

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

ZORAIDE BEZERRA GOMES

**O PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA:
Sua relevância em tempos de crises financeiras
e sua aplicabilidade ao Brasil**

NATAL-RN

2009

ZORAIDE BEZERRA GOMES

O PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA:

**Sua relevância em tempos de crises financeiras
e sua aplicabilidade ao Brasil**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Dr. André Luís Cabral de Lourenço, UFRN.

NATAL-RN

2009

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Gomes, Zoraide Bezerra.

O programa empregador de última instância: sua relevância em tempos de crises financeiras e sua aplicabilidade ao Brasil / Zoraide Bezerra Gomes. - Natal, 2009.

93 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. André Luís Cabral de Lourenço.

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Economia.

1. Economia - Dissertação. 2. Programa Empregador de Última Instância - Dissertação. 3. Público-alvo - Dissertação. 4. Crise financeira - Dissertação. 5. Brasil - Dissertação. I. Lourenço, André Luís Cabral de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 338.1(81)

ZORAIDE BEZERRA GOMES

O PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA:

**Sua relevância em tempos de crises financeiras
e sua aplicabilidade ao Brasil**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Dr. André Luís Cabral de Lourenço, UFRN.

Aprovada em _____ / _____ / _____ .

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. André Luís Cabral de Lourenço
UFRN

Prof. Dr. Antônio Carlos Macedo e Silva
UNICAMP

Prof. Dr. Marconi Gomes Silva
UFRN

*Ao professor André Lourenço, que é o grande responsável pelas
minhas realizações acadêmicas.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, porque sem ele eu não teria forças para lutar pela realização dos meus sonhos.

Aos meus familiares e amigos, por todo o incentivo que têm me dado em minha trajetória acadêmica.

À Associação de Assistência à Fibrose Cística do Rio Grande do Norte. De modo especial, à Dra. Vera Maria Dantas e à Dra. Cléia Teixeira do Amaral, por terem me ajudado a conviver melhor com os limites físicos que a minha condição de saúde me impõe.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Economia. Em especial, ao Prof. João Matos, a quem devo praticamente todo o meu conhecimento na área de metodologia de trabalhos científicos.

A todos os colegas do mestrado, pelo incentivo e pela solidariedade.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo suporte técnico e financeiro que me concedeu.

EPÍGRAFE

O problema político é desenvolver uma estratégia para o pleno emprego que não leve à instabilidade, inflação e desemprego. O principal instrumento de tal política é a criação de uma demanda infinitamente elástica por trabalho a um salário de piso ou mínimo que não dependa das expectativas de longo e curto prazo dos negócios. Como somente o governo pode separar a oferta de emprego da lucratividade de contratar trabalhadores, a demanda infinitamente elástica de trabalho precisa ser criada pelo governo.

(MINSKY, 1986, p. 308)

RESUMO

A presente dissertação objetiva dar prosseguimento a um trabalho realizado anteriormente acerca das propriedades do programa empregador de última instância (ELR) que seriam capazes de promover uma completa eliminação do desemprego involuntário da economia, tanto do desemprego gerado por problemas estruturais quanto por problemas conjunturais, como a presente crise financeira mundial. Além disso, pretende-se aprofundar o estudo acerca da aplicabilidade desse programa à economia brasileira, estimando a sua população-alvo potencial no país e o custo com remuneração dos trabalhadores. Apresentou-se a matriz teórico-conceitual do programa ELR e um debate acerca da sua viabilidade econômica; as propriedades do programa que o tornam mais eficiente do que as políticas monetárias e fiscais (PMFs) no combate ao desemprego involuntário em tempos de crises financeiras; um estudo sobre a sua aplicabilidade às especificidades sócio-econômicas do Brasil e uma estimativa da sua população-alvo potencial e do custo anual com remuneração dos trabalhadores no país, como um todo, e no caso específico da região Nordeste e do estado do Rio Grande do Norte.

Palavras-Chave: empregador de última instância; população-alvo; custo anual com remuneração; crises financeiras.

ABSTRACT

This dissertation aims to continue the work developed previously concerning the properties of the employer of last resort program (ELR) that would be able to promote a complete elimination of the involuntary unemployment from the economy, so much of the unemployment generated by structural problems as for problems of the conjuncture, as the present world financial crisis. Besides, it intends to deepen the study concerning the applicability of that program to the Brazilian economy, estimating their potential target population in the country and the cost with the workers' remuneration. It was presented the ELR theoretical-conceptual structure and a debate concerning their economic viability; the program properties that turn it more efficient than the monetary and fiscal policies (PMFs) in the fight against involuntary unemployment in times of financial crises; a study on its applicability to the Brazilian socioeconomic specificities and an estimate of their potential target population and of the annual wage cost in the country, as a whole, and in the specific case of the Northeast region and of the state of Rio Grande do Norte.

Key Words: employer of last resort; target population; annual wage cost; financial crisis.

LISTA DE QUADROS

Quadro 2.1: Taxa de desemprego nos países da OCDE (Outubro de 2008 – Março 2009).....	44
Quadro 3.1: Percentual de pessoas subocupadas, em 2005, por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas em todos os trabalhos.....	69
Quadro 3.2: Dados amostrais e populacionais extraídos da PNAD-2005.....	72
Quadro 3.3: Primeira seleção e contagem da população-alvo amostral do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir dos dados da PNAD_2005.....	72
Quadro 3.4: Primeira estimacão da população-alvo efetiva do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolação dos dados da PNAD_2005.....	73
Quadro 3.5: Segunda estimacão da população-alvo do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolação dos dados da PNAD_2005.....	74
Quadro 3.6: Valores liquidados pelo MTE com a execução dos principais programas do SPETR em 2005 (em R\$ bilhões).....	76
Quadro 3.7: Estimacão do custo anual com remuneraçao dos trabalhadores do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolação dos dados amostrais da PNAD-2005.....	79
Quadro 3.8: Estimacão do custo anual com remuneraçao dos trabalhadores do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolação dos dados amostrais da PNAD-2005, considerando-se como população-alvo apenas as pessoas desocupadas a partir de 16 anos.....	80

LISTA DE SIGLAS

- DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Sócio Econômicos.
- EBSP – Emprego Básico do Setor Público.
- ELR – Employer of last resort (empregador de última instância).
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego.
- NAIRU – Non accelerating inflation rate of unemployment (Taxa de desemprego não aceleradora da inflação).
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho.
- PEA – População Economicamente Ativa.
- PIA – População em Idade Ativa.
- PIB – Produto Interno Bruto.
- PMFs – Políticas monetárias e fiscais.
- SBSP – Salário Básico do Setor Público.
- SINE – Sistema Nacional de Emprego.
- SPETR – Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA: Sua matriz teórico-conceitual e um debate acerca da sua viabilidade econômica	18
1.1 INTRODUÇÃO.....	18
1.2 O PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA (ELR).....	21
1.3 O DEBATE SOBRE A VIABILIDADE ECONÔMICA DO ELR.....	26
1.4 CONCLUSÃO.....	33
2 COMBATE AO DESEMPREGO EM TEMPOS DE CRISES FINANCEIRAS ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DO ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA	35
2.1 INTRODUÇÃO.....	35
2.2 A APLICABILIDADE DA TEORIA MINSKYANA DA INSTABILIDADE FINANCEIRA À CRISE ECONÔMICA ATUAL.....	38
2.3 A (IN)EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS MONETÁRIAS E FISCAIS NO COMBATE AO DESEMPREGO CAUSADO POR CRISES FINANCEIRAS.....	42
2.4 O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA: Uma alternativa de política econômica.....	49
2.5 CONCLUSÃO.....	51
3 A APLICABILIDADE DO PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA AO BRASIL: População-alvo potencial e custo com remuneração dos trabalhadores	54
3.1 INTRODUÇÃO.....	54
3.2 UM PROGRAMA ELR NO BRASIL?.....	58
3.3 ADAPTANDO O ELR ÀS ESPECIFICIDADES NACIONAIS.....	64
3.4 ESTIMAÇÃO DA POPULAÇÃO-ALVO POTENCIAL E DO CUSTO ANUAL COM REMUNERAÇÃO DOS TRABALHADORES DO ELR NO BRASIL: Um recorte para a região Nordeste e o estado do Rio Grande do Norte.....	67

3.4.1 Estimação da população-alvo do ELR.....	70
3.4.2 Estimação do custo com remuneração dos trabalhadores.....	75
2.5 CONCLUSÃO.....	80
CONCLUSÃO.....	85
REFERÊNCIAS.....	90

INTRODUÇÃO

A presente dissertação se fundamenta na visão pós-keynesiana de Minsky (1986) e Wray (2003) acerca da política mais adequada para combater o desemprego involuntário em economias capitalistas sem as desestabilizar, seja este desemprego originado por motivos estruturais ou conjunturais, como a atual crise financeira.

Os economistas do “novo consenso” (novos-keynesianos) consideram que o desemprego estrutural se deve à rigidez dos salários e preços, a qual, supostamente, obriga as economias a manterem uma taxa natural de desemprego alta o suficiente para reduzir o poder de barganha dos trabalhadores a fim de que eles sejam forçados a aceitar o salário real implícito no processo de formação de preços. Nessas circunstâncias, esses economistas acreditam que reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores para cada nível de emprego, através de uma política de flexibilização da legislação trabalhista, seria possível reduzir este tipo de desemprego da economia a ponto de, no limite, eliminá-lo.

Entretanto, a heterodoxia considera que tal flexibilização poderia trazer problemas ainda maiores para a sociedade e não resolver o problema, visto que, de acordo com Keynes (1983, cap. 19) e Kalecki (1987), desencadearia também vários efeitos desequilibradores, como uma redistribuição de renda dos trabalhadores para os capitalistas (reduzindo a propensão média da economia a consumir) e uma redução do nível de investimento da economia, devido à redução da eficiência marginal do capital gerada por expectativas de reduções de preços no futuro. Tais efeitos, ao reduzirem a demanda agregada, afetariam negativamente a produção e o emprego, de modo que, ao invés de melhorar, as políticas em questão poderiam piorar ainda mais o desemprego.

É consenso entre os economistas heterodoxos pós-keynesianos, que o desemprego estrutural não se deve à rigidez de preços e salários, mas ao descompasso existente entre o crescimento da disponibilidade de mão-de-obra e o crescimento da economia, liderada esta última pelo crescimento da demanda.

Essa visão acerca das causas do desemprego estrutural é compatível com outros modelos de crescimento restringido por insuficiência de capital, tais como o de Smith (1817), Ricardo (1817), Marx (1888), Harrod (1939) e Domar (1946). Contrariamente aos modelos ortodoxos, como o de Solow (1956), esses modelos não supõem que a flexibilidade de salários e preços seja capaz de fazer com que as técnicas de produção sejam escolhidas de

modo a eliminar a escassez crônica de capital (ou de excesso crônico de mão-de-obra), que parece ser a causa do desemprego estrutural.

Apesar de haver um consenso dentro da linha pós-keynesiana quanto à origem do desemprego estrutural, os economistas se dividem acerca da política mais adequada para combater este problema. Alguns colocam que a solução seria promover a aceleração do crescimento econômico através da expansão da demanda agregada. Entretanto, os pré-requisitos para a realização desse tipo de política são difíceis de serem atingidos e sustentados, de modo que mesmo nas fases mais expansivas dos ciclos econômicos, milhões de trabalhadores continuam involuntariamente desempregados.

Na verdade, programas de aceleração do crescimento não parecem adequados para combater o problema do desemprego estrutural, pois podem causar problemas de balanço de pagamentos e, portanto, gerar pressões inflacionárias. Mesmo que essas políticas de aceleração fossem sustentáveis, pelo menos no caso dos países pobres, elas demorariam significativamente a fazer o estoque de capital aumentar o suficiente para absorver toda a força de trabalho involuntariamente desempregada e, durante esse tempo, os males do desemprego e do subemprego continuariam sendo sentidos pela sociedade.

Diante disso, alguns economistas pós-keynesianos acreditam que somente a atuação do Estado como empregador de última instância poderia eliminar completamente esse tipo de desemprego da economia. Em linhas gerais, a proposta – desenvolvida inicialmente por Minsky (1986) e aperfeiçoada por Wray (2003) – é que o Estado implante um programa no qual ofereça permanentemente um emprego básico do setor público (EBSP) a todas as pessoas que estejam aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, denominado salário básico do setor público (SBSP). Esses trabalhadores ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou pelo setor público convencional num estoque regulador de empregos.

Como será visto, a política do ELR não somente parece proporcionar melhores resultados no combate ao desemprego involuntário de ordem estrutural do que a flexibilização do mercado de trabalho, como também parece mais eficiente do que as políticas monetárias e fiscais (PMFs) no combate ao desemprego involuntário gerado por motivos conjunturais, como crises financeiras.

Em momentos de crises, se os países não possuírem mecanismos políticos, legais ou, mesmo, culturais, que impeçam as empresas de dispensarem seus empregados devido à queda do nível de produção, há uma forte tendência de crescimento do desemprego involuntário e do subemprego, haja vista que, segundo Robinson (1936), em economias que não possuem

programas significativos de subsídio aos desempregados, o subemprego surge como único meio para que as pessoas excluídas do mercado de trabalho sobrevivam.

Como, genericamente, os países não têm mecanismos eficientes para impedir um aumento significativo do desemprego no setor formal nas fases recessivas dos ciclos econômicos, parece inevitável que o desemprego involuntário e o subemprego aumentem nessas fases, provocando uma queda da renda dos trabalhadores e, portanto, diminuindo o consumo das famílias. Isto reforça a queda da demanda agregada, reduzindo ainda mais o nível de atividade econômica e agravando o problema do desemprego.

Desde que a presente crise se instalou, os governos vêm utilizando políticas monetárias e fiscais (PMFs) com o intuito de reconduzir as taxas de crescimento da produção e do emprego das economias aos seus valores pré-crise e, conseqüentemente, combater o aumento do desemprego involuntário. Entretanto, estas políticas não parecem apresentar ainda resultados significativos.

Dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009), mostram que, entre março de 2008 e março de 2009, a taxa de desemprego nos seus trinta países-membros aumentou em média 2 pontos percentuais. Nos Estados Unidos, onde a crise foi originada, esse aumento foi bem maior.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (2009), a atividade econômica em países como China, Índia e Rússia têm diminuído. No Brasil, dados do IPEADATA (2009) mostram que a taxa de crescimento da ocupação na indústria entrou numa trajetória de declínio em setembro de 2008, registrando valores negativos nos meses de março e abril do presente ano.

Conforme será argumentado, as PMFs, usualmente postas em prática pelos governos diante de quadros recessivos, possuem limitações que as impedem de combater com eficiência o desemprego involuntário gerado em momentos de crises.

Esta dissertação foge ao formato tradicional, pois, seus capítulos correspondem a três artigos, que, apesar de tratarem sobre um mesmo tema – a atuação permanente do Estado como empregador de última instância – são relativamente autônomos entre si.

Objetiva-se dar continuidade a um trabalho anterior¹, no sentido de aprofundar o estudo acerca das propriedades do programa ELR que promoveriam uma completa eliminação do desemprego involuntário da economia, tanto do de ordem estrutural quanto do gerado por problemas conjunturais como a presente crise financeira. Ademais, pretende-se avançar no

¹ Vide Gomes (2007).

estudo acerca da aplicabilidade desse programa às especificidades sócio-econômicas do Brasil, estimando a sua população-alvo potencial no país e o custo com remuneração dos trabalhadores.

No Capítulo 1 – que corresponde ao artigo intitulado “O Programa Empregador de Última Instância: sua matriz teórico-conceitual e um debate acerca da sua viabilidade econômica” – faz-se uma recapitulação dos principais pontos desenvolvidos no referido estudo, apresentando-se o arcabouço teórico-conceitual do ELR e realizando-se uma discussão acerca da sua viabilidade econômica.

Fundamentado nas conclusões obtidas no primeiro capítulo quanto à viabilidade econômica da implantação do ELR, o Capítulo 2 – que se refere ao artigo “Combate ao Desemprego em Tempos de Crises Financeiras através da Atuação do Estado como Empregador de Última Instância” – tomando como base a premissa de que a instabilidade financeira é uma característica endógena do capitalismo que tende a gerar crises econômicas e diante das limitações das PMFs para promoverem uma retomada da atividade econômica e do crescimento do emprego aos valores vigentes antes da instalação dessas crises, apresenta as propriedades do ELR que evitariam, quando o programa estivesse plenamente instalado, um aumento do desemprego involuntário nas fases recessivas dos ciclos econômicos.

Nesse capítulo, apresenta-se um breve estudo da aplicabilidade da teoria minskyana da instabilidade financeira à crise econômica atual; as limitações das PMFs que as impedem de serem eficientes no combate ao desemprego involuntário causado por problemas conjunturais como crises financeiras; bem como as propriedades do ELR que, além de promoverem uma completa eliminação do desemprego estrutural da economia, impediriam o surgimento de desemprego involuntário nas fases recessivas dos ciclos econômicos.

Dada a apresentação dessas propriedades do programa, que o fazem um potencial substituto para a maioria das políticas voltadas ao combate do desemprego e a necessidade no Brasil de uma política eficiente no combate ao desemprego involuntário que assola a economia, o Capítulo 3 – correspondente ao artigo “A Aplicabilidade do Programa Empregador de Última Instância ao Brasil: população-alvo potencial e custo com remuneração dos trabalhadores” – estuda a aplicabilidade do ELR à economia brasileira; apresenta uma proposta para adaptá-lo às especificidades sócio-econômicas nacionais; e estima a sua população-alvo potencial no país, como um todo, e nordestina e potiguar, em particular, bem como o custo anual com a remuneração dos trabalhadores do programa.

Vale salientar que, nas estimações realizadas, seguiu-se o critério precaucional estabelecido por Fullwiler (2005), no sentido de superestimar o número de pessoas que

poderiam recorrer ao emprego oferecido pelo ELR e, portanto, o custo anual com a remuneração desses trabalhadores. Desse modo, considerou-se que o programa não causaria efeitos aceleradores e multiplicadores sobre a economia e que o Estado passaria a empregar instantaneamente todas as pessoas que apresentassem indícios de que estariam aptas e dispostas a trabalhar a um SBSP fixado igual ao salário mínimo vigente no momento da implantação do programa. Outra intenção de se captar o maior número de pessoas que poderiam recorrer ao EBSP foi mostrar a dimensão do problema do desemprego estrutural no país e, com isso, justificar a necessidade de uma nova política econômica que seja de fato eficiente para combatê-lo.

Também é importante mencionar que os dados utilizados pra realizar as estimações foram os da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) referente ao ano de 2005, que era a última PNAD publicada no início desta pesquisa. Desse modo, quando estas estimações foram feitas, não se tinha uma crise econômica instalada no mundo, gerando um aumento significativo do desemprego global.

O capítulo segue a seguinte estrutura: inicialmente, apresenta-se a metodologia utilizada para estimar a população-alvo e o custo anual com remuneração dos trabalhadores do ELR na economia brasileira como um todo, na região Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte; em seguida, estima-se a população-alvo do programa nesses níveis geográficos; e, finalmente, estima-se o custo anual com remuneração dos trabalhadores.

Ao final deste trabalho, estão sumarizadas as conclusões acerca das hipóteses adotadas em cada capítulo bem como as limitações apresentadas pelos mesmos. Ademais, apresentam-se encaminhamentos para a elaboração de trabalhos futuros que visem sanar tais limitações.

CAPÍTULO 1

O PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA: Sua matriz teórico-conceitual e um debate acerca da sua viabilidade econômica

1.1 INTRODUÇÃO

Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego (Declaração Universal dos Direitos Humanos, Art. XXIII, inciso 1).

Seria possível, através da atuação permanente do Estado como empregador de última instância (ELR²), eliminar todo o desemprego involuntário das economias capitalistas, inclusive o de ordem estrutural, sem desestabilizá-las? A solução proposta pelos economistas do “novo consenso”³ para combater esse problema sem provocar instabilidade econômica seria uma política de flexibilização do mercado de trabalho que, através da modificação dos aspectos institucionais que afetam o poder de barganha dos trabalhadores na negociação dos salários nominais (ex: redução do seguro-desemprego, do salário mínimo, das transferências governamentais para pessoas de baixa renda, etc.), permitisse um equilíbrio mais rápido e automático do mercado de trabalho e, no limite, a eliminação desse tipo de desemprego.

Tais economistas acreditam que, reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores para cada nível de emprego através dessa política, seria possível reduzir o desemprego estrutural da economia a ponto de eliminá-lo quando o mercado de trabalho estivesse equilibrado.

No entanto, Keynes (1983, cap. 19) e Kalecki (1987) consideram que tal flexibilização poderia trazer problemas ainda maiores para a sociedade e não ter efeitos tão equilibradores quanto se pretende, visto que, além das conseqüências supostamente equilibradoras, desencadearia também vários efeitos desequilibradores sobre o mercado de trabalho.

² ELR: do inglês, *employer of last resort*.

³ Visão novo-keynesiana: vertente hegemônica da teoria econômica ortodoxa que domina a condução da política econômica na grande maioria das economias. Essa vertente admite até mesmo outras soluções teóricas para o problema do desemprego estrutural (como reduções de *markups*, substituição da tributação indireta pela direta, entre outras de caráter mais heterodoxo), entretanto, a flexibilização trabalhista é via de regra considerada a política mais eficaz.

Como exemplos de efeitos desequilibradores, esses autores citam que tal flexibilização, ao reduzir os salários nominais, provocaria uma redistribuição de renda dos trabalhadores para os capitalistas, os quais 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; e, ao reduzir o nível geral 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.

Mesmo considerando (para mero efeito de raciocínio) que os efeitos equilibradores fossem preponderantes, o processo de reequilíbrio no mercado de trabalho após um choque de natureza recessiva, por exemplo, poderia ocorrer tão lentamente que nunca se tornaria efetivo, ou seja, o desemprego estrutural poderia nunca ser totalmente eliminado. Isto porque freqüentemente tais choques (de demanda, de oferta, externos, etc.) alteram o nível de emprego, afastando-o daquele que seria compatível com a eliminação do desemprego. E como o processo de ajuste automático do mercado de trabalho, atribuído à flexibilização de salários, acontece (na melhor das hipóteses) com muita lentidão, antes que as forças de mercado conseguissem eliminar o desemprego resultante, o nível de emprego já teria sido alterado novamente. Desse modo, o mecanismo de ajuste automático não seria eficaz para eliminar o desemprego.

É importante frisar também que, ainda que na teoria os economistas do *novo consenso* defendam que a flexibilização do mercado de trabalho seja neutra do ponto de vista distributivo⁴, 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 capital.⁵

Vertentes mais keynesianas, por sua vez, parecem confiar na capacidade de políticas de aceleração do crescimento para eliminar o desemprego estrutural. Entretanto, enquanto a economia não cresce o suficiente para incorporar toda a mão-de-obra desempregada, apóiam programas paliativos de transferência de renda.

⁴ Vide Blanchard (2004, p.123). O argumento consiste em afirmar que, com o abandono da hipótese neoclássica tradicional de produtividade marginal decrescente do trabalho no curto prazo, a função demanda por trabalho se tornaria horizontal. Neste contexto, a ampliação da oferta de trabalho decorrente da flexibilização das regras trabalhistas produziria uma redução da taxa de desemprego de equilíbrio de longo prazo (NAIRU) sem redução do salário real de equilíbrio de longo prazo.

⁵ 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).

Como, porém, os pré-requisitos necessários para a realização de tais políticas de crescimento são difíceis de serem alcançados e sustentados por muito tempo – a saber: alcance e sustentação de posições de poder político; manejo adequado da política econômica para gerar um processo de crescimento sustentado (inclusive em termos ambientais) e não-inflacionário; alcance e sustentação de uma taxa de crescimento suficientemente elevada, para evitar a recomposição do contingente de desempregados que o próprio crescimento pode ensejar através da elevação da taxa de crescimento da produtividade do trabalho⁶; existência de um cenário internacional compatível com tais taxas de crescimento – o seu resultado no combate ao problema tem sido insuficiente, pois, mesmo no auge dos ciclos econômicos nos países desenvolvidos, milhões de trabalhadores permanecem involuntariamente desempregados (PIGEON e WRAY, 1998). É evidente que esse quadro se agrava significativamente nos países periféricos.

A hipótese de partida adotada no presente capítulo, em conformidade com o pensamento de Minsky (1986) e Wray (2003), é que, se Estado passar a atuar permanentemente como ELR nas economias capitalistas, o desemprego estrutural poderá ser totalmente eliminado sem desestabilizá-las.

Em linhas gerais, a política do ELR consiste na criação de um estoque regulador de empregos por parte do Estado, o qual assumiria a responsabilidade de contratar todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar. Estas passariam a contar com um emprego básico do setor público (EBSP) que lhes daria direito a um salário básico do setor público (SBSP) pré-fixado em termos nominais, tal qual o salário mínimo, além de certos direitos trabalhistas básicos. Os trabalhadores poderiam receber ofertas para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público convencional, mas não seriam obrigados a aceitá-las.

Por um lado, ao empregar todos os trabalhadores dispostos e aptos a trabalhar, tal política permitiria atingir o pleno emprego de fato. Por outro lado, proporcionaria uma maior estabilidade econômica, pois ajudaria a estabilizar os salários dos outros trabalhadores que não pertencessem ao programa, visto que os trabalhadores do *estoque regulador* seriam potenciais substitutos para os dos demais setores.

Evidentemente, essa política não objetiva substituir os tão necessários programas de investimento público em infra-estrutura sócio-econômica, nem tampouco fornecer mão-de-obra barata aos governos.

⁶ Conforme a “lei de Verdoorn” (1949). Vide também Kaldor (1967).

Com o intuito de apresentar uma alternativa de política econômica de fato eficiente no combate ao desemprego estrutural, objetiva-se apresentar, em linhas gerais, a estrutura conceitual e teórica geral do programa ELR e realizar um debate acerca da sua viabilidade econômica.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória, que, conforme Arretche (1998), teve como principal delineamento, a pesquisa de avaliação política, posto que realizou-se uma avaliação da concepção teórica do ELR a fim de julgá-lo como capaz ou não de eliminar o desemprego estrutural das economias capitalistas.

O capítulo está dividido em três itens além desta introdução: o item 1.2 compreende o arcabouço conceitual e teórico do programa ELR, tal qual foi elaborado para os Estados Unidos; no item 1.3, apresenta-se um debate acerca da política do programa com o intuito de esclarecer possíveis questionamentos acerca da sua implantação; o item 1.4 resume as conclusões acerca da hipótese adotada.

1.2 O PROGRAMA *EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA* (ELR)

A atuação do Estado como gerador de emprego direto nas fases recessivas dos ciclos econômicos não é uma idéia nova. No século passado, vários programas foram implantados nesse sentido, principalmente nos anos 1930 devido à Grande Depressão. Dentre eles, os mais importantes foram o *New Deal* (sob Roosevelt) nos Estados Unidos e o programa nazista de obras civis (1933-36) na Alemanha.

Segundo Lourenço (2004), há atualmente formas diferenciadas de geração de emprego, algumas através de políticas macroeconômicas expansionistas, outras através dos próprios processos de organização social e cultural. Por exemplo, no Japão por uma questão cultural, até o final dos anos 1980, as grandes empresas privadas não demitiam seus funcionários em fases de recessão econômica; na China, empresas estatais são mantidas inchadas para manter uma ampla camada da população empregada; a Europa e o Japão concedem elevados subsídios à agricultura de pequena propriedade para reduzir o desemprego, o inchaço metropolitano e os problemas sociais decorrentes.

O programa ELR proposto por Wray (2003) também atribui ao Estado o papel de empregador direto. Entretanto, diferentemente dos programas supracitados, não objetiva combater o desemprego somente em fases de recessão econômica, mas permanentemente.

Ademais, não pretende atribuir tal combate a aspectos culturais ou similares, pois considera que isso seria insuficiente para eliminar o problema. As políticas atuais que mais se aproximam dessa proposta são as que estão sendo implementadas na Argentina (*Jefes de Hogar*⁷) e na Índia (*India's Maharashtra Employment Guarantee Scheme*⁸), que são formas limitadas do ELR.

No entanto, segundo Wray (2007), as limitações apresentadas por essas políticas impedem que elas venham a surtir os mesmos efeitos sócio-econômicos que a proposta original do programa proporcionaria.

Seguindo essa linha de geração de emprego direto pelo Estado, o programa proposto inicialmente por Minsky (1986, cap. 13) e posteriormente desenvolvido por Wray (2003) consiste na atuação do Estado como empregador de última instância. Como visto, o Estado passaria a oferecer permanentemente 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).

Os trabalhadores do ELR ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público convencional. Contudo, não seriam obrigados a aceitar qualquer outro emprego que lhe fosse oferecido, poderiam se manter no programa por tempo indefinido. No entanto, para que o programa não se transforme em uma versão disfarçada dos programas de renda mínima, alguns requisitos mínimos de disciplina e desempenho no trabalho seriam estabelecidos, e os trabalhadores que insistissem na violação continuada de tais normas deveriam ser desligados (WRAY, 2003, p. 148).

Ainda segundo Wray (2003, cap. 6), as atividades desenvolvidas pelos trabalhadores do programa deveriam ser aquelas que não são normalmente executadas pelas empresas que visam lucro, a fim de evitar a geração de um processo de concorrência com o setor privado.

Dentre outras atividades, os empregados poderiam atuar na restauração e construção de infra-estrutura pública; na expansão ou criação de serviços públicos como reciclagem e reflorestamento; como acompanhantes de idosos, doentes e deficientes; assistentes de classe de escola pública; inspetores de segurança; servidores de limpeza; supervisores de obras de restauração de casas de pessoas de baixa renda; etc. Muitos desses serviços certamente reduziriam os custos no setor privado, principalmente aqueles relacionados à restauração ou construção de infra-estrutura.

⁷ Vide Tcherneva e Wray (2005).

⁸ Vide Wray (2007).

Uma vez que o ELR estivesse plenamente instalado, suas características fariam com que benefícios econômicos e sociais significativos fossem alcançados.

Primeiramente, o desemprego estrutural seria totalmente eliminado da economia e, portanto, seriam eliminados todos os efeitos negativos dele decorrentes⁹. É certo que o tamanho do programa implicaria uma implantação gradativa, contudo, de acordo com Minsky (1986, p. 310), quando o programa estiver totalmente instalado deverá englobar diversos tipos de ocupação e possuir uma cobertura geográfica abrangente o suficiente para disponibilizar renda para todos que quiserem trabalhar no programa.

Segundo, o programa reduziria significativamente a precariedade da remuneração e promoveria um maior cumprimento da legislação trabalhista. Como os trabalhadores ficariam livres para escolher entre o ELR e outras propostas de trabalho, os empregadores para contratá-los – ou não perdê-los para o programa – seriam obrigados, pela pressão da concorrência com o programa, a manter os salários com uma margem sobre o SBSP e a respeitar os direitos dos trabalhadores, como previdência, férias, décimo terceiro, pagamento de hora-extra, etc.

Assim, os demais empregos da economia teriam que respeitar às leis trabalhistas tanto quanto o EBSP e o SBSP seria de fato o salário mínimo a ser pago a todos os trabalhadores da economia (a menos que eles quisessem trabalhar a um salário menor do que este, o que parece improvável). A concorrência no mercado de trabalho operaria a favor dos trabalhadores trazendo-lhes vantagens sociais – a redução (e até a eliminação) da miséria absoluta e a melhoria da qualidade de vida de grande parte da população – pois os empregadores disputariam força de trabalho com o ELR. Evidentemente, quanto maior o SBSP, e quanto melhores as condições de trabalho oferecidas no programa, mais significativas seriam tais vantagens.

Terceiro, o programa promoveria maior estabilidade de preços ao mesmo tempo em que eliminaria o desemprego estrutural. Como o SBSP seria fixado em termos nominais, proporcionaria uma maior estabilidade de preços, pois ajudaria a estabilizar os salários dos outros trabalhadores não pertencentes ao programa. Tal estabilização ocorreria porque os trabalhadores do ELR formariam um *estoque regulador* que forneceria potenciais substitutos para os demais trabalhadores da economia.

⁹ 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.

Sempre que os empregados do setor privado tentassem barganhar salários nominais superiores à diferença de produtividade em relação aos trabalhadores do programa¹⁰, os capitalistas poderiam demiti-los e contratar os trabalhadores do *estoque regulador* a um salário nominal ligeiramente superior ao SBSP.

Evidentemente, os salários daqueles trabalhadores que não fizeram parte do programa poderiam permanecer acima do SBSP, mas o mecanismo acima citado os impediria de ultrapassar o diferencial de produtividade.

O SBSP deveria ser mantido fixo pelo maior tempo possível, pois os outros salários – e, portanto, os preços – da economia seriam determinados em sua função. Porém, assim como existem atualmente pressões políticas para aumentar o salário mínimo, também existiriam para aumentar o SBSP, pois o índice geral de preços provavelmente não seria mantido constante.

Quando esse índice sofresse tendências significativas de aumento, haveria pressões para que o SBSP fosse reajustado pela inflação para evitar uma perda real de poder de compra no decorrer do tempo. Isso faria com que outros salários e preços também fossem reajustados, mas, desde que esses reajustes não se dessem com muita frequência, isso não geraria por si só 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 menores ou iguais ao SBSP provavelmente obteriam um aumento pontual de salários¹¹ e, portanto, os preços dos bens por eles produzidos também aumentariam. Entretanto, de acordo com a visão pós-keynesiana, esse aumento não seria considerado como inflação nem como aceleração inflacionária, pois não provocaria um aumento contínuo de um índice de preços^a menos que já houvesse inflação significativa e indexação plena dos salários na economia, inclusive do próprio SBSP.

De acordo com as simulações de Fullwiller (2005, p. 36) acerca da implantação do ELR na economia estadunidense – baseadas no modelo macroeconômico de Fair (2003) – o programa de fato não geraria um processo inflacionário, mas apenas um choque inflacionário rápida e automaticamente revertido devido a ao fato de que o SBSP serviria de “âncora” para os demais preços da economia. Desse modo, a inflação certamente poderia continuar, mas não seria provocada pela política de eliminação do desemprego estrutural e, após o impacto

¹⁰ Pois teriam seu poder de barganha aumentado devido à eliminação do desemprego estrutural promovida pelo programa ELR.

¹¹ Visto que, se não concedessem tal aumento, os empregadores perderiam mão-de-obra para o programa.

inicial, poderia até mesmo ser reduzida, visto que o eventual crescimento inflacionário dos salários seria contido.

Segundo a avaliação de Wray (2003), a política do ELR não seria mais inflacionária que a do sistema atual, que conta com o desemprego e o excesso de capacidade produtiva para frear aumentos de salários e preços. Atualmente, os desempregados perdem produtividade continuamente durante o período em que ficam inativos, aumentando os custos de recontração e reduzindo a capacidade produtiva da economia¹².

Diferentemente dos atuais programas de transferência de renda para desempregados, os trabalhadores do programa precisariam estar aptos para o trabalho para obterem renda. Assim, o estoque regulador do ELR ofereceria trabalhadores mais empregáveis que o contingente atual de desempregados¹³.

No ELR, os empregados do EBSP seriam pagos para trabalhar, de forma que não perderiam produtividade. Ao contrário, até poderiam se tornar mais produtivos, o que 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, os trabalhadores do programa melhorariam a sua qualificação educacional e profissional através de cursos ministrados durante uma parte da sua carga horária. Essa política provocaria, portanto, um aumento da oferta agregada, tornando-a menos inflacionária que a política atual. Além, evidentemente, do fato de o programa promover a estabilização dos salários nominais.

Um quarto benefício gerado pelo programa seria a sua significativa colaboração para o 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 os ciclos econômicos fossem menos pronunciados, pois o estoque regulador de empregos aumentaria e diminuiria anticiclicamente.

Em caso de uma retração no mercado de trabalho, os trabalhadores demitidos entrariam no ELR, provocando um aumento do gasto governamental, de modo a amortecer a recessão. E, se ocorresse uma expansão econômica por um motivo qualquer, os trabalhadores do estoque regulador seriam demandados, fazendo com que reduzisse o gasto governamental com o programa, freando a demanda agregada.

¹² Mesmo que o gasto social com os desempregados impeça que a demanda agregada se reduza muito, praticamente nada é feito para aumentar a oferta agregada, isto é, a capacidade produtiva da economia.

¹³ 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.

Dessa maneira, o gasto público oscilaria automaticamente de forma anticíclica, reforçando significativamente o funcionamento dos estabilizadores fiscais automáticos, ajudando, portanto, a conter as grandes flutuações cíclicas tão prejudiciais às 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 cairia¹⁴, pois os trabalhadores mais produtivos tenderiam a ser contratados pelos setores privado e público não-ELR. E, quando a demanda agregada diminuísse, aumentaria a produtividade dos trabalhadores do programa, pois os demitidos pelos demais setores (supostamente de produtividade mais elevada) seriam absorvidos pelo seu estoque regulador de empregos. Desse modo, quanto menor a demanda agregada, maior a produtividade média dos trabalhadores do ELR e vice-versa.

Em suma, a política do ELR provavelmente não causaria um processo inflacionário na economia, mas apenas saltos do nível de preços: a) quando o programa fosse implantado; e b) sempre que o SBSP fosse aumentado. A produtividade dos trabalhadores do seu estoque regulador de empregos seria conservada e até aumentada, contrariamente ao que acontece com os desempregados, que perdem produtividade com o passar do tempo. Ademais, o programa aumentaria a estabilidade dos demais salários através da fixação do SBSP para o trabalho do seu estoque regulador, trabalho esse que seria um potencial substituto para o trabalho mais qualificado e melhor remunerado.

1.3 O DEBATE SOBRE A VIABILIDADE ECONÔMICA DO ELR

Conhecendo-se agora a estrutura conceitual e teórica do ELR, parte-se para o debate acerca da viabilidade econômica da implantação desse programa. 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 idéias neles contidas. O próprio Wray (2003, p. 147 e seguintes) provê um útil e possivelmente exaustivo

¹⁴ A idéia de Wray (2003) de que a produtividade média do trabalho tenha um comportamento anti-cíclico é questionada por vários autores, como Kalecki (1987, p. 102); Godley e Lavoie (2007, p. 383) chegam a propor a hipótese inversa, de que o comportamento da produtividade seja pró-cíclico no curto prazo e acíclico no longo prazo. Por conseqüência, as (poucas) conclusões decorrentes dessa hipótese constituem a parte mais questionável do programa.

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 vice-versa. 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 aceito¹⁵. Os salários nominais seriam assim impedidos de crescer mais rapidamente que a inflação e de disparar uma espiral preços-salários.

Desse modo, para a vertente novo-keynesiana, a taxa de desemprego não poderia ser inferior a essa taxa natural sem gerar inflação crescente. Isto é, para se obter a estabilidade da inflação seria necessário se manter uma taxa natural de desemprego. Esses próprios economistas consideram que parte desse desemprego natural é involuntário.

Com base nessas idéias, um possível questionamento acerca do ELR seria se ao ser atingido o pleno emprego, não havendo, portanto, mais ameaça de desemprego, os trabalhadores não-ELR não obteriam maior poder de barganha, passando a demandar aumentos salariais superiores à inflação esperada, provocando um crescimento contínuo da inflação.

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 for verdadeiro que os desempregados ajudam a combater a inflação, um estoque regulador de empregos teria mais sucesso ainda, além de conduzir a economia ao pleno emprego. Os trabalhadores do estoque regulador do programa receberiam ainda

¹⁵ 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.

treinamento para se tornarem mais capacitados a atender a demanda das empresas por seus serviços.

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 prejuízo causado à sociedade.

Outras críticas muito freqüentes dizem respeito ao financiamento do ELR. A implantação de um programa tão dispendioso não causaria uma grave deterioração da posição orçamentária do governo? Se o déficit governamental fosse financiado por emissão de dívida pública, as razões dívida pública/PIB e déficit público/PIB não assumiriam trajetórias explosivas? E, se fosse financiado via emissão monetária, não causaria hiperinflação?

Simulações dos resultados da implantação do programa ELR na economia estadunidense realizadas por Fullwiler (2005) mostram que a relação déficit público/PIB, embora mais elevada, flutuaria anticíclicamente em níveis estáveis e pouco superiores aos então vigentes¹⁶. A razão dívida pública/PIB, nesse contexto, não teria como explodir, visto que a taxa real de juros tende a permanecer abaixo da taxa de crescimento do PIB real. Portanto, a deterioração das finanças públicas, conforme temem os críticos à política do ELR, não se configuraria, pois ocorreriam concomitantemente à implantação do programa alguns efeitos amortecedores.

Um desses efeitos consiste no fato de uma parcela do aumento dos gastos devido à implantação do programa ser compensada por reduções de outros programas sociais, tais como seguro-desemprego e programas de transferência de renda para famílias que vivem abaixo da linha da pobreza. Além disso, outros gastos públicos, como os gastos com segurança, habitação e saúde, por exemplo, provavelmente também cairiam como conseqüência indireta do programa¹⁷.

¹⁶ As simulações de Fullwiler (2005, p.36) a partir do modelo macroeconômico 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.

¹⁷ Como Fullwiler (2005) utilizou hipóteses bastante conservadoras acerca das reduções desses outros tipos de gasto, o impacto fiscal simulado do programa ELR provavelmente foi superestimado de forma significativa.

Outro efeito é o impacto equivalente a um choque favorável sobre a oferta agregada provocado pela instalação do ELR: os trabalhadores do programa passariam a produzir novos bens e serviços que não existiriam na ausência do programa, já que pelo sistema atual os desempregados nada produzem. Esta produção adicional poderia ser parcialmente 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.

Não obstante, os maiores efeitos de amortecimento são controversos, pois abandonam as hipóteses ortodoxas acerca do impacto do aumento dos gastos públicos sobre a economia.

De acordo com Blanchard (2004, cap. 7), para o “novo consenso”, no longo prazo¹⁸, o aumento dos gastos públicos financiado por emissão de títulos é completamente compensado pela redução do investimento privado (efeito *crowding out* total), pois provocaria uma elevação da taxa de juros real na proporção exata para tanto¹⁹. No longo prazo, a demanda agregada seria então insensível a variações no gasto governamental, bem como o produto, que seria determinado completamente pelo equilíbrio no mercado de trabalho. Os efeitos de amortecimento do impacto fiscal do ELR se restringiriam então aos citados anteriormente.

Entretanto, autores heterodoxos, como Arestis e Sawyer (2004, cap. 8), argumentam que, como a oferta de moeda é endógena – posto que a variável de controle da política monetária é a taxa de juros básica – o efeito *crowding out* só ocorreria se as autoridades monetárias, por receio de elevação da inflação, respondessem sempre a um aumento dos gastos governamentais elevando a taxa básica de juros. De modo que isto não seria uma resposta inevitável dos mercados, mas uma decisão de política econômica. Mas, mesmo que as autoridades monetárias agissem dessa forma diante desse aumento de gastos, como a elasticidade-juros do investimento privado é relativamente baixa do ponto de vista empírico, o efeito positivo da expansão fiscal sobre o nível de produção e o grau de utilização da capacidade tenderia a gerar um efeito acelerador (*crowding in*) mais forte do que o *crowding out* sobre o investimento privado. Nessas circunstâncias, o investimento tenderia a aumentar, e não a diminuir, como supõe o “novo consenso”.

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

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

do ELR sobre o orçamento seria então ainda mais amortecido, tanto pelo efeito sobre a arrecadação quanto pelo fato de que, ao ampliar-se a produção, aumentaria o nível de emprego no setor privado, diminuindo automaticamente o número de desempregados que procuraria o emprego fornecido pelo Estado. Tal fenômeno permitiria uma redução dos gastos com o referido programa.

Na visão convencional, mesmo que a relação déficit público/PIB se mantenha estável, a razão dívida pública/PIB ainda poderia explodir se a taxa de juros real se mantivesse permanentemente mais elevada que a taxa de crescimento do PIB real. A introdução do ELR poderia levar o déficit público a superar um determinado valor crítico, fazendo com que a taxa real de juros ultrapassasse a taxa de crescimento do PIB. Essa 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, se o déficit fosse financiado via emissão monetária, gerar-se-ia hiperinflação.

Contudo, autores como Arestis e Sawyer (2004, cap. 7), argumentam que as autoridades monetárias podem controlar a taxa real de juros tanto no curto como no longo prazo, podendo evitar que esta ultrapasse a taxa de crescimento do PIB real. Inclusive, esses autores mostram que, nos Estados Unidos e nos países da OCDE, a taxa real de juros tem se mantido nivelada à taxa de crescimento da economia por longos períodos.

Ademais, aumentos persistentes dos gastos públicos tendem também a elevar a taxa de crescimento do PIB real, via efeito acelerador sobre o investimento privado, não havendo, desse modo, razão para que a implantação do programa provocasse um círculo vicioso que levasse a uma trajetória de explosão da relação dívida pública/PIB²⁰.

Como pode ser observado na equação (1.1)²¹, a qual corresponde a uma versão simplificada de uma equação mais complexa que determina a razão dívida pública/PIB, se a taxa real de juros for menor que a taxa de crescimento do PIB real, poderá haver déficit primário sem que este desestabilize a razão dívida pública/PIB.

²⁰ A condição dos Estados Unidos de emissor da moeda universal em um regime de câmbio flutuante torna a discussão de restrições externas ao seu crescimento econômico pouco relevante. No caso dos demais países, entretanto, tais restrições podem de fato tornar a aplicação do programa mais complicada. Esse assunto será tratado com mais propriedade no item 4, que estuda a aplicabilidade do ELR ao Brasil.

²¹ Vide Blanchard (2004, p. 558). Hipóteses simplificadoras utilizadas na obtenção da fórmula: a) existência de um déficit público contínuo inteiramente financiado por dívida interna não indexada pela taxa de câmbio nem pela taxa de juros; b) e a única fonte de variação da dívida pública é o déficit fiscal. A análise construída em torno dessa fórmula, portanto, deve ser entendida como ainda preliminar, na medida em que no caso da economia brasileira essas hipóteses foram continuamente violadas.

$$(1.1) \quad \mathbf{dg}_t = \mathbf{dg}_{t-1}(1 + \mathbf{r} - \mathbf{g}) + \mathbf{x}$$

Onde:

\mathbf{dg}_t = razão dívida pública/PIB;

\mathbf{dg}_{t-1} = razão dívida pública/PIB no período anterior;

\mathbf{r} = taxa real de juros;

\mathbf{g} = taxa de crescimento do PIB real;

\mathbf{x} = déficit primário como proporção do PIB.

Portanto, ainda que o ELR implique um aumento do déficit público operacional, os efeitos amortecedores do programa fariam com que o seu impacto sobre as finanças públicas não fosse tão grande quanto parece à primeira vista e os seus benefícios sociais compensariam o custo de instalação.

Em suma, conclui-se, ainda a título de avaliação preliminar, que o programa ELR possui viabilidade econômica, pois ele não provocaria por si só a geração ou o agravamento de um processo inflacionário, podendo, pelo contrário, auxiliar a combatê-lo; e nem ocasionaria uma trajetória explosiva para os indicadores de política fiscal.

Todavia, a preocupação com a restrição do balanço de pagamentos, apontada por Thirlwall (2002), no caso dos países periféricos é válida e, por isso, o ELR deveria ser implantado com cautela nesses países, respeitando as suas especificidades sócio-econômicas.

Thirlwall (2002) argumenta que a taxa de crescimento das importações – que, certamente, iria aumentar em função da expansão da demanda agregada gerada pela introdução do ELR – só pode se manter maior que a das exportações por tempo limitado e sob as seguintes condições: a) se o país tiver um superávit prévio em transações correntes e/ou; b) se o país tomar empréstimos no exterior ou tiver reservas internacionais acumuladas para cobrir o déficit.

Se nenhuma destas condições for atendida, seria necessária uma desvalorização (em muitos casos, contínua) da taxa real de câmbio. Entretanto, esta política só funcionaria se, de fato, a desvalorização cambial provocasse um aumento das exportações e uma redução das importações.

Vale salientar que a manutenção do crescimento econômico poderia não ser sustentável se houvesse necessidade de uma política de desvalorização contínua da taxa real de câmbio, pois esta poderia provocar efeitos colaterais significativos na economia: a) em países cujos salários não fossem perfeitamente indexados, haveria queda contínua dos salários

reais e, conseqüentemente, concentração contínua da renda; b) em países com perfeita indexação de salários, a despeito dos salários reais não caírem, a inflação se tornaria continuamente mais elevada.

Desse modo, Thirlwall (2002) argumenta que a solução definitiva para se evitar problemas de restrição do balanço de pagamentos nos países periféricos seria uma modificação da sua estrutura produtiva, isto é, esses países precisariam passar a produzir, tanto para o mercado interno quanto para exportação, produtos de elevado conteúdo tecnológico, os quais têm sua demanda significativamente aumentada diante de aumentos de renda, e realizar políticas protecionistas, pelo menos, enquanto seu setor produtivo estivesse se reestruturando.

Como essa questão da mudança da estrutura produtiva não pode ser resolvida num período de tempo relativamente curto, a solução para se evitar que o ELR gere desequilíbrios significativos no balanço de pagamentos é que a sua instalação se dê de forma gradativa, respeitando a expansão da capacidade produtiva das economias, pois os conseqüentes cortes que outros programas sociais sofreriam, certamente, não compensariam de forma integral o aumento de gastos que ele causaria.

Diante de tudo o que foi exposto, não se pode negar que a implantação do ELR seria mais complicada nas economias periféricas do que nos Estados Unidos, principalmente, por causa do problema da restrição externa, da importância que a evolução da taxa de câmbio nominal tem na dinâmica da inflação desses países, bem como da situação fiscal possivelmente menos favorável.

Porém, acredita-se que, se o programa for devidamente adaptado às especificidades sócio-econômicas de cada país e implantado de forma gradativa (conforme o crescimento da sua capacidade produtiva), não parece haver indícios de que provocaria deterioração da posição orçamentária do governo, explosão da relação dívida pública/PIB, aceleração da inflação nem significativos desequilíbrios no balanço de pagamentos.

Wray (2007a, p. 39) considera que o programa poderia ser implantado com sucesso em países em desenvolvimento numa escala razoavelmente ampla, como algo em torno de 1% do PIB. Na verdade, na visão de Wray (2007b, p. 130), quando questionado acerca da capacidade de um país como o Brasil implantar um programa como o ELR: “Não há impedimentos técnicos ou financeiros que justifiquem a não implementação de um programa de garantia de empregos. Os únicos empecilhos são políticos.”

1.4 CONCLUSÃO

Apresentou-se nesse capítulo a estrutura conceitual e teórica do programa ELR, que foi elaborado para o contexto sócio-econômica da economia estadunidense, bem como um debate teórico acerca da sua viabilidade econômica, com o intuito de verificar se a sua implantação não causaria instabilidade nas economias capitalistas.

Como visto, a proposta do programa é que o Estado passe a oferecer permanentemente um emprego básico a todas as pessoas que estejam aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, formando assim um estoque regulador de empregos, em que os trabalhadores ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou público convencional.

Além de eliminar completamente o desemprego involuntário da economia, inclusive o de ordem estrutural²², quando estivesse plenamente instalado, o ELR funcionaria como um forte estabilizador fiscal automático. Em tempos de recessão, os trabalhadores demitidos do setor privado entrariam no programa, fazendo o gasto governamental aumentar automaticamente, amortecendo a recessão.

Por outro lado, quando a economia estivesse numa fase de expansão, os trabalhadores do estoque regulador seriam demandados pelo setor privado, provocando uma redução automática do gasto governamental e, portanto, contendo pressões inflacionárias.

O programa também promoveria uma redução significativa da precariedade da remuneração e um maior respeito às leis trabalhistas, pois se tornaria o padrão mínimo para os demais empregos da economia, e uma maior estabilidade de preços, pois o SBSP seria fixado em termos nominais e serviria de “âncora” para os demais salários e preços da economia.

Ao menos no contexto estadunidense, demonstrou-se que a implantação do ELR poderia ser economicamente viável, pois não desestabilizaria a economia. Em particular, não haveria geração de um processo inflacionário, uma vez que: a) trabalhadores obstinados por constantes aumentos salariais seriam demitidos e substituídos pelos do estoque regulador de empregos; b) e a produtividade dos trabalhadores do programa aumentaria, ao contrário do que ocorre com os desempregados, tornando a contratação menos onerosa.

Além disso, a implantação do ELR não geraria grave deterioração da posição orçamentária do governo como se imagina à primeira vista, visto que: a) o gasto público com

²² Posto que todos que estivessem aptos e dispostos a trabalhar encontrariam um emprego no programa.

outros programas sociais se reduziria; b) o ELR promoveria um choque favorável sobre a oferta agregada; c) o aumento dos gastos públicos tenderia a aumentar o PIB real e, portanto, a arrecadação governamental; d) de acordo com a heterodoxia, a autoridade monetária poderia controlar a taxa real de juros tanto no curto como no longo prazo, evitando que esta ultrapassasse a taxa de crescimento do PIB real.

Embora o próprio Wray (2003, p. 206) considere mais viável implantá-lo primeiramente numa economia com baixa taxa de desemprego – devido ao custo elevado, à dificuldade de construir uma estrutura organizacional e supervisora e à possibilidade de surgirem novas propostas para amenizar o desemprego – acredita-se que se forem realizadas algumas adaptações às especificidades sócio-econômicas dos países periféricos, o ELR poderia ser implantado sem gerar instabilidade.

Além disso, a preocupação política com o desemprego em tais economias é bem maior que numa economia com uma taxa de desemprego relativamente baixa como os Estados Unidos, o que faria com que o interesse político em implantar o programa também fosse maior.

Concluiu-se que, ao menos do ponto vista teórico, não existem impedimentos decisivos à implantação do ELR, aumentando-se o grau de confiança na hipótese adotada, qual seja: a de que o programa poderia eliminar o desemprego estrutural das economias capitalistas sem desestabilizá-las.

CAPÍTULO 2

COMBATE AO DESEMPREGO EM TEMPOS DE CRISES FINANCEIRAS ATRAVÉS DA ATUAÇÃO DO ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

2.1 INTRODUÇÃO

Em 2008, segundo a Organização Internacional do Trabalho (2009), os mercados financeiros mundiais entraram em crise devido ao colapso da bolha de habitação nos Estados Unidos, que provocou uma expressiva desaceleração do crescimento deste país, levando à recessão a maioria das economias capitalistas e aumentando significativamente o desemprego global. Esse cenário de recessão mundial foi desencadeado, principalmente, pelo arrefecimento das importações estadunidenses (e depois pela redução do crescimento do comércio internacional como um todo)²³, pela redução da confiança dos consumidores e dos investidores e pelo travamento do sistema de crédito, que provocou uma queda generalizada do consumo e do investimento e, portanto, uma redução da demanda agregada e dos níveis de produção e emprego da maior parte das economias.

Ainda de acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (2009, p. 14), o crescimento econômico dos países desenvolvidos e da União Européia sofreu em 2008 uma redução de cerca de 1,2 pontos percentuais em relação a 2007, ficando em torno de 1,4% (o que equivale a menor taxa desde 2002), e a taxa de desemprego nesses países aumentou 0,7 pontos percentuais em relação a 2007, ficando em torno de 6,4%. Esse aumento da taxa de desemprego contrasta com a tendência decrescente verificada desde 2002.

Perante esse quadro recessivo, os governos de vários países vêm utilizando políticas econômicas monetárias e fiscais expansionistas com o objetivo de reconduzir as economias às suas taxas anteriores de crescimento e impedir, assim, o aumento da taxa de desemprego. Entretanto, diante dos resultados obtidos até o presente momento, parece que tais políticas estão demorando muito para surtirem seus efeitos.

²³ De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2009, p.9), a OCDE relatou que, no segundo trimestre de 2008, as importações diminuíram 1,4% nos países do G7.

Apenas para ilustrar a gravidade do problema, dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009), apresentados no item 3, demonstram que, entre março de 2008 e março de 2009, a taxa de desemprego dos seus países-membros aumentou em média 2 pontos percentuais. Nos Estados Unidos, a taxa de desemprego ficou bem acima dessa média: entre março do ano passado e abril deste ano, a taxa aumentou 3,9 pontos percentuais.

Na verdade, como se argumentará, as políticas monetárias e fiscais (PMFs) não parecem eficientes para combater o desemprego involuntário em tempos de crises, pois, segundo Dornbusch, Fischer e Startz (2003, cap.8): a) apresentam defasagens; b) é impossível se calcular a escala correta em que devem ser empregadas e o tempo que elas demorarão para funcionar; c) ocorrem freqüentemente choques (de demanda, de oferta, externos, etc.) inesperados na economia que alteram o seu ponto de equilíbrio.

Diante dessas limitações das PMFs e partindo da premissa minskyana que considera impossível eliminar a **instabilidade financeira** capitalista, é possível obter melhores resultados no combate ao **desemprego involuntário** gerado por crises financeiras (como a atual) com a substituição dessas políticas pelo programa ELR? A hipótese adotada neste capítulo é que o ELR parece ser mais eficiente do que as PMFs no combate a este tipo de desemprego.

A proposta do programa, concebido inicialmente por Minsky (1986, cap. 13) e depois aprimorado por Wray (2003, cap. 6), é que o Estado passe a oferecer **permanentemente** um emprego básico a todas as pessoas que estiverem aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado (tal qual o salário mínimo) e forme, assim, um estoque regulador de empregos para suprir a demanda por trabalhadores tanto do setor privado quanto do setor público convencional.

Além de evitar um aumento do desemprego involuntário em momentos de crises financeiras (gerando um maior amortecimento dos ciclos econômicos), o ELR, dentre outros benefícios, promoveria uma completa eliminação do desemprego involuntário da economia, inclusive, do desemprego de ordem estrutural; uma redução expressiva da precariedade da remuneração e um maior cumprimento da legislação trabalhista; e uma maior estabilidade de preços.

Segundo Lourenço (2004), em alguns países capitalistas, há formas limitadas de geração de emprego em fases recessivas do ciclo econômico, algumas através de políticas macroeconômicas expansionistas, outras através dos próprios processos de organização social

e cultural, mas não existem políticas que estejam sendo implementadas com o intuito de conduzir as economias ao pleno emprego.

O programa ELR, entretanto, diferentemente destas políticas, não objetiva combater o desemprego involuntário somente em fases recessivas, mas permanentemente. Ademais, não pretende atribuir tal combate a aspectos culturais ou similares, pois considera que isso não seria suficiente para eliminar o problema, pelo menos nos países periféricos.

Dentre as políticas atuais que mais se aproximam da proposta do ELR, estão o *Jefes de Hogar*²⁴ na Argentina, o *India's Maharashtra Employment Guarantee Scheme*²⁵ na Índia, e *Promotion Nationale* no Marrocos²⁶. No entanto, na visão de Wray (2007a), as limitações apresentadas por estas políticas impedem que elas venham a surtir os mesmos efeitos sócio-econômicos que a proposta original do programa proporcionaria.

Diante de tudo o que foi exposto, objetiva-se apresentar as limitações das PMFs que as tornam ineficientes para combater o desemprego involuntário em momentos de crises financeiras, como a atual, bem como as propriedades do programa ELR que o tornam capaz de evitar o surgimento deste problema.

A fim de atender aos objetivos estabelecidos, realizou-se uma pesquisa exploratória, cujo principal delineamento foi, conforme Arretche (1998), a pesquisa de avaliação política, pois, a partir da análise da concepção teórica das PMFs e da política do ELR, procurou-se identificar qual delas seria mais eficiente no combate ao problema do desemprego involuntário em momentos de crises. Como já ficou evidente, o método básico de análise utilizado nesta avaliação foi o comparativo.

Este capítulo está estruturado em 4 itens, além desta introdução: no item 2, mostra-se que a instabilidade financeira capitalista apontada por Minsky (1986) continua gerando crises econômicas; o item 3 avalia a eficiência das PMFs no combate ao desemprego involuntário gerado por estas crises; ao se constatar que estas políticas apresentam significativas limitações para combater este problema, no item 4, apresenta-se sucintamente o arcabouço conceitual e teórico do ELR para mostrar porque esse programa parece gerar melhores resultados do que as PMFs neste combate; o item 5 contém as conclusões sobre a hipótese adotada.

²⁴ Vide Tcherneva e Wray (2005).

²⁵ Vide Wray (2007A).

²⁶ Vide Jalal (2007).

2.2 A APLICABILIDADE DA TEORIA MINSKYANA DA INSTABILIDADE FINANCEIRA À CRISE ECONÔMICA ATUAL

Antes de se estudar a aplicabilidade da teoria minskyana da instabilidade financeira ao desenvolvimento da presente crise econômica, faz-se necessário recapitular rapidamente alguns pontos fundamentais desta teoria.

Na visão de Minsky (1986, cap. 8 e 9), a instabilidade financeira, característica intrínseca ao sistema capitalista, faz com que a economia oscile entre posições de financiamento robustas e frágeis e está vinculada ao grau de complexidade do sistema financeiro e à importância relativa dos fluxos de caixa na economia: os fluxos de renda, de patrimônio e de portfólio. Os fluxos ligados à renda têm origem no processo de produção (salários e pagamentos de produtos finais e intermediários); os relacionados ao patrimônio resultam da compra e venda de títulos; e os vinculados ao portfólio decorrem da compra e venda de ativos de capital.

Uma economia na qual os fluxos relacionados à renda predominam é financeiramente robusta, enquanto uma economia em que as transações de patrimônio e portfólio prevalecem é mais frágil e apresenta maior propensão a crises.

Os fluxos de renda são a base para os demais fluxos de caixa. Se os fluxos de renda esperados por um agente financeiro são suficientes para cumprir todos os seus compromissos financeiros, ele está numa posição de financiamento *hedge*. Se em alguns momentos os seus fluxos de renda esperados não são suficientes para saldar suas dívidas (principal) e o agente precisa recorrer à rolagem dessas dívidas até que possa saldá-las inteiramente no futuro, a sua posição de financiamento é especulativa. E, se o agente espera um endividamento crescente para saldar suas dívidas (principal e juros) até que seus fluxos de renda sejam suficientes para tanto, ele está numa posição Ponzi.

Os agentes especulativos e Ponzi muitas vezes precisam se engajar em operações de portfólio (através da venda de ações) para cumprirem seus compromissos de pagamento, contribuindo para o aumento da fragilidade do sistema financeiro. Enquanto os agentes *hedge* não necessitam recorrer a tais operações, pois têm fluxos de renda suficientes para saldarem suas dívidas, embora possam fazer isto como uma estratégia de negócios para adquirir ativos.

Em termos gerais, o que define o grau de fragilidade financeira é a proporção de agentes especuladores e Ponzi que ela apresenta em relação à quantidade de agentes *hedge*. Quanto maior essa proporção, maior será a propensão da economia a desenvolver crises

financeiras, pois a capacidade de pagamento dos especuladores e, especialmente, dos Ponzi é muito pequena e também bastante sensível a mudanças no comportamento das variáveis econômicas.

A fase inicial do ciclo de expansão econômica começa ainda num período de estabilidade, no qual a economia, por hipótese, repete o mesmo desempenho dos períodos anteriores; o financiamento *hedge* predomina e os riscos do prestador e do tomador de crédito parecem bem pequenos. Contudo, o grau de confiança dos agentes econômicos (produtivos e financeiros) na sua própria capacidade de formar expectativas corretas sobre a sua lucratividade futura aumenta devido ao histórico de sucessos dessas previsões nos períodos anteriores.

Esse aumento do grau de confiança dos agentes faz com que eles passem a atribuir menos importância ao atributo de liquidez dos ativos e aumentem a sua demanda por ativos de capital, mais ilíquidos. O crescimento da demanda por ações provoca um aumento no preço desses ativos, aumentando (via arbitragem) o preço de demanda dos bens de capital e, portanto, a lucratividade dos investidores, estimulando novos investimentos. Nesse contexto, os riscos dos tomadores de crédito diminuem, pois suas expectativas de lucratividade são confirmadas.

Diante do aumento do grau de confiança e da redução da importância do atributo de liquidez, o sistema financeiro opera como um “desestabilizador endógeno”, pois, como o risco de inadimplência diminui, as margens de segurança na concessão de empréstimos também são reduzidas, ocorrendo um aumento progressivo da disponibilidade de crédito a agentes especulativos e Ponzi para realização de novos investimentos e, portanto, um processo de fragilização financeira.

A reversão do ciclo ocorre porque a fragilização financeira provoca um crescimento da razão investimento / fundos internos, pois tais agentes precisam recorrer a recursos externos (obtidos através de empréstimos bancários e de outros intermediários financeiros ou via venda de títulos e de ações) para financiarem seus investimentos, pois, não há em suas fontes internas recursos suficientes para isso.

A relação investimento / fundos internos só não aumentaria se o lucro dos investidores permanecesse maior que o investimento durante o período de expansão econômica. Como o lucro, além de depender do tamanho do próprio investimento, é função (direta) do consumo dos capitalistas, do déficit do governo e do superávit no saldo de transações correntes, ele só permaneceria maior que o investimento, se a soma dessas variáveis permanecesse positiva. Caso contrário, o lucro não seria suficiente para financiar a expansão do investimento e os

agentes precisariam recorrer a um aumento do endividamento externo (à empresa) para tanto, levando à economia ao processo de fragilização.

É importante destacar também que aspectos estruturais, como as inovações e a desregulamentação no sistema financeiro, podem contribuir significativamente para que o processo de fragilização se dê de forma mais rápida e intensa durante a expansão econômica, visto que elas tornam o crédito ainda mais acessível a agentes especulativos e Ponzi, que apresentam risco de inadimplência significativamente maior do que os agentes *hedge*.

Entretanto, a reversão do ciclo econômico é inevitável, quando o aumento do investimento implica aumento do financiamento externo, e ela pode ocorrer tanto endogenamente quanto por motivos exógenos.

A reversão endógena ocorre devido ao aumento da taxa de juros dos empréstimos em resposta ao crescimento da demanda por moeda provocado pelo próprio processo de fragilização financeira, visto que os agentes especulativos e Ponzi precisam recorrer a empréstimos (crescentes, no caso dos Ponzi) para saldarem suas dívidas (o principal e, até mesmo, os juros). Esse aumento da taxa de juros pode levar muitos agentes econômicos à inadimplência de suas dívidas e à redução do grau de confiança na sua capacidade de formar expectativas corretas sobre a sua lucratividade futura. Essa redução do grau de confiança provoca um aumento dos riscos tanto para o prestador quanto para o tomador de crédito, aumentando as margens de segurança nos empréstimos bem como a preferência pela liquidez, que induz a venda de ações e provoca uma redução do preço dos ativos de capital, desestimulando o investimento e causando uma redução da demanda agregada e dos níveis de produção e emprego da economia.

Como os agentes especulativos e Ponzi são significativamente sensíveis a mudanças na taxa de juros, pois, dependem de fundos externos e precisam refinarçar frequentemente suas dívidas, quanto maior a proporção desses agentes em relação à quantidade de agentes *hedge*, maior será a fragilidade financeira da economia e a sua propensão a desenvolver crises financeiras e a sua suscetibilidade a choques.

A reversão exógena do ciclo de expansão econômica se dá pela ocorrência de choques negativos na economia (de demanda, externos, financeiros, etc.) ou por mudanças na política econômica do governo no sentido de torná-las mais contracionistas.

Se, diante de uma reversão do ciclo econômico, uma forte crise for instalada e o Estado, a fim de estabilizá-la – devido aos seus impactos negativos sobre os níveis de produção e emprego – for obrigado a salvar da falência um número significativo de instituições financeiras frágeis, ele incentiva a crise financeira futura, pois sinaliza para estas

instituições que elas não precisam se preocupar tanto com a questão das margens de segurança dos empréstimos, pois, se os tomadores de crédito não conseguirem saldar suas dívidas, o Estado estará sempre lá para salvá-las. E este é mais um elemento que denota a recorrência da instabilidade financeira da economia capitalista.

No momento atual do capitalismo, de acordo com Kregel (2008), a crise econômica parece ter sido provocada por uma superestimação por parte das agências de classificação de risco da capacidade de pagamento dos agentes *subprime* do sistema financeiro dos Estados Unidos – os quais, por possuírem dificuldades de comprovação de renda, tomavam empréstimos para aquisição de imóveis oferecendo às instituições financeiras ou aos bancos o próprio imóvel adquirido como contrapartida no caso de inadimplência da dívida.

As agências de classificação de risco, ao avaliar o conjunto dos agentes financeiros (*hedge*, especulativos e Ponzi), consideraram que tais agentes, que em grande parte estavam conseguindo saldar suas dívidas na fase de expansão da economia (em que as taxas de juros estavam relativamente baixas, havia ampla disponibilidade de crédito e os preços dos ativos estavam aumentando), continuariam a saldá-las quando houvesse um reajuste da taxa de juros ou ocorresse algum choque exógeno na economia.

Diante da avaliação positiva por parte de tais agências, o sistema financeiro aumentou seu grau de confiança nas expectativas de lucros futuros e diminuiu significativamente suas margens de segurança nos empréstimos, excedendo-se na concessão de crédito a agentes *subprime*. Entretanto, quando veio a subida endógena da taxa de juros dos empréstimos, devido ao crescimento da demanda por moeda (para pagamento de dívidas contraídas anteriormente), gerado pelo próprio processo de fragilização financeira, muitos desses agentes não conseguiram mais saldar suas dívidas e perderam seus imóveis hipotecados.

Isto trouxe dois efeitos bastante negativos para a economia estadunidense: a) provocou uma desvalorização desastrosa dos imóveis de um modo geral no país, pois os agentes, a fim de conseguirem recursos para pagar suas dívidas, passaram a vender seus ativos, engajando-se em operações de portfólio; b) fez com que as instituições financeiras e bancos ficassem bastante receosos de que os agentes econômicos não honrassem seus compromissos e aumentassem as suas margens de segurança e reduzissem expressivamente a concessão de crédito, havendo, inclusive, travamento do crédito interbancário.

Esta desvalorização dos imóveis associada ao travamento do crédito provocou uma redução significativa do investimento estadunidense, reduzindo a demanda agregada e os níveis de produção e emprego da maior economia do mundo e contaminando (em graus diversos) a maioria das economias capitalistas.

Como dito anteriormente, esta contaminação se deu, em princípio, devido à diminuição das importações estadunidenses, à redução da confiança dos consumidores e dos investidores e ao travamento do sistema crédito.

Constata-se, portanto, que, a despeito de o processo recente de fragilização financeira não ter ocorrido exatamente da mesma forma que o descrito por Minsky (1986), a sua hipótese de instabilidade financeira continua válida, pois esta instabilidade continua fazendo com que a economia oscile entre posições de financiamento robustas e frágeis e está vinculada ao grau de complexidade do sistema financeiro e à importância relativa dos fluxos de caixa na economia

Percebe-se, pois, que as conseqüências da instabilidade financeira sobre a atividade produtiva e o nível de emprego da economia podem ser muito graves, visto que, quando o sistema financeiro entra em crise, o sistema produtivo é contaminado por várias vias – como redução da disponibilidade de crédito no sistema financeiro, redução das expectativas de longo prazo dos investidores e diminuição da propensão a consumir das famílias – e também entra em crise. E, enquanto essa crise não é sanada, a sociedade e, evidentemente, a economia continuam a sentir os efeitos deletérios do desemprego e do subemprego.

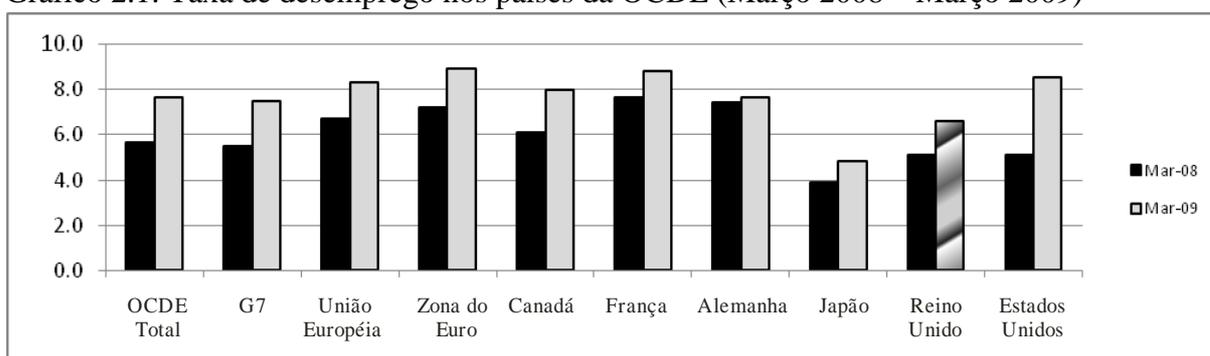
Via de regra, em momentos de crises econômicas, como a que se tem atualmente, os governos utilizam as PMFs com o objetivo de reconduzir as taxas de crescimento da produção e do emprego aos seus valores pré-crise e combater, assim, o desemprego involuntário gerado. Ocorre que, como se pode perceber no item seguinte, nem o instrumental da política monetária nem o da política fiscal, quando funcionam, parecem eficientes para combater este problema em momentos de crises financeiras profundas.

2.3 A (IN)EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS MONETÁRIAS E FISCAIS NO COMBATE AO DESEMPREGO CAUSADO POR CRISES FINANCEIRAS

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (2009, p. 9), em outubro e novembro de 2008, os principais indicadores da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) registraram forte diminuição da atividade econômica nos seus países-membros e, em especial, no G7. Indicadores de países como China, Índia e Rússia também demonstraram significativo declínio da atividade econômica.

Desde que a presente crise se instalou, as taxas de desemprego da maioria dos países da OCDE entraram numa trajetória de crescimento. De acordo com dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009), apresentados no Gráfico 2.1 a seguir, a taxa de desemprego média dos seus países-membros aumentou 2 pontos percentuais entre março de 2008 e março deste ano. Nos Estados Unidos, entre março de 2008 e abril de 2009, a taxa de desemprego aumentou 3,9 pontos percentuais.

Gráfico 2.1: Taxa de desemprego nos países da OCDE (Março 2008 – Março 2009)*



Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009).

*Reino Unido: Janeiro 2008 – Janeiro 2009.

Como pode ser observado no Quadro 2.1, somente entre outubro de 2008 e março de 2009, houve um aumento de 1,2 pontos percentuais na taxa de desemprego média dos países-membros da OCDE (a taxa saltou de 6,4% para 7,6%).

Em alguns países, esse aumento da taxa de desemprego foi bem maior do que a média: nos Estados Unidos (onde a crise se originou), a taxa de desemprego saltou 2,3 pontos percentuais de outubro de 2008 para abril de 2009; na Irlanda, de outubro do ano passado até março deste ano, saltou 3 pontos percentuais; na Espanha, nesse mesmo intervalo de tempo, o salto foi de 4,2 pontos percentuais.

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2009, p. 10), em novembro de 2008, vários países decidiram reagir à crise financeira através da adoção de pacotes de estímulo econômico. Entretanto, dada a magnitude da crise atual e o fato de que tais pacotes econômicos – que envolvem uma combinação de PMFs – demoram a surtir efeitos sobre a atividade produtiva e o emprego, o retorno aos padrões de consumo pré-crise se dará muito lentamente e, enquanto isso, os altos índices de desemprego e subemprego perdurarão.

Dentre as medidas de estímulo à retomada da atividade econômica, estão as seguintes: a) resgate de instituições financeiras e bancos privados virtualmente falidos; b) aumento do investimento público em infra-estrutura; c) absorção pelo Estado de "dívidas tóxicas" do

mercado de crédito privado; d) expressivo aumento da oferta de moeda no sistema bancário; e) corte das taxas de juros; f) corte nos impostos.

Quadro 2.1: Taxa de desemprego nos países da OCDE (Outubro de 2008 – Março 2009)

	2008			2009		
	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar
OCDE Total	6,4	6,6	6,8	7,0	7,3	7,6
G7	6,2	6,4	6,6	6,8	7,2	7,5
União Européia	7,3	7,4	7,6	7,8	8,1	8,3
Zona do Euro	7,8	8,0	8,2	8,4	8,7	8,9
Austrália	4,4	4,5	4,5	4,8	5,2	5,7
Alemanha	7,1	7,1	7,2	7,3	7,4	7,6
Áustria	4,0	4,0	4,2	4,3	4,5	4,5
Bélgica	7,1	6,9	6,9	7,1	7,2	7,3
Canadá*	6,3	6,4	6,6	7,2	7,7	8,0
Dinamarca	3,7	3,9	4,3	4,7	5,1	5,7
Espanha	13,2	13,9	14,7	15,7	16,5	17,4
Estados Unidos**	6,6	6,8	7,2	7,6	8,1	8,5
Finlândia	6,6	6,6	6,7	6,9	7,1	7,4
França	8,0	8,2	8,3	8,4	8,6	8,8
Grécia	7,8	7,8	7,8			
Holanda	2,7	2,7	2,7	2,7	2,7	2,8
Hungria	7,8	8,0	8,3	8,4	8,8	9,2
Irlanda	7,6	8,2	8,7	9,4	10,0	10,6
Islândia						
Itália	6,9	6,9	6,9			
Japão	3,8	4,0	4,3	4,1	4,4	4,8
Korea	3,2	3,2	3,3	3,3	3,5	3,7
Luxemburgo	5,1	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1
México	4,0	4,8	4,7	4,6	4,9	
Noruega	2,7	2,8	2,8	3,0	3,1	
Nova Zelândia						
Polónia	6,8	6,9	7,0	7,2	7,5	7,7
Portugal	7,8	7,9	8,0	8,2	8,4	8,5
Reino Unido	6,1	6,3	6,4	6,6		
República Eslováquia	9,1	9,2	9,3	9,6	10,0	10,5
República Tcheca	4,4	4,5	4,7	4,9	5,2	5,5
Suécia	6,7	7,0	7,0	7,3	7,6	8,0
Suíça						
Turquia	10,6	10,6	10,6			

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2009).

Elaboração própria.

* 8,0 em abril de 2009.

** 8,9 em abril de 2009.

No caso brasileiro, de acordo com dados do IPEADATA (2009), a taxa de crescimento da ocupação na indústria, que era de 7,9% em setembro de 2008, entrou numa trajetória de decrescente e registrou valores negativos em março e abril deste ano.

Como será argumentado mais à frente, as limitações que tornam as PMFs ineficientes para combater o desemprego involuntário em momentos de crises financeiras estão relacionadas, principalmente, aos seguintes problemas: a) à existência de vários tipos de defasagens; b) à impossibilidade de se calcular a escala correta em que elas devem ser empregadas, bem como o tempo que elas demorarão para surtir efeito sobre os níveis de produção e emprego; c) à ocorrência de choques exógenos inesperados na economia.

Antes de tudo, é importante deixar claro que existem divergências teóricas entre os economistas acerca da capacidade das PMFs promoverem ou não uma retomada dos níveis de produção e emprego aos valores pré-crise.

De acordo com Burda e Wyplosz (2001, cap. 16), os economistas monetaristas e novo-clássicos consideram que o governo não deve utilizar as PMFs para promover o retorno da economia aos seus níveis de produção e emprego de equilíbrio, pois estas políticas apresentam significativas defasagens, sendo possível que somente consigam surtir efeito sobre a economia quando os níveis de produção e emprego já tiverem voltado aos seus valores de equilíbrio pelas “forças de mercado” e pela suposta flexibilidade de preços e salários.

Por sua vez, segundo esses mesmos autores, os economistas do “novo consenso” consideram que este processo de reequilíbrio automático ocorre muito lentamente e, por isso, defendem a utilização da política monetária expansionista para promover uma retomada da atividade produtiva e do nível de emprego da economia. A política fiscal não deveria ser utilizada, pois apresenta defasagens maiores que a monetária, visto que, além do tempo de resposta das variáveis macroeconômicas, enfrenta significativas barreiras burocráticas para poder ser implantada.

Segundo Arestis e Sawyer (2004, cap. 8), o “novo consenso” considera que essas barreiras são tantas que fazem com que a política fiscal se torne pró-cíclica, isto é, a política demora tanto para ser implementada que a situação econômica pode se inverter (devido aos choques que ocorrem a todo tempo na economia) antes que ela comece a surtir seus efeitos. Em outras palavras, um choque favorável pode fazer com que a economia saia de uma situação recessiva antes do tempo estimado e, nesse caso, se uma política fiscal expansionista tiver sido empregada anteriormente, ela se unirá ao choque positivo superaquecendo a economia.

Entretanto, a política monetária também não parece apropriada para promover uma retomada da atividade produtiva e do emprego em momentos de crises econômicas, como a atual, pois, de acordo com Arestis e Sawyer (2004, cap. 7), mudanças na taxa de juros têm pouco efeito sobre o nível de investimento da economia, que depende também de outros fatores, como: a) mudanças nas expectativas de longo prazo, que ocorrem freqüentemente na economia, alterando a eficiência marginal do capital; b) mudanças significativas no grau de utilização da capacidade produtiva.

Em tempos de recessão, de um lado, o preço dos ativos de capital tende a cair, reduzindo a lucratividade dos investidores, piorando as expectativas de longo prazo, diminuindo a eficiência marginal do capital e desestimulando o investimento. De outro lado, o grau de utilização da capacidade produtiva se reduz e também desestimula o investimento, reforçando a queda da demanda agregada, da produção e do emprego.

Se as autoridades monetárias resolvem estabilizar a crise aumentando diretamente a oferta de moeda, para que haja mais disponibilidade de crédito, podem também não obter resultados significativos, pois os bancos e as instituições financeiras normalmente ficam receosos de emprestar, devido ao aumento dos riscos de os devedores não cumprirem com os compromissos assumidos, e não repassam aos agentes econômicos esta moeda adicional.

Mesmo supondo que mudanças na taxa de juros tenham um efeito significativo sobre o investimento privado, se o governo decide reduzir a taxa de juros, quando ela já está num nível considerado pouco compensatório para os bancos, o efeito sobre investimento, produção e emprego é novamente nulo, pois os bancos simplesmente não oferecem empréstimos a taxas de juros menores que a vigente.

Com base na visão tobiniana, poderia se argumentar que, diante de uma situação de armadilha da liquidez, se a redução da taxa de juros não é capaz de aumentar o investimento de forma direta, ela poderia estimulá-lo indiretamente, pois aumentaria a demanda por ativos de capital no mercado de ações – visto que eles se tornariam mais rentáveis que as aplicações financeiras – aumentando o seu preço e incentivando, portanto, novos investimentos.

O problema é que isto não parece factível em contextos de crises financeiras geradas por explosões de “bolhas especulativas”, como as crises geradas pela “quebra” da bolsa de Nova York em 1929, da *National Association of Securities Dealers Automated Quotations System* (NASDAQ) em 2000 e pelo colapso atual do sistema de crédito imobiliário estadunidense. Em todos esses casos, a queda especulativa do preço das ações impediu que a redução da taxa de juros provocasse um aumento da demanda por ativos de capital, gerando efeitos negativos sobre os níveis de investimento, produção e emprego.

Vale salientar que, mesmo que os bancos resolvessem emprestar a uma taxa de juros menor, de acordo com Arestis e Sawyer (2004, cap. 8), os efeitos dessa política sobre o lado real da economia não seriam imediatos, pois a política monetária também apresenta defasagens (embora sejam menores do que as da política fiscal), conforme será argumentado mais à frente.

Exposto este debate teórico entre ortodoxos e heterodoxos acerca da utilização e do funcionamento das PMFs em momentos de crises financeiras, parte-se agora para uma discussão acerca das limitações práticas que impedem que essas políticas (mesmo que funcionem) sejam eficientes no combate ao desemprego involuntário em momentos de crises financeiras.

Uma primeira limitação é que, de acordo com Dornbusch, Fischer e Startz (2003, cap.8), tanto a política fiscal quanto a política monetária apresentam significativas defasagens (as quais podem ser categorizadas como internas e externas), de modo que elas demoram a surtir efeito sobre produção e emprego.

As defasagens internas estão relacionadas ao tempo necessário para se colocar uma determinada política em prática e se subdividem em defasagens de reconhecimento, de decisão e de implementação: a defasagem de reconhecimento se refere ao período de tempo que os formuladores de política demoram a perceber a necessidade de se tomar uma medida diante de um determinado problema econômico; a defasagem de decisão está relacionada ao tempo envolvido entre o reconhecimento da necessidade de tomar uma medida e a tomada efetiva da decisão; a defasagem de implementação é aquela que ocorre entre a decisão de se empregar uma determinada política e a sua implantação.

Segundo os mesmos autores, a defasagem de decisão e de implementação são relativamente curtas na política monetária. No entanto, tais defasagens são bem maiores na política fiscal, pois, o governo precisa criar uma legislação para a política que pretende implantar e esta legislação precisa ser analisada e aprovada pelo Legislativo – o que é ainda mais complicado se o mesmo for dividido em duas casas e houver necessidade de aprovação separada.

As defasagens externas se referem ao tempo que a economia demora para sentir completamente os efeitos da implantação de uma determinada política econômica. Esses efeitos, normalmente, não são sentidos de uma só vez, mas, sim, distribuem-se ao longo do tempo, havendo a possibilidade de ocorrer apenas um pequeno efeito inicial e, somente, bem depois, o restante dos efeitos da política começam a aparecer.

Uma segunda limitação das PMFs no combate ao desemprego involuntário em tempos de crise é a incerteza dos formuladores de política quanto ao tamanho correto que elas devem possuir para proporcionarem uma retomada das taxas de crescimento da produção e emprego aos valores vigentes antes da instalação da crise e quanto ao tempo que elas demorarão para tanto.

Dornbusch, Fischer e Startz (2003, p. 148-149) consideram que a incerteza quanto ao tamanho decorre do fato de que o governo não conhece os valores exatos dos multiplicadores da economia. Isto é, os modelos econométricos utilizados pelos formuladores de políticas não captam perfeitamente os efeitos de alterações na política econômica, pois o governo não conhece o modelo real da economia nem as expectativas das empresas e dos consumidores.

Sachs e Larrain (1992, cap. 19) argumentam ainda que, mesmo que o governo conseguisse (por suposição) prever quais seriam os efeitos exatos da adoção de uma determinada política econômica, ele não consegue prever quanto tempo esses efeitos demorariam para ocorrer.

E, por fim, uma terceira limitação das PMFs, também apontada por Dornbusch, Fischer e Startz (2003, cap.8) e por Sachs e Larrain (1992, p. 675), é a possibilidade de ocorrência de choques exógenos na economia (de demanda, de oferta, externos, etc.), os quais não podem ser captados no momento da escolha das políticas econômicas a serem empregadas diante de uma determinada situação.

Tais choques ocorrem constantemente e de forma imprevisível e, dependendo da sua intensidade, podem mudar completamente o rumo dos indicadores macroeconômicos. A ocorrência de um choque exógeno (positivo, naturalmente) poderia fazer com que a economia passasse de uma fase recessiva para uma situação de superaquecimento. Se o governo estivesse utilizando uma política econômica monetária ou fiscal expansionista para combater a recessão inicial, esta política se tornaria pró-cíclica depois do choque, reforçando ainda mais o superaquecimento e podendo conduzir a economia a um processo de significativa instabilidade.

Diante dos efeitos deletérios do aumento do desemprego involuntário sobre a sociedade e a economia, bem como das limitações das PMFs no combate a este problema em momentos de crises financeiras (como a que se tem atualmente), apresenta-se como alternativa de política econômica um programa permanente de geração de emprego direto por parte do Estado, que funcionaria com forte **estabilizador fiscal automático**, ajudando a conter as grandes flutuações cíclicas inerentes ao capitalismo, conforme argumentação desenvolvida no item seguinte.

2.4 O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA: Uma alternativa de política econômica

O programa ELR foi proposto inicialmente para o contexto da economia estadunidense por Minsky (1986), que, certamente, se inspirou na experiência bem sucedida dos programas de geração de emprego direto por parte do Estado no período da Grande Depressão dos anos 1930. De acordo com Minsky (1986, p. 310), o *New Deal*, implantado sob o governo *Roosevelt* nos Estados Unidos, contava com três programas (limitados) desse tipo: o Civilian Corporation Corps (CCC), o National Youth Administration (NYA) e o Works Progress Administration (WPA).

Entretanto, na visão de Minsky (1986, cap. 13), tais programas precisariam sofrer reformas consideráveis para que fossem transformados numa estratégia de pleno emprego²⁷ com a dimensão do ELR: de modo geral, o Estado deveria passar a oferecer permanentemente um emprego básico do setor público (EBSP) a todas as pessoas que se encontrassem aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, tal qual o salário mínimo, denominando salário básico do setor público (SBSP). Assim, seria formado um estoque regulador de empregos, no qual os trabalhadores ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público convencional.

Conforme a argumentação desenvolvida por Wray (2003, cap. 6), que aperfeiçoou posteriormente o ELR (também para o contexto estadunidense), quando o programa estivesse plenamente instalado na economia, evitaria o surgimento de desemprego involuntário em momentos recessivos (provocados, por exemplo, por crises financeiras, como é o caso atual), pois o seu estoque regulador de empregos oscilaria automática e anticíclicamente, dando um significativo reforço ao funcionamento dos estabilizadores fiscais automáticos e ajudando, portanto, a conter as grandes flutuações cíclicas tão prejudiciais às economias capitalistas.

Isto é, quando a economia entrasse numa fase recessiva, os trabalhadores demitidos do setor privado entrariam no ELR, gerando um aumento automático do gasto governamental, impedindo que a demanda agregada caísse tanto e, desse modo, amortecendo a recessão; quando a economia entrasse numa fase expansiva, os trabalhadores do estoque regulador de empregos do programa seriam demandados pelo setor privado, reduzindo automaticamente o

²⁷ Entenda-se pleno emprego como sendo não a ausência total de desemprego, mas a inexistência de desemprego involuntário na economia. O desemprego voluntário e/ou o friccional poderiam continuar existindo (KEYNES, 1983, cap. 2).

gasto governamental, freando o aumento da demanda agregada e as pressões inflacionárias oriundas do lado da demanda.

É importante mencionar que o ELR²⁸ não impediria o surgimento de desemprego involuntário apenas em momentos de crises econômicas. Na verdade, o programa eliminaria todo o desemprego involuntário, até mesmo, o desemprego estrutural, garantindo que a economia estivesse o tempo todo em pleno emprego. Isto porque o Estado ofereceria permanentemente emprego a todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar ao SBSP.²⁹

O ELR também reduziria o emprego precário, pois os empregadores seriam obrigados a manter os salários com uma margem sobre o SBSP e a cumprirem a legislação trabalhista, caso contrário, perderiam seus empregados para o programa e não conseguiriam novos empregados.

Ademais, o programa proporcionaria uma maior estabilidade de preços, pois a fixação do SBSP em termos nominais ajudaria a estabilizar os salários dos demais trabalhadores da economia, como será argumentado mais à frente.

Além da preocupação própria das economias periféricas com a restrição do balanço de pagamentos, de acordo com Wray (2003, p. 147 e seguintes), existem três “preocupações” básicas com relação à implantação do ELR nas economias de modo geral: com a possibilidade de que o programa gere deterioração da posição orçamentária do governo, explosão da relação dívida pública/PIB e/ou um processo inflacionário.

Entretanto, do ponto de vista teórico, não parece haver motivos para tais preocupações e, ao menos no contexto da economia estadunidense, as simulações realizadas por Fullwiler (2005) demonstram que a implantação do ELR não geraria nenhum desses três problemas.

De acordo com essas simulações, a relação déficit público/PIB flutuaria anticíclicamente ao redor de níveis bastante estáveis e pouco superiores aos vigentes, isto é, a posição orçamentária do governo não seria deteriorada significativamente. A explicação teórica para isto é dada por Wray (2003): a) o gasto do governo com outros programas sociais seria reduzido; b) seria promovido um choque favorável sobre a oferta agregada, pois os trabalhadores do programa seriam qualificados e passariam a produzir novos bens e serviços, que poderiam ser vendidos, gerando receita governamental tanto direta quanto indiretamente através da arrecadação adicional de impostos; c) a arrecadação governamental aumentaria em função do aumento do PIB real promovido pelo crescimento do gasto governamental.

²⁸ Quando estivesse completamente instalado na economia.

²⁹

Nas condições estadunidenses, a razão dívida pública/PIB não teria como explodir porque se supõe que a taxa real de juros continuaria menor do que a taxa de crescimento do PIB real, tal como tem ocorrido historicamente no caso daquele país. No caso dos demais países, os autores que defendem a atuação do Estado como ELR para eliminar o desemprego estrutural da economia partem do pressuposto teórico de que a taxa real de juros poderia ser controlada pelos governos e também permanecer abaixo da taxa de crescimento do PIB real. Evidências empíricas encontradas por Arestis e Sawyer (2004, cap. 7) dariam respaldo a essa pressuposição.

As simulações também demonstraram que não haveria geração de um processo inflacionário nos Estados Unidos devido à implantação do programa. Certamente, isto também não aconteceria nos demais países, porque, em primeiro lugar, o SBSP serviria de “âncora” para os demais salários da economia, visto que os trabalhadores do setor privado obstinados por constantes aumentos salariais seriam demitidos e substituídos pelos do estoque regulador de empregos do ELR; em segundo lugar, porque a produtividade dos trabalhadores do programa seria mantida (e poderia até aumentar), ao contrário do que ocorre com os desempregados, tornando a contratação menos onerosa, conforme a argumentação desenvolvida por Wray (2003).

No caso dos países periféricos, há uma preocupação adicional: com o problema da restrição do balanço de pagamentos, apontado por Thirlwall (2002). Nesses países, o ELR deveria ser implantado cautelosamente, respeitando as suas especificidades sócio-econômicas. Mas, vale salientar que qualquer política que incentive a aceleração do crescimento econômico em países que exportam produtos com elasticidade-renda relativamente baixa enfrenta este mesmo problema, pois têm como contrapartida uma aceleração do crescimento das importações.

2.5 CONCLUSÃO

O presente capítulo – ao partir da premissa minskyana de que a instabilidade financeira capitalista induz os agentes econômicos a oscilarem entre posições de financiamento robustas e frágeis, provocando o surgimento de crises econômicas (como a atual) – realizou, inicialmente, uma avaliação da eficiência das PMFs no combate ao aumento do desemprego involuntário em momentos de crises.

Ao se constatar que essas políticas possuem significativas limitações que as impedem de combater esse problema com eficiência, propôs-se a implantação de um programa permanente de geração de emprego direto por parte do Estado para combater o desemprego involuntário da economia (seja ele gerado por crises ou por motivos estruturais). Trata-se do programa ELR, elaborado por Minsky (1986, cap. 13) e aperfeiçoado por Wray (2003, cap. 6) para o contexto estadunidense.

A presente crise econômica, que, segundo Kregel (2008), começou no setor imobiliário estadunidense, devido a uma superestimação por parte de agências de classificação de risco da capacidade de pagamento dos agentes *subprime*, contaminou os demais setores econômicos daquele país, reduzindo significativamente a atividade produtiva e o emprego, via expressiva redução da disponibilidade de crédito e da confiança dos investidores e consumidores.

Ao entrarem em recessão, os Estados Unidos reduziram sua demanda no comércio internacional, contaminando a maior parte das economias capitalistas – cuja confiança de seus investidores e consumidores também foi reduzida e seu sistema de crédito também ficou travado – aumentando significativamente o problema do desemprego involuntário no mundo.

As PMFs postas em prática diante do quadro recessivo instalado não têm obtido muito êxito no combate ao desemprego involuntário gerado pela crise. Em termos práticos, é praticamente impossível para os governos definir o tamanho correto que tais políticas devem ter para promoverem uma retomada das taxas de crescimento da produção e do emprego aos seus valores pré-crise e, mesmo que (por suposição) eles consigam realizar tal estimação, essas políticas demoram a surtir efeitos, pois apresentam significativas defasagens, que também não podem ser calculadas. Além disso, durante a formulação das PMFs, não é possível prever a ocorrência de choques exógenos na economia, os quais mudam freqüentemente seu ponto de equilíbrio.

Nessas circunstâncias, enquanto as forças políticas esperam que elas funcionem, a sociedade (e a própria economia) continua a amargar os efeitos deletérios do aumento do desemprego involuntário e do subemprego.

Diante das limitações das PMFs, apresentou-se o arcabouço conceitual e teórico do ELR a fim de mostrar que este programa parece gerar melhores resultados do que elas no combate ao desemprego involuntário em momentos de crises financeiras, pois absorveria instantaneamente a mão-de-obra demitida do setor privado, provocando um aumento automático do gasto do governo, evitando, portanto, uma queda mais acentuada da demanda agregada e amortecendo a recessão.

Embora seja mais complicado implantar o ELR em economias periféricas, Wray (2007b) considera que não existem empecilhos técnicos nem financeiros que impeçam a sua implantação. Acredita-se que, se o programa for devidamente adaptado às especificidades sócio-econômicas de cada país e implantado de forma gradativa, não geraria maiores transtornos aos seus indicadores de estabilidade econômica.

Dadas as dificuldades que as PMFs enfrentam para combater o aumento do desemprego involuntário em tempos de crises, aumenta-se o grau de confiança na hipótese de que o ELR parece ser mais eficiente do que as PMFs no combate a este tipo de desemprego, visto que o estoque regulador de empregos do programa absorveria instantaneamente a mão-de-obra demitida do setor privado, funcionando como um forte estabilizador fiscal automático e proporcionando um maior amortecimento dos ciclos econômicos.

Diante das características do ELR, percebe-se que este não é um programa que visa apenas amenizar as consequências do aumento do desemprego em momentos de crises econômicas enquanto as PMFs postas em prática pelos governos para promover uma retomada da atividade produtiva e do emprego não fazem efeito. Trata-se de uma proposta de política econômica que objetiva resolver definitivamente a questão do desemprego involuntário.

CAPÍTULO 3

A APLICABILIDADE DO PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA AO BRASIL: População-alvo potencial e custo com remuneração dos trabalhadores

3.1 INTRODUÇÃO

O programa ELR, proposto inicialmente por Minsky (1986) e, posteriormente, aperfeiçoado por Wray (2003) para a economia estadunidense, propõe que o Estado passe a oferecer permanentemente um emprego a todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, denominado salário básico do setor público (SBSP), formando um estoque regulador de empregos, no qual os trabalhadores ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público convencional.

A plena instalação desse programa na economia promoveria eliminação completa do desemprego estrutural sem geração de um processo inflacionário nem necessidade se recorrer a uma política de flexibilização do mercado de trabalho, a qual poderia causar significativos malefícios à economia, como os apontados por Keynes (1936, cap. 19).³⁰

Além da total eliminação do desemprego estrutural as características apresentadas pelo ELR fariam com que vários benefícios sócio-econômicos fossem alcançados quando este estivesse plenamente instalado na economia: a) redução da precariedade da remuneração e um maior cumprimento da legislação trabalhista, pois os empregadores seriam obrigados, pela pressão da concorrência, a manter os salários acima do SBSP e a respeitar os direitos básicos dos trabalhadores (tal como no ELR) para não perderem seus empregados para o programa e/ou conseguirem atrair novos empregados; b) maior estabilidade de preços, pois a fixação do SBSP em termos nominais ajudaria a estabilizar os salários dos outros trabalhadores não pertencentes ao programa, visto que os trabalhadores do estoque regulador de empregos do ELR seriam potenciais substitutos para os demais trabalhadores da economia; c) maior

³⁰ Reduções dos salários nominais – ao provocarem redistribuição de renda dos trabalhadores para os capitalistas, que possuem uma menor propensão a consumir – tenderiam a reduzir a demanda agregada, a produção e o emprego; e reduções do nível de preços poderiam provocar expectativas de quedas futuras, reduzindo a eficiência marginal do capital e, portanto, o investimento, também provocando efeitos negativos sobre produção e o emprego.

amortecimento dos ciclos econômicos, pois o estoque regulador de empregos (e, portanto, o gasto do governo) aumentaria e reduziria automática e anticíclicamente, reforçando expressivamente o funcionamento dos estabilizadores fiscais que tentam conter as grandes flutuações cíclicas.

No contexto da economia estadunidense, as simulações realizadas por Fullwiler (2005) demonstram que a implantação do ELR seria economicamente viável, uma vez que não geraria deterioração significativa da posição orçamentária do governo, não faria com que a relação dívida pública/PIB explodisse e nem provocaria um processo inflacionário.

A relação déficit público/PIB flutuaria anticíclicamente ao redor de níveis bastante estáveis e pouco superiores aos vigentes. A explicação teórica para isto é dada por Wray (2003): a) o gasto público com outros programas se reduziria; b) seria promovido um choque favorável sobre a oferta agregada, pois os trabalhadores do programa seriam qualificados e passariam a produzir novos bens e serviços, que poderiam ser vendidos, gerando receita governamental tanto direta quanto indiretamente através da arrecadação adicional de impostos; c) a arrecadação governamental aumentaria em função do aumento do PIB real promovido pelo crescimento dos gastos públicos.

A razão dívida pública/PIB não teria como explodir porque a taxa real de juros continuaria menor que a taxa de crescimento do PIB real. Os autores que defendem a atuação do Estado como ELR para eliminar o desemprego estrutural da economia partem do pressuposto teórico de que a taxa real de juros poderia ser controlada pelo governo de forma a estabilizar a relação dívida pública/PIB desde que não haja deterioração permanente do déficit primário/PIB. Evidências empíricas encontradas por Arestis e Sawyer (2004, cap. 7), ao tratarem da natureza e do papel da política fiscal quando a moeda é endógena, dão respaldo a esta teoria.³¹

As simulações também demonstraram que não haveria geração de um processo inflacionário devido à implantação de programa. Certamente, porque os trabalhadores obstinados por aumentos salariais seriam demitidos e substituídos pelos do ELR. Isto se explica exatamente por causa da natureza do estoque regulador de empregos do programa. Sempre que a economia se aquecesse a ponto de reduzir o desemprego no setor privado, reforçando o poder de barganha dos trabalhadores e permitindo que eles pressionassem excessivamente por aumentos nos salários nominais, surgiria um incentivo para que os

³¹ Esses autores mostram que nos Estados Unidos e demais países da OCDE tem havido uma tendência da taxa de juros real se manter nivelada à taxa de crescimento do PIB por longos períodos.

empresários substituíssem tais trabalhadores pelos do estoque regulador do ELR, cortando tal pressão.

Se os trabalhadores continuassem pressionando e tal substituição se fizesse necessária no setor privado, ocorreria uma diminuição do número de trabalhadores atendidos pelo programa e, portanto, dos gastos governamentais e da demanda agregada. Assim os salários (e preços) seriam estabilizados da mesma forma, mas sem gerar desemprego involuntário para tanto.

Desse modo, o ELR contribuiria para que houvesse uma tendência de longo prazo de estabilização dos salários nominais (e preços), de maneira que o diferencial entre o salário dos trabalhadores empregados pela iniciativa privada em relação ao SBSP refletiria o diferencial de produtividade daqueles em relação aos inscritos no programa.

Outra propriedade importante do ELR que, segundo Wray (2003, p. 164-165) inibiria a geração de um processo inflacionário seria o fato de que a produtividade média dos trabalhadores do estoque regulador de empregos variaria anticíclicamente, de modo que, quando houvesse aumento da demanda agregada, tal produtividade cairia, pois os trabalhadores mais produtivos seriam absorvidos pelo setor privado (ou mesmo, pelo setor público convencional); e, quando a demanda agregada caísse, a mesma aumentaria, pois os trabalhadores dispensados pelos demais setores da economia seriam absorvidos pelo ELR.

Essa variação anticíclica da produtividade média dos trabalhadores do estoque regulador reforçaria o funcionamento do programa como estabilizador automático, pois, quando a demanda agregada fosse baixa, a contratação seria estimulada, e, quando a demanda agregada fosse alta, a contratação seria desestimulada.

Vale salientar que, de acordo com Wray (2003, p. 162), ao contrário do que ocorre com os desempregados, a produtividade individual dos trabalhadores do ELR seria conservada e até aumentada, tornando a contratação menos onerosa com o passar do tempo.

Apesar de o próprio Wray (2003, p. 206) considerar mais viável implantar o ELR primeiramente numa economia com taxa de desemprego estrutural relativamente baixa, como a dos Estados Unidos, parte-se da hipótese de que não existem impedimentos decisivos à implantação do ELR na economia brasileira desde que o programa seja devidamente adaptado às especificidades nacionais e implantado de forma gradativa.

Além disso, a preocupação política com o desemprego num país periférico como o Brasil é bem maior que num país com uma taxa de desemprego relativamente baixa como os Estados Unidos, o que faria com que o interesse político em implantar o programa também fosse maior.

Isto posto, tem-se como objetivo estudar preliminarmente a viabilidade econômica de se implantar o ELR na economia brasileira; e estimar a população-alvo potencial e o custo anual com remuneração dos trabalhadores do programa no país, como um todo, e na região Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte, em particular.

É importante deixar claro que as estimações aqui realizadas foram extremamente fiéis à proposta original de Minsky (1986) e Wray (2003), pois, em obediência ao critério prudencial estabelecido por Fullwiler (2005), considerou-se que o Estado passaria a empregar instantaneamente todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar ao SBSP estabelecido.

Ademais, outra intenção de se fazer estas estimações mantendo a proposta original do ELR foi mostrar o tamanho do desemprego estrutural no país e, com isso, justificar a necessidade de uma nova política nacional que se proponha, no mínimo, a reduzir significativamente este problema. E ainda, estas estimações mais amplas são importantes para que não ocorram “surpresas” no momento da implantação do programa, pois, dada a dimensão do subemprego no Brasil, sabe-se que um número significativo de pessoas seria atingido indiretamente pela política do ELR no país.

A fim de atender aos objetivos gerais e específicos supracitados, procurou-se, em primeiro lugar, desenvolver uma metodologia que permitisse estimar, a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), a população-alvo do ELR nos níveis geográficos pré-definidos, caso o Estado resolvesse empregar todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar a um SBSP estabelecido previamente. Para isto, utilizou-se o banco de dados da última PNAD publicada no início desta pesquisa, que correspondia à do ano de 2005.

Vale salientar que as estimações foram realizadas para o contexto econômico, social e político daquele ano, em que ainda se estava numa fase de expansão econômica mundial e o gasto público não se fazia tão necessário para impulsionar a economia quanto se faz no presente momento, quando se tem uma crise econômica instalada gerando um aumento significativo das taxas de desemprego da maioria dos países do mundo.

Em segundo lugar, como o programa objetiva eliminar o desemprego involuntário da economia, fixou-se o SBSP ao mesmo valor do salário mínimo vigente no ano da PNAD utilizada, pois, consideram-se involuntariamente desempregadas todas as pessoas que

gostariam de trabalhar ao salário nominal vigente (num determinado período), mas que não conseguem emprego porque não há demanda por mão-de-obra suficiente para absorvê-las.³²

Em terceiro lugar, partindo da metodologia desenvolvida e da definição do valor do SBSP, estimou-se o tamanho da população-alvo do programa para cada nível geográfico pré-estabelecido.

Finalmente, a partir da estimação da população-alvo total do programa, estimou-se o custo anual com a remuneração dos trabalhadores do programa no Brasil, na região Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte.

Além desta introdução, este capítulo segue a seguinte estrutura: no item 3.2, estuda-se a viabilidade econômica de se implantar o ELR no país; no item 3.3, coloca-se uma proposta para adaptá-lo às especificidades sócio-econômicas nacionais; no item 3.4, estima-se a população-alvo potencial e o custo anual com remuneração dos trabalhadores do programa na economia brasileira; no item 3.5, apresentam-se as conclusões quanto à hipótese adotada e os resultados encontrados.

3.2 UM PROGRAMA ELR NO BRASIL?

Teria um país como o Brasil a capacidade de implementar um programa como esse? Eu acredito que sim. Não há impedimentos técnicos ou financeiros que justifiquem a não implementação de um programa de garantia de empregos. Os únicos empecilhos são políticos (WRAY, 2007, p. 130).

Antes de se iniciar propriamente a discussão acerca da viabilidade de se implantar o ELR no Brasil, é importante destacar que esta não é a primeira vez que se propõe a atuação do Estado como empregador direto para combater o desemprego no país. Desde o século XIX, mesmo de forma bastante rudimentar, essa idéia já existia. As frentes de trabalho de emergência, principalmente durante as secas no Nordeste, são exemplos claros disso, mesmo sendo mal administradas, de caráter temporário e muito limitadas. A manutenção de mão-de-obra excessiva em órgãos governamentais, principalmente em épocas de calamidades públicas, também é uma forma deturpada de geração de emprego direto pelo Estado. Obviamente, o programa ELR não pode ser confundido com essas políticas.

³² Vide Sandroni (2005).

Embora não tenha sido implantada, a primeira proposta brasileira mais estruturada visando à utilização permanente do Estado como empregador direto se deu em 1986, durante o governo Sarney. Um grupo de estudos coordenado pelo professor Hélio Jaguaribe propôs um conjunto de políticas para acabar com a miséria e a pobreza extrema no Brasil até o ano 2000: o projeto “Brasil, 2000”. De acordo com Jaguaribe (1989), dentro de um contexto bem mais amplo, o projeto pretendia conduzir a economia ao pleno emprego e realizar uma política de valorização do trabalho.

A política de pleno emprego pretendia, entre outras medidas, 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 contratação 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 (em empreiteiras, empresas prestadoras de serviços ao governo e 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. Desse modo, o desemprego estrutural seria eliminado.

A parte operacional desse programa (serviços auxiliares, técnicos e administrativos), objetivando a redução de custos, deveria funcionar utilizando pessoal recrutado 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 deveriam prestar serviços ao 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.

A política de valorização do trabalho, por sua vez, consistia 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 salarial se daria à medida que o pleno emprego fosse alcançado. Os trabalhadores inscritos receberiam salário mínimo, impedindo que a legislação trabalhista fosse burlada, pois como o pleno emprego estaria

garantido a esse salário, os capitalistas não conseguiriam contratá-los a salários inferiores. Esse mecanismo é o mesmo proposto por Minsky (1986) e Wray (2003), mas objetivando uma elevação real do salário a longo prazo e, portanto, trazendo embutido um mecanismo de redistribuição da renda em prol dos trabalhadores.

O paradigma “Brasil, 2000” possui uma política social bem mais abrangente que a política do ELR. Certamente, por ter sido elaborado para um país periférico imerso num contexto de grandes desigualdades sociais. O pleno emprego objetivado pelo Serviço Nacional fazia parte de um conjunto de políticas para acabar com a miséria e a pobreza extrema no país. Entretanto, não era a única e necessária política para esse fim, pois os problemas sociais da economia brasileira eram e continuam sendo significativamente maiores que os da economia estadunidense.

Embora o programa ELR se proponha a eliminar o desemprego estrutural, reduzir a precariedade da remuneração, aumentar o cumprimento das leis trabalhistas e amortecer os ciclos econômicos sem causar aceleração inflacionária nem deteriorar as finanças públicas, não pode ser visto como uma “fórmula” para resolver todos os problemas que afligem a sociedade.

Diante das especificidades da economia brasileira, uma economia periférica que possui uma elevada taxa de desemprego estrutural³³ em relação à economia estadunidense, seria possível implantar o programa ELR sem que este perdesse as suas propriedades?

A primeira impressão é que, embora a realidade sócio-econômica brasileira pareça muito adequada para a implantação do ELR, o fato do tamanho do desemprego no país ser bem maior que o estadunidense faria com que o programa se tornasse muito dispendioso e isso inviabilizaria a sua instalação. Segundo Lessa (2003, p. 7-9):

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 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.

³³ De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (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 sub-remunerada em relação à PEA. De acordo com Vilella (2005, p. 34), ao longo de 2004 as pessoas nestas condições representavam 27,35% da PEA nas Regiões Metropolitanas do país.

É indiscutível que a melhoria dos serviços públicos e de infra-estrutura econômica e social é uma prioridade absoluta em países em desenvolvimento como o Brasil. Porém, algumas observações devem ser feitas.

Em primeiro lugar, o ELR não pretende ser uma alternativa a um programa de investimentos públicos nesses setores e não tem como propósito fornecer mão-de-obra barata para que os governos deixem de contratar os funcionários públicos regulares.

Segundo, uma aceleração do crescimento econômico através de tal programa de investimento não seria adequada para eliminar o desemprego estrutural e melhorar as precárias condições de remuneração e trabalho, pois quando ocorressem pressões inflacionárias, o mesmo seria desacelerado, por não possuir os mecanismos de ajuste do ELR via estoque regulador de empregos.

Terceiro, certamente seria impossível a curto prazo acelerar o crescimento econômico o suficiente para compensar o crescimento da disponibilidade de mão-de-obra a ponto de eliminar um desemprego estrutural de tão grande monta como no caso brasileiro. Mesmo no longo prazo, o próprio crescimento econômico poderia elevar o crescimento da produtividade do trabalho, tendendo a amortecer o seu potencial de criação de empregos.

Em quarto lugar, mesmo que fosse possível manejar adequadamente os instrumentos de política econômica para promover um crescimento econômico sustentado até eliminar definitivamente o desemprego estrutural, isso ocorreria muito lentamente e a sociedade continuaria sofrendo por muito tempo os males originados pelo desemprego e pelas precárias condições de remuneração e de respeito aos direitos trabalhistas intrínsecas ao subemprego.

E, finalmente, um programa de investimentos públicos não seria capaz de eliminar sozinho o desemprego provocado nas fases recessivas dos ciclos econômicos, pois não possui os mecanismos adequados para promover uma efetiva e automática “sintonia fina”, como o programa ELR. Portanto, o desemprego de natureza cíclica e os surtos inflacionários permaneceriam.

Apesar de toda essa argumentação, dois grandes empecilhos ainda são colocados à implantação do ELR no Brasil.

O primeiro deles, colocado pelo próprio Lessa (2003), consiste na criação das pré-condições cambiais necessárias à implantação do programa. No Brasil, de acordo com Bastos (2001, p. 202), diferentemente dos Estados Unidos, a taxa de câmbio nominal tem um papel central na dinâmica da inflação, visto 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 inflacionária.

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 agregada gerada pela introdução do ELR – sem gerar dificuldades significativas de balanço de pagamentos. Porém, se essa situação fosse menos favorável por ocasião do lançamento do programa, poderia se adotar uma desvalorização cambial visando gerar uma taxa real de câmbio que equilibrasse o Saldo em Transações Correntes (STC) ao nível de produção potencial³⁴. Tal desvalorização cambial poderia gerar dois efeitos colaterais negativos sobre a economia: a) um choque inflacionário; b) uma redistribuição de renda desfavorável aos trabalhadores.

O choque inflacionário, no atual contexto de baixo grau de indexação, tenderia a se dispersar com o mero passar do tempo, sendo o período de dispersão tão maior quanto maior o tamanho do desequilíbrio externo prévio que a desvalorização precisasse corrigir. No limite, poderia acontecer que o desequilíbrio externo prévio fosse tão agudo que a magnitude da desvalorização necessária para eliminá-lo acabasse por levar o próprio grau de indexação da economia ao seu limite máximo³⁵. Contudo, apenas neste caso-limite teórico, muito distante da realidade atual da economia brasileira, a implantação do programa poderia ser (erroneamente) acusada de desencadear um processo inflacionário.

Infelizmente, uma desvalorização real da taxa de câmbio tende de fato a promover a redução do salário real, a não ser em circunstâncias excepcionais e, via de regra, temporárias. Tais efeitos deletérios podem ser consideravelmente mitigados se, ao invés de utilizar a política cambial, o ajuste do setor externo for feito mediante aumento das tarifas alfandegárias sobre os bens de luxo, mas não sobre os bens de consumo básicos.

O ponto fundamental a ser compreendido, contudo, é que nestas circunstâncias qualquer política destinada a aumentar o produto enfrentará os mesmos óbices no setor externo. Tais obstáculos, portanto, não podem a rigor ser atribuídos à implantação do programa ELR, mas sim a erros prévios de política econômica, cujos custos precisarão ser enfrentados cedo ou tarde, seja o referido programa implantado ou não. Neste sentido, a implantação do ELR não teria nenhuma influência sobre a taxa de câmbio real de longo prazo. Portanto, não poderia ser acusado a rigor de causar qualquer efeito colateral deletério sobre a

³⁴ A possibilidade de ajustamento do setor externo via taxa real de câmbio depende de duas pré-condições: a) validade da condição de Marshall-Lerner, de acordo com a qual a desvalorização cambial sempre melhora a balança comercial e; b) o ELR não deveria acelerar permanentemente a taxa de crescimento do PIB. A segunda condição é garantida, pois os gastos públicos decorrentes do programa, quando este estivesse plenamente instalado, se estabilizariam. Se a primeira condição for violada, precisarão ser realizados outros mecanismos de estímulo às exportações ou restrições às importações (barreiras tarifárias e/ou não tarifárias).

³⁵ Trata-se da famosa “barreira inflacionária” proposta por Joan Robinson.

inflação ou a distribuição de renda decorrente da necessidade de uma eventual desvalorização cambial.

O segundo possível empecilho à implantação do ELR no Brasil é de caráter fiscal. Como foi visto, para os economistas heterodoxos, 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.

É evidente que, como a dimensão do desemprego estrutural e do subemprego na economia brasileira é significativamente maior do que na estadunidense, a população-alvo do programa como proporção da PIA³⁶, certamente, também seria bem maior. Ademais, dado o grande diferencial entre os tamanhos das duas economias, é possível que surjam fortes argumentos contra a instalação do programa no Brasil, pois este supostamente causaria um impacto muito mais forte sobre a relação déficit público/PIB do que no caso estadunidense. Porém, o SBSP brasileiro seria também significativamente inferior ao dos Estados Unidos, quando convertidos a uma taxa de câmbio compatível com o critério de paridade de poder de compra³⁷.

Com relação aos possíveis efeitos sobre a arrecadação e outros gastos públicos, dado o maior grau de formalidade do trabalho, a redução de gastos com o seguro-desemprego seria maior nos Estados Unidos, enquanto a redução com programas de renda mínima seria maior no Brasil. Nos demais aspectos, parece difícil obter alguma generalização do efeito líquido no que concerne à redução de outros gastos sociais e aos ganhos de arrecadação decorrentes do aumento dos produtos potencial e efetivo.

Mesmo adotando a hipótese de que a relação dívida pública/PIB resultante da instalação do programa seja maior no Brasil que nos Estados Unidos, o comportamento explosivo ou não dessa relação continuaria a depender da relação entre taxa de juros real e taxa de crescimento do PIB real. 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 real no país.

Se o quadro atual de alta mobilidade internacional de capitais não for alterado, essa redução da taxa de juros poderá provocar uma maior depreciação pontual das taxas de câmbio

³⁶ PIA: População em Idade Ativa.

³⁷ Conclusões mais avançadas neste campo necessitam de definições quantitativas mais precisas acerca do tamanho da população-alvo do programa no Brasil e do SBSP estabelecido, que serão objeto de simulações em trabalhos futuros.

nominal e real, bem como um aumento também pontual da demanda agregada. Isso, provavelmente, implicaria num impacto inicial maior sobre os preços que no caso estadunidense. Contudo, esse efeito seria também pontual, pois como o SBSP nominal é rígido, reduziria (ou até eliminaria) a possibilidade de se desencadear um processo inflacionário; se a política cambial estivesse sendo conduzida adequadamente antes da introdução do ELR, o efeito da redução dos juros sobre a taxa de câmbio poderia ser mitigado e até se tornar insignificante; caso não estivesse, a depreciação cambial ocorreria cedo ou tarde, e na mesma medida, quer o programa fosse implantado ou não; a adoção de maiores controles sobre o fluxo internacional de capitais poderia também reduzir consideravelmente o efeito da redução dos juros sobre o câmbio, quer a política cambial estivesse sendo adequadamente conduzida ou não.

É inegável, portanto, que a implantação do ELR seria mais complicada no Brasil do que nos Estados Unidos, principalmente por causa da restrição do balanço de pagamentos, da importância que a taxa de câmbio nominal tem na dinâmica da inflação do país, bem como da situação fiscal aparentemente menos favorável. Evidentemente, é impossível se chegar a conclusões definitivas sem simulações quantitativas adequadas dos possíveis impactos que a implantação do programa poderia causar sobre a economia brasileira – esse inclusive é o próximo passo dessa pesquisa. Mas, do ponto de vista qualitativo, os obstáculos parecem contornáveis e os problemas adicionais podem ser minimizados. Ademais, se por um lado as dificuldades de implantação do ELR no Brasil seriam maiores que nos Estados Unidos, por outro lado, os benefícios sócio-econômicos também seriam muito mais importantes.

É óbvio que tendo sido pensado para o contexto da economia estadunidense – uma economia capitalista muito desenvolvida com taxa de desemprego estrutural relativamente baixa – o ELR não teria condições de ser implantado numa economia periférica como a brasileira sem que fosse adaptado às suas especificidades. É o que será discutido a seguir.

3.3 ADAPTANDO O ELR ÀS ESPECIFICIDADES NACIONAIS

Para se implantar o ELR no Brasil seria necessário estabelecer uma idade mínima para trabalhar no programa. Senão, seria perfeitamente possível que as famílias pobres preferissem colocar suas crianças no programa a mantê-las na escola, devido à garantia de renda.

Evidentemente, o governo continuaria a oferecer bolsas que estimulassem os jovens de baixa renda a permanecer nas escolas, mas isso não é competência do programa.

Dada essa diretriz, para que o Estado passasse a ser um grande fornecedor de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho, deveria ser atribuída maior ênfase à qualificação da mão-de-obra do que na proposta de Wray (2003). Os trabalhadores do programa deveriam ser treinados e capacitados para atenderem a demanda do mercado de trabalho. Evidentemente, a oferta de qualificação no quadro do programa deveria adequar-se ao perfil da demanda por qualificação. Mas poderia haver abertura para mudança no perfil de qualificação caso a implantação do programa fosse acompanhada pela de planos de desenvolvimento voltados à instalação de setores até então inexistentes na economia nacional. Portanto, a tendência seria a formação de um *estoque regulador de empregos* com trabalhadores qualificados e aptos para trabalhar no momento em que fossem demandados, reduzindo 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.

O ELR deveria ser implantado de forma gradativa no território nacional, à medida que a capacidade produtiva da economia se expandisse, pois os cortes que os outros programas sofreriam não seriam capazes de compensar o aumento de gastos por ele causado. 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 produtiva incentive a tomada de decisões de investimento, a ampliação da capacidade produtiva ocorreria apenas mais à frente. Neste contexto, uma implantação gradual do programa permitiria uma melhor adaptação da capacidade instalada à demanda agregada e, portanto, menor pressão sobre os preços.

Conforme Lourenço (2004) menciona, seria necessário se ter cautela ao escolher os primeiros municípios a serem contemplados com a implantação do programa para não intensificar o processo migratório para as regiões metropolitanas que já se encontram com uma densidade populacional muito elevada, como São Paulo, por exemplo. É inegável que as taxas de desemprego nessas cidades são, via de regra, muito elevadas. No entanto, dentro do contexto de planos de desenvolvimento regionais acoplados, poderia aproveitar-se a oportunidade para fazer com que o processo migratório se invertesse, isto é, que o fluxo de emigrantes se dê das grandes cidades para as médias e pequenas. Evidentemente, a densidade

populacional não deveria ser o único critério de seleção para se implantar o programa em uma cidade. Fatores como taxa de desemprego, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice de concentração de renda (Gini), renda *per capita*, etc., também deveriam fazer parte desses critérios – os quais serão mais bem definidos em trabalhos futuros.

E, finalmente, para evitar que o setor público deixe de contratar seus empregados convencionais, os trabalhadores do ELR não deveriam ser contratados pelos estados ou municípios, mas prestariam serviços exclusivamente ao governo federal. Esse é um ponto divergente da proposta original de Wray (2003) para o contexto estadunidense, no qual, embora coubesse ao governo federal a provisão dos recursos necessários, os trabalhadores do programa deveriam prestar serviços da forma mais descentralizada possível para que houvesse uma maior possibilidade de controle por parte da sociedade. Ocorre que no Brasil, até mesmo por uma questão de formação histórica, a descentralização parece dificultar o monitoramento da execução das políticas públicas pela sociedade³⁸.

É importante mencionar que essa proposta de adaptação do ELR às especificidades nacionais 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.

Acredita-se que sendo tomadas essas medidas, o programa poderia ser implantado no país de modo a substituir gradativamente as políticas públicas destinadas à geração de emprego e renda. Obviamente, o governo poderia manter (ou criar) as políticas que achasse conveniente nesse campo. Entretanto, conforme se observou em Gomes (2007), o ELR não deixaria nada a desejar (no que concerne à redução do desemprego) nem para as políticas do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro³⁹, nem para o programa Bolsa-Família.

Embora seja necessário realizar as adaptações supracitadas para que a implantação do programa não gere instabilidade econômica no Brasil, para se seguir o critério prudencial estabelecido por Fullwiler (2005) no sentido de superestimar os gastos relacionados ao ELR, no item seguinte, apresenta-se uma metodologia para se estimar a população que se prontificaria a trabalhar no ELR, e, por conseguinte, o custo com remuneração dos

³⁸ Embora essa discussão ainda vá ser aprofundada em trabalhos futuros, para mais detalhes acerca dos efeitos da descentralização sobre as políticas sociais no Brasil, vide Behring e Boschetti (2007).

³⁹ Os principais programas do SPETR brasileiro em termos de orçamento são os seguintes: Abono Salarial; Intermediação de mão-de-obra (Sine); Seguro-Desemprego; Qualificação profissional; Geração de emprego e renda; Primeiro Emprego; e Economia Solidária.

trabalhadores, caso o Estado o implantasse instantaneamente em todo o território nacional. Ademais, com tal procedimento, pretendia-se mostrar o tamanho do desemprego estrutural e do subemprego no país a fim de justificar a necessidade de implantação de um programa como o ELR.

3.4 ESTIMAÇÃO DA POPULAÇÃO-ALVO POTENCIAL E DO CUSTO ANUAL COM REMUNERAÇÃO DOS TRABALHADORES DO ELR NO BRASIL: Um recorte para a região Nordeste e o estado do Rio Grande do Norte

O primeiro passo para desenvolver a metodologia utilizada nas estimações foi a familiarização com o banco de dados amostrais da última PNAD publicada no início desta pesquisa – que era a referente ao ano de 2005 – inclusive com a sua própria metodologia de construção, e com o software Stata/SE 8.0, que foi o software utilizado na manipulação dos microdados da amostra.

Depois, foi necessário estabelecer uma idade mínima para que as pessoas pudessem trabalhar no programa, pois o conceito de População em Idade Ativa (PIA) no Brasil envolve pessoas a partir de dez anos de idade⁴⁰, enquanto nos Estados Unidos, segundo Blanchard (2004, p. 110), envolve pessoas a partir de dezesseis anos. Se esta medida não fosse tomada, seria possível que as famílias pobres preferissem colocar suas crianças no ELR a mantê-las na escola, haja vista a garantia de renda oferecida pelo programa.⁴¹ Portanto, para se seguir o mesmo critério estabelecido por Fullwiler (2005), estabeleceu-se que a idade mínima para se trabalhar no ELR seria de dezesseis anos, entretanto, em respeito à legislação trabalhista brasileira, os menores de dezoito anos entrariam no programa como menores aprendizes.

Além disso, escolheu-se o período de referência de 365 dias em detrimento do período de referência de uma semana, pois se procurou captar a parcela do desemprego que poderia ser considerada como estrutural e evitar que esta se confundisse com a parcela referente ao desemprego friccional (também denominado, de acordo com Sandroni (2005), de desemprego normal).

⁴⁰De acordo com Villela (2005), tanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE) quanto o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) consideram que a PIA envolve pessoas a partir desta idade.

⁴¹Supõe-se que o governo continuaria oferecendo bolsas para estimular os jovens de baixa renda a permanecerem nas escolas, mas tais gastos não são de competência do ELR.

Com tal procedimento, procurou-se também captar uma parcela maior dos desalentados, isto é, dos que, por permanecerem desempregados nos longos períodos de tempo, deixam de procurar emprego, de forma que, utilizando o período de tempo inferior, eles estariam fora da População Economicamente Ativa (PEA) e não seriam considerados desempregados. É de se esperar, porém, que tais pessoas voltem a procurar emprego com a instalação do ELR.

Adquirida a familiaridade com a metodologia da PNAD e estabelecidos os critérios da idade mínima para participação no programa e do período de referência da pesquisa, selecionaram-se, entre as informações disponíveis na amostra, aquelas que poderiam ser consideradas como capazes de afetar a decisão das pessoas de recorrerem ou não ao emprego básico do setor público (EBSP) no âmbito do ELR.

Em princípio, todas as pessoas que estivessem involuntariamente desempregadas ou trabalhando sob condições inferiores às oferecidas pelo programa apresentariam indícios de que recorreriam ao EBSP. Obteve-se então a seguinte lista de critérios de seleção para se estimar a população-alvo potencial do ELR: a) Pessoas desocupadas; b) Pessoas ocupadas com rendimento de todos os trabalhos menor que o SBSP proposto; c) Pessoas ocupadas com rendimento de todos os trabalhos igual ao SBSP proposto sem contribuição para a previdência; d) Pessoas ocupadas com rendimento de todos os trabalhos igual ao SBSP proposto com contribuição para a previdência e jornada de trabalho semanal maior ou igual a 40 horas; e) Pessoas não economicamente ativas com rendimento de outras fontes inferior ao SBSP proposto.

Como seria possível ainda que uma parcela das pessoas ocupadas, mesmo com rendimento superior ao SBSP proposto, estivesse disposta a oferecer horas adicionais de trabalho ao programa e a PNAD não possuía uma variável capaz de captá-la, recorreu-se à Pesquisa Mensal de Emprego (PME), que dispõe de uma variável (denominada “percentual de pessoas da PIA subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas em todos os trabalhos em relação ao total de pessoas ocupadas na semana de referência”) que capta justamente esta parcela da população ocupada que gostaria de trabalhar mais horas, mas que não encontram trabalho disponível.

Entretanto, como esta é uma variável mensal com período de referência de uma semana, foi necessário torná-la compatível com as variáveis da PNAD utilizadas nas estimações do presente capítulo, cujo período de referência é de 365 dias.

Ainda que grosseira, a forma encontrada para fazer tal compatibilização, como se observa no Quadro 3.1, foi calcular o valor médio assumido pela variável no ano de 2005 (que

foi 3,7%) e depois multiplicá-lo pelo número de *pessoas a partir de 16 anos ocupadas no período de referência de 365 dias* (que, como será apresentado no Quadro 3.2 a seguir, era, por extrapolação dos dados da PNAD, de quase 92 milhões de pessoas). Feito isto, acrescentou-se o seguinte critério de seleção à lista previamente apresentada: *pessoas subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas em todos os trabalhos*.

Quadro 3.1: Percentual de pessoas subocupadas, em 2005, por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas em todos os trabalhos.

Pessoas da PIA subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas em todos os trabalhos em relação ao total de pessoas ocupadas (%)												Média Anual (%)
jan/05	fev/05	mar/05	abr/05	mai/05	jun/05	jul/05	ago/05	set/05	out/05	nov/05	dez/05	2005
3,4	3,6	3,2	3,3	3,9	4,1	3,7	4	3,8	4	3,7	3,4	3,7

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2007).
Elaboração própria.

Concluída a elaboração da lista de critérios, estudou-se a viabilidade de se construir cenários hipotéticos para diferentes níveis de SBSPs pagos aos trabalhadores alistados no programa. Contudo, percebeu-se que a criação desses cenários, a menos que o SBSP proposto superasse o salário mínimo vigente no momento da implantação do ELR, impediria que o programa eliminasse, nos moldes definidos por Sandroni (2005), o desemprego involuntário da economia e se tornasse o novo padrão mínimo para os demais empregos da economia, tanto em termos de remuneração quanto em termos de respeito à legislação trabalhista.

Dadas as supostas dificuldades econômicas e políticas de se implantar o programa oferecendo inicialmente um SBSP superior ao salário mínimo vigente na época da sua implantação, criou-se apenas um cenário, no qual o SBSP foi fixado ao mesmo valor nominal do salário mínimo vigente no ano da realização da PNAD utilizada nas estimações, que correspondia a um valor de R\$ 300,00 mensais (a preços constantes de 2005), conforme dados do IPEADATA (2009).

Diante da definição dos critérios para selecionar a população-alvo potencial do ELR e da fixação do SBSP, realizou-se a seleção e contagem dos indivíduos da amostra da PNAD cujos dados correspondiam a algum dos critérios acima mencionados e estimou-se a população-alvo potencial do ELR no Brasil, na região Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte, por extrapolação estatística da amostra utilizada na PNAD.

Finalmente – dada a estimacão da população-alvo potencial do programa em tais níveis geográficos, caso, em 2005, o Estado tivesse passado a empregar instantaneamente todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar ao salário então vigente de R\$ 300,00 mensais – calculou-se o custo potencial com a remuneração dos trabalhadores do ELR naquele ano,

multiplicando-se a população-alvo total pelo custo anual com a remuneração de cada trabalhador.⁴²

Os resultados obtidos com a aplicação desta seqüência metodológica aos microdados da PNAD de 2005 estão apresentados detalhadamente no item seguinte. Mas vale salientar que se trata ainda de uma estimativa genérica que visa observar qual seria a parcela da população que apresentaria indícios de que recorreria ao ELR se este fosse implantado instantaneamente em todo o território nacional.

3.4.1 Estimação da população-alvo do ELR

Para se apresentar a estimação da população-alvo do ELR é necessário que alguns pontos sejam esclarecidos para que se perceba que esta população foi fortemente superestimada, pois ainda não se consideraram as adaptações que o programa deveria sofrer para ser implantado no Brasil nem os efeitos positivos que este causaria sobre as variáveis macroeconômicas nacionais.

Primeiramente, está se assumindo que o programa seria implantado simultaneamente em todo o território nacional e que não geraria impactos sobre a produção e, portanto, sobre o nível de emprego e a arrecadação governamental, nem provocaria efeitos multiplicadores e aceleradores na economia.

Porém, na realidade, o ELR deveria ser implantado no país conforme o crescimento da capacidade produtiva, pois os cortes que outros programas sociais sofreriam não seriam capazes de compensar o aumento de gastos que ele causaria. Mesmo que o efeito de expansão da demanda agregada seja simultâneo à implantação do programa, a ampliação da capacidade produtiva não é, pois existe um certo descompasso entre a tomada de decisões de investimento por parte das empresas e o aumento efetivo da capacidade instalada.

Em segundo lugar, apesar de ser provável que muitas pessoas que se encontram subempregadas queiram sair dos seus empregos para trabalharem no ELR, esta população foi fortemente superestimada. Por exemplo, está se considerando que todas as pessoas que ganham menos que o SBSP proposto não teriam seus salários reajustados com a implantação do ELR e que seus direitos trabalhistas não passariam a ser respeitados e que, portanto, iriam

⁴² Custo anual com a remuneração de cada trabalhador : 12 (meses) x R\$ 300,00 = R\$ 3600,00.

recorrer ao programa. Porém, é bem provável que uma parte significativa dos empregadores, a fim de não perder seus empregados para o ELR ou de convencer os trabalhadores a aceitar um emprego, passe (pela pressão da concorrência) a oferecer salários com uma margem adicional sobre o SBSP e a respeitar os direitos dos trabalhadores.

Em terceiro lugar, como a variável *horas habitualmente trabalhadas por semana em todos os trabalhos da semana de referência* da PNAD está disponível apenas em faixas de jornadas de trabalho (por exemplo, de 40 a 44 horas) e pelo fato de que está se estabelecendo uma jornada média de trabalho de 40 horas semanais, considerou-se que todas as pessoas a partir de 16 anos com jornada semanal de trabalho de 40 horas, mesmo com rendimento igual ao do SBSP e com contribuição para a previdência, iriam recorrer ao programa, pois não foi possível separá-las das que trabalhavam mais horas.

É evidente que nada impede que essas pessoas queiram oferecer horas adicionais de trabalho ao ELR, mas não há razões para pensar que elas trocariam seus empregos atuais pelo EBSP, pois ambos os empregos seriam compatíveis.

E, finalmente, considerou-se que todas as pessoas não economicamente ativas a partir de 16 anos de idade com rendimento de outras fontes inferior ao SBSP estabelecido iriam recorrer ao programa. Entretanto, é provável que uma parte significativa dessas pessoas, por razões diversas, como ser incapaz para o trabalho e/ou preferir depender financeiramente de outras pessoas, não esteja disposta a trabalhar.

Dados estes esclarecimentos, os resultados encontrados neste capítulo não devem ser vistos como um critério para julgar a viabilidade da implantação do ELR na economia brasileira, mas como um sinal da extrema necessidade de uma nova política nacional que se proponha a reduzir significativamente o problema do desemprego estrutural no Brasil ou, de preferência, eliminá-lo, como é o caso da política aqui proposta.

Diante dos critérios de seleção definidos previamente e dos dados amostrais e populacionais extraídos da base de dados da PNAD-2005, apresentados resumidamente no Quadro 3.2 a seguir, partiu-se para a primeira estimativa da população-alvo do ELR no Brasil.

Quadro 3.2: Dados amostrais e populacionais extraídos da PNAD-2005.

	BRASIL		NORDESTE		RN	
	Amostra	População	Amostra	População	Amostra	População
População Total	408.148	184.388.620	130.887*	50.667.586**	6.790	3.006.273
População em Idade Ativa (PIA)	336.419*	152.740.402	106.463*	41.212.826**	5.523*	2.445.303
PIA a partir de 16 anos	289.920*	131.629.002**	90.724*	35.120.111**	4.756*	2.105.714**
PIA a partir de 16 anos ocupada	202.480*	91.929.637**	61.889*	23.957.812**	3.139*	1.389.789**
PIA a partir de 16 anos ocupada com rendimento de todos os trabalhos superior a R\$ 300,00	125.486*	56.972.948**	27.350*	10.587.442**	1.537*	680.505**
PIA a partir de 16 anos desocupada	15.121*	6.865.212**	5.550*	2.148.457**	243*	107.588**
População não economicamente ativa a partir de 16 anos	72.319*	32.834.154**	23.285*	9.013.842**	1.374*	608.337**

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005).

Elaboração própria.

* Número obtido via critérios de seleção estabelecidos no software Stata/SE 8.0 e aplicados aos microdados da PNAD-2005.

** Número obtido por extrapolação (regra de três simples) dos valores amostrais encontrados a partir da PNAD-2005 para valores populacionais.

Conforme se observa no Quadro 3.3, a partir dos microdados da PNAD-2005, realizou-se a primeira seleção e contagem dos indivíduos (amostrais), nos níveis geográficos pré-estabelecidos, que poderiam ter recorrido a um emprego no ELR, caso o governo tivesse implantado em 2005 o programa instantaneamente em todo o território nacional oferecendo o salário nominal então vigente.

Quadro 3.3: Primeira seleção e contagem da população-alvo amostral do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir dos dados da PNAD_2005.

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO	Brasil*	Nordeste*	RN*
Desocupados **	15.121	5.550	243
Ocupados com rendimento de todos os trabalhos (RTT) menor que R\$ 300,00**	51.327	24.908	1.134
Ocupados com RTT igual a R\$ 300,00 sem contribuição para a previdência**	12.795	4.218	197
Ocupados com RTT igual a R\$ 300,00 com contribuição para a previdência e jornada de trabalho semanal maior ou igual a 40 horas**	10.697	4.516	213
Não economicamente ativos com rendimento de outras fontes inferior a R\$ 300,00**	40.815	13.777	789
POPULAÇÃO-ALVO AMOSTRAL TOTAL	130.755	52.969	2.576

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005).

Elaboração própria.

* Número obtido via critérios de seleção estabelecidos no software Stata/SE 8.0 e aplicados aos microdados da PNAD-2005.

** Idade: a partir de 16 anos; período de referência: 365 dias; jornada média de trabalho: 40h/semana; SBSP: R\$ 300,00.

A partir da seleção e contagem da população-alvo amostral do ELR, realizou-se a primeira estimaco da sua populao-alvo efetiva em tais níveis geográficos – apresentada no Quadro 3.4 a seguir – via extrapolao (regra de três simples) dos valores amostrais extraídos da PNAD-2005 para valores populacionais, tendo como referência a PIA com idade a partir de 16 anos. Conforme visto no Quadro 3.2, em 2005, a PIA a partir de 16 anos era estimada no Brasil (PIA_16 Brasil) em 131.629.002 habitantes; no Nordeste (PIA_16 Nordeste), em 35.120.111 habitantes; e no Rio Grande do Norte (PIA_16 RN) em 2.105.714 habitantes.

Quadro 3.4: Primeira estimaco da populao-alvo efetiva do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolao dos dados da PNAD_2005.

CRITÉRIOS DE SELEO	Brasil*	% da PIA_16 Brasil*	Nordeste*	% da PIA_16 Nordeste*	RN*	% da PIA_16 RN*
Desocupados **	6.865.212	5,22	2.148.457	6,12	107.588	5,11
Ocupados com RTT menor que R\$ 300,00**	23.303.400	17,70	9.642.120	27,45	502.077	23,84
Ocupados com RTT igual a R\$ 300,00 e sem contribuio para a previdência**	5.809.165	4,41	1.632.827	4,65	87.222	4,14
Ocupados com RTT igual a R\$ 300,00, com contribuio para a previdência e jornada de trabalho semanal maior ou igual a 40h**	4.856.634	3,69	1.748.186	4,98	94.306	4,48
No economicamente ativos com rendimento de outras fontes inferior a R\$ 300,00**	18.530.759	14,08	5.333.206	15,19	349.329	16,59
POPULAO-ALVO TOTAL	59.365.170	45,10	20.504.797	58,38	1.140.522	54,16

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005).

Elaborao prpria.

* Números obtidos por de regras de três simples a partir dos valores amostrais e populacionais fornecidos nos quadros 2 e 3.

** Idade: a partir de 16 anos; período de referência: 365 dias; jornada média de trabalho: 40h/semana; SBSP: R\$ 300,00.

É importante deixar claro que tanto esta estimaco quanto as demais foram realizadas sem muita sofisticaco matemática, pois no se fazia necessária uma grande preciso nos cálculos realizados. Na verdade, a única necessidade era que as estimaces conseguissem incorporar toda a populao que seria atingida direta ou indiretamente pelo ELR para se ter uma noo geral do tamanho do problema do desemprego estrutural no Brasil.

Feita a primeira estimaco da populao-alvo efetiva do ELR, partiu-se para a segunda, apresentada no Quadro 3.5, que se deu via acréscimo de um novo critério de seleo aos previamente estabelecidos: pessoas a partir de 16 anos com rendimento de todos os trabalhos maior que R\$ 300,00 subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas.

Como visto no Quadro 3.1, em 2005, cerca de 3,7% das quase 57 milhões de pessoas com idade a partir de 16 anos e rendimento de todos os trabalhos maior que R\$ 300,00 estariam dispostas a oferecer horas adicionais de trabalho. Entretanto, como não foi possível estimar a quantidade de horas adicionais de trabalho que estas pessoas gostariam de oferecer, superestimou-se, mais uma vez, o cálculo adotando-se que, em média, a sua jornada de trabalho seria de 40 horas semanais, como a dos demais trabalhadores do programa.

Quadro 3.5: Segunda estimativa da população-alvo do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolação dos dados da PNAD_2005.

CRITÉRIOS DE SELEÇÃO	Brasil*	% da PIA_16 Brasil*	Nordeste*	% da PIA_16 Nordeste*	RN*	% da PIA_16 RN*
Desocupados **	6.865.212	5,22	2.148.457	6,12	107.588	5,11
Ocupados com RTT menor que R\$ 300,00**	23.303.400	17,70	9.642.120	27,45	502.077	23,84
Ocupados com RTT igual a R\$ 300,00 e sem contribuição para a previdência**	5.809.165	4,41	1.632.827	4,65	87.222	4,14
Ocupados com RTT igual a R\$ 300,00, com contribuição para a previdência e jornada de trabalho semanal maior ou igual a 40h**	4.856.634	3,69	1.748.186	4,98	94.306	4,48
Não economicamente ativos com rendimento de outras fontes inferior a R\$ 300,00**	18.530.759	14,08	5.333.206	15,19	349.329	16,59
Ocupados com RTT maior que R\$ 300,00 subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas ***	2.107.999	1,60	391.735	1,12	25.179	1,20
POPULAÇÃO-ALVO TOTAL	61.473.169	46,70	20.896.531	59,51	1.165.701	55,36

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005).

Elaboração própria.

* Números obtidos por de regras de três simples a partir dos valores amostrais e populacionais fornecidos nos quadros 2 e 3.

** Idade: a partir de 16 anos; período de referência: 365 dias; jornada média de trabalho: 40h/semana; SBSP: R\$ 300,00.

*** Corresponde a 3,7% das pessoas a partir de 16 anos com rendimento de todos os trabalhos maior que R\$ 300,00.

A partir destas estimativas foi possível perceber a dimensão do problema do desemprego estrutural no Brasil. Se em 2005 o governo tivesse implantado o ELR de uma só vez em todo o território nacional, passando a oferecer um emprego às pessoas aptas e dispostas a trabalhar a um SBSP equivalente ao salário mínimo vigente naquela época, o tamanho potencial da população-alvo do programa seria imenso: mais de 45% da PIA brasileira a partir de 16 anos de idade apresentavam indícios de que recorreriam a um emprego no ELR. Como era de se esperar, essa proporção seria significativamente maior no Nordeste do que a média nacional, quase 60% da população a partir de 16 anos. No caso

específico do estado do Rio Grande do Norte, cerca de 55% desta população poderiam ter recorrido ao programa.

Note-se que, se estas estimações fossem realizadas hoje, num contexto de recessão econômica mundial, muito provavelmente, não seriam encontrados valores menores para a população-alvo potencial do programa em nenhum dos níveis geográficos pesquisados.

Dada a estimacão da população-alvo potencial do ELR no país como um todo, na região Nordeste e no estado do Rio Grande do Norte para o contexto econômico, social e político do ano de 2005, calculou-se (a preços constantes daquele ano), no item que se segue, o custo anual com a remuneração dos trabalhadores do programa, considerando-se que o SBSP seria fixado igual ao salário mínimo nominal então vigente.

3.4.2 Estimacão do custo com remuneração dos trabalhadores

Visto que a população-alvo do programa em todos os níveis geográficos foi significativamente superestimada, o custo anual potencial com remuneração dos trabalhadores (para dados e valores constantes de 2005) também foi fortemente superestimado.

Contudo, antes de se mostrar tal estimacão, é interessante apresentar os custos dos principais programas de geracão de emprego e renda do governo, que são os programas que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e o programa Bolsa-Família – que condensa atualmente todos os programas de transferência de renda do governo federal para famílias que vivem abaixo da linha de pobreza. Ademais, também é importante observar o impacto desses programas na reduçãõ do desemprego estrutural e o gasto do governo com a sua execuçãõ.

Como se pode observar no Quadro 3.6, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) gastou em 2005 mais de R\$ 32,7 bilhões na execuçãõ dos principais programas do SPETR. Observe-se que foram gastos em programas que, segundo o Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (2007, p. 224-225), não têm como objetivo proporcionar aumento nem do nível nem da qualidade dos empregos e que parecem mais adequados para combater o desemprego friccional ou atenuar as conseqüências sócio-econômicas do desemprego, mas não para resolver uma situaçãõ crônica de desemprego como no caso brasileiro.

Quadro 3.6: Valores liquidados pelo MTE com a execução dos principais programas do SPETR em 2005 (em R\$ bilhões).

PROGRAMAS	VALORES LIQUIDADOS
Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Intermediação de Mão-de-obra	11,46
Primeiro Emprego	0,10
Qualificação Social e Profissional	0,09
Economia Solidária	0,01
Conjunto dos Subprogramas de Geração de Emprego e Renda*	21,09
GASTO TOTAL	32,75

Fonte: Cardoso Júnior *et al* (2006, p. 55); Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (2007, p. 215).

Elaboração própria.

* O programa de geração de emprego e renda é composto por vários subprogramas de concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos. Para mais detalhes, vide Cardoso Júnior *et al* (2006).

De acordo com Cardoso Júnior *et al* (2006, p. 53), a maioria das pessoas atendidas pelo SPETR é oriunda do setor formal da economia, que ocupa menos da metade da População Economicamente Ativa (PEA), de modo que as pessoas que mais precisam – isto é, as que trabalham no setor informal ou que estão desempregadas por motivos estruturais – não são cobertas.

Além disso, segundo o mesmo autor⁴³, os programas estão voltados principalmente para o lado da oferta de trabalho – qualificação social e profissional; economia solidária; expansão de linhas de crédito para setores que possuem dificuldade de acesso ao crédito convencional; etc. – existindo uma carência de políticas que atuem pelo lado da demanda, estimulando a criação de novos empregos, visto que políticas atuantes exclusivamente sobre a oferta não têm poder em si mesmas de gerar novos postos de trabalho.

Vale salientar que, mesmo diante de uma situação de crescimento econômico acelerado, tais políticas não teriam poder nenhum de geração de novos empregos, isso seria consequência do aumento da demanda por trabalho intrínseca ao próprio processo de crescimento.

O programa Primeiro Emprego é dúbio do ponto de vista da geração de novos empregos, pois ao passo que incentiva a contratação de jovens, pode-se estar desestimulando a contratação de pessoas de faixa etária maior, visto que não é gerado nenhum incentivo para a empresa contratar mais trabalhadores. Deste modo, o efeito líquido desse programa sobre a redução do desemprego estrutural na economia é nulo, havendo apenas uma recomposição no mercado de trabalho em que se aumenta o número de jovens empregados em detrimento do aumento do emprego nas demais faixas etárias.

⁴³ Vide Cardoso Júnior *et al* (2006, p. 54).

O programa Intermediação de Mão-de-obra serve no máximo para combater o problema do desemprego friccional através do remanejamento da mão-de-obra disponível para vagas já existentes no mercado. Entretanto, embora não haja dados disponíveis, esse tipo de desemprego não parece ser um problema que se destaque diante da dimensão do desemprego estrutural na economia brasileira. Além disso, conforme dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (2007, p. 211), os trabalhadores têm demonstrado muito mais interesse no serviço de intermediação de mão-de-obra do que as empresas⁴⁴, de modo que o programa não tem sido eficaz sequer para reduzir significativamente o desemprego friccional da economia.

Do ponto de vista da geração de novos postos de trabalho, os programas menos criticáveis são o Seguro-Desemprego e o Abono Salarial, apesar de contemplarem apenas os trabalhadores oriundos do setor formal da economia, o qual, como dito anteriormente, não ocupa sequer a metade da PEA.

O Seguro-Desemprego, embora não tenha por finalidade combater o desemprego estrutural da economia, contribui de alguma maneira, pois funciona como um estabilizador fiscal automático em fases recessivas do ciclo econômico.

O Abono Salarial, mesmo não atuando diretamente sobre a demanda por trabalho, pelo fato de proporcionar um aumento (mesmo que modesto) da renda pessoal disponível, provoca efeitos positivos sobre o consumo e, portanto, sobre a demanda agregada e os níveis de produção, renda real e emprego na economia.

Na visão de Assis (2000, p. 86), para resolver a questão do desemprego e do subemprego na economia brasileira é necessário retomar o crescimento econômico acelerado e estabelecer programas prioritários de geração de novos empregos, isto é, programas que atuem pelo lado da demanda por trabalho. Nas palavras de Cardoso Júnior *et al* (2006, p.65):

[...] não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população em idade ativa que estejam ou desempregados por longo período (tanto no conceito de desemprego aberto como pelo desalento) ou subempregados em condições precárias [...]. As políticas tradicionais de um SPETR são pouco eficazes para enfrentar essa situação de heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho nacional, e esse é justamente o desafio posto para a nova geração de políticas e programas governamentais no campo do trabalho.

⁴⁴ Este é exatamente o tipo de fenômeno que ocorre quando a maioria do desemprego é gerado por outras causas que não o desemprego friccional, caso contrário, as empresas demonstrariam mais interesse no serviço de intermediação de mão-de-obra.

De acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2007), além dos gastos com os programas do SPETR, o governo gastou quase R\$ 5,7 bilhões com o programa Bolsa-Família em 2005.

É inegável que o fato de os beneficiários do Bolsa-Família receberem renda do governo faz com que a economia se movimente, pois o aumento do consumo, devido ao aumento da renda pessoal disponível das famílias que recebem a bolsa, gera um aumento da demanda agregada, aumentando, conseqüentemente o nível de produção, renda real e, portanto, o nível de emprego no país.

Além disso, não se pode negar a importância dos programas de transferência de renda para reduzir a desigualdade social no país. De acordo com Levy e Villela (2006, p.31):

Ao longo do triênio 2001-2004, a renda dos 20% mais pobres da população brasileira cresceu 5% ao ano, enquanto a dos 20% mais ricos diminuiu 2% ao ano [...]. Por conseguinte, reduziu-se acentuadamente o grau de desigualdade [...] Embora o significativo declínio do grau de desigualdade seja resultado de uma ampla variedade de fatores, cerca de 1/4 da queda da desigualdade e 1/2 da queda da pobreza deveram-se à introdução ao longo desse triênio de programas de transferência de renda [...].

Não resta dúvida que, de imediato, esse programa é de extrema necessidade. Porém, segundo Levy e Villela (2006, p.33), não basta às políticas de proteção social aliviar a pobreza absoluta, é preciso eliminá-la, garantindo meios para que as famílias possam ao menos subsistir por conta própria ou, de outro modo, garantindo às famílias o direito ao trabalho. Dessa maneira, seria necessário que essas políticas de transferência de renda fossem complementadas e eventualmente substituídas por demanda por trabalho prioritariamente para os mais pobres.

Portanto, concomitantemente ao programa Bolsa-Família, deveria haver uma política no Brasil voltada para a questão do desemprego estrutural, pois este, na ausência de um sistema de transferência de renda adequado, é o grande causador da fome, da miséria e das imensas desigualdades sociais no país. Obviamente, quanto maior o nível de desemprego da economia, menor a renda das famílias, maiores as dificuldades de acesso à alimentação em quantidade e qualidade suficiente para subsistir, enfim, maiores todos os problemas sociais relacionados.

Será que, ao invés de manter o conjunto atual de políticas do SPETR e de dar tanta ênfase à política do Bolsa-Família, o Estado não seria mais eficiente no combate ao desemprego se oferecesse um emprego básico a todos aqueles que estivessem aptos e dispostos a trabalhar a um salário nominal pré-fixado?

Observe-se que não está sendo dito que seria melhor que estas políticas sequer existissem ou que elas deveriam ser completamente eliminadas, mas que, certamente, a política aqui proposta poderia substituir gradativamente a maioria delas e ainda com muitos ganhos. Pois, estando o ELR plenamente instalado no país, significativos benefícios sócio-econômicos seriam gerados, dentre os quais: completa eliminação do desemprego estrutural; redução expressiva da precariedade da remuneração; maior respeito à legislação trabalhista; maior estabilidade de preços; maior amortecimento dos ciclos econômicos; e, evidentemente, melhoria de todos os indicadores sociais cujo desempenho esteja associado à renda e emprego.

Conforme as estimações do Quadro 3.7, se em 2005 o ELR tivesse sido implantado instantaneamente em todo o território nacional – que não é o que está se propondo aqui – e se a sua população-alvo de fato fosse tão expressiva quanto as estimativas realizadas, o custo com remuneração dos trabalhadores do programa no país, que seria de R\$ 221,30 bilhões, representaria cerca de 11,6% do PIB a preços de mercado daquele ano, que, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (2008) foi superior a R\$ 1,9 trilhões.

Quadro 3.7: Estimação do custo anual com remuneração dos trabalhadores do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolação dos dados amostrais da PNAD-2005.

	POPULAÇÃO-ALVO TOTAL* (em número de habitantes)	SBSP ANUAL/PESSOA** (em R\$)	CUSTO ANUAL*** (em R\$ bilhões)
BRASIL	61.473.169	3600,00	221,30
NORDESTE	20.896.531	3600,00	75,23
RN	1.165.701	3600,00	4,20

Fonte: Elaboração própria.

* Idade: a partir de 16 anos; período de referência: 365 dias; jornada média de trabalho: 40h/semana; SBSP: R\$ 300,00.

** Multiplicação do SBSP mensal pela quantidade de meses do ano (R\$ 300,00 x 12 meses = R\$ 3600,00).

*** Multiplicação da população-alvo pelo SBSP anual.

É importante notar que o custo estimado foi tão expressivo porque se levou em consideração o alto grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro e o fato de que uma parte significativa dos não economicamente ativos recebem remuneração abaixo dos padrões mínimos. Entretanto, se o programa fosse direcionado somente para a população desempregada com idade a partir de 16 anos, o custo seria significativamente menor (R\$ 24,72 bilhões), aproximadamente 1,3% do PIB a preços de mercado de 2005, conforme se observa no Quadro 3.8 a seguir. Note-se que, se o Estado empregasse apenas estas pessoas, o gasto anual com a remuneração desses trabalhadores seria quase 25% menor do que o gasto realizado em 2005 com os programas do SPETR, que foi de R\$ 32,75 bilhões.

Quadro 3.8: Estimação do custo anual com remuneração dos trabalhadores do ELR no Brasil, no Nordeste e no RN a partir da extrapolação dos dados amostrais da PNAD-2005, considerando-se como população-alvo apenas as pessoas desocupadas a partir de 16 anos.

	POPULAÇÃO-ALVO TOTAL* (em número de habitantes)	SBSP ANUAL/PESSOA** (em R\$)	CUSTO ANUAL*** (em R\$ bilhões)
BRASIL	6.865.212	3600,00	24,72
NORDESTE	2.148.457	3600,00	7,73
RN	107.588	3600,00	0,39

Fonte: Elaboração própria.

* Idade: a partir de 16 anos; período de referência: 365 dias; jornada média de trabalho: 40h/semana; SBSP: R\$ 300,00.

** Multiplicação do SBSP mensal pela quantidade de meses do ano (R\$ 300,00 x 12 meses = R\$ 3600,00).

*** Multiplicação da população-alvo pelo SBSP anual.

Obviamente, o gasto com a implantação do ELR não se resume à remuneração dos trabalhadores, pois existem também os custos administrativos e operacionais do programa, que, de acordo com Fullwiler (2005), equivalem a 15% do custo com a remuneração. Mas, mesmo que se considerem tais custos, o gasto com a implantação do ELR, contemplando apenas estas pessoas, não passaria de R\$ 28,43 bilhões (R\$ 24,72 bilhões + R\$ 3,71 bilhões) e ainda seria cerca de 13% menor do que o gasto com os programas do SPETR naquele ano.

Mesmo diante destas constatações, não está se propondo sequer que o governo comece a implantação do programa absorvendo todas as pessoas desempregadas a partir de 16 anos de idade – a menos que os cortes sofridos nos demais programas sejam suficientes para custear isto ou que a economia possua capacidade produtiva suficiente para tanto. Isto porque, também não está se sugerindo que as políticas do SPETR brasileiro (nem a do Bolsa-Família) sejam eliminadas e substituídas pelo ELR.

Eventuais substituições de programas do SPETR pelo ELR deveriam ser feitas gradativamente e apenas quando oferecessem benefícios sócio-econômicos. É evidente que alguns dos programas atuais precisariam (ou poderiam) continuar existindo, embora, certamente, sofressem uma redução significativa no tamanho devido aos efeitos multiplicadores e aceleradores provocados pelo ELR na economia.

3.5 CONCLUSÃO

Realizou-se neste capítulo um estudo acerca da viabilidade de se implantar o ELR no Brasil; uma proposta de adaptação do programa às especificidades sócio-econômicas

nacionais; uma estimaco da sua populao-alvo potencial e do custo anual com remunerao dos trabalhadores no pas, como um todo, e no nordeste e no Rio Grande do Norte, em particular, caso o Estado decidisse empregar instantaneamente todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar a um slrio nominal pr-estabelecido – para tanto, utilizaram-se os microdados da ltima PNAD publicada no ano em que esta pesquisa foi iniciada, que era a referente ao ano de 2005.

Naquele ano, como foi dito, o mundo ainda no estava “mergulhado” numa recesso econmica, como est no momento atual, e a utilizao de polticas fiscais significativamente expansionistas para reduzir ou, mesmo, eliminar o desemprego (como  o caso do ELR) no se “justificava” politicamente tanto quanto agora, quando as taxas de desemprego da maioria das economias mundiais dispararam ou esto tendendo a isto.

Constatou-se que, ao menos do ponto vista terico, no parecem haver impedimentos decisivos  implantao do ELR no Brasil, aumentando-se o grau de confiana na hiptese adotada, qual seja: a de que, se o programa fosse devidamente adaptado s especificidades scio-econmicas do pas e implantado gradativamente, o desemprego estrutural poderia ser totalmente eliminado da economia sem desestabiliz-la. Nas palavras do prprio Wray (2007, p. 130), “no h impedimentos tcnicos ou financeiros que justifiquem a no implementao de um programa de garantia de empregos. Os nicos empecilhos so polticos.”

Dada esta constatao, partiu-se para a estimaco da populao-alvo potencial do programa no pas e do custo anual com remunerao dos trabalhadores. Entretanto,  importante reconhecer as suas limitaoess dessas estimacoess, posto que elas no consideram as adaptaoess que o programa deveria sofrer para que fosse implantado no pas nem os efeitos multiplicadores e aceleradores que ele geraria.

Se tais adaptaoess e efeitos tivessem sido considerados, o custo com a remunerao dos trabalhadores do programa no se aproximaria nem um pouco do custo aqui estimado, pois, certamente, a populao-alvo potencial do programa seria significativamente menor. Entretanto, quantificar tais efeitos constituir objeto de estudo de trabalhos futuros, bem como estimar o impacto que a implantao do ELR causaria sobre as principais variveis macroeconmicas nacionais.⁴⁵

Para se estimar a populao-alvo potencial do programa no pas, selecionaram-se, entre as informaoess disponveis na PNAD do ano de 2005, aquelas que poderiam afetar a deciso de se recorrer ou no a um emprego no ELR. Obteve-se ento a lista de critrios

⁴⁵ A saber: taxa de desemprego; taxa de inflao; nvel de preos; PIB real; taxa de crescimento do PIB real; taxa de juros de curto prazo.

apresentada no Quadro 2.5, que inclui a variável *pessoas com rendimento de todos os trabalhos maior que o SBSP proposto subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas*.

Definida a população que poderia se prontificar para trabalhar no ELR, realizou-se a estimação do custo anual com a remuneração dos potenciais trabalhadores do programa, fixando-se o SBSP no mesmo valor nominal do salário mínimo vigente em 2005, que correspondia a R\$ 300,00 mensais a preços constantes daquele ano.

É indiscutível que os resultados encontrados nas estimações realizadas parecem alarmantes à primeira vista. Se em 2005 o governo tivesse implantado o ELR, oferecendo um emprego básico a todos que estivessem aptos e dispostos a trabalhar a um SBSP correspondente ao salário mínimo então vigente e se não houvesse restrições além do estabelecimento de uma idade mínima para trabalhar no programa, cerca de 45% da PIA brasileira a partir de 16 anos de idade apresentariam indícios de que recorreriam ao EBSM oferecido pelo ELR. Na região Nordeste, onde o problema do desemprego e do subemprego é mais acentuado, cerca de 60% recorreriam (no Rio Grande do Norte, mais de 55%). Portanto, principalmente aos olhos dos economistas mais ortodoxos, o custo de se implantar uma política como esta seria considerado inaceitável.

Embora o que pareça realmente inadmissível seja que 45% da população brasileira não trabalhem sob condições mínimas de remuneração e não tenham seus direitos trabalhistas respeitados, não está se propondo aqui a implantação imediata do ELR em todo o território nacional. A implantação do ELR deveria ocorrer gradativamente, conforme a expansão da capacidade produtiva da economia, visto que os cortes que outros programas sociais sofreriam em consequência da sua implantação, certamente, não compensariam de forma integral o aumento de gastos que ele causaria, mesmo considerando-se seus efeitos aceleradores e multiplicadores.

Portanto, os resultados encontrados, por mais que pareçam alarmantes, não devem ser vistos como indícios de que haja inviabilidade econômica para se implantar o ELR na economia brasileira, mas como uma evidência da necessidade urgente de uma nova política no país que se proponha, no mínimo, a reduzir o problema do desemprego estrutural e, de preferência, eliminá-lo.

A maioria dos programas do atual SPETR brasileiro está voltada para os condicionantes que operam do lado da oferta de trabalho ou de estímulos microeconômicos à oferta de produtos, os quais não possuem poder de reduzir o desemprego estrutural da economia, pois não são capazes de gerar novos postos de trabalho.

Ademais, além de só atingirem pessoas oriundas do setor formal da economia (que ocupa menos da metade da PEA nacional), a heterogeneidade e precariedade do mercado de trabalho certamente diminuem ainda mais o efeito dos poucos programas que geram indiretamente demanda por trabalho, como é o caso do *seguro-desemprego* e do *abono salarial*.

O ELR possui metas muito mais ambiciosas do que o conjunto de programas que formam o SEPTR atualmente, pois o seu principal objetivo é a eliminação absoluta do desemprego estrutural da economia, através da criação por parte do Estado de uma demanda contínua por trabalho para todos que estejam aptos e dispostos a trabalhar a um salário nominal pré-estabelecido.

Obviamente, os trabalhadores também contariam com um serviço de qualificação profissional dentro do programa. Mas vale salientar que a qualificação de mão-de-obra em si, embora seja uma grande e conhecida deficiência dos trabalhadores no Brasil, não deve ser vista como uma ferramenta de combate ao desemprego estrutural, pois se trata de uma política que atua diretamente sobre o lado da oferta de trabalho. O que esta política poderia evitar, por razões óbvias, seria a formação de gargalos em setores que demandassem mão-de-obra especializada.

As vantagens do ELR na redução do desemprego estrutural em relação aos programas do SPETR são evidentes. Em suma, enquanto estes últimos são mais apropriados para combater o desemprego friccional (e, mesmo assim, conforme Cardoso Júnior *et al* (2006), com consideráveis limitações), o ELR seria capaz de eliminar definitivamente o desemprego estrutural quando estivesse plenamente instalado no país.

Entretanto, mais uma vez, não está se sugerindo aqui que o governo corte sem critérios os gastos com a execução dos supostos programas de geração de emprego e renda que estão sendo executados atualmente no Brasil a fim de custear a implantação do ELR. Uma eventual substituição desses programas pelo ELR deveria ocorrer de forma gradativa e somente quando oferecesse benefícios para a sociedade e a economia como um todo.

É inegável que de imediato essa proposta de política sócio-econômica parece bastante pretensiosa e arriscada. No entanto, ao estudá-la mais a fundo, percebe-se que se trata de uma potencial substituta para as supostas políticas atuais de geração de emprego e renda no país, como também para algumas das políticas voltadas à manutenção da estabilidade econômica. Pois, além de eliminar o desemprego estrutural da economia, quando estivesse plenamente instalado, o programa assumiria o papel de estoque regulador de empregos, de modo que o

país poderia crescer a uma taxa que não acelerasse a inflação sem que para isso precisasse gerar desemprego.

CONCLUSÃO

Em linhas gerais, a presente dissertação teve como objetivo dar prosseguimento a um trabalho desenvolvido anteriormente⁴⁶, aprofundando o estudo sobre as propriedades do ELR que o tornam capaz de promover uma total eliminação do desemprego involuntário da economia (tanto de caráter estrutural quanto conjuntural) e avançando na pesquisa acerca da sua aplicabilidade às especificidades sócio-econômicas do Brasil. Com o intuito de alcançar tais objetivos, este trabalho foi constituído por três capítulos apresentados em formato de artigos relativamente independentes entre si.

No Capítulo 1, constatou-se que, pelo menos no estágio atual da presente pesquisa, a implantação do ELR parece economicamente viável, pois não foram encontrados empecilhos teóricos decisivos que invalidem a hipótese de que o programa poderia eliminar totalmente o desemprego involuntário das economias capitalistas, até mesmo o de ordem estrutural, sem desestabilizá-las. Aliás, as propriedades do programa aumentam o grau de confiança atribuído a esta hipótese.

Primeiramente, não haveria motivos para que se desencadeasse um processo inflacionário, pois: a) o SBSP funcionaria como uma “âncora” para os salários dos demais trabalhadores da economia, visto que aqueles que se obstinassem por constantes aumentos salariais poderiam ser demitidos e substituídos pelos do estoque regulador de empregos do ELR; b) a produtividade dos trabalhadores do programa aumentaria, ao contrário do que ocorre com os desempregados, tornando a contratação menos onerosa.

Segundo, não parece haver indícios de que a implantação do ELR pudesse gerar uma grave deterioração da posição orçamentária do governo, visto que: a) o gasto público com outros programas sociais se reduziria em consequência da implantação do programa; b) seria promovido um choque favorável sobre a oferta agregada, pois novos bens e serviços seriam oferecidos; c) haveria um aumento do PIB real e, conseqüentemente, da arrecadação governamental devido ao aumento do gasto do governo;

Em terceiro lugar, as autoridades monetárias poderiam evitar que a taxa real de juros ultrapassasse a taxa de crescimento do PIB real e evitar que a razão dívida pública/PIB explodisse.

⁴⁶ Vide Gomes (2007).

Evidentemente, a implantação do ELR seria mais complicada nas economias periféricas, devido à restrição do balanço de pagamentos, à influência que mudanças na taxa de câmbio nominal tem na dinâmica da inflação dessas economias e à situação fiscal menos favorável. Contudo, se o programa for devidamente adaptado às especificidades sócio-econômicas dessas economias e implantado gradativamente, não parece haver indícios de que geraria instabilidade econômica.

Com base na conclusão Capítulo 1 de que o ELR poderia eliminar todo o desemprego involuntário das economias sem gerar instabilidade, o Capítulo 2 comparou as propriedades do programa com as propriedades das PMFs a fim de mostrar porque ele parece mais eficiente do que essas políticas para combater o desemprego involuntário gerado por problemas conjunturais, como a presente crise financeira.

A crise econômica atual, de acordo com Kregel (2008), parece ter sido provocada por uma superestimação por parte de agências de classificação de risco da capacidade de pagamento dos agentes *subprime* do setor imobiliário estadunidense.

Ao entrarem em crise, os Estados Unidos contaminaram a maior parte das economias capitalistas, via redução da demanda no comércio internacional, redução da confiança dos investidores e travamento do sistema de crédito. Como visto, isto provocou um aumento significativo do desemprego involuntário global.

Dado o agravamento do problema do desemprego mundial e partindo da premissa minskyana de que a instabilidade financeira capitalista induz o processo de fragilização no sistema financeiro, provocando crises econômicas como esta, realizou-se, nesse segundo capítulo, uma avaliação da eficiência das PMFs no combate desemprego ao involuntário gerado por crises. Constatou que essas políticas apresentam significativas limitações que as impossibilitam de combater esse problema com eficiência.

Mesmo a literatura convencional – por exemplo, Dornbusch, Fischer e Startz (2003, cap.8) – observa que, em primeiro lugar, as PMFs apresentam defasagens significativas; segundo, não é possível calcular com precisão a escala correta em que devem ser empregadas para promover uma retomada da atividade econômica e da taxa de crescimento do emprego aos valores vigentes antes da instalação das crises, nem o tempo que elas demorarão para tanto; terceiro, não é possível prever a ocorrência de choques exógenos, que ocorrem freqüentemente na economia, mudando o seu ponto de equilíbrio.

Diante das limitações das PMFs, apresentou-se o mecanismo do ELR de combate ao desemprego involuntário e concluiu-se que não há indícios de que a hipótese adotada possa ser invalidada. Como o ELR absorveria instantaneamente a mão-de-obra demitida do setor

privado e funcionaria como um forte estabilizador fiscal automático, aumenta-se o grau de confiança na hipótese de que o programa parece mais eficiente do que as PMFs para evitar o aumento do desemprego involuntário em tempos de crises.

Diante da constatação do Capítulo 1 de que não parecem existir empecilhos decisivos à implantação do ELR nas economias capitalistas de modo geral e da conclusão do Capítulo 2 de que ele seria mais eficiente do que as PMFs para combater o desemprego involuntário gerado por problemas conjunturais, o Capítulo 3 estuda a aplicabilidade desse programa às especificidades sócio econômicas brasileiras.

Concluiu-se no estágio atual da pesquisa, em conformidade com a hipótese adotada, que não parecem haver impedimentos teóricos significativos à implantação do ELR no Brasil, desde que o programa seja devidamente adaptado às especificidades sócio-econômicas do país e implantado gradativamente. Isto é, a princípio, o desemprego involuntário, tanto de caráter estrutural quanto conjuntural, poderia ser totalmente eliminado da economia brasileira sem desestabilizá-la através da implantação do programa.

Assim sendo, estimou-se qual seria a população-alvo potencial do ELR e o custo anual com a remuneração dos trabalhadores do programa na economia brasileira, como um todo, e nordestina e potiguar, em particular, caso o Estado decidisse implantá-lo instantaneamente em todo o território nacional empregando todas as pessoas que se encontrassem aptas e dispostas a trabalhar a um determinado SBSP.

A população-alvo potencial do programa foi estimada a partir dos microdados da PNAD do ano de 2005 – que era a última PNAD publicada no início desta pesquisa – e o SBSP foi fixado no mesmo valor nominal do salário mínimo vigente em 2005, que era de R\$ 300,00 mensais.

A partir do dicionário de variáveis da PNAD-2005, elaborou-se a seguinte lista de critérios que, quando atendidos, representariam fortes indícios de que as pessoas recorreriam a um emprego no ELR⁴⁷: a) Pessoas desocupadas; b) Pessoas ocupadas com rendimento de todos os trabalhos menor que o SBSP proposto; c) Pessoas ocupadas com rendimento de todos os trabalhos igual ao SBSP proposto, mas sem contribuição para a previdência; d) Pessoas ocupadas com rendimento de todos os trabalhos igual ao SBSP proposto, com contribuição para a previdência, mas com jornada de trabalho semanal maior ou igual a 40 horas; e) Pessoas não economicamente ativas com rendimento de outras fontes inferior ao

⁴⁷ Período de referência de 365 dias; idade mínima de 16 anos para participação no programa.

SBSP proposto; f) Pessoas com rendimento de todos os trabalhos maior que o SBSP proposto subocupadas por insuficiência de horas efetivamente trabalhadas.

Os resultados encontrados são uma evidência da extrema necessidade de que se implante no Brasil uma política que de fato seja eficiente no combate ao desemprego estrutural, pois, em 2005, mais de 45% da PIA brasileira com idade a partir de 16 anos – por possuírem uma remuneração precária e/ou não terem seus direitos trabalhistas respeitados – apresentavam indícios de que recorreriam a um emprego no ELR, caso o programa tivesse sido implantado instantaneamente em todo o país empregando todas as pessoas que se encontrassem aptas e dispostas a trabalhar ao salário mínimo então vigente. No Nordeste, o problema do desemprego é ainda maior: quase 60% das pessoas a partir de 16 anos poderiam recorrer ao programa (no Rio Grande do Norte, cerca de 55%).

Embora pareça inadmissível que se tenha no Brasil um desemprego estrutural de dimensões tão alarmantes, não se propõe uma implantação instantânea do ELR em todo o território nacional empregando todas estas pessoas que supostamente gostariam de trabalhar no programa.

Além de parecer inviável do ponto de vista econômico, isto não seria necessário, haja vista que o ELR geraria uma série de efeitos multiplicadores (reforçando o aumento do consumo) e aceleradores (incentivando o aumento do investimento), que reforçaria significativamente o seu potencial de combate ao desemprego sem que o gasto do governo com a sua implantação precisasse ser tão grande quanto se imagina à primeira vista.

Mesmo considerando-se esses efeitos multiplicadores e aceleradores e realizando-se as devidas adaptações do programa às especificidades sócio-econômicas nacionais (conforme proposta apresentada no Capítulo 1), defende-se que a sua implantação deveria acontecer de forma gradativa. Mais especificamente, a implantação deveria ocorrer de acordo com o crescimento da capacidade produtiva da economia, posto que a redução de gastos com outros programas sociais em consequência dos benefícios sócio-econômicos promovidos pela implantação do programa, certamente, não seria suficiente para compensar integralmente o aumento de gastos em função da implantação do ELR.

É interessante notar que, se em 2005, quando a economia estava em fase de expansão, já era evidente a necessidade de um programa como o ELR para combater o desemprego involuntário no Brasil e, certamente, em boa parte das economias capitalistas (visto que, por mais que elas cresçam, não conseguem empregar todas as pessoas que se encontram aptas e dispostas a trabalhar ao nível de salário vigente na economia), no presente momento, essa necessidade é muito maior, visto que, além do problema do desemprego causado por motivos

estruturais, tem-se uma crise econômica instalada no mundo, aumentando o desemprego involuntário na maioria das economias.

Ao oferecer permanentemente um emprego básico para todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar ao salário mínimo nominal vigente, o Estado – além de eliminar o desemprego involuntário de ordem estrutural da economia – impediria que, nas fases recessivas dos ciclos econômicos, os trabalhadores demitidos do setor privado ficassem involuntariamente desempregados.

O que se pode concluir ao final desta dissertação é que a implantação do ELR – desde que o programa seja devidamente adaptado às especificidades sócio-econômicas de cada país e implantado de forma gradual – não parece causar instabilidade econômica e que os seus benefícios não são apenas sociais, mas são também econômicos.

Sem dúvida, um dos maiores benefícios econômicos promovidos pelo programa é que o seu caráter anticíclico faria o gasto governamental aumentar automaticamente em fases recessivas, impedindo uma queda mais acentuada da demanda agregada e amortecendo a própria recessão. Por outro lado, em fases expansivas, o gasto do governo reduziria automaticamente, pois os trabalhadores do estoque regulador de empregos do ELR seriam demandados pelo setor privado, contendo o aumento da demanda agregada e, portanto, evitando o surgimento de pressões inflacionárias pelo lado da demanda. Dessa maneira, o programa ajudaria a conter as grandes flutuações cíclicas características do sistema capitalista.

Finalmente, é importante reconhecer que existem ainda muitos questionamentos a serem respondidos acerca da viabilidade econômica da implantação do ELR, principalmente, em economias menos desenvolvidas, como a brasileira. E, talvez, os argumentos teóricos não sejam suficientes para convencer os formuladores de políticas econômicas de que, assim como no caso estadunidense – de acordo com as simulações de Fullwiler (2005) – o programa não causaria instabilidade nessas economias.

Desse modo, o presente trabalho está comprometido com o desenvolvimento de trabalhos futuros que ultrapassem o plano teórico e realizem estimações dos possíveis impactos que a implantação do programa poderia causar sobre as principais variáveis macroeconômicas do Brasil – nos moldes do trabalho realizado por Fullwiler (2005) para o contexto estadunidense. Além disso, pretende-se estudar as especificidades sócio-econômicas de cada região do país, a fim de verificar prováveis adaptações que precisariam ser feitas para que fosse possível implantá-lo em todo o território nacional sem desestabilizar a economia.

REFERÊNCIAS

- ARESTIS, P.; SAWYER, M. **Re-examining Monetary and Fiscal Policy for the 21st Century**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.
- ARRETCHE, Marta T. S. Tendências e estudos sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo. **Avaliação de políticas sociais: uma questão de debate**. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.
- ASSIS, J. Carlos de. **A quarta via: a promoção do pleno emprego como imperativo da cidadania ampliada**. São Paulo: Textonovo, 2000.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2. ed. 2007.
- BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. 3.ed. São Paulo: Pearson, 2004.
- BURDA, M.; WYPLOSZ, C. (2001). **Macroeconomia: uma abordagem européia**. 3. ed. Rio de Janeiro: TLC, 2005.
- CARDOSO JÚNIOR, José Celso *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1237.pdf>. Acesso em: 21 maio. 2007.
- DOMAR, Evsey O. Capital Expansion, Rate of Growth and Employment. **Econometrica**, n. 14, Apr. 1946.
- DORNBUSCH, R.; FISCHER, S.; STARTZ, R. **Macroeconomia**. 8. ed. Rio de Janeiro: McGraw-Hill. 2003.
- 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/pubs/wp-pdf/WP44-Fullwiler.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2007.
- GIMENEZ, Denis Maracci. **Políticas de emprego no capitalismo avançado: trajetória no século XX e o significado da ruptura neoliberal**. 2001.106f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

GOMES, Zoraide Bezerra. **O Estado como empregador de última instância**: Eliminação do desemprego estrutural e estabilidade econômica no Brasil. 2008. 72 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

GOMES, Zoraide Bezerra; LOURENÇO, André Luís Cabral de. **O Estado como empregador de última instância**: uma proposta de pleno emprego, estabilidade e condições dignas de trabalho para o Brasil. 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807171650130-.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2009.

HARROD, R. F. An Essay in Dynamic Theory. **The Economic Journal**, n.49, Mar. 1939.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. 2005. CD –ROOM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Disponível em:< http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=571&id_pagina=1>. Acesso em: 20 jan. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Disponível em:< http://www.ibge.gov.br/series_estatisticas/exibedados.php>. Acesso em: 09 mar. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Sistema IBGE de Recuperação Automática. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?z=p&o=16&i=P>> Acesso em: 04 dez. 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA. **Trabalho e renda**. 2007. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/TrabalhoRenda.pdf> Acesso em: 19 maio 2007.

IPEADATA. Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=637797474&Tick=1247320803572&VAR_FUNCAO=Qua Itens\(1758014173\)&Mod=M](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=637797474&Tick=1247320803572&VAR_FUNCAO=Qua%20Itens(1758014173)&Mod=M)>. Acesso em: 11 jul. 2009.

IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1268453717&Tick=1236693758459&VAR_FUNCAO=SubmeterFormulario%28%27frmMain%27%2C%27Series%3FSessionID%3D1268453717%26Text%3Dsal%20E1rio%20m%20EDni%202005%26Tick%3D1236693758459%27%29%3B&Mod=M> Acesso em: 02 mar. 2009.

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

JALAL, Hind. **Promotion Nationale**: Forty-Five Years of Experience of Public Works in Morocco. 2007. Disponível em:<http://www.levy.org/pubs/wp_524.pdf>. Acesso em: 20 maio 2007.

KALDOR, Nicholas. **Strategic Factors in Economic Development**. Nova York: Ithaca,

1967.

KALECKI, Michal. “Place Nominalne i Realne”. In: Prace z Teorii Koniunktury. Varsóvia: Instituto de Economia Social, 1939. Traduzido para o português em “Salários nominais e reais”. In MIGLIOLI, Jorge (org.) **Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas**. São Paulo, Hucitec, 2. ed., 1987.

KEYNES, John Maynard. 1936. **A teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

KREGEL, J. Minsky’s cushions of safety: systemic risk and the crisis in the U.S. subprime mortgage market. **The Levy Economics Institute**, 2008. (Public Policy Brief nº 93).

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.

LEVY, Paulo Mansur; VILLELA, Renato. (Orgs.) **Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza**. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/publicacoes/tds/td_1234.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2006.

LEWIS, A. Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. **Manchester School**, 22, 1954.

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.

MILGROM, P.; ROBERTS, J. Price and advertising signals of product quality. **Journal of Political Economy**. v.94, p.796-821, 1986.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em:< http://contasabertas.uol.com.br/noticias/imagens/PBF_Acumulado_de_2003_a_abril_de_2006_-_Roseli_1_.xls>. Acesso em: 02 nov. 2007.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Disponível em:<<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2006.

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

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Global employment trends: January 2009**. Geneva: ILO, 2009. Disponível em:<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf> Acesso em: 26 abr. 2009.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD unemployment rate rises to 7.6% in March 2009**. 2009. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/9/6/42721197.pdf>> Acesso em: 26 maio 2009.

PIGEON, Marc-André e WRAY, L. Randall. Did the Clinton Rising Tide Raise All Boats? **Public Policy Brief**, n. 45. Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College, 1998.

RICARDO, David. On the Principles of Political Economy and Taxation. London: John Murray, 1817.

ROBINSON, J. Disguised Unemployment. **The Economic Journal**. v. 46, n. 182, pp. 225-237, jun., 1936.

SACHS, J.; LARRAIN, S. (1992). **Macroeconomia**. São Paulo: Makron Books. 1995.

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

SMITH A. A riqueza das nações. São Paulo: Abril, 1983.

SOLOW, Robert. A Contribution to the Theory of Economic Growth. Quarterly Journal of Economics, 70, p. 65-94, 1956.

STEINDL, Josef. Maturity and Stagnation in American Capitalism. Oxford: Basil Blackwell, 1952.

TCHERNEVA, Pavlina R.; WRAY, L. Randall. **Is Jefes de Hogar an Employer of Last Resort program?** 2005. Disponível em:< <http://www.cfeps.org/pubs/wp-pdf/WP43-Tcherneva-Wray.pdf> >. Acesso em: 25 set. 2007.

THIRLWALL, A. P. (2002) **A Natureza do Crescimento Econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: Ipea, 2005.

VERDOORN, P.J. “Fattori Che Regolano lo Sviluppo della Produttività del Lavoro”. In: **L’Industria**, 1949.

VILLELA, Maria do Carmo de Farias. **Desemprego: a realidade brasileira em números**. 2005. Disponível em:<<http://www.desempregozero.org.br> >. Acesso em: 02 mar. 2007.

WESTCOTT, Geoffrey *et all* (eds.) **Health policy implications of unemployment**. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 1985.

WRAY, L. Randall. Entrevista concedida para Daniel Conceição, Felipe Resende e Flavia Muller. Tradução de Daniel Negreiros Conceição. **Oikos**, n.8, p. 125-142, set. 2007.

WRAY, L. Randall. **The Employer of Last Resort Programme: could it work for developing countries?** 2007A. Disponível em:< <http://www.cfeps.org/elm07-5.pdf> >. Acesso em: 25 set. 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.