento das políticas nacionais vem construindo uma experiência de governance inédita, envolvendo uma crescente importância dos fatores de integração em uma estrutura de diversidade. A combinação dos três itens de agenda com os ajustes nacionais mostra um mix de resistência e inovação, assim como, no nível das relações industriais, um termo médio entre coordenação e flexibilidade.

3- O BANCO CENTRAL EUROPEU E A LÓGICA INSTITUCIONAL DE NEGOCIAÇÃO

Um dos aspectos centrais da união econômica e monetária na Europa é o papel do Banco Central. Após a efetiva consolidação da UEM, há uma perda real de efetividade sobre o cenário macroeconômico de cada país, uma vez que a política monetária, nos países aderentes ao euro (e indiretamente nos outros membros da UE), passa ao controle de uma autoridade monetária independente.

A lógica neoclássica afirma que as taxas de inflação têm relação direta com a expansão da base monetária, enquanto a taxa de desemprego guarda relação direta com o nível real de salários e seus efeitos não esperados. Por isso o BC deve ser independente, assim os atores econômicos estariam menos propensos em buscar uma expansão salarial que antecipasse perdas e o Banco estaria livre de decisões políticas. Seguindo a mesma lógica, um BC forte e independente reduziria o stress resultante dos ciclos políticos, evitando manipulações pré ou pós-eleitorais. Como é usual no cenário da corrente dominante, incerteza derivada de expectativas futuras pode pressionar por acordos sobre maiores salários; BC forte pode oferecer garantia de política monetária apertada, reduzindo o temor de uma inflação futura.

O conservadorismo do Banco e a credibilidade da autoridade monetária devem ser sinais críveis aos atores. Supondo-se as denominadas “expectativas racionais”, alguns

atores observarão certas preferências pela não antecipação, outros deverão seguir o mesmo caminho e o efeito geral deverá ser a situação de equilíbrio. Os problemas principais desta perspectiva, como observam Hall & Franceze (1998), derivam de dois pontos: uma visão irrealística com relação ao alto nível de informação e previsão seja pela ampla discordância entre especialistas, seja pela dificuldade entre os principais negociadores com relação ao conhecimento sobre os efeitos da política monetária. Em segundo lugar, o fato do problema da ação coletiva, ou seja, a tomada de decisões, onde alguns têm incerteza com relação ao comportamento dos outros, traz à tona a questão da coordenação. Como efeito, observam os autores, uma efetiva sinalização do BC depende fortemente dos arranjos institucionais onde os atores estabeleçam uma base sobre a qual realizar acordos e monitorar o comportamento uns dos outros. E, no caso da UE, certamente há um aspecto que deve ser levantado: ao contrário de um certo *bias* neoclássico: as instituições não são homogêneas ao longo dos países, assim como o grau de coordenação dessas instituições é variável.

O argumento de Hall & Franceze trabalha a tese de que a sinalização do BC é afetada pelas instituições; com relação ao sistema de negociação salarial, a barganha mais centralizada pode levar a um processo sinalizador mais efetivo. Quanto mais descentralizada a barganha, a independência do Banco pode levar a mais custos associados ao desemprego. Como regra “... o incremento da independência do BC para reduzir inflação sem ampliar o desemprego predomina onde os processos de coordenação e sinalização são efetivos, notadamente em sistemas onde a negociação salarial é coordenada ... negociação menos coordenada ... reduz a inflação ao custo do correspondente aumento no desemprego”. (Hall & Franceze, 1998, pp.511-512). A conclusão geral do modelo apresentado pelos autores foi a de que o desempenho econômico é profundamente afetado pelos organismos institucionais e a relação com organismos de não mercado altera o próprio desempenho. Em sistemas mais coordenados (entre 1955 e 1990) é possível verificar a redução da inflação pela ação do BC com efeitos menos adversos na taxa de desemprego..

Pela perspectiva da UE, o modelo adotado pelo BCE não garante sucesso automático. Há um esforço de emulação com relação ao *Bundesbank*, mas é verdade que grande parte do sucesso da independência do BC alemão repousa sobre uma economia com grau de coordenação relevante. Por outro lado, há larga disparidade nas organizações ao longo da União, portanto diferentes graus de dificuldade de coordenação. A tentativa na UE para a aplicação de um modelo institucional fechado e

válido “universalmente”, onde valeria a independência com ausência de coordenação e sinalização de mercado, é quase certamente fonte de problemas. A aplicação de uma política de independência em um quadro institucional variado e onde há tradição de coordenação pode conduzir ao aumento do desemprego. Se na Alemanha os negociadores alemães convivem com o BC e mesmo interagem com ele, em nível europeu não existem obrigatoriamente negociadores com as mesmas características. E nem parece existir disposição de diálogo por parte do BCE, insulado em sua lógica burocrática do mandato independente de oito anos. Na UEM pode surgir uma situação de crise, onde o BCE é forçado à convivência com sistemas coordenados e pode provocar desemprego, o que forçaria os países a adotarem medidas de ajuste que podem significar, por exemplo, mais gastos. Este seria o sinal que o Banco aguarda para agir com seu “remédio” de juros, afetando o conjunto e provocando mais desemprego. Com uma situação como esta, está claro que o sistema europeu ainda depende, para aprofundar seu projeto, de uma construção institucional que estabeleça, em algum nível, padrões de coordenação entre o BC e os atores nacionais e comunitários.

Torben Iversen (1998a, 1998b) estabelece traços adicionais a este debate. Entre a busca por políticas econômicas restritivas (voltadas à baixa inflação) e políticas econômicas flexíveis (voltadas para o pleno emprego) existem diferentes equilíbrios institucionais⁷. Estes são marcados pela busca da melhor performance macroeconômica (particularmente com desemprego baixo), mas segundo conseqüências distributivas diferentes e alianças políticas diversas entre partidos e setores de empresários e trabalhadores. Assim, duas configurações institucionais estabelecem relações entre a organização da negociação salarial e as instituições macroeconômicas. Nas economias mais “organizadas”, prevalece a centralização da negociação nas organizações e uma “acomodação flexível” na política macro-econômica (configuração denominada “acomodação centralizada”). Por oposição, em economias liberais, permanece a negociação descentralizada por setor (ou indústria) e uma política macro constrangida por regras de não-acomodação, ou seja, pressões inflacionárias sempre vão encontrar respostas deflacionárias (a configuração nomeada como não-acomodação descentralizada).

Nos sistemas centralizados persiste a dependência do grau de institucionalização dos atores. Aqui “acomodação” significa a possibilidade de coordenação entre governo,

⁷ Equilíbrio no sentido de uma configuração institucional estável.

política macro e organizações no ajuste de salários (e preços) para antecipar decisões da autoridade monetária e, muitas vezes, provocar um efeito de “*spill over*” sobre os salários nominais. Por oposição, em economias de não-acomodação as pressões salariais são acompanhadas por restrições sobre o s lrio real e desemprego⁸. No modelo desenvolvido por Iversen, sistemas centralizados convivem melhor com regimes de acomodação, assim como os sistemas mais descentralizados combinam com regime de não-acomodação. Entretanto, as duas combinações produzem efeitos distributivos diferentes. Isto porque o alinhamento e realinhamento político, envolvendo os interesses do partido no governo e os interesses de empregadores e trabalhadores, são desenvolvidos em ambientes institucionais diversos e dependem do equilíbrio de poder instalado nos setores. Se condições econômicas e tecnológicas exógenas são mais estáveis, as coalizões tendem a se formar em torno de um dos dois equilíbrios institucionais. Por oposição, se os fatores exógenos provocam alteração no equilíbrio de poder e oposição entre as constelações institucionais, há maior tendência ao realinhamento. Tomando a situação européia como exemplar, as alterações geradas ao longo dos anos 80 e 90 ajudam a explicar, segundo Iversen, a cautelosa mudanç a escandinava de sistemas fortemente centralizados e coordenados para formas mais descentralizadas – e realinhamento.

Entretanto, o mesmo autor (Iversen, 1998b) admite que o conservadorismo do BC tem importantes efeitos sobre o desemprego e a distribuição de renda, ou o papel da política monetária em relação às estratégias de negociação salarial. Em sistemas intermediariamente centralizados facilita-se a solução dos problemas da ação coletiva, reduzindo a capacidade sindical de externalizar os custos. Em sistemas centralizados a capacidade sindical para exercer restrições pode ser ameaçada pelo conservadorismo econômico, que se choca com os compromissos sindicais sobre redistribuição. Em contextos de descentralização, com sindicatos mais fracos em influencias os efeitos agregados sobre preç os,   possível que a política monetária não tenha qualquer efeito, particularmente pelo caráter de “não-acomodação”. Considerando o caso europeu, a união monetária pode ter efeitos deletérios sobre o emprego: o BCE não estimula os acordos inerentes aos sistemas mais abertos de negociação, que podem permitir bons resultados para emprego. O Banco tende a “recusar” arranjos institucionais mais fortes

⁸ Iversen admite também sistemas intermediários de centralização, onde o governo não pode obter com facilidade a forte colaboração dos atores, que tentam antecipar-se às decisões. Para ter sucesso, o governo precisa de certos instrumentos como “ameaças críveis”, ou constituir uma autoridade independente (como um BC aut nomo).

que facilitam acordos; sua lógica conservadora premia regimes descentralizados. Se regimes mais “organizados” têm acordos mais fortes em termos de emprego, esta política pode criar desemprego crônico. Como observa Iversen, se este argumento é verdadeiro “... as melhores possibilidades de combate ao desemprego europeu estão na formação de uma mais vasta coordenação salarial européia ou na criação de um regime monetário menos restritivo. A primeira possibilidade pode conter o processo de descentralização que resultou da ampliação da união monetária; o segundo pode reduzir os efeitos do desemprego e do salário real das (inflacionárias) políticas salariais solidarísticas que não estão sujeitas a mudar com a integração monetária” (Iversen, 1998b, p. 498).

Em considerando os movimentos pós-entrada em cena do BCE (1999) e a união econômica (desde 1993), a presença de fatores de ajuste exógenos aos países, caso do progressivo deslocamento de decisões macroeconômicas para a esfera européia, traz um fator de indeterminação que passa a frequentar os círculos nacionais. A relação entre o nacional e o comunitário, neste campo, poderá gerar pontos de estrangulamento relacional não apenas pela presença de diversas institucionalidades, mas principalmente pelo fato de que, ao lado do campo da negociação salarial, existe o problema do financiamento do bem-estar (e sua conhecida resistência e apoio) ainda em mãos de cada país. Este caráter de resistência reflete-se nas instituições de negociação, particularmente porque as estratégias de “não-acomodação” são aquelas definitivamente vinculadas ao papel do BCE e que, como observam Hall & Franceze, não garantem de *per se* sucesso.

Algumas linhas de pesquisa têm conclusões semelhantes, ainda que não idênticas. Adolph (2004), por exemplo, observa que o comportamento do BC depende das instituições, mas insiste que a preferência dos agentes pela ação⁹ é elemento essencial na análise. Segundo Adolph, esta variável refere-se ao fato da existência de preferências por “efeito-carreira”, ou seja, “funcionários” de bancos privados e o BC preferem aperto monetário e baixa inflação; burocratas são mais “liberais” e aceitam inflação. Da mesma forma, os primeiros querem estabilidade sem qualquer compromisso, enquanto os

⁹ Segundo Adolph, a variável “preferências” refere-se ao fato de que existem preferências por “efeito-carreira”, ou seja, bancos privados e o BC preferem aperto monetário e baixa inflação; burocratas são mais “Liberais” e aceitam inflação. Da mesma forma, os primeiros querem estabilidade sem qualquer compromisso, enquanto os segundo querem associar crescimento e estabilidade. Finalmente, banqueiros voltam ao antigo setor, anterior ao BC por exemplo, como meio de poder, dinheiro e prestígio; por oposição, os chamados burocratas significa avançar a economia com interesse eleitoral, que a autonomia do BC tenta minimizar. Assim, a experiência na atividade passada pode ser um forte indicador de preferência sobre determinada política.

segundo querem associar crescimento e estabilidade. Finalmente, banqueiros voltam ao antigo setor, anterior ao BC, como meio de poder, dinheiro e prestígio; por oposição, os chamados burocratas buscam avançar a economia por interesse eleitoral, que a autonomia do BC tenta minimizar. Assim, a experiência na atividade passada pode ser um forte indicador de preferência sobre determinada política; efeitos de carreira sobre os *decision-makers* afetam as escolhas. A redução da inflação pelo efeito conservador da ação do BC é importante se a instituição é independente; se falta independência, a preferência pela ação importa pouco. Sua preocupação versa sobre a existência dos significativos custos relacionados ao desemprego em mercados de trabalho altamente centralizados (fortes “*peak organizations*”) ou em economias descentralizadas (negociação em nível da firma), mas não em economias com grau moderado de centralização (negociação setorial), menos afetadas.

Isto ocorre porque as escolhas sobre instituições monetárias e escolhas tem diferentes conseqüências sobre economias diferentes. Na forma mais descentralizada surge o *trade-off* tradicional entre inflação e desemprego, onde os agentes são mais conservadores há mais autonomia e baixa inflação, mas custo-desemprego mais elevado. Em economias com moderada centralização, efeito-desemprego como resultado do conservadorismo e autonomia surgem como nulos, deixando apenas o efeito de redução da inflação. Em países como a Alemanha, partidos e cidadãos vivendo em uma economia de centralização moderada, pode haver concordância com conservadorismo econômico e independência do *Bundesbank*, desde que sem custos reais. Em economias descentralizadas, a formação de consenso é incomum. Portanto, uma vez que o modelo do BCE é o *Bundesbank*, surge uma situação onde a Europa importa o modelo, mas sem as características da economia alemã.

Se os efeitos da política monetária e da autonomia do BCE flutuam sobre economias muito variadas, há os que vêm a questão para além do processo de negociação e centralização/descentralização. Martin (2001) considera que a redução do desemprego vem sendo bloqueada pela política macroeconômica da UEM. Se o BCE é responsável (sua “missão”) pelo combate à inflação, o gerenciamento da demanda está confinado às manobras pela estabilidade dos preços; o BCE se retira do debate sobre crescimento, refugiando-se no argumento de que crescimento e emprego devem ser responsabilidade de mudanças estruturais ou medidas de oferta por parte dos Estados-Membros. Não existe política fiscal no nível da zona do euro, apenas restrições exigidas pelo PEC; não há coordenação fiscal. Por outro lado, o BCE é plenamente insulado,

com um tímido *accountability*, reduzido ao relatório anual à Comissão, ao Conselho e ao Parlamento Europeu mais o “diálogo monetário” com o Comitê do Parlamento Sobre Economia e Negócios Monetários, sem que o Parlamento possa recomendar, por exemplo, acordos negociados ou qualquer outra ação.

Com este ambiente institucional e os constrangimentos dele advindos, as medidas sobre emprego ficam confinadas ao lado da oferta, inclusive induzindo acordos e pactos sob a sombra desta política e impossibilitando ações de demanda. Segundo Martin, ainda que os pactos tenham contribuído em países individuais para reduzir o desemprego, não há evidências que no todo da zona do euro tenham contribuído significativamente. Isto porque os pactos sociais são fortemente limitados – apesar de sua importância estratégica – pela política econômica restritiva.

Segundo os trabalhos de Hall & Franceze e Iversen, observa Martin, nem a independência do BC, nem as negociações em torno da inflação podem reduzir por si o desemprego; antes é a interação e a negociação mais coordenada que podem reduzir a inflação com menos custos ao desemprego. Entretanto, ele observa com cuidado o papel das instituições como uma variável definitiva. No caso dos EUA, uma economia de baixa coordenação e não-acomodação e barganha descentralizada, tem desemprego menor que na Europa. Sua preocupação é o argumento de que a diferença estaria nas instituições do mercado de trabalho. Longe disso, o papel do FED é de uma política monetária muito menos restritiva que a do BCE e com claras responsabilidades, incluindo aí o acompanhamento do Congresso, sobre crescimento e emprego, assim como no controle da inflação. O papel do BCE como regulador inflacionário necessitaria ser complementado por uma maior responsabilização sobre políticas de crescimento, sem pensar estritamente no lado da oferta, redefinindo o papel do termo “estabilidade de preços” e ampliando a possibilidade de acordo com os Estados-Membros para uma maior coordenação fiscal. Assim tornar-se-ia possível um acordo de longo prazo e a redução do desemprego, combinando uma “... gradual, cuidadosa e calibrada expansão da demanda com um conjunto de medidas estruturais facilitadoras do re-emprego e inibindo pressões inflacionárias ...” (Martin, 2000, p.396).

Neste contexto, os pactos sociais poderiam exercer um papel essencial, constituindo o apoio político necessário pra mudanças institucionais e a atenuação dos conflitos distributivos. Entretanto, sem o apoio de um regime macro mais expansivo, os pactos pouco podem fazer para a redução mais geral do desemprego, com o risco

adicional de degenerescência em uma estratégia “*beggar-my-neighbor*”, com políticas fiscais nacionais interagindo com restrições do BCE.

A complexa e delicada estruturação da integração europeia envolve a convivência entre a lógica comunitária e os espaços nacionais. Apesar de todo o esforço em estabelecer um padrão de regras por critérios do binômio credibilidade/conservadorismo da autoridade monetária, os países preservam seu aparato local de proteção e suas instituições do mercado de trabalho. Isto significa que o mix representado por desemprego, sistemas de negociação com centralização/descentralização e coordenação/não-coordenação ou acomodação/não-acomodação e o fato da autonomia do BCE e da política monetária demonstram o poder da diversidade na vida europeia. Na literatura sobre o conservadorismo do BC é patente, na corrente dominante, a preocupação com o insulamento da política para a aplicação da meta de controle inflacionário. Na outra ponta, aqueles que acompanham os efeitos do insulamento – muitos atuantes além da economia e do campo da corrente dominante – demonstram que o grau de entrelaçamento institucional entre os espaços nacionais e a política do BCE não se traduz em um conjunto articulado de políticas que possam ser entendidas em forma descontextualizada, ou segundo uma fórmula de sucesso *apriori*.

Há muitas variáveis em jogo. Esta discussão não reforça a tese da “rigidez” europeia por oposição à “flexibilidade” americana na geração de emprego. A própria ação do BC e a rigidez da política monetária, pode ter efeitos deletérios mais graves que a suposta “inércia” do sistema europeu de bem-estar. Da mesma forma, sistemas fortemente centralizados não garantem *apriori* sucesso no nível de emprego; entretanto, os fortemente descentralizados não permitem admitir que os custos do desemprego são baixos. Os modelos aqui comentados introduzem complexidade crescente ao problema, ao mesmo tempo em que apontam o papel das instituições e da relação destas com a ação do BC. De que forma tudo isto contribui para a reflexão sobre a unificação e o entrelaçamento entre a agenda da unificação, o papel do BC e os sistemas de proteção? Este é o tema da seção final, a seguir.

4- NEGOCIAÇÃO, PROTEÇÃO E CONSERVADORISMO ECONÔMICO – A DINÂMICA DA UNIFICAÇÃO

A experiência da União Europeia corresponde a um caso ímpar de unificação para além de um mero mercado comum. Este já seria um aspecto exemplar, mas a

combinação de um Tratado de Unificação com a construção de instituições particulares e definidoras de políticas comuns, ao lado de uma Corte de Justiça e um projeto de união econômica é algo sem par. O processo de mais de cinquenta anos não construiu uma poderosa federação independente, mas ergueu um sistema semi-soberano de Estados-Membros que convivem em diversidade e unidade.

No âmbito da governança econômica um aspecto central é exatamente a relação entre os vários itens da agenda europeia, as instituições e os aspectos ligados aos sistemas nacionais de negociação e bem-estar. Preservados pelo princípio da subsidiaridade, os países permanecem soberanos nas estruturas fiscal e de proteção social, ainda que submetidos a um conjunto de princípios gerais disciplinadores de aspectos econômicos. As referências claras correspondem aos princípios de Maastricht, do pacto de estabilidade e do Conselho de Lisboa, além (particularmente aos países aderentes ao euro) do BCE. A palavra-chave em Maastricht era “convergência”; no PEC, “estabilidade” e em Lisboa “reformas estruturais”. Entretanto, enquanto em 93 e 97 o sistema era presidido por um projeto de unificação claramente associado à corrente dominante em economia, as questões de Lisboa reconheceram a diversidade, as diferentes velocidades e propõem um “método aberto de coordenação”. Portanto, ao atingir o século XXI, Lisboa vem confirmando o peculiar equilíbrio europeu entre equidade e eficiência, incapaz de impor por si uma agenda frontal de eliminação dos Estados de Bem-Estar.

A presença do BCE é uma tentativa de garantia dos pressupostos de “estabilidade”, “equilíbrio” e “confiança” pela independência, seguindo o modelo alemão. Entretanto, em uma conjuntura frontalmente diversa da Alemanha. Ao longo da Europa predominam modelos de bem-estar variados, institucionalmente organizados em estruturas fiscais não convergentes e proteção social de grau variado, ainda que a grande maioria reconheça que o “modelo europeu de sociedade” implica em elevados padrões de coesão social e equidade. Ao adotar um mecanismo de constrangimento externo (o BCE) centrado na missão do combate à inflação, portanto separado dos objetivos de crescimento e emprego, o sistema europeu de governança do euro conseguiu não adotar a eficácia do *Bundsbank* (beneficiado pela própria tradição de centralização parcial das negociações salariais na Alemanha) e tornar-se mais conservador que o FED, este com clara responsabilidade diante do Congresso, do emprego e do crescimento da economia americana. A adoção de “reflexos automáticos” do lado da oferta pelo BCE não enfrenta

o desemprego europeu, relegando-o às calendas das “reformas estruturais e das recomendações aos Estados-Membros.

As políticas de estabilização, conjugando “conservadorismo” e “credibilidade”, significam um conjunto de sinais externos emitidos ao mercado de trabalho. A autoridade monetária adotará todos os efeitos para reduzir a inflação; controlem seus salários reais e mecanismos de coordenação extra-econômica. O resultado deste tipo de argumento é um círculo vicioso: sem responsabilidade sobre emprego, o BCE sinaliza ortodoxia; ocorre uma inevitável interação desses sinais com as instituições nacionais de negociação salarial e pressões sobre os orçamentos de seguridade. A adaptação no âmbito nacional entrelaça-se às instituições e limita efeitos. Estabelece-se um padrão de conflito.

A preocupação com o desemprego produz textos bastante reveladores. É o caso do relatório para a Comissão Européia intitulado “*Jobs, Jobs, Jobs*” (Kok, 2003). Em nome da reafirmação dos “princípios de Lisboa”, retoma-se a questão das reformas estruturais do mercado de trabalho segundo os pressupostos da empregabilidade, adaptabilidade, aprendizagem ao longo da vida e melhor governança no trabalho, resumidas em reformas estruturais de flexibilização. Ainda que sempre seja retomado o tema da coesão social, a preocupação com relação à oferta é clara e as menções à proteção social não são tão firmes. Portanto, o relatório tem sintonia com o processo geral, mas não associa decisivamente os temas da proteção social e do desemprego. Situação onde conservadorismo e credibilidade entram na agenda, aqui através de um diagnóstico que atenda estes pressupostos. O relatório citado tem um claro tom de “impaciência”. Que, por sua vez, é a impaciência com os diversos Estados nacionais e suas agendas próprias de proteção e política fiscal.

Pelo lado dos Estados-Membros, e suas estruturas de organização e proteção social, reina um mix de mix de resistência e adaptação. Segundo observações de Dølvik (2002), os sistemas europeus de relações industriais mostram exatamente isto. É verdade que o número de filiados aos sindicatos caiu na última década, com 32% da força de trabalho ante 42% ao final nos anos 80. A variação vai de algo em torno de 10% (França) a 70%-80% (nórdicos)¹⁰, mostrando grande variabilidade mas não o “desaparecimento” da relevância sindical. Do ponto de vista das negociações coletivas há grande estabilidade: na área da OCDE: a média era de 72% em 80, 70% em 90 e

¹⁰ Mas ainda elevada quando comparada aos EUA, que tem em torno de 15% de filiados.

68% em 94, sendo naturalmente bastante menor nos países mais descentralizados (como o Reino Unido). Conforme o esperado, não existe desmantelamento dessas práticas, ainda que a tendência hegemônica seja multinível, articulando barganha setorial, negociação centralizada e pactos sociais (Itália, Espanha, Holanda, Portugal, Espanha, Finlândia, Irlanda). Estes, muitas vezes, atuam como mecanismos de respostas e ajustes diante da integração econômica.

A situação de política monetária externa aos países, pouco espaço fiscal, competição intensificada e a própria questão do desemprego, exigem respostas de adaptação e flexibilidade. Se existem respostas comuns, os resultados variam ao longo dos países. Enquanto a descentralização mais sistemática é estranha ao continente, e a despeito dos clamores gerais de adaptação, existem casos em que ocorre o processo de concertação centralizada, como um processo que gira ao contrário do argumento da corrente dominante. A tendência institucional nos países não parece caminhar para mecanismos convergentes, antes parece estar sendo consolidado um processo ambíguo de estabilização institucional e transformação qualitativa, como observa Dølvik (2002). A maior flexibilidade não trouxe a abolição dos sistemas de negociação que se estendem ao longo dos países.

Por outro lado, permanece uma certa ambigüidade. A capacidade dos atores em estabelecerem pactos será preservada? O declínio sindical se acelerará? Os sindicatos se adaptarão às exigências de uma força de trabalho pós-industrial? A capacidade de negociação – centralizada ou setorial – dos sindicatos permaneceu importante nos primeiros anos do século XXI. Continua atuando em um cenário de interação com as instituições européias e sua agenda, em particular na presença do BCE.

Entretanto, aqui surge uma questão de rematada ironia. Os sindicatos e associações participam de ajustes, tem um conjunto interessante de resistência e mudança e precisam enfrentar a independência do BCE. Os países respondem internamente, mas não conforme o *script* esperado. Chega a ser irônico que uma das economias com negociação mais descentralizada (os EUA) convivam com um Banco Central menos ortodoxo que o BCE. Como observa Martin, um dos aspectos da grande expansão dos empregos nos EUA é uma maior acomodação do FED com relação à política monetária, claro que, acrescentemos, a um mercado de trabalho fluido, de alta rotatividade e com baixa qualidade de trabalho. O problema é que a aplicação da maior expansão pelo BCE, no contexto da maior força sindical e dos sistemas institucionais pode gerar pressões inflacionárias. Com este impasse, a melhor saída pode ser, ao

mesmo tempo, o incremento da capacidade de negociação em um pacto envolvendo o BCE, a Comissão e os parceiros sociais. Para se “proteger” de pressões emula-se um banco alemão fora da Alemanha; adota-se a lógica da credibilidade sem combinar o jogo com os parceiros e são ignoradas as instituições. Ou melhor, transfere-se a elas a possibilidade de aplicar a ortodoxia antiinflacionária, o que na prática significa enfraquecê-las como força política.. A resposta nacional é adaptar e flexibilizar, mas mantendo a lógica de proteção. O impasse se traduz em taxas de desemprego relativamente elevadas e menor crescimento.

Se for possível que a capacidade de coordenação dos sistemas europeus de negociação possa contribuir para a estabilidade dentro de uma perspectiva de diálogo intereuropeu com o BCE, qual o risco? Ou melhor, existe disposição do BCE para tal esforço? Se persistir a política restritiva como regra, o embate surdo com as instituições nacionais permanecerá. Neste caso, relatórios clamando por emprego, sem responsabilizar a política monetária e enfatizando apenas as “reformas estruturais”, persistirão intencionais. A Europa sempre se fortaleceu em sua capacidade de conciliar bem-estar e eficiência, em um vasto sistema de negociação e consenso. Será que, como resultado, a lógica “*market share*” proporcionará competição incremental, redução de *standards*, erosão das relações industriais e uma Europa “americanizada” no mercado de trabalho?

Até aqui o misto de recalibrar e adaptar o *welfare state* construiu uma trajetória de flexibilidade e coordenação, resistência e adaptação. Os sistemas de negociação permanecem fortes, mas sob pressão constante. A novidade mais recente é a lógica restritiva do BCE. Talvez seja a hora dos atores europeus enfocarem a lógica macroeconômica em estreita relação com crescimento e emprego, o que faz o FED, mas com uma enorme vantagem sobre os mercados descentralizados: a combinação de equidade e eficiência, uma produção de qualidade, emprego estável e elevados *standards* de proteção. O preço por uma economia forte não deve ser a erosão de uma sociedade estável.

Particularmente, agora que a UE representa vinte e cinco países, as pressões aumentaram de dimensão. No passado, a integração trouxe inegáveis vantagens aos *latecomers*. A aplicação pura e simples de normas “*market friendly*” a estes países representa uma entrada na UE sem os benefícios que ela produz. Não aqueles benefícios puramente econômicos, mas uma vida de direitos amplos, proteção social e qualidade. Estes países deverão estudar seu pedido de ingresso na zona do euro, assim como terão

que se submeter ao pacto de estabilidade, ainda que os “grandes” como França e Alemanha não o cumpram regularmente. O futuro dirá se assistiremos a países que enfrentarão mais dificuldades que antes da unificação. Afinal, somente fluxo comercial e acesso aos outros mercados são insuficientes para um salto na qualidade de vida. A história da Europa do pós-guerra não é a história da exclusão e da pobreza. Não é crível que o leste ingressará no oeste apenas para assistir à retomada do fluxo de desproteção e da fragilidade da coesão social.

BIBLIOGRAFIA

- ADOLPH, Cristopher. *The Uses of Autonomy: Central Banker's Careers, Institutional Context, and Economic Performance*. Prepared for Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 2004. Disponível na internet em: http://faculty.washington.edu/cadolph/homepage/Adolph_mpsa04.pdf.
- BERGER, Suzanne and DORE, Ronald (eds.). *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- BOYER, R & DRACHE, D. *States Against Markets – The Limits of Globalization*. London: Sage, 1996.
- CONDÉ, Eduardo. *Laços na Diversidade – A Europa Social e o Welfare em Movimento (1992-2002)*. Campinas: UNICAMP, 2004. (Tese de Doutorado em Economia Aplicada).
- CROUCH, C. & STREECK, W. (eds.). *Political Economy of Modern Capitalism - Mapping Convergence and Diversity*. London: Sage, 1997.
- CUKIERMAN, Alex & LIPPI, Francesco. Central Bank Independence, Centralization, of Wage Bargaining, Inflation and Unemployment: Theory and Some Evidence. In: *European Economic Review*, 43 (1999) pp. 1395-1434.
- DØLVIK, Jon Erik. *Economic and Monetary Union: Implications for Industrial Relations and Collective Bargaining in Europe*. Brussels: European Trade Union Institute (ETUI), Discussion Paper DWP, No. 2000.01.04.
- _____. Industrial Relations in EMU – Re-Nationalization or Europeanization Two Sides of the Same Coin? In: MARTIN, A. & ROSS, G. *EMU and the European Model of Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- EBBINGHAUS, Bernard and MANOW, Philip (eds). *Comparing Welfare Capitalism: Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and USA*. London: Routledge., 2001.
- ESPING-Andersen, G. (ed.). *Welfare States in Transition – National Adaptations in Global Economies*. London: Sage, 1999.

- ESPING-ANDERSEN, G.; GALLIE, D; HEMERIJCK, A. & MYLES, J. *A New Welfare Architecture for Europe?* 2001. Disponível na internet em www.socsci.auc.dk/ccws/students/Esping-A.report_2001.PDF . (Report submitted to the Belgian Presidency of the European Union).
- FERRERA, M & RHODES, M (eds.). *Recasting European Welfare State*. London: Frank Cass, 2000.
- FERRERA, M.; HEMERIJCK, A & RHODES, M. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. 2000. Disponível na internet em www.iue.it/SPS/People/Faculty/CurrentProfessors/PDFFiles/RhodesPDFfiles/report.pdf. (Report for the Portuguese Presidency of the European Union).
- HALL, P. Policy Paradigms, Social Learning and the *State*: The Case of Economic Policy Making in Britain. In: *Comparative Politics*, 25. 1993. pp. 275-296.
- HALL, P. & FRANCEZE JR., R. Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52, 3 Summer 1998, pp. 505-535.
- HALL, Peter A. & SOSKICE D. (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- IVERSEN, Torben. Wage Bargaining, Hard Money and Economic Performance: Theory and Evidence for Organized Market Economies. In: *British Journal of Political Science* 28, 1998a, pp. 31-61.
- _____. Wage Bargain, Central Bank Independence and the Real Effects of Money. In: *International Organization*, 52,3 summer 1998b, pp. 469-504.
- HEMERIJCK, Anton . *The Self-Transformation of the European Social Model*. 2002. Disponível na internet em: www.fas.umontreal.ca/pol/cohesionsociale/publications/Hemerijck%5B1%5D.pdf .
- KITSCHOLT, H., LANGE, P. MARKS, G. & STEPHENS, J. (eds.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- KOK, Win. *Jobs, Jobs, Jobs – Creating More Employment in Europe*. Brussels: European Commission, 2003.
- LEIBFRIED, Stephan. & PIERSON, Paul. *European Social Policy – Between Fragmentation and Integration*. Washington: The Brookings Institute, 1995.
- MARTIN, Andrew & NOTERMANS, Tom. The EMU, Macroeconomic Policy Regime and the European Model of Society. In: In: MARTIN, A. & ROSS, G. *EMU and the European Model of Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- MARTIN, Andrew. Social Pacts, Unemployment and EMU Macroeconomic Policy. In: *Social Pacts in Europe – New Dynamics*. Brussels: ETUC/OSE, 2000.

- PIERSON, Paul. Irresistible Forces and Immovable Objects: Post Industrial *Welfare States* Confront Permanent Identity. *Journal of European Public Policy* 5/4, 1998. pp. 539-560.
- _____. The New Politics of the *Welfare States*. In: *World Politics*, 48 (2), 1996. pp.143-179.
- POCHET, P & FAJERTAG, G. *Social Pacts in Europe – New Dynamics*, Brussels: ETUI & OSE, 2000.
- SCHARPF, Fritz.. *The European Social Model: Coping With the Challenges of Diversity*. Cologne: Max Plank Institute for the Studies of Societies, 2002. (MPLfG Working Paper 02/8, july 2002).
- SCHARPF, Fritz. *Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration*. Paris: Cahiers Européens de Sciences Po. 2002.
- SCHARPF, F & SCHMIDT, V (eds.). *Welfare and Work in the Open Economy – vol.1: From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- SWENSON, Peter. *Capitalists Against Markets*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- TEAGUE, Paul. *Labour Market Institutions and Economic Performance in Europe*. Disponível na internet em: www.ul.ie/iair/documents/1994.pdf.
- THELEN, Katherine. Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies. In: HALL, Peter A. & SOSKICE D. (eds.). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.