

**ATUAÇÃO DO ESTADO
COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA:
Uma proposta para eliminar o desemprego estrutural do Brasil**

André Luís Cabral de Lourenço*
Zoraide Bezerra Gomes**

RESUMO

Este trabalho propõe, na linha de Minsky (1986) e Wray (2003), que a atuação do Estado como *empregador de última instância* (ELR) poderia eliminar o desemprego estrutural involuntário na economia capitalista sem provocar um processo inflacionário e prescindindo de uma política de flexibilização do mercado de trabalho. Além de todos os benefícios sociais envolvidos na eliminação desse tipo de desemprego, o trabalho apresenta outras características altamente desejáveis do programa sob análise, como: a redução significativa da precariedade da remuneração e das condições de trabalho; a promoção de maior estabilidade de preços; e a colaboração para um maior amortecimento dos ciclos econômicos. Objetiva-se, além de compreender e avaliar a estrutura conceitual e teórica do programa ELR, verificar as condições gerais para sua aplicação à economia brasileira. Conclui-se que no estágio atual da pesquisa não foi possível identificar nenhum empecilho decisivo à implantação do programa ELR devidamente adaptado ao Brasil.

Palavras-Chave: empregador de última instância; desemprego estrutural; novo consenso; emprego básico do setor público; salário básico do setor público.

ABSTRACT

This paper proposes, following Minsky (1986) and Wray (2003), that government action as *employer of last resort* (ELR) could eliminate involuntary structural unemployment in a capitalist economy without triggering an inflationary process and without a labor market reform policy. Beyond all social gains involved in eliminating this kind of unemployment, the paper presents other highly desirable characteristics of the program under analysis, like: a meaningful reduction of labour precarious conditions and remuneration; promotion of enhanced price stability; and collaboration to a greater thwarting of economic cycles. Beyond understanding and assessing ELR program theoretical and conceptual framework, this paper also intends to verify its general conditions of appliance to Brazilian economy. It concludes that in the present stage of research it was possible to identify no main obstacles for the appliance of ELR program, once adequately adapted, to Brazil.

Key Words: employer of last resort; structural unemployment; new consensus; basic public sector employment; basic public sector wage.

* Professor do Depto. de Economia (UFRN). E-mail: andre-lourenco@uol.com.br.

** Mestranda do Depto. de Economia (UFRN). E-mail: zoraidebg@uol.com.br.

1. INTRODUÇÃO

É notável o fato de que um dos maiores problemas sócio-econômicos com os quais o capitalismo do século XXI se depara é a questão do desemprego estrutural¹. Muito mais do que mero problema econômico, o desemprego estrutural (que também inclui o subemprego)² é elemento fulcral de toda questão social, na medida das arquiconhecidas relações de causalidade (não-unívocas) que entretêm com uma infinidade de problemas desta categoria: miséria, fome e todas as questões vinculadas às precárias condições de vida. Em particular, dificuldade de acesso à saúde, educação e habitação; crime e insegurança pública; questões “raciais” e de gênero; baixo poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais, especialmente nos países periféricos; concentração de renda; entre muitos outros. Não é despropositado lembrar ainda dos efeitos do medo do desemprego como elemento de reforço das estruturas de dominação social e política, bem como do conservadorismo em geral. Por todas essas razões, é surpreendente a pouca urgência dedicada à busca de soluções para o desemprego estrutural contemporaneamente (a nível mundial) pelas forças políticas comprometidas com projetos de transformações sociais progressistas.

Na verdade, para uma parte significativa dos economistas do *novο consensο*³, esse parece ser um problema crônico inerente ao sistema capitalista e ainda não foi encontrada uma “fórmula para curá-lo” sem gerar outros males, como uma inflação crescente, exceto através de uma política de flexibilização do mercado de trabalho⁴.

Entre as vertentes mais críticas do pensamento macroeconômico, resistentes a essa flexibilização, tampouco parece haver projetos e propostas consistentes de combate ao desemprego estrutural com a urgência que o assunto certamente demanda. Via de regra, tais vertentes parecem confiar na capacidade de um manejo adequado da política econômica para acelerar o crescimento e na capacidade desta aceleração em resolver o problema por si só. Quando muito, propõem o apoio de programas paliativos de geração (ou mesmo doação) de renda.

Como os pré-requisitos necessários para a geração de tais políticas de aceleração do crescimento – atingir e manter posições de poder na escala e pelo tempo necessário; operar adequadamen-

¹ Para fins desse trabalho, esse tipo de desemprego é definido como o *desemprego involuntário* que não pode ser eliminado mesmo que a economia utilize toda sua capacidade produtiva (BLACK, 2002, p. 450). De acordo com Sandroni (2005, p. 241), desemprego involuntário, por sua vez, é aquele que ocorre quando pessoas que estão dispostas a trabalhar ao nível de salário vigente não encontram emprego.

² O subemprego envolve os trabalhadores que recebem uma remuneração muito abaixo dos padrões e que não são registrados, ou seja, pessoas que fazem “bicos” para sobreviver (SANDRONI, 2005, p. 241). Dentro dessa categoria estão os desempregos ocultos por trabalho precário e por desalento, nas quais os trabalhadores desistem de buscar uma melhor colocação no mercado devido a condições extremamente desfavoráveis (VILLELA, 2005, p. 6).

³ Visão novo-keynesiana: vertente hegemônica da teoria econômica ortodoxa que domina a condução da política econômica na grande maioria das economias.

⁴ É interessante notar que os modelos teóricos desta vertente comportam outras soluções, tais como reduções de *mark ups*, substituição da tributação indireta pela direta, entre outras de caráter mais heterodoxo, todas capazes de compatibilizar a redução da taxa de desemprego estrutural até com ganhos de salários reais. Todavia, raramente elas são citadas, e menos ainda comparadas, em termos de eficácia, com os resultados decorrentes da flexibilização trabalhista.

te o instrumental de política econômica para gerar um processo de crescimento sustentado e não-inflacionário; contar com um cenário internacional compatível com tal processo; e impedir que a própria operação do sistema econômico recomponha, via introdução de inovações poupadoras de mão-de-obra, o contingente de superpopulação relativa desempregada – têm se mostrado de difícil alcance e sustentação, o resultado dessas forças no combate ao desemprego estrutural tem sido insuficiente. Mesmo nos países desenvolvidos e no auge dos ciclos econômicos, milhões de trabalhadores permanecem involuntariamente desempregados, com todas as desastrosas conseqüências sociais anteriormente descritas. Nos países subdesenvolvidos o quadro é significativamente agravado pela típica precariedade da remuneração, das condições de trabalho e da rede de proteção social vigente.

Faz-se necessário, portanto, descobrir uma política econômica que combine eliminação do desemprego estrutural e estabilidade econômica, sem que seja necessário incorrer nos males da flexibilização do mercado de trabalho – dada, inclusive, a possibilidade de que esta acabe por não solucionar ou até mesmo agravar o desemprego⁵. Isto é, precisa-se encontrar uma política que permita se ter simultaneamente pleno emprego⁶, estabilidade de preços e, no mínimo, conservação do nível dos salários reais (preferencialmente, expansão).

É fato que são poucos os estudos bem fundamentados sobre a possibilidade de eliminação do desemprego estrutural, possuem várias lacunas e sofrem muitas críticas, pois vão de encontro à teoria do *novo consenso*, a qual considera que é necessário existir uma *taxa natural de desemprego*⁷ para que a inflação se mantenha estável, caso contrário, desencadear-se-á um processo inflacionário. Portanto, os projetos que existem no sentido de conduzir as economias ao pleno emprego não têm sido aplicados nem nos países mais desenvolvidos, mesmo sendo possível perceber nitidamente que, por mais que eles cresçam, não conseguem empregar todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar ao salário real vigente.

Sendo o desemprego estrutural um problema que afeta os países do mundo inteiro, seria possível eliminá-lo da economia brasileira sem gerar um processo inflacionário? Ou, como argumentam os economistas do *novo consenso*, para tanto seria necessário promover a flexibilização do mercado de trabalho?

Ao perceber a impossibilidade de aplicação do novo pensamento hegemônico da teoria econômica para resolver problemas pertinentes a países periféricos como o Brasil, este trabalho se une

⁵ Conforme a discussão da teoria heterodoxa acerca dos efeitos colaterais de uma flexibilização que acarrete perda de poder de barganha dos trabalhadores e queda dos salários nominais. A referência usual é Keynes (1983, cap. 19).

⁶ Entenda-se pleno emprego como sendo não a ausência total de desemprego, mas a inexistência de desemprego involuntário na economia. É compatível, portanto, com a persistência de algum desemprego, voluntário e friccional.

⁷ Comumente denominada NAIRU (*Non accelerating inflation rate of unemployment*), ou *Taxa de desemprego não aceleradora da inflação*. Se a taxa de desemprego ficar abaixo da NAIRU, será gerado um processo inflacionário. Se ficar acima, implicará em desinflação.

à teoria crítica sobre o desenvolvimento contemporâneo do capitalismo e se fundamenta na atuação do governo como *empregador de última instância* (ELR).⁸

A hipótese desse trabalho é que se o Estado atuar como *empregador de última instância*, o desemprego estrutural poderá ser totalmente eliminado da economia sem provocar um processo inflacionário nem incorrer nos possíveis malefícios causados pela flexibilização do mercado de trabalho.

Pretende-se de modo geral compreender e avaliar a estrutura conceitual e teórica do programa ELR, idealizado por Minsky (1986) e atualizado por Wray (2003) para a economia americana e, conhecendo essa estrutura, verificar a possibilidade de aplicação desse programa à economia brasileira a partir de um debate entre autores. Especificamente, objetiva-se examinar quais os pré-requisitos econômicos necessários para evitar a geração de efeitos colaterais danosos à economia.

A fim de atender aos objetivos gerais e específicos são utilizados dois tipos básicos de pesquisa: a pesquisa bibliográfica, para construir toda a fundamentação teórica e conceitual do trabalho; e a pesquisa documental, com fins de analisar as políticas de combate ao desemprego estrutural e a viabilidade de aplicação do programa ELR ao Brasil.

O método básico de análise é o comparativo, pois esse trabalho pretende contrapor a visão do *novo consenso* à visão heterodoxa defendida por Minsky (1986) e, posteriormente, por Wray (2003) acerca da eliminação do desemprego estrutural; bem como comparar as condições de aplicabilidade do programa para a economia brasileira e a estadunidense.

O artigo está dividido em 5 itens além dessa introdução: o item 2 compreende o arcabouço conceitual e teórico do programa ELR, tal qual foi elaborado para os Estados Unidos; no item 3, apresenta-se um debate acerca da política do programa com o intuito de desmistificar possíveis questionamentos sobre a sua implantação tanto no caso americano quanto no brasileiro – constata-se que, sendo feitas evidentemente algumas adaptações, o ELR poderia ser implantado no Brasil; o item 4 faz um interlúdio para examinar idéias e programas similares pensados para o país; o item 5 retorna ao cerne da discussão do programa ELR e compreende propostas para a sua adaptação para a economia nacional; e o item 6 resume as conclusões do trabalho.

2. O PROGRAMA *EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA (ELR)* DE WRAY

A idéia de o Estado oferecer emprego diretamente nas fases recessivas do ciclo econômico é muito antiga. No século passado, várias experiências foram tentadas, especialmente no período da Grande Depressão dos anos 30. Entre essas, a estadunidense - dentro do *New Deal*, sob Roosevelt -

⁸ ELR: do inglês *employer of last resort*.

e o programa nazista de obras civis (1933-36) na Alemanha foram os de maior impacto e os que contaram com uma cobertura mais ampla da literatura econômica.

Existem contemporaneamente formas diferenciadas de geração de emprego, algumas, estatais (políticas fiscais expansionistas) ou para-estatais, outras, decorrentes de processos de auto-organização social e cultural. No caso do Japão, por exemplo, até recentemente havia, por questões culturais, uma garantia de emprego de fato para os trabalhadores das empresas privadas: estas simplesmente não demitiam seus funcionários nas fases descendentes do ciclo econômico, arcando com o custo correspondente. Na China, por outro lado, empresas estatais são tipicamente mantidas inchadas como forma de preservar os empregos de amplas camadas da população. Europa e Japão subsidiam fortemente a agricultura de pequena propriedade, antieconômica e intensiva em mão-de-obra, como forma de impedir o desemprego, o inchaço das cidades e os problemas sociais decorrentes. Na Argentina, o programa *Jefes de Hogar*⁹ – uma forma limitada de concessão direta de emprego público – tem também auxiliado na redução das taxas de desemprego extraordinariamente elevadas decorrentes da depressão que se seguiu ao fracasso do regime bimonetário vigente até 2001.

2.1 O programa ELR em linhas gerais

É possível ter realmente pleno emprego sem causar inflação [...]. A política que é recomendada para alcançar o pleno emprego aumentará também a estabilidade dos preços (WRAY, 2003, p. 14).

Embora certamente inspirado por alguns desses casos históricos de sucesso¹⁰ de criação direta de emprego pelo Estado, o programa proposto inicialmente por Minsky (1986, cap. 13) e mais desenvolvido por Wray (2003) distingue-se em muito da mera utilização da política fiscal anticíclica tipicamente associada ao keynesianismo.

Na versão de Wray (2003, cap. 6), o programa consiste na assunção, por parte do governo federal, ao papel de *empregador de última instância*. Isto é, o governo se responsabilizaria por oferecer **permanentemente** (e não apenas em períodos de desemprego elevado) um *emprego básico do setor público* (EBSP) a **todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar** a um salário nominal pré-fixado, tal qual o salário mínimo, denominado *salário básico do setor público* (SBSP). Esses trabalhadores ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público não-ELR (emprego público convencional). Contudo, seria mantida plena liberdade de escolha de emprego, de modo que o trabalhador que estivesse empregado pelo ELR não seria o-

⁹ Tcherneva e Wray (2005).

¹⁰ A inspiração direta parece ser dos Civilian Corporation Corps (CCC), o National Youth Administration (NYA) e o Works Progress Administration (WPA) da época do New Deal nos EUA. Vide Minsky (1986, p. 310).

brigado a aceitar qualquer outro emprego (privado ou público) que lhe fosse oferecido, podendo manter-se no programa por um período de tempo indefinido¹¹.

A combinação dessas características do programa permitiria atingir uma série de objetivos econômicos e sociais altamente desejáveis.

Primeiro, a partir do momento em que o programa estivesse em total funcionamento, com plena cobertura sobre o território nacional¹², a ampliação da oferta de empregos dele decorrente permitiria **a completa eliminação do desemprego estrutural**¹³ e, assim, de todos os efeitos negativos a ele associados sobre a sociedade. E isto não dependeria de quaisquer outras condições que não as efetivamente necessárias para a implementação do programa em si¹⁴.

Segundo, uma vez plenamente instalado, o programa seria capaz de **reduzir significativamente a precariedade tanto da remuneração quanto das condições de trabalho de toda a economia**, inclusive dos empregos oferecidos pelo setor privado. Como os trabalhadores permaneceriam livres para escolher entre se manter no ELR ou aceitar outras propostas de trabalho, para convencê-los a aceitar um emprego (e evitar que se demitissem para retornar ao programa), o empregador seria obrigado, pela pressão da concorrência, a manter os salários com uma margem sobre o SBSP e condições de trabalho que os próprios trabalhadores considerassem compensadoras.

Dessa maneira, o programa acabaria por de fato fixar um salário mínimo e condições mínimas de trabalho de forma muito mais efetiva que o atual aparato estatal. As forças da concorrência no mercado de trabalho, ao invés de operarem contra o trabalhador, como ocorre tipicamente no contexto de elevado desemprego, pressionariam os capitalistas a disputarem mão-de-obra com o ELR, com as evidentes vantagens sociais decorrentes. Em especial, a redução (quicá a eliminação) da miséria absoluta e a melhoria da qualidade de vida de amplas parcelas da população. Quanto maior fosse o SBSP, e quanto melhores fossem as condições de trabalho oferecidas no âmbito do programa, tanto mais significativas seriam tais vantagens.

Um terceiro fator econômico altamente desejável, segundo Wray (2003) é a capacidade do programa de **promover maior estabilidade de preços**, na medida em que contribui para a estabilização dos salários nominais, **ao mesmo tempo em que elimina o desemprego involuntário**. Esta

¹¹ Para que o ELR não se transforme em uma versão disfarçada dos programas de renda mínima, é concebível que requisitos mínimos de disciplina e desempenho no trabalho sejam estabelecidos, e que os trabalhadores que insistirem na violação continuada de tais normas sejam desligados (WRAY, 2003, p. 148).

¹² A escala do programa inevitavelmente implicaria sua instalação gradativa e uma cobertura geográfica inicialmente incompleta. Contudo, como observa Minsky (1986, p. 310), para que a renda do trabalho esteja disponível para todos é necessário que o programa, uma vez plenamente instalado, englobe um escopo bastante significativo de diferentes tipos de ocupação e uma ampla cobertura geográfica.

¹³ É concebível que alguns trabalhadores desempregados não desejem trabalhar no ELR por vários motivos, como por julgarem o SBSP excessivamente baixo, ou até mesmo por razões ideológicas. Do ponto de vista da definição estrita, contudo, tratar-se-ia de desemprego voluntário, fora da população-alvo do programa. Evidentemente, continuaria a haver a perda de renda associada à redução da remuneração dos trabalhadores mais qualificados que ganhavam, quando empregados, salários significativamente superiores aos que receberiam no programa.

¹⁴ Para uma avaliação das dificuldades de implementação de um programa similar para o Brasil, vide Lourenço (2004).

propriedade deriva do fato de o SBSP, sendo fixado em termos nominais, proporcionar também uma maior estabilidade de preços, pois ajudaria a estabilizar os salários dos outros trabalhadores que não pertencessem ao programa. Tal estabilização ocorreria porque os trabalhadores do programa formariam um *estoque regulador* capaz de fornecer potenciais substitutos para os trabalhadores dos demais setores. Sempre que os empregados do setor privado tentassem utilizar seu poder de barganha (reforçado pela eliminação do desemprego decorrente do ELR) para obterem salários nominais superiores à diferença de produtividade em relação aos trabalhadores do programa, os capitalistas poderiam demitir seus empregados e contratar os trabalhadores disponíveis no ELR a um salário nominal ligeiramente superior ao SBSP, reduzindo o poder de barganha destes. Evidentemente, os salários daqueles trabalhadores que não fizeram parte do programa poderiam permanecer acima do SBSP, mas não acima da soma do SBSP com a diferença de produtividade. Se já se encontrassem neste nível, não poderiam aumentar enquanto o SBSP permanecesse fixo.

O SBSP deveria ser mantido constante pelo maior período de tempo possível, pois os outros preços da economia seriam determinados com relação a ele, funcionando, portanto, como uma *âncora* para os preços. É fato que assim como existem hoje pressões para aumentar o salário mínimo, também existiriam para aumentar o SBSP, visto que o índice geral de preços não seria mantido constante. Nesse sentido, quando houvesse fortes tendências de aumento desse índice, seria provável que SBSP fosse reajustado pela inflação para evitar a queda contínua do seu valor real no decorrer do tempo. Quando isso ocorresse, outros salários e preços também seriam reajustados para cima, mas, desde que tais reajustes não fossem muito frequentes, isso não poderia ser considerado elemento de sustentação de um processo inflacionário. Portanto, o aumento do SBSP estaria relacionado apenas à compensação da inflação gerada por fatores desvinculados da política do ELR.

Os trabalhadores que durante a implantação do programa estivessem recebendo salários inferiores ao SBSP, provavelmente obteriam um aumento pontual (*once and for all*) de salários (uma vez que, caso seus patrões não concedessem tal aumento, perderiam mão-de-obra para o ELR) e, conseqüentemente, os preços dos bens por eles produzidos também aumentariam. Contudo, de acordo com a visão pós-keynesiana, esse aumento não se caracterizaria como inflação propriamente dita nem como aceleração inflacionária, pois não provocaria um aumento contínuo de um índice de preços¹⁵. Desse modo, a inflação certamente poderia continuar, mas não seria provocada pela políti-

¹⁵ A menos que já houvesse inflação significativa na economia e indexação plena dos salários, inclusive do próprio SBSP. As simulações conduzidas por Fullwiller (2005, p. 36) a partir do modelo de Fair (2003) acerca da introdução do programa para os parâmetros da economia estadunidense confirmam que o programa não geraria um processo inflacionário, mas apenas um choque inflacionário rápida e automaticamente revertido.

ca de pleno emprego e, após o impacto inicial, poderia até mesmo ser reduzida, visto que o eventual crescimento inflacionário dos salários seria contido¹⁶.

Em particular, o pleno emprego obtido com o ELR não seria mais inflacionário que o sistema que se tem hoje. Pois, atualmente, conta-se com o desemprego e o excesso de capacidade produtiva para frear aumentos de salários e de preços. Entretanto, os desempregados sofrem uma perda contínua de produtividade devida ao período de inatividade, dificultando sua recontração e reduzindo a capacidade de produção da economia. É certo que o gasto social com as pessoas desempregadas impede que a demanda agregada seja muito reduzida, mas, no sistema atual, praticamente nada é feito para aumentar a oferta agregada (capacidade produtiva ou produto potencial da economia).

Essa política poderia surpreendentemente gerar deflação. Isto porque os trabalhadores precisariam estar aptos para o trabalho para poderem obter dinheiro no programa, diferentemente do que acontece com os desempregados, que recebem seguro-desemprego sem trabalhar, mas têm sua produtividade reduzida, como visto anteriormente. Assim, o *estoque regulador* do ELR ofereceria trabalhadores mais empregáveis que o contingente atual de desempregados. Dessa maneira seria possível que essa política gerasse pressões deflacionárias, as quais poderiam ser combatidas por políticas fiscais e/ou monetárias mais expansionistas, que agiriam no sentido de aumentar a demanda agregada.

No ELR, os empregados do EBSP seriam pagos para trabalhar, de forma que não perderiam produtividade. Ao contrário, até poderiam se tornar mais produtivos. Isso aumentaria a produção de bens e serviços públicos, geraria infra-estrutura pública de maior qualidade e tornaria o setor privado mais eficiente (além de reduzir seus custos). E também, ao contrário do que ocorre com os desempregados, os trabalhadores do programa melhorariam a sua qualificação educacional e profissional através de cursos ministrados durante uma parte da sua carga horária. A política do ELR provocaria, portanto, um aumento da oferta agregada, fazendo com que ela seja menos inflacionária que a política atual. Além da estabilização dos salários nominais, este é um segundo motivo pelo qual o sistema operaria sob o ELR de forma menos inflacionária que o atualmente existente.

Um fator desejável adicional consistiria na capacidade do programa em colaborar no **amortecimento dos ciclos econômicos**. De acordo com Wray (2003, p. 30), a política do ELR criaria ainda um forte *estabilizador automático* que faria com que o ciclo econômico flutuasse menos. Pois, o *estoque regulador de empregos* do programa aumentaria e diminuiria de maneira anticíclica. Quando houvesse recessão no mercado de trabalho privado, os trabalhadores que fossem despedi-

¹⁶ Evidentemente, outros fatores poderiam gerar pressões inflacionárias, mas, desde que o SBSP não fosse plenamente indexado, tais pressões tenderiam a ser autocontidas. De fato, como o SBSP provavelmente seria menos indexado que os demais salários, no caso de pressões originárias de outras fontes, o programa contribuiria para uma contenção mais rápida da sua propagação devido à sua influência sobre os demais salários.

dos entrariam no ELR, provocando um aumento do gasto governamental e da oferta monetária¹⁷, de modo a mitigar a recessão. No caso de uma expansão econômica, os trabalhadores do *estoque regulador* serão demandados, fazendo com que se reduza o gasto do governo com o programa, contendo a demanda agregada. Dessa maneira, na política do ELR, o gasto público oscilaria automaticamente de forma anticíclica. Reforçaria significativamente, portanto, o funcionamento dos estabilizadores fiscais automáticos, ajudando a conter assim as flutuações cíclicas extremas que por vezes assolam as economias capitalistas.

Além disso, o *estoque regulador* reteria os trabalhadores menos produtivos da economia. Desse modo, quando houvesse aumento da demanda agregada, a produtividade média dos trabalhadores do ELR cairia, pois os trabalhadores mais produtivos tenderiam a ser absorvidos pelos setores privado e público não-ELR; e quando a demanda agregada caísse, aumentaria a produtividade dos trabalhadores do ELR, pois os dispensados pelos demais setores da economia seriam absorvidos pelo programa. Em suma, quanto menor a demanda agregada, maior a produtividade marginal dos trabalhadores do ELR; e, quanto maior a demanda agregada, menor a produtividade marginal dos mesmos. Essa variação anticíclica da produtividade marginal dos trabalhadores do ELR faria com que o programa reforçasse ainda mais a sua atuação como um *estabilizador automático*, pois, quando a demanda agregada fosse baixa, a contratação por parte dos demais empregadores seria estimulada, e vice-versa.

Em suma, a proposta de Wray (2003) provavelmente não causaria inflação nem aceleração inflacionária, causaria apenas um salto do nível de preços quando fosse implantada e quando o SBSP fosse aumentado. Um fator de suma importância para amortecer a pressão sobre o nível de preços, seria que o ELR conservaria e até aumentaria a produtividade dos trabalhadores do seu *estoque regulador*; contrariamente ao que acontece com os desempregados, que perdem produtividade com o passar do tempo. E, ainda, o programa aumentaria o grau de estabilidade dos demais salários da economia através da fixação de um preço para o trabalho homogêneo do seu *estoque regulador*; trabalho esse que seria um potencial substituto para o trabalho mais qualificado e com salários mais elevados.

Conhecendo-se agora a estrutura conceitual e teórica do ELR, parte-se agora para um debate com *o novo consenso* acerca da viabilidade econômica da implantação desse programa.

2.2 O debate sobre o ELR

Entre a proposta original de ELR de Minsky (1986) e a versão corrente de Wray (2003), experiência significativa foi acumulada no processo de divulgação, em meios acadêmicos ou não, das

¹⁷ Supondo ausência de mudanças na taxa de juros básica.

idéias neles contidas. O próprio Wray (2003, p. 147 e seguintes) provê um útil e possivelmente exaustivo sumário das principais críticas, objeções e mal-entendidos enfrentados neste processo. A intenção aqui não é recuperar este sumário, mas usá-lo para compreender as principais divergências teóricas de fundo que afetam a avaliação das diversas correntes de pensamento acerca da viabilidade do programa.

Os economistas do *novo consenso* defendem a idéia de que uma taxa de desemprego abaixo da taxa *natural* aumentaria a inflação em relação à esperada, e que uma taxa de desemprego acima da *natural* reduziria a inflação efetiva abaixo da inflação esperada¹⁸. Os desempregados funcionariam como uma ameaça permanente aos trabalhadores, pois poderiam substituí-los em algumas atividades. Assim sendo, uma taxa *natural* de desemprego suficientemente alta seria vista como necessária para reduzir o poder de barganha dos trabalhadores o suficiente para que o salário real implícito no processo de formação de preços fosse por eles aceito¹⁹. Os salários nominais seriam assim impedidos de crescer mais rapidamente que a inflação e de disparar uma espiral preços-salários.

Com base nessas idéias, um possível questionamento acerca do ELR seria se ao ser atingido o pleno emprego, não havendo mais ameaça de desemprego, os trabalhadores não-ELR não obteriam maior poder de barganha, demandando, portanto, aumentos salariais superiores à inflação esperada e disparando um processo espiral preços-salários no qual a inflação cresceria continuamente. Na visão de Wray (2003, p. 156), isso não aconteceria porque o SBSP é um salário de subsistência, sendo improvável que os trabalhadores passassem a demandar aumentos contínuos de salários, pois se distanciariam muito do salário de referência, aumentando a possibilidade de sofrerem maiores perdas salariais no caso de serem demitidos por obstinação. Em outras palavras, se os trabalhadores (não-ELR) forem muito obstinados por crescentes aumentos de salários, os empresários poderiam simplesmente demiti-los e contratar os trabalhadores do *estoque regulador* do ELR.

Ademais, se os desempregados ajudam a combater a inflação, um *estoque regulador de empregos* teria mais sucesso ainda, além de conduzir a economia ao pleno emprego. No programa ELR, o governo fixaria um preço para a hora de trabalho (SBSP), adquirindo todo trabalho disponível a esse preço e permitindo que os trabalhadores vendam-no de forma a conseguir uma margem adicional sobre o preço do trabalho anunciado. Qualquer pessoa poderia se apresentar para trabalhar no EBSB recebendo esse salário se não conseguisse encontrar um trabalho a esse salário nos demais setores da economia. Os trabalhadores do *estoque regulador* do programa receberiam ainda treinamento para se tornarem mais capacitados a atender a demanda do mercado de trabalho.

¹⁸ Esses próprios economistas consideram que parte desse desemprego natural é involuntário.

¹⁹ É impressionante observar a semelhança conceitual do novo-keynesianismo a este respeito com a visão de Marx (1988) sobre a funcionalidade do exército industrial de reserva em uma economia capitalista. Ainda mais interessante é observar como de estruturas teóricas tão similares brotam proposições políticas polarmente antagônicas.

Os trabalhadores do ELR deveriam estar aptos e dispostos a trabalhar, ao contrário do que acontece com os trabalhadores desempregados. Portanto, com esse programa, o pleno emprego seria atingido de forma menos inflacionária que no atual sistema, que utiliza o desemprego para estabilizar os preços. Além disso, a contratação dos desempregados em ordem decrescente de produtividade durante uma fase de expansão econômica tenderia a aumentar os custos de produção e, conseqüentemente, os preços também aumentariam no atual sistema. Dessa maneira, o ELR funcionaria como um sistema de estabilização de preços, em contraposição ao exército de reserva de desempregados que existe atualmente e que se propõe a cumprir a mesma função, porém com muito mais prejuízos e penalidades causados à sociedade pelo desemprego.

A proposta dos economistas do *novο consenso* para reduzir o desemprego estrutural é uma política de “flexibilização do mercado de trabalho” que, através da redução dos aspectos institucionais que reforçam o poder de barganha dos trabalhadores na negociação dos salários nominais (ex: seguro-desemprego; salário mínimo; transferências governamentais para pessoas de baixa renda; etc.), permitisse um equilíbrio mais rápido e automático do mercado de trabalho e, no limite, a eliminação do desemprego estrutural involuntário. Tais economistas acreditam que, reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores para cada nível de emprego por esse meio, seria possível reduzir a taxa de desemprego estrutural de equilíbrio. Isto é, reduzir a taxa de desemprego necessária para tornar o salário real vigente aceitável pelos trabalhadores – em outros termos, o tamanho relativo do exército industrial de reserva necessário para manter a inflação constante. Nessas circunstâncias, permaneceriam apenas os desempregos dos tipos voluntário e/ou friccional.

O problema tipicamente apontado pela heterodoxia (KEYNES, 1983, cap. 19) é que essa flexibilização poderia trazer problemas ainda mais graves para a sociedade e não ter efeitos tão equilibradores quanto se pretende, já que, para além desses efeitos supostamente equilibradores apontados pela ortodoxia, desencadearia também vários efeitos desequilibradores.²⁰

Não é possível saber *a priori* quais os efeitos que preponderariam, se os equilibradores ou os desequilibradores. Mesmo considerando que os efeitos equilibradores fossem preponderantes para efeito de raciocínio, o processo de equilíbrio no mercado de trabalho poderia ocorrer tão lentamente, que nunca se tornaria efetivo.

Algo que parece ter sido esquecido por aqueles que defendem a flexibilização do mercado de trabalho é que freqüentemente acontecem choques na economia (de demanda, de oferta, choques externos, etc.) que alteram o ponto de equilíbrio do mercado de trabalho. E como o processo de a-

²⁰ Por exemplo: a) Uma redução dos salários nominais provocaria uma redistribuição de renda dos trabalhadores para os capitalistas, que possuem uma menor propensão a consumir, provocando uma redução da demanda agregada e, portanto, da produção/renda real e do nível de emprego na economia; b) Uma redução do nível de preços poderia provocar expectativas de que os preços caíssem novamente no futuro, reduzindo a eficiência marginal do capital, que, por sua vez, diminuiria o nível de investimento, reduzindo a demanda agregada e, portanto, a produção/renda real e o nível de emprego.

juste automático acontece com muita lentidão, antes que o mercado atingisse o ponto de equilíbrio, ele já teria sido alterado novamente. Desse modo, o *mecanismo automático* não funcionaria para equilibrar o mercado de trabalho, pois se dá de forma muito lenta.

É importante lembrar ainda que, na prática, o processo de flexibilização do mercado de trabalho tem sido acompanhado por precarização das condições de trabalho e concentração de renda em favor do capital²¹.

A maneira usual de se tentar chegar ao equilíbrio do mercado de trabalho mais rapidamente para evitar tais percalços se dá através da utilização de políticas macroeconômicas anticíclicas. Cabe observar, porém, que tais políticas são normalmente vistas pelo pensamento convencional como forma de combater o desemprego cíclico, e não o estrutural. Em função disso, segundo Wray (2003, p. 158-159), a política keynesiana de *sintonia fina* é criticada pela maioria dos economistas, pois uma injeção de demanda pelo governo para reduzir o desemprego estrutural ou atingir o pleno emprego poderia provocar gargalos por escassez de força de trabalho em setores que crescessem rapidamente ou não obter resultados em setores que possuíssem uma produtividade elevada, ou uma relação técnica capital/trabalho alta.

A mesma crítica também é, via de regra, aplicada aos economistas mais heterodoxos que vêem no crescimento contínuo da economia mediante expansão da demanda a chave para a eliminação do desemprego estrutural. Embora a interpretação das causas do fenômeno seja distinta da do *novo consenso* – tratar-se-ia de um descompasso entre os tamanhos da força de trabalho e do estoque de capital – a pressão de demanda poderia causar choques inflacionários pela elevação, por exemplo, dos preços da matéria-prima. Argumenta-se freqüentemente que tais elevações seriam temporárias, e que em prazos mais longos elas seriam compensadas por elevações concomitantes da oferta. A crítica aqui desenvolvida, como foi visto, é que ainda que tal política fosse sustentável, ela demoraria muito tempo para fazer com que o estoque de capital se ampliasse o suficiente para absorver toda a força de trabalho, tempo durante o qual os males do desemprego se fariam sentir. Ademais, como ensina a experiência dos países mais desenvolvidos, sempre há uma parcela da força de trabalho que tende a permanecer desempregada mesmo no auge das expansões.

Porém, a política do ELR não se submete a essa mesma crítica, pois as características do seu *estoque regulador de empregos* proporcionam um relaxamento do mercado de trabalho a pleno emprego. Isto é, quando o número de trabalhadores do programa cair muito numa fase de expansão econômica, não podendo mais funcionar como um *estoque regulador*, o governo poderia aumentar os impostos ou diminuir o seu gasto não-ELR para recompor tal *estoque*. Isso faria com que a economia privada crescesse numa taxa não aceleradora da inflação sem que fosse necessário aumentar

²¹ Para um resumo dos pontos de vista das diversas vertentes no debate sobre desemprego e flexibilização do mercado de trabalho, vide Feijó e Carvalho (1999).

o nível de desemprego, pois os trabalhadores demitidos pelo setor privado seriam absorvidos pelo programa. Portanto, a política de “sintonia fina” funcionaria aumentando ou diminuindo o *estoque regulador* do programa sem permitir a geração de desemprego nem inflação.

Outro aspecto do programa freqüentemente criticado, ainda segundo Wray (2003), consiste no seu impacto sobre as finanças públicas. Argüi-se freqüentemente que um programa que implique aumento de gastos de tal envergadura²² promoveria (nos EUA ou no Brasil) séria deterioração da posição orçamentária governamental. Em particular, as razões dívida pública/PIB e déficit público/PIB poderiam assumir trajetórias explosivas caso o déficit resultante fosse financiado por emissão de dívida pública. Caso fosse financiado via emissão monetária, o resultado poderia ser uma hiperinflação.

Entretanto, as simulações de Fullwiler (2005) dos resultados da implantação do programa ELR mostram que tais críticas, pelo menos no caso estadunidense, são apressadas. A relação déficit público/PIB, embora certamente mais elevada do que na ausência do programa, flutua de forma levemente anti-cíclica ao redor de níveis bastante estáveis e pouco superiores aos vigentes. A razão dívida pública/PIB, neste contexto, não tem como explodir, visto que a taxa real de juros tende a permanecer abaixo da taxa de crescimento do PIB. O tão temido cenário de instabilidade das finanças públicas simplesmente não se materializa. Por quê?

Em parte, porque uma parcela do aumento dos gastos com o programa ELR tende a ser compensada por **reduções de outros programas sociais** que hoje funcionam como paliativos para o desemprego e a pobreza, como o seguro-desemprego e outros programas de geração de renda mínima. Outros tipos de gasto público, como os gastos com segurança, habitação e saúde, por exemplo, poderiam também cair como consequência indireta do programa²³.

Um segundo efeito redutor do impacto da introdução do programa sobre as finanças públicas consiste no seu impacto equivalente a um **choque favorável sobre a oferta agregada**. Isto porque os trabalhadores nele inscritos seriam mobilizados para a produção de bens e serviços adicionais úteis que não existiriam na ausência do programa, já que pelo sistema atual os desempregados nada produzem. Esta produção adicional poderia ser vendida, gerando assim receita governamental tanto diretamente quanto indiretamente, pela arrecadação adicional de impostos. O aumento da qualificação média da mão-de-obra operaria no mesmo sentido, ampliando este efeito.

No entanto, os efeitos de amortecimento mais significativos são também os mais controversos, pois dependem do abandono das hipóteses ortodoxas acerca do impacto de um aumento dos

²² Simulações realizadas por Fullwiler (2005, p.36) a partir do modelo de Fair (2003) estimam o aumento bruto de gastos públicos devidos ao programa ELR para o caso estadunidense em algo entre 0,6 e 1,25 % do PIB, conforme o estágio do ciclo econômico.

²³ Como Fullwiler (2005) utilizou hipóteses bastante conservadoras acerca das reduções desses outros tipos de gasto, o impacto fiscal simulado do programa ELR provavelmente foi fortemente superestimado. Por exemplo, a redução de outros gastos sociais como consequência indireta do programa, de difícil estimação, foram desconsiderados.

gastos governamentais sobre a economia. Como é sabido, o *novo consenso ortodoxo* afirma que, pelo menos no longo prazo²⁴, o aumento dos gastos públicos financiado por emissão de títulos é exatamente compensado pela redução dos gastos privados (efeito expulsão ou *crowding out* total). Isto porque provocaria uma elevação das taxas de juros real de equilíbrio de longo prazo na proporção exata para tanto²⁵. A demanda agregada seria então insensível a variações no gasto governamental, assim como o produto, que seria determinado completamente pelas forças da oferta no longo prazo. Os efeitos de amortecimento do impacto fiscal do programa se restringiriam então aos citados nos parágrafos anteriores.

O questionamento das bases teóricas do *novo consenso* pelas vertentes heterodoxas, porém, abre a possibilidade de que a taxa de juros real nem se eleve ou, caso o faça, que gere apenas um efeito expulsão parcial sobre o investimento privado²⁶. Nestes casos, o aumento dos gastos públicos aumentaria a demanda agregada. Como não se supõe a existência de mecanismos de longo prazo (como a perfeita flexibilidade de preços e salários) capazes de eliminar os efeitos da demanda agregada sobre a produção, esta tenderia a também se elevar em resposta ao aumento da demanda agregada. Assim, o aumento dos gastos públicos devido à operação do programa, ampliado pela operação dos efeitos multiplicador e acelerador sobre a demanda agregada, tenderia a aumentar a produção e, portanto, também a arrecadação governamental. O impacto negativo do ELR sobre o orçamento seria então ainda mais amortecido do que na visão convencional.

Nas análises convencionais, ainda que a relação déficit público/PIB mantenha-se estável, a trajetória da razão dívida pública/PIB ainda poderia se tornar explosiva caso a taxa de juros real se mantivesse permanentemente mais elevada que a taxa de crescimento real do PIB. No contexto dessa análise, portanto, a introdução do programa ELR poderia levar o déficit público a superar certo valor crítico, fazendo com que a taxa real de juros ultrapassasse a taxa de crescimento do PIB. A elevação da taxa real de juros aumentaria o pagamento de juros sobre a dívida pública e, portanto, o déficit público. O aumento deste elevaria novamente a taxa real de juros, criando um círculo vicioso que conduziria a razão dívida pública/PIB a uma trajetória explosiva – ou a monetização do déficit e a uma eventual hiperinflação.

Nas teorias heterodoxas, contudo, a autoridade monetária dispõe do poder de afetar a taxa real de juros em qualquer prazo, podendo evitar que ela ultrapasse a taxa de crescimento do PIB. Ademais, diferentemente das análises convencionais, aumentos continuados dos gastos governa-

²⁴ Alguns economistas desse *novo consenso* defendem que mesmo no curto prazo uma política fiscal poderia ser neutra, pois criaria expectativas de que o Banco Central alteraria as taxas de juros compensatoriamente.

²⁵ A hipótese de neutralidade da moeda torna no longo prazo a taxa real de juros insensível a variações na oferta de moeda. A taxa real de juros seria então determinada pela oferta e demanda de títulos.

²⁶ Que poderia ser compensada por adequada expansão monetária, ou seria mesmo compensada pela operação normal da política monetária através da fixação da taxa básica de juros. Enfatize-se que, no contexto da operação do programa, tal estímulo à demanda, como vimos, não seria inflacionário.

mentais tenderiam também a elevar a taxa de crescimento real do PIB. Neste contexto, não haveria razão para que o lançamento do programa desencadeasse necessariamente o círculo vicioso das finanças públicas e promovesse uma trajetória explosiva para a razão dívida pública/PIB²⁷.

Concluí-se então que ainda que o programa não seja financeiramente auto-sustentável, e implique aumento do déficit público operacional: a) ao se considerarem todos os efeitos compensatórios, o impacto provavelmente não será tão grande quanto parece à primeira vista; em particular, as razões déficit público/PIB e dívida pública/PIB não apresentariam comportamento explosivo; b) os benefícios sociais atingíveis – eliminação do desemprego involuntário, da pobreza absoluta e da remuneração e condições de trabalho desumanas - são indubitavelmente muito maiores.

3. UM PROGRAMA ELR NO BRASIL?

O item anterior revelou que, contrariamente ao *novo consenso*, a teoria pós-keynesiana oferece suporte teórico ao programa ELR. Sob o prisma desta vertente, o mesmo se revela capaz de resolver os problemas de desemprego estrutural e de precarização da remuneração e das condições de trabalho, e ainda amortecer os ciclos econômicos; e o faria sem causar aceleração inflacionária nem deteriorar cumulativamente a situação das finanças públicas.

Seriam tais conclusões mantidas caso o programa ELR fosse aplicado ao Brasil? Afinal, uma das principais consequências da trágica herança social brasileira é um desemprego estrutural de elevadas proporções²⁸, muitas vezes disfarçado como subemprego praticado sob precaríssimas condições de remuneração e de trabalho. Neste aspecto, as condições brasileiras parecem ser justamente as indicadas para um programa como o ELR que, como visto, trata dos dois problemas simultaneamente. Por outro lado, dadas as dimensões do fenômeno que pretende combater, inevitavelmente o programa ficará maior e, portanto, mais caro.

Lessa, contudo, afirma:

Wray tem uma proposta arrojada para eliminar o desemprego involuntário, pronta para ser testada por alguma economia capitalista avançada [...] Do ponto de vista prático, talvez não se aplique inteiramente a um país em desenvolvimento. [...] O esquema específico proposto [...] talvez se aplique melhor a sociedades avançadas, onde importa mais criar empregos novos que dirigir o emprego criado para cobrir insuficiências do sistema social e

²⁷ Um caso muito importante diz respeito a situação na qual o crescimento econômico enfrenta restrições externas. Aparentemente, a condição dos EUA de emissor da moeda universal em um regime de câmbio flutuante torna essa discussão pouco relevante no contexto desse país – o que talvez explique sua ausência na discussão de Wray (2003). No caso dos demais países, entretanto, tais restrições podem de fato tornar a aplicação do programa mais complicada. O assunto será tratado mais adiante, por ocasião da análise da aplicabilidade do programa ao Brasil.

²⁸ De acordo com o DIEESE – cuja metodologia de cálculo inclui subemprego e desalentados – a taxa de desemprego média era de 18,82% NA Região Metropolitana de São Paulo em 2004. Um outro indicador interessante para se ter idéia da dimensão da questão do emprego no Brasil é a taxa de precariedade, que inclui o percentual de população desocupada, subocupada e subremunerada em relação à PEA. De acordo com Villella (2005, p. 34), ao longo de 2004 as pessoas nestas condições representavam 27,35% da PEA nas Regiões Metropolitanas do país.

econômico [...] Aqui precisamos criar emprego e usar o emprego criado para melhorar os serviços públicos e de infra-estrutura econômica e social, usando como alavanca o dispêndio público, inclusive deficitário. Claro, há que criar as pré-condições cambiais para isso (LESSA, 2003, p. 7-9).

E realmente tem razão em considerar que a melhoria dos serviços públicos e de infraestrutura econômica e social constituem prioridade absoluta em países em desenvolvimento como o Brasil. Ocorre, porém, que: 1) o programa ELR **não pretende ser uma alternativa** ao um programa de investimento público nesses setores, podendo mesmo vir a ser um complemento; é importante deixar claro mais uma vez que o ELR não tem como propósito ser uma fonte alternativa de mão-de-obra barata para que os governos deixem de contratar os funcionários públicos regulares necessários para a melhoria dos serviços públicos e da infra-estrutura; 2) ainda que um amplo programa de investimentos públicos fosse direcionado a esses setores, indubitavelmente prioritários, e ainda que ele lograsse acelerar o crescimento econômico, caso não fosse acompanhado por um programa do tipo ELR, ele provavelmente seria **insuficiente** para eliminar o desemprego estrutural e melhorar as precárias condições de remuneração e trabalho; restariam ainda provavelmente milhões de trabalhadores desempregados quando tal programa viesse a ser desacelerado em decorrência das pressões inflacionárias que cedo ou tarde lhe acompanhariam na ausência dos mecanismos propostos pelo ELR para restringi-las; 3) ainda que se encontrassem outras formas de conter os impulsos inflacionários advindos do referido programa de investimentos públicos, não é impossível que o crescimento da produtividade, também dinamizado²⁹ pelo crescimento econômico mais acelerado, viesse a adquirir dimensão suficiente para recompor o *exército industrial de reserva*, na ausência de um programa do tipo ELR, pode ser virtualmente impossível acelerar o crescimento econômico a ponto de compensar plenamente tal crescimento da produtividade, ainda mais em um contexto em que o próprio crescimento do salário real induzisse inovações poupadoras de mão-de-obra; 4) ainda que fosse concebível o manejo adequado dos instrumentos de política econômica, a ponto de se realizar todas as proezas anteriormente mencionadas, e o crescimento econômico pudesse ser sustentado até a eliminação de fato do desemprego estrutural, esta não seria instantânea; apenas muito lentamente seus efeitos sobre o desemprego e as condições econômicas e sociais a ele associadas se fariam sentir; nesse ínterim, e na ausência de um programa tipo ELR, milhões de pessoas poderiam ainda ficar desnecessariamente expostas às suas conseqüências deletérias; 5) ainda que os requisitos heróicos acima estabelecidos fossem preenchidos e o crescimento pudesse ser sustentado até a eliminação do desemprego estrutural, o ciclo econômico não teria sido abolido³⁰; dada a inexistência de mecanismos capazes de promover uma efetiva “sintonia fina” na economia capitalista, na ausência de um

²⁹ Em particular por ganhos dinâmicos de escala.

³⁰ A não ser que, neste processo, a economia virtualmente deixasse de ser capitalista. Porém, no quadro geopolítico presente, o conjunto de pré-requisitos necessários à transformação de tal monta é difícil até mesmo de conceber.

programa do tipo ELR o desemprego estrutural de natureza cíclica e os males sociais dele decorrentes, por um lado, e os surtos inflacionários, por outro, se fariam ainda sentir de tempos em tempos.

A despeito do arrazoadado acima, dois empecilhos de monta impedem um veredicto inquestionavelmente favorável à viabilidade da implantação de um programa ELR no Brasil.

O primeiro, percebido, aliás, pelo próprio Lessa, consiste na criação das pré-condições cambiais necessárias a implantação do programa. Como visto anteriormente, no caso da economia estadunidense – emissora da moeda internacional – esta questão pode ser completamente desconsiderada ou, segundo certas visões, relegada a segundo plano. No caso de uma economia periférica com as características da brasileira, na qual a restrição ao crescimento freqüentemente origina-se do balanço de pagamentos, esta questão é estratégica. No caso brasileiro, diferentemente dos EUA, a taxa de câmbio nominal ocupa papel central na dinâmica inflacionária, posto que graves desequilíbrios externos poderiam causar persistentes desvalorizações, as quais, em interação com a dinâmica dos juros e salários nominais, seriam capazes de desencadear uma espiral inflacionária³¹.

Nas condições atuais, o comportamento do setor externo da economia brasileira parece capaz de absorver um razoável aumento das importações – decorrente da expansão da demanda gerada pela introdução do programa ELR – sem gerar dificuldades significativas de balanço de pagamentos. Contudo, não há certeza se por ocasião de uma eventual implantação deste a situação ainda seria tão favorável.

Porém, mesmo que a situação do balanço de pagamentos seja menos favorável que a atual, pode-se argumentar que uma política cambial adequadamente conduzida – isto é, que calibrasse a taxa de câmbio nominal de forma a gerar uma taxa real de câmbio de longo prazo consistente com o equilíbrio do saldo em transações correntes **ao nível de produto potencial** – geraria o mesmo valor para a taxa de câmbio, independentemente da implantação ou não do programa ELR³². É evidente que uma política cambial conduzida inadequadamente – vale dizer, que gerasse uma taxa de câmbio real excessivamente apreciada e, portanto, déficit em transações correntes antes que a economia atingisse o pleno emprego – causaria problemas para a implantação do programa ELR ou, a rigor, para a de qualquer programa expansionista. Há que se ter clareza, todavia, que a causa de possíveis depreciações neste caso teria sido o erro anterior na condução da política cambial, e não a implementação do programa em si. Esta apenas manifestaria a inconsistência da política cambial adotada anteriormente ao seu lançamento.

³¹ Bastos (2001, p. 202).

³² Pode-se até argumentar que como o programa expandiria o produto potencial, uma taxa real de câmbio mais depreciada a longo prazo seria necessária. Contudo, o mesmo processo também poderia expandir a produtividade (e, portanto, a competitividade) do produto nacional de forma que este ganhasse mais mercados internos e externos, possibilitando a manutenção do equilíbrio em transações correntes mesmo com uma taxa de câmbio real mais apreciada. É difícil estabelecer *a priori* qual dos efeitos preponderaria.

Um segundo possível empecilho à implantação do ELR no Brasil é de caráter fiscal, dadas as características atuais de comportamento das finanças públicas nacionais. Foi visto anteriormente que, na visão heterodoxa, a razão dívida pública/PIB pode ser contida pela influência da autoridade monetária sobre a taxa real de juros e seguir uma trajetória não explosiva, ainda que a relação déficit público/PIB aumente inicialmente em decorrência do programa. Seriam tais conclusões mantidas para o caso brasileiro?

Dadas as dimensões do problema do desemprego estrutural e da correlata precariedade da remuneração e das condições de trabalho no país, é muito provável que a população-alvo do ELR no Brasil seja, como proporção da PEA, muito mais alta que nos EUA. Reforçado pelo fato de que o PIB americano é muito maior que o brasileiro, tais argumentos tenderiam a apontar para um impacto mais forte da instalação do programa no Brasil sobre a relação déficit público/PIB. Porém, o SBSP no Brasil deve ser também significativamente inferior ao fixado no caso estadunidense³³, tendendo a produzir o efeito contrário sobre o impacto fiscal inicial do programa³⁴.

No campo dos possíveis efeitos sobre a arrecadação e sobre os outros gastos públicos, parece razoável admitir que, dado o maior grau de formalidade do trabalho, a redução de gastos com o seguro-desemprego seria maior nos EUA, enquanto a com programas de renda mínima seria maior no Brasil. Nos demais aspectos parece difícil obter alguma generalização do efeito líquido no que concerne: a) à redução de outros gastos sociais, viabilizados pela implementação do programa; b) aos ganhos de arrecadação decorrentes do aumento dos produtos potencial e efetivo.

Mesmo adotando (para efeito de análise) a hipótese mais contrária à viabilidade fiscal do programa, a de que a relação dívida pública/PIB resultante seja maior no Brasil que nos EUA, o comportamento explosivo ou não dessa relação continuaria a depender da relação entre taxa de juros real e taxa de crescimento real do PIB. Assim, o caso brasileiro poderia exigir uma redução da taxa real de juros para conter o comportamento explosivo da relação dívida pública/PIB – fato provavelmente um pouco amenizado pelo impacto favorável inicial desse maior déficit sobre a taxa de crescimento do PIB no Brasil.

Na ausência de modificações no presente quadro de alta mobilidade internacional de capitais, tal redução poderia provocar uma maior depreciação pontual (*once and for all*) das taxas de câmbio nominal e real, bem como um aumento pontual da demanda agregada. Embora tais efeitos possam ser considerados até desejáveis na atual conjuntura, isto não necessariamente seria verdade por ocasião do lançamento do programa. Desejáveis ou não, eles provavelmente implicariam um (indesejável) impacto inicial maior sobre os preços do que no caso estadunidense. Cabem, contudo, algumas observações: 1) tal efeito seria também pontual, e a adoção do programa ELR, com um

³³ Quando convertidos a uma taxa de câmbio compatível com o critério de paridade de poder de compra.

³⁴ Conclusões mais avançadas neste campo carecem de definições quantitativas mais precisas do tamanho da população-alvo do programa e do SBSP, os quais serão objeto de simulações em trabalhos futuros.

SBSP nominal rígido, reduziria (ou até eliminaria) a possibilidade de desencadear-se uma espiral salário-preço; 2) se a **política cambial** estivesse sendo **adequadamente conduzida** anteriormente à introdução do programa, o efeito da redução dos juros sobre a taxa de câmbio poderia ser mitigado ou até tornar-se insignificante; se não estivesse, a depreciação cambial teria que ocorrer cedo ou tarde, e na mesma medida, fosse o programa implementado ou não; 3) a adoção de **maiores controles** sobre o **fluxo internacional de capitais** – quiçá desejáveis em si por outros motivos – poderia também reduzir consideravelmente o efeito da redução dos juros sobre o câmbio, estivesse a política cambial sendo adequadamente conduzida ou não.

A implantação do ELR seria, portanto, mais complicada no Brasil do que nos EUA, em particular por causa do diferente papel da restrição do balanço de pagamentos e da taxa de câmbio nessas economias, bem como da situação fiscal diferenciada. É impossível se chegar a conclusões definitivas sem simulações quantitativas adequadas dos vários impactos aqui analisados – próximo passo da pesquisa – contudo, ao menos do ponto de vista qualitativo, os obstáculos parecem perfeitamente contornáveis e os problemas adicionais, mitigáveis. Não se deve perder de vista que, se por um lado as dificuldades são maiores, por outro, dado o perfil econômico-social da população brasileira vis-à-vis a estadunidense, os benefícios do programa também seriam muito mais importantes.

É evidente que, tendo sido pensado para o contexto de uma economia muito desenvolvida, o ELR não tem condições de ser implantado no Brasil exatamente da mesma forma que foi desenhado para os Estados Unidos, devido às especificidades da economia brasileira. No entanto, sendo feitas algumas adaptações, o programa pode ser gradativamente implantado no país, conforme as propostas que se seguem no item 5.

No caso da implantação desse sistema no Brasil precisariam ser feitas muitas modificações, tais como: grandes mudanças no sistema de transferências governamentais; um maior controle sobre a utilização das verbas que são destinadas aos estados e municípios por parte do governo federal; os tipos de cargos a serem criados; etc.

4 PROGRAMAS SIMILARES AO ELR NO BRASIL

Antes de se iniciar propriamente a adaptação do ELR para a economia brasileira, convém observar que o presente trabalho não é o primeiro a propor a utilização do Estado como empregador direto como forma de combate ao desemprego no Brasil. Pelo contrário, há em nosso país uma longa tradição histórica de utilização do Estado nesse papel. Desde o século XIX, eram constituídas as famosas “frentes de trabalho de emergência”, especialmente no Nordeste e em épocas de seca, nas quais trabalhadores recebiam um auxílio estritamente de subsistência em contrapartida ao emprego na construção e manutenção de obras públicas. Evidentemente, tratava-se de uma forma muito limi-

tada, temporária e, via de regra, mal controlada, de programa de emprego público³⁵. A tradicional manutenção excessiva de mão-de-obra em vários órgãos governamentais, prática comum nos vários níveis da Federação e especialmente em épocas de calamidades públicas, não deixa de ser uma forma deturpada da mesma idéia. Obviamente, não se deve confundir o programa ELR com nenhuma dessas formas primitivas de utilização do Estado como empregador direto.

A primeira proposta brasileira mais estruturada visando a utilização permanente do Estado como empregador de última instância data de fins do século XX. Em 1986, durante o governo Sarney, um grupo de estudos coordenado pelo professor Jaguaribe (1989) propôs um conjunto de políticas para acabar com a miséria e a pobreza extrema no Brasil até o ano 2000: o projeto “Brasil, 2000”. Dentro do contexto maior de uma ampla mudança de rumo de toda a política social, o projeto pretendia a condução da economia ao **pleno emprego**, bem como uma política de **valorização do trabalho**.

Entre outras medidas, a política de **pleno emprego** pretendia oferecer garantia de trabalho através da criação de um *Serviço Nacional* para todas as pessoas constituintes da PEA que não conseguissem emprego formal na economia, e que, bem como no ELR, estivessem desejosas e aptas para trabalhar ao salário mínimo vigente. Esses trabalhadores estariam à disposição para serem contratados pelos demais setores da economia para realizarem serviços não especializados.

Diferentemente da proposta de Wray (2003), durante o período experimental desses trabalhadores nos serviços que lhe fossem designados (empreiteiras, empresas prestadoras de serviços ao governo, empresas privadas como um todo), o programa se responsabilizaria pelos seus salários e transporte até que fossem contratados pelas empresas. Após a contratação, as empresas reembolsariam o programa. Os trabalhadores que não fossem demandados pelos demais setores, seriam empregados no Serviço Nacional a fim de trabalharem na execução de obras ou serviços públicos e em assentamentos da reforma agrária. De modo que o desemprego estrutural seria eliminado e isso também proporcionaria um aumento do nível de renda no setor informal.

Outro ponto em que o Serviço Nacional diverge do ELR é que a sua parte operacional (serviços auxiliares, técnicos e administrativos), objetivando a redução de custos, deveria funcionar como uma alternativa ao serviço militar (obedecendo à necessidade de contingência deste). Bem como no serviço militar, os jovens de dezoito a vinte e um anos com segundo grau (atual ensino médio) completo serviriam no Serviço Nacional por um período de seis meses a um ano. Além disso, o programa seria apoiado por outros órgãos e empresas públicas em todo o país.

³⁵ Há interessantes relatos, contudo, mostrando que mesmo nesse nível muito rudimentar em que foi aplicado, a geração de emprego público direto dispõe de amplo potencial inexplorado no combate à miséria e às condições precárias de trabalho e remuneração: não era incomum que os “coronéis”, preocupados com a “escassez de mão-de-obra”, se mobilizassem para propor a limitação ou eliminação das frentes de trabalho, ou mesmo a redução do benefício pago aos alistados.

A política de **valorização do trabalho**, por sua vez, consistiria numa elevação gradativa do salário mínimo real. Ao serem inseridos no *Serviço Nacional*, os trabalhadores seriam cadastrados e qualificados para assumirem postos de trabalho nos demais setores da economia conforme fossem demandados. Evidentemente, a valorização se daria à medida que o pleno emprego fosse alcançado através do Serviço Nacional, pois os trabalhadores nele inscritos receberiam salário mínimo e qualquer tentativa de burla da legislação trabalhista por parte dos capitalistas esbarraria na escassez de mão-de-obra – exatamente o mesmo mecanismo proposto por Minsky (1986) e Wray (2003), mas objetivando uma elevação real do SBSP a longo prazo e, portanto, trazendo embutido um mecanismo de redistribuição da renda em prol dos trabalhadores.

5. ADAPTANDO O ELR AO BRASIL

Para que o ELR fosse implantado no Brasil seria necessária, primeiramente, uma diretriz que estabelecesse uma idade mínima para trabalhar no programa. Pois o conceito de PEA no Brasil envolve pessoas a partir de dez anos de idade, enquanto nos Estados Unidos, segundo Blanchard (2004, p. 110), a PEA envolve pessoas a partir de dezesseis anos. Se essa medida não fosse tomada, seria possível que as famílias pobres preferissem colocar suas crianças no programa a mantê-las na escola, haja vista a garantia de renda oferecida pelo mesmo. Evidentemente, o governo deveria continuar oferecendo bolsas para estimular os jovens de baixa renda a permanecerem nas escolas, mas isso não é competência do programa.

Segundo, o Estado precisaria se transformar num grande gerador de empregos, tornando-se um grande fornecedor de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho. Obviamente, ninguém seria obrigado a trabalhar no programa, caso julgasse melhor ficar (ou permanecer) desempregado.

Terceiro, no Brasil deveria ser dada maior ênfase à qualificação da mão-de-obra. Os trabalhadores do ELR deveriam ser treinados e capacitados para atenderem a demanda do mercado de trabalho. Isso levaria à formação de um *estoque regulador de empregos* com trabalhadores qualificados e aptos para trabalhar no momento em que fossem demandados, evitando a formação de gargalos em alguns setores devido ao uso de mão-de-obra não especializada.

Como as empresas privadas e o próprio setor público convencional demandam trabalho em ordem decrescente de produtividade e estes oferecem uma margem salarial sobre o SBSP, os empregados do ELR seriam estimulados a estar sempre entre os mais produtivos e qualificados a fim de serem contratados por esses setores o quanto antes.

Em quarto lugar, evidentemente, o programa não poderia ser totalmente implantado num curto intervalo de tempo, pois é bastante dispendioso e depende da expansão da capacidade produ-

tiva da economia para isso³⁶, pois, como visto, os cortes que os outros programas sofreriam não seriam capazes de compensar o aumento de gastos por ele causado. Portanto, a princípio, seria difícil implantar o programa em todo o território nacional. Mas, à medida que aumentasse a capacidade produtiva da economia, o programa se expandiria pelas demais regiões do país até atingir sua totalidade.

Seria necessário, no entanto, se ter cautela ao escolher os primeiros municípios a serem contemplados com a implantação do programa, a fim de não gerar um processo migratório para as regiões metropolitanas. Poderia se aproveitar a oportunidade para fazer com que o processo migratório se invertesse: ao invés do fluxo ser das pequenas cidades para as grandes, seria das grandes cidades para as pequenas. Em outras palavras, o programa deveria ser iniciado nas regiões menos populosas e mais pobres do país.

E, finalmente, para evitar que o setor público deixe de contratar seus empregados convencionais, os trabalhadores do ELR não atuariam em áreas de competência dos estados ou municípios, mas prestariam serviços unicamente ao governo federal.

Obviamente, esta proposta de adaptação do ELR às especificidades da economia brasileira não é definitiva. É possível que muitas outras diretrizes precisem ser elaboradas futuramente, até porque o Brasil possui uma grande heterogeneidade entre as suas regiões. Mas, por hora, esses parecem ser os cuidados mais necessários para se evitar a geração de transtornos à economia.

6 CONCLUSÃO

Apresentou-se nesse trabalho a matriz conceitual e teórica do programa ELR elaborado por Minsky (1986) e aperfeiçoado por Wray (2003) para a economia americana; um debate teórico acerca da sua implantação tanto nos Estados Unidos (uma economia capitalista desenvolvida com baixa taxa de desemprego) quanto no Brasil (um país periférico em desenvolvimento com alta taxa de desemprego); e uma adaptação do programa à realidade nacional.

A despeito de o próprio Wray (2003, p. 206) considerar mais viável implantar o ELR primeiramente numa economia com baixa taxa de desemprego como a estadunidense – devido ao seu custo elevado, à dificuldade de construção da sua estrutura organizacional e supervisora e à possibilidade de surgirem novas propostas para amenizar o problema do desemprego – defende-se que, sendo realizadas algumas adaptações, o ELR poderia ser implantado no Brasil sem gerar transtornos à economia.

³⁶ O efeito de expansão da demanda agregada é simultâneo à implantação do programa, mas, mesmo supondo que o aumento do grau de utilização da capacidade incentive a tomada de decisões de investimento, a ampliação da capacidade produtiva ocorreria apenas mais à frente. Neste contexto, uma implementação gradual do programa permitiria uma melhor adaptação da capacidade instalada à demanda e, portanto, menor pressão sobre os preços.

Além disso, como a preocupação política com o desemprego no Brasil é bem maior que nos Estados Unidos, o interesse político em implantar um programa como este, provavelmente, seria bem mais elevado também.

A implantação do ELR não somente proporcionaria aos brasileiros uma grande melhoria na sua qualificação educacional e profissional (aumentando o nível de produtividade média da população) como geraria um significativo aumento da renda pessoal disponível, que impulsionaria o consumo, aumentando a demanda agregada, a produção real e o nível de emprego. Desse modo, mais trabalhadores seriam deslocados do *estoque regulador* do programa para os demais setores da economia. Além disso, o aumento da produtividade média dos trabalhadores provocaria um aumento contínuo da capacidade produtiva do país, permitindo um crescimento contínuo e proporcional da produção real sem provocar um processo inflacionário.

Concluiu-se, pois, que, estando o programa devidamente adaptado às especificidades da economia brasileira, ao menos do ponto vista teórico, não existem empecilhos decisivos à implantação do ELR que invalidem a hipótese adotada nesse trabalho, a de que a atuação do Estado como empregador de última instância seria capaz de eliminar o desemprego estrutural no Brasil sem gerar um processo inflacionário nem incorrer nos possíveis malefícios causados por uma política de flexibilização trabalhista.

Entretanto, algumas ressalvas devem ser feitas: a) deveria ser estabelecida uma idade mínima para trabalhar no programa; b) a ênfase em educação e qualificação profissional deveria ser maior que na proposta original de Wray (2003) para os Estados Unidos; c) o governo precisaria se tornar um grande gerador de empregos; d) o programa deveria ser implantado gradativamente, conforme a capacidade produtiva da economia se expandisse; e) a implantação não deveria começar em municípios com densidade populacional elevada para não aumentar o processo migratório; f) e os trabalhadores do programa deveriam prestar serviços unicamente ao governo federal.

Evidentemente, existem ainda muitos questionamentos a serem discutidos, mas o objetivo desse trabalho foi examinar as *condições gerais* para a aplicação do programa ELR à economia brasileira. Pretende-se em trabalhos futuros: a) estimar a população-alvo e realizar simulações acerca dos impactos macroeconômicos de diversas escolhas de valores para o SBSP, na linha do trabalho semelhante realizado para os Estados Unidos por Fullwiler (2005), que demonstrou a viabilidade técnica de instalação do ELR na economia americana; b) estudar as especificidades de cada região do país, a fim de verificar as prováveis adaptações que deveriam ser realizadas para que fosse possível implantá-lo em todo o território nacional.

Em linha com a hipótese adotada, o programa ELR, devidamente adaptado às especificidades econômicas nacionais, tem se revelado uma ousada e interessante alternativa de política econômica e social, que poderia substituir com ganhos vários os esquemas existentes. Embora inevita-

velmente dispendioso em função de sua abrangência, o programa sinaliza com a possibilidade de colaborar firme e seguramente na solução das questões sociais mais gritantes do país.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Carlos P.M. Inflação e estabilização. In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos A. (Org.). Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

BLACK, John. Oxford Dictionary of Economics. Oxford: Oxford University Press, 2. ed., 2002.

BLANCHARD, Olivier. Macroeconomia. 3.ed. São Paulo: Pearson, 2004.

FAIR, Ray. The Fair-Parke Program for the Estimation and Analysis of Nonlinear Econometric Models: user' guide. [S.l.:s.n.], 2003.

FEIJÓ, Carmem A.; CARVALHO, Paulo G.M. de. Desemprego nos países da OCDE: posições em debate. Econômica, v.1., n.2., dez. 1999.

FULLWILER, Scott T. Macroeconomic Stabilization Through Employer of Last Resort. 2005. Disponível em:<<http://www.cfeps.org>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

JAGUARIBE, Hélio et al. Brasil: reforma ou caos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LESSA, Carlos. In: WRAY, Randall L. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: UFRJ / Contraponto Editora, 2003.

LOURENÇO, André L. C. Serviço Nacional: uma proposta radical contra o desemprego e a miséria. Interface. Natal, ano 1, n.2, jul./dez. 2004.

MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

MINSKY, H. Stabilizing an Unstable Economy. New Haven: Yale University Press, 1986.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2005.

TCHERNEVA, Pavlina; WRAY, L. Randall. Is Argentina's Jefes de Hogar an Employer of Last Resort Program? 2005. Disponível em:<<http://www.cfeps.org> >. Acesso em: 22 mar. 2007.

WRAY, L. Randall. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: UFRJ / Contraponto Editora, 2003.