

# O Estado como empregador de última instância: uma proposta de pleno emprego, estabilidade e condições dignas de trabalho para o Brasil \*

---

Zoraide Bezerra Gomes \*\*  
André Luís Cabral de Lourenço \*\*\*

## Resumo

Este trabalho objetiva compreender a estrutura conceitual e teórica do programa empregador de última instância (ELR) e fazer um levantamento dos argumentos pró e contra a implantação do programa no Brasil. Sendo o desemprego estrutural um problema que afeta as economias capitalistas do mundo inteiro, seria possível eliminá-lo da economia brasileira sem gerar um processo inflacionário? Como ainda argumentam os economistas do novo consenso, seria necessário para tanto promover uma política de flexibilização do mercado de trabalho? A hipótese fundamentada na teoria crítica de Minsky (1986) e Wray (2003) sobre o desenvolvimento contemporâneo do capitalismo é que, se o Estado atuar como ELR, o desemprego estrutural poderá ser totalmente eliminado da economia sem provocar um processo inflacionário ou incorrer nos possíveis malefícios causados pela flexibilização trabalhista.

**Palavras-chave:** Empregador de última instância; Desemprego estrutural; Novo consenso.

## Abstract

***The government as an employer of last resort: a proposal for full employment, stability and fair working conditions for Brazil***

This paper aims to understand the conceptual and theoretical framework of the employer of last resort (ELR) program and analyze the arguments in favor of and against its implementation in Brazil. As structural unemployment is a problem which affects all capitalist economies around the world, would it be possible to eliminate it from the Brazilian economy without generating an inflationary process? Or, as the economists of the new consensus argue, would it be necessary to promote a labor market reform policy? The hypothesis, based on the critical theory of Minsky (1986) and Wray (2003) on the contemporary development of capitalism, is that if the government acts as an ELR, structural unemployment could be entirely eliminated from the economy without provoking an inflationary process, nor experiencing negative effects caused by labor market reform policies.

**Keywords:** Employer of last resort; Structural unemployment; New consensus.

**JEL** J8, J68, E24.

## 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).

---

\* Trabalho recebido em 26 de março de 2009 e aprovado em 19 de dezembro de 2011.

\*\* Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.  
E-mail: <andre-lourenco@uol.com.br>.

\*\*\* Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal, RN, Brasil.  
E-mail: <zoraidebg@uol.com.br>.

O presente trabalho fundamenta-se na visão pós-keynesiana de Minsky (1986) e Wray (2003) acerca da política mais adequada para eliminar o desemprego estrutural<sup>1</sup> de uma economia capitalista, sem gerar um processo inflacionário. Muito mais do que mero problema econômico, o desemprego estrutural parece ser um dos elementos geradores da maioria dos problemas sociais em Westcott et al. (1985): miséria; fome; dificuldade de acesso à saúde, educação e habitação; crime e insegurança pública; questões raciais e de gênero; baixo poder de barganha dos trabalhadores nas negociações salariais; concentração de renda etc. Nesse sentido:

Há muitas evidências que o desemprego possui muitos efeitos de longo alcance além da perda da renda, incluindo dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, de habilidade e de autoconfiança, aumento das moléstias e da morbidade (e mesmo da taxa de mortalidade), ruptura das relações familiares e da vida social, piora da exclusão social e acentuação das tensões raciais e das assimetrias de gênero (Sen, 1999).

Não é um despropósito lembrar ainda os efeitos do medo do desemprego como elemento de reforço das estruturas de dominação social e política, bem como do conservadorismo em geral, conforme apontava Kalecki (1943).

Assim, é surpreendente a pouca urgência com que as forças políticas comprometidas com projetos de transformações sociais progressistas dedicam-se à busca de soluções para esse problema o qual aflige tão significativamente as economias capitalistas, sobretudo as periféricas.

É possível que o fenômeno esteja, de algum modo, relacionado à percepção de que a eliminação do desemprego é técnica ou politicamente inviável, com o risco de geração de processos inflacionários (como se verá) sendo várias vezes invocado como um dos principais óbices. Frente a esse quadro, coloca-se a seguinte pergunta de pesquisa: sendo o desemprego estrutural um problema que afeta economias capitalistas do mundo inteiro, seria possível eliminá-lo da economia brasileira sem gerar um processo inflacionário?

A hipótese adotada neste trabalho é que, se o Estado atuar como **empregador de última instância** (ELR<sup>2</sup>), o desemprego estrutural poderá ser totalmente eliminado da economia brasileira, sem provocar um processo inflacionário. Assim se terá ao mesmo tempo pleno emprego, estabilidade de preços e, no mínimo, conservação do nível dos salários reais, preferencialmente, expansão.

Com o intuito de apresentar uma alternativa de política de combate ao desemprego estrutural de fato eficiente, o artigo objetiva esclarecer a estrutura conceitual e teórica geral do programa ELR, idealizado por Minsky (1986) e

(1) Desemprego involuntário que não pode ser eliminado mesmo que a economia utilize toda a sua capacidade produtiva (Black, 2002, p. 450). Na visão adotada neste trabalho, o desemprego estrutural também inclui o subemprego e este envolve pessoas que trabalham sob condições precárias ou as que desistiram de procurar emprego por desalento (Vilella, 2005, p. 6).

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

atualizado por Wray (2003) para o contexto estadunidense e fazer um levantamento dos argumentos pró e contra a implantação do programa no Brasil.

O artigo está dividido em 6 seções além desta introdução. A seção 2 aborda o tratamento do desemprego estrutural conforme várias visões teóricas; a 3 compreende o arcabouço conceitual e teórico do programa ELR, tal qual foi elaborado para os Estados Unidos; a 4 apresenta-se um debate acerca da política do programa com o intuito de esclarecer possíveis questionamentos acerca de sua implantação. Na seção 5, debate-se sobre sua aplicabilidade à economia brasileira; na 6, é apresentada uma proposta de adaptação do ELR às especificidades da economia nacional. A última resume as conclusões do trabalho acerca da hipótese adotada.

## 2 O desemprego estrutural segundo algumas visões teóricas

Dada a citada importância do fenômeno do desemprego estrutural, ele foi ao longo da história do pensamento econômico objeto de análise importante de vários autores e vertentes. Algumas dessas análises serão tratadas (considerando-se as mais importantes), visando a contrapor-las ao programa ELR.

A política considerada mais eficaz pelos economistas ortodoxos do **novo consenso**<sup>3</sup> para reduzir o desemprego estrutural seria a de flexibilização do mercado de trabalho. Por meio da modificação dos aspectos institucionais que afetam o poder de barganha dos trabalhadores na negociação dos salários<sup>4</sup> (ex.: redução do seguro-desemprego, do salário mínimo, das transferências governamentais para pessoas de baixa renda etc.), permitirá 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 com essa política, será possível reduzir o desemprego estrutural da economia a ponto de eliminá-lo quando o mercado de trabalho estiver equilibrado.

A heterodoxia, entretanto, considera que tal flexibilização pode trazer problemas ainda maiores para a sociedade e não ter efeitos tão equilibradores quanto se pretende, visto que, além das consequências supostamente em equilíbrio, enumeradas pela ortodoxia, talvez venha a desencadear vários efeitos desequilibradores (Keynes, 1936, cap. 19; Kalecki, 1939)<sup>5</sup>.

(3) Vertente novo-keynesiana, que conduz atualmente a política econômica da maioria das economias capitalistas.

(4) Em princípio, essa vertente atribui o desemprego estrutural à rigidez de salários reais e o desemprego cíclico à dos salários nominais. Como observa Gordon (1990), ambos os tipos de flexibilidade estão, contudo, inextricavelmente ligadas, pois a rigidez nominal impede que o salário real assuma seu valor de equilíbrio de longo prazo.

(5) A dita política de flexibilização reduziria a NAIRU – taxa de desemprego que não acelera a inflação, em inglês – e elevaria o produto potencial. Em um primeiro momento, portanto, o produto potencial tornar-se-ia superior ao efetivo e a flexibilidade de salários nominais seria então necessária para garantir que o produto efetivo subisse até atingir o potencial. Caso contrário, a redução do desemprego estrutural não teria como se efetivar.

Como efeitos desequilibradores têm-se, por exemplo, que uma redução dos salários nominais (e reais) pode provocar redistribuição de renda dos trabalhadores para os capitalistas que possuem uma menor propensão a consumir. Isso causa uma redução da demanda agregada, portanto da produção/renda real e do nível de emprego na economia. Também, uma redução do nível de preços talvez ocasione expectativas de estes caírem novamente no futuro, reduzindo a eficiência marginal do capital o qual permite diminuir o nível de investimento, reduzindo a demanda agregada, portanto a produção/renda real e o nível de emprego.

Mesmo considerando (para mero efeito de raciocínio) os efeitos equilibradores preponderantes, o processo de reequilíbrio no mercado de trabalho após um choque de oferta positivo ocasionado pelas políticas de flexibilização, por exemplo, pode ocorrer tão lentamente que nunca se tornará efetivo, ou seja, o desemprego estrutural possivelmente não será eliminado em sua totalidade. Como o processo de ajuste automático acontece (na melhor das hipóteses) com muita lentidão, antes que as forças de mercado consigam eliminar o desemprego resultante, o nível de emprego compatível com o equilíbrio de longo prazo do mercado de trabalho já terá sido alterado novamente por novos choques. Desse modo, o mecanismo automático não seria eficaz para eliminar o desemprego.

É importante frisar também que, embora na teoria muitos dos economistas do novo consenso defendam que a flexibilização do mercado de trabalho seja neutra do ponto de vista distributivo<sup>6</sup>, na prática, de acordo com Feijó e Carvalho (1999), 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.

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

Como, porém, há dificuldade de os pré-requisitos necessários para a realização de tais políticas de crescimento serem alcançados e sustentados por muito tempo – a saber: i) alcance e sustentação de posições de poder político; ii) manejo adequado

---

(6) Vide Blanchard (2004, p. 123). Com o abandono da hipótese neoclássica de produtividade marginal decrescente do trabalho no curto prazo, a função demanda por trabalho torna-se horizontal. Então, a ampliação da oferta de trabalho decorrente da flexibilização das regras trabalhistas produz uma redução da taxa de desemprego de equilíbrio de longo prazo sem redução do salário real de equilíbrio. Observa-se, contudo, que um grupo aparentemente minoritário de autores dessa vertente não abandonou a hipótese de produtividade marginal decrescente do trabalho. Para eles (por exemplo, Burda e Wyplosz, 2005), a curva de demanda por trabalho continua sendo negativamente inclinada, de forma que essa ampliação da oferta de trabalho provoca queda do salário real e não será neutra do ponto de vista distributivo. Mesmo para esses autores tal queda, contudo, é em geral considerada restrita ao curto prazo. Isso porque na visão ortodoxa, no contexto de uma economia em crescimento de longo prazo, o salário real eventualmente retoma sua tendência ascendente como decorrência da evolução tecnológica e do seu efeito positivo sobre a produtividade do trabalho.

da política econômica para gerar um processo de crescimento sustentado (inclusive em termos ambientais) e não inflacionário; iii) alcance e sustentação de uma taxa de crescimento suficientemente elevada, para evitar a recomposição do contingente de desempregados que o próprio crescimento pode ensejar por meio da elevação da taxa de crescimento da produtividade do trabalho<sup>7</sup>; iv) existência de um cenário internacional compatível com tais taxas de crescimento; – o resultado no combate ao problema tem sido insuficiente, pois, mesmo no auge dos ciclos econômicos nos países desenvolvidos, milhões de trabalhadores permanecem involuntariamente desempregados como citado em Pigeon e Wray (1998). É evidente que esse quadro agrava-se significativamente nos países periféricos.

É interessante ainda citar uma terceira posição acerca das possibilidades de eliminação do desemprego em uma economia capitalista. De acordo com a visão marxista, o desemprego exerce um papel disciplinador das relações sociais entre capital e trabalho, contribuindo decisivamente para a manutenção da subordinação do último ao primeiro (Marx, 1867, p. 738-743).

O desemprego (geração de um “exército industrial de reserva”) seria, então, um elemento fundamental na reprodução das condições de valorização do capital (desse modo, da própria economia capitalista), sendo seu fim, de acordo com certas interpretações – por exemplo, a de Pesenti (1971) – virtualmente impossível em seus quadros. A única solução consistiria na superação revolucionária do próprio modo de produção.

Talvez, sob a influência da vertente marxista, em seus escritos iniciais, Kalecki (1943) tenha sido muito pessimista acerca da possibilidade de eliminação do desemprego estrutural, ao menos, nos marcos de uma ordem capitalista democrática. Posteriormente, avaliando a experiência dos “anos dourados” do pós-guerra, parece ter, contudo, reconsiderado tal posição. Em seus últimos escritos<sup>8</sup>, defendeu a ideia de que o capitalismo, “sob forte pressão das massas” nos países desenvolvidos, havia incorporado uma “reforma crucial” compatível com a eliminação ou, pelo menos, a severa redução do desemprego estrutural, por meio do uso das políticas macroeconômicas expansionistas e da notável expansão da rede de seguridade social.

Dois argumentos podem ser opostos à posição de Pesenti (1971). Do ponto de vista histórico, é possível interpretar a “era dourada” do pós-guerra como um período no qual a taxa de desemprego pode ser bastante reduzida sem revolução. Já do ponto de vista teórico, pode-se questionar a visão de Pesenti (1971) de uma taxa de desemprego relativamente elevada ser crucial para a manutenção do sistema capitalista, pois evita que os trabalhadores consigam elevar o salário real mais rapidamente que o crescimento da produtividade e, assim, reduzir a taxa de lucro, colocando em xeque as próprias condições de acumulação do capital.

(7) Conforme a lei de Verdoorn (1949). Vide também Kaldor (1967).

(8) Kalecki e Kowalik (1971).

O primeiro ponto a observar é que uma redução da taxa de desemprego não conduz inexoravelmente à elevação do salário real. Isso porque, segundo Lewis (1954), em países pobres<sup>9</sup>, o processo de crescimento econômico acontece em um contexto de oferta ilimitada de mão de obra: há um setor de subsistência no qual se aloja a mão de obra não aproveitada pelo setor capitalista. Quando este cresce, absorve trabalhadores daquele setor (reduzindo o desemprego e o subemprego) sem que ocorra aumento significativo do salário real antes do pleno emprego. Caso o salário real não cresça, ele não pressiona a taxa de lucro para baixo e não há razão para que a acumulação seja bloqueada.

Não é também qualquer aumento do salário real que pode pressionar a taxa de lucro para baixo, mas apenas aqueles que superarem a taxa de crescimento da produtividade. Esta última, aliás, conforme o argumento do próprio Marx, por sua vez, também pode reagir positivamente à elevação do salário real, de forma a amenizar e, no limite, reverter seu efeito inicial sobre a taxa de lucro.

Ademais, na visão de Kalecki (1939), mesmo que ocorra uma elevação do salário real acima da taxa de crescimento da produtividade e isso de fato implique redistribuição de renda dos capitalistas para os trabalhadores, não necessariamente ocorrerá queda das taxas de lucro e acumulação, já que o conseqüente crescimento do consumo dos trabalhadores pode operar em sentido contrário, elevando o grau de utilização da capacidade e as taxas de lucro e acumulação.

De acordo com Steindl (1952), a taxa de acumulação (investimento) não deve ser considerada como dependente da taxa de lucro. Mesmo se ela cair devido à redução da taxa de desemprego e conseqüente elevação do salário real, o investimento não necessariamente cairá. Pode até subir sob o estímulo do crescimento dos componentes da demanda autônoma – conforme Hicks (1950)<sup>10</sup> ou, na literatura marxista, os “mercados externos” de Luxemburgo (1913).

Diante da argumentação acima desenvolvida, desfazem-se os nexos lógicos que ligam, na interpretação de Pesenti (1971), a queda da taxa de desemprego à redução da taxa de acumulação. Também se abre o espaço para uma proposta de eliminação do desemprego estrutural que prescindia da flexibilização do mercado

---

(9) O argumento de Lewis (1954) é estendido aos países ricos por Kindleberger (1967), Cornwall (1977) e Kaldor (1978).

(10) Com isso, não se pretende dizer que o modelo de Hicks seja liderado pela demanda, mas simplesmente que quaisquer valores paramétricos empregados para solucionar a equação geradora do modelo, sempre serão encontrados na solução particular da equação um termo dominado pela taxa de crescimento dos componentes autônomos da demanda agregada. Ocorre, porém, que com os parâmetros específicos utilizados por Hicks, a solução complementar da mesma equação adquire a forma explosiva, gerando uma tendência de o modelo flutuar entre o teto de pleno emprego e piso de investimento bruto zero, determinados exogenamente pelo lado da oferta. Assim, preserva-se a separação tipicamente ortodoxa entre um componente de tendência exógeno determinado pela oferta e um componente cíclico endógeno determinado pela demanda. Para interpretação consistente ao supermultiplicador hicksiano, vide McCombie e Thirlwall (1994, p. 406-410).

de trabalho, dos excessivamente rígidos pré-requisitos práticos necessários para a eliminação do desemprego, de acordo com a visão keynesiana. Ainda, como quer Pesenti (1971), de uma superação revolucionária do próprio modo de produção capitalista, presentemente fora do horizonte político.

Em linhas gerais, a política do ELR consiste na criação de um **estoque regulador de empregos** por parte do Estado, que assume a responsabilidade de contratar todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, tal qual o salário mínimo. Por um lado, ao empregar indivíduos dispostos e aptos a trabalhar, tal política pretende atingir o pleno emprego de fato. Por outro lado, proporciona maior estabilidade econômica, pois ajuda a estabilizar os salários de outros trabalhadores não incluídos no programa, visto que os do estoque regulador podem tornar-se potenciais substitutos aos dos demais setores<sup>11</sup>.

Uma vez implantado, tal programa dispensa a manutenção dos (exigentes) pré-requisitos necessários à eliminação do desemprego pela via do crescimento econômico acelerado. Este, ainda que desejável, pode ocorrer em um contexto diferente, sem que a necessidade de criação de empregos justifique, *a priori*, a realização de praticamente qualquer tipo de atividade econômica. Possível, então, selecionar com mais critério atividades que sejam de fato empreendidas, abrindo-se opções de desenvolvimento social e ambientalmente mais sustentáveis.

O quadro institucional e social, sem dúvida, resultará muito modificado em relação ao capitalismo liberal – podendo o regime resultante ser rotulado, para todos os efeitos, de capitalismo reformado ou de pleno emprego, economia mista ou mesmo de socialismo democrático. O ponto essencial, porém, é a não necessidade de alguma ruptura violenta do quadro institucional vigente para que o Estado assuma tal atribuição, tornando-a plenamente compatível com a perfeita manutenção das instituições democráticas.

Sem dúvida, esse tipo de proposta de política opõe-se ao pensamento do novo consenso o qual considera necessária a existência de uma **taxa natural de desemprego**<sup>12</sup> para manter a inflação estável, caso contrário, poderá ser desencadeado um processo de aumento cumulativo da mesma bem como a visão de que o quadro decorrente do fim do “exército industrial de reserva” será política e economicamente insustentável na ausência de uma superação revolucionária do modo de produção capitalista.

---

(11) Evidentemente, tal política não objetiva substituir os tão necessários programas de investimento público em infraestrutura socioeconômica, tampouco fornecer mão de obra barata aos governos.

(12) Se a taxa efetiva de desemprego ficar abaixo da natural, será gerado um processo inflacionário crescente, se ficar acima, implicará em desinflação cada vez maior.

### 3 O Programa Empregador de Última Instância (ELR)

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).

A atuação do Estado como gerador de emprego direto nas fases recessivas dos ciclos econômicos não é uma ideia 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 por meio de políticas macroeconômicas expansionistas, outras pelos próprios processos de organização social e cultural. No Japão, por exemplo, 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. Europa e 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) e adaptado para o Brasil neste trabalho também atribui ao Estado o papel de empregador direto. Diferente, entretanto, 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 a similares, pois considera que nas condições presentes no Brasil, isso se torna insuficiente para eliminar o problema. As políticas atuais que mais se aproximam da proposta estão sendo implementadas na Argentina (*Jefes de Hogar*<sup>13</sup>) e na Índia (*India's Maharashtra Employment Guarantee Scheme*<sup>14</sup>), que são formas limitadas do ELR.

Segundo Wray (2007a), as limitações apresentadas por essas políticas, no entanto, impedem que elas venham a surtir os mesmos efeitos socioeconômicos que a proposta original do programa proporcionar.

Seguindo essa linha de geração de emprego direto pelo Estado, o programa proposto inicialmente por Minsky (1986, cap. 13) e, depois, desenvolvido por Wray (2003) consiste na atuação do Estado como empregador de última instância. Significa

---

(13) Vide Tcherneva e Wray (2005a).

(14) Vide Wray (2007a).

que o Estado passa a oferecer constante **emprego básico do setor público (EBSP)** a todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, denominado **salário básico do setor público (SBSP)**.

Os trabalhadores do ELR ficam disponíveis para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público convencional. Não são obrigados a aceitar qualquer outro emprego oferecido, mantendo-se no programa por tempo indefinido. Para que o programa não se transforme, todavia, em versão disfarçada dos programas de renda mínima, alguns requisitos mínimos de disciplina e desempenho no trabalho são estabelecidos e os trabalhadores que insistirem na violação continuada de tais normas devem ser desligados (Wray, 2003, p. 148).

Ainda segundo Wray (2003, cap. 6), as atividades desenvolvidas pelos trabalhadores do programa são as não executadas normalmente pelas empresas que visam ao lucro, evitando-se a geração de um processo de concorrência com o setor privado. Dentre outras atividades, os empregados podem atuar na restauração e construção de infraestrutura pública, na expansão ou criação de serviços públicos como reciclagem e reflorestamento. Também, 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 reduzem custos no setor privado, principalmente aqueles relacionados à restauração ou construção de infraestrutura.

Estando o ELR plenamente instalado, suas características fazem com que benefícios econômicos e sociais significativos sejam alcançados.

Primeiro, **o desemprego estrutural pode ser totalmente eliminado da economia**, assim como todos os efeitos negativos dele decorrentes<sup>15</sup>. É certo que o tamanho do programa implica uma implantação gradativa, mas, de acordo com Minsky (1986, p. 310), com o programa totalmente instalado, são englobados diversos tipos de ocupação e haverá uma cobertura geográfica abrangente o suficiente para disponibilizar renda a todos que quiserem trabalhar nesse programa.

Segundo, **o programa reduz significativamente a precariedade tanto da remuneração quanto das condições de trabalho da economia**. Como os trabalhadores ficam livres para escolher entre o ELR e outras propostas de trabalho, os empregadores para contratá-los – ou não perdê-los para o programa – são obrigados, pela pressão da concorrência, a manter os salários com uma margem sobre o SBSP e condições compensadoras de trabalho.

Assim, o programa fixa um salário mínimo e condições mínimas de trabalho de maneira muito mais eficiente que o atual aparato regulatório estatal. A concorrência

---

(15) É óbvio que ainda haverá perda de renda associada à redução da remuneração dos trabalhadores mais qualificados ganhando, quando empregados, salários significativamente superiores aos recebidos no programa.

no mercado de trabalho passa a operar 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 disputam força de trabalho com o ELR. Evidentemente, quanto maior o SBSP e quanto melhores as condições de trabalho oferecidas no programa, mais significativas tais vantagens.

Terceiro, **o programa promove maior estabilidade de preços** ao mesmo tempo em que elimina o desemprego estrutural. Como o SBSP, fixado em termos nominais, proporciona maior estabilidade de preços, pois ajuda a estabilizar os salários dos outros trabalhadores não pertencentes ao programa. Tal estabilização ocorre porque os trabalhadores do ELR formam o um estoque regulador de empregos que fornece potenciais substitutos para os demais trabalhadores da economia.

Sempre que os empregados do setor privado tentarem barganhar salários nominais superiores à diferença de produtividade em relação aos trabalhadores do programa<sup>16</sup>, os capitalistas podem demiti-los e contratar os trabalhadores do estoque regulador a um salário nominal ligeiramente superior ao SBSP.

Evidentemente, os salários dos trabalhadores que não fizerem parte do programa podem permanecer acima do SBSP, mas o mecanismo automático citado irá impedi-los de ultrapassar o diferencial de produtividade.

O SBSP deve ser mantido fixo pelo maior tempo possível, pois os outros salários – e, portanto, os preços – da economia são determinados em sua função. Assim como há atualmente pressões políticas para aumentar o salário mínimo, também existem para aumentar o SBSP, pois o índice geral de preços provavelmente não se mantém constante.

Quando esse índice sofrer tendências significativas de aumento, haverá pressões para que o SBSP seja reajustado pela inflação para evitar uma perda real de poder de compra no decorrer do tempo. Isso faz com que outros salários e preços também sejam reajustados, mas, desde que tais reajustes não aconteçam com muita frequência, não gera por si só um processo inflacionário. O aumento do SBSP, portanto, está relacionado apenas à compensação da inflação gerada por fatores desvinculados da política do ELR.

Os trabalhadores que durante a implantação do programa estiverem recebendo salários menores ou iguais ao SBSP provavelmente obterão aumento pontual de salários<sup>17</sup>. Assim, os preços dos bens por eles produzidos também aumentarão. Aumento que não pode ser considerado como inflação nem como

---

(16) Eles terão seu poder de barganha aumentado devido à eliminação do desemprego estrutural gerada pelo ELR.

(17) Visto que, se não concedessem tal aumento, os empregadores perderão mão de obra para o programa.

aceleração inflacionária, pois não provoca aumento contínuo de um índice de preços, a menos que já se tenha 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 gera um processo inflacionário, mas apenas um choque inflacionário rápida e automaticamente revertido. Desse modo, a inflação pode, sem dúvida, continuar, mas não provocada pela política de eliminação do desemprego estrutural. Após o impacto inicial, pode até mesmo ser reduzida, visto que o eventual crescimento inflacionário dos salários será contido.

Segundo a avaliação de Wray (2003), a política do ELR não será mais inflacionária que a do sistema atual, o qual conta com o desemprego e excesso de capacidade produtiva para frear aumentos de salários e preços. Atualmente, os desempregados perdem contínua produtividade durante o período em que ficam inativos, aumentando os custos de recontração e reduzindo a capacidade produtiva da economia. Embora o gasto social com os desempregados impeça que se reduza muito a demanda agregada, nada se faz para aumentar a oferta agregada, isto é, a capacidade produtiva da economia.

Diferente dos atuais programas de transferência de renda para desempregados, os trabalhadores do programa precisam estar aptos para o trabalho para obterem renda. Assim, o estoque regulador do ELR oferece trabalhadores mais empregáveis que o contingente atual de desempregados. Dessa maneira, é possível até que essa política gere pressões deflacionárias, as quais podem ser combatidas por políticas fiscais e/ou monetárias mais expansionistas, agindo no sentido de aumentar a demanda agregada.

No ELR, os empregados do EBSP são pagos para trabalhar, de forma a não perderem produtividade. Ao contrário, até podem tornar-se mais produtivos, o que aumentará a produção de bens e serviços públicos, gerando infraestrutura pública de maior qualidade e tornando o setor privado mais eficiente (além de reduzir seus custos). Também, os trabalhadores do programa melhorarão sua qualificação educacional e profissional por meio de cursos ministrados durante uma parte da carga horária.

Essa política provoca, portanto, aumento da oferta agregada, tornando-se menos inflacionária do que a política atual, além, evidentemente, do fato de promover estabilização dos salários nominais.

Um quarto benefício gerado pelo programa é sua **significativa colaboração para o amortecimento dos ciclos econômicos**. De acordo com Wray (2003, p. 30), a política do ELR cria ainda um forte estabilizador automático, fazendo com que os

ciclos econômicos sejam menos pronunciados, pois o estoque regulador de empregos aumenta e diminui anticíclicamente.

Em caso de uma retração no mercado de trabalho, os trabalhadores demitidos entram no ELR, provocando um aumento do gasto governamental e da oferta monetária<sup>18</sup>, de modo a amortecer a recessão. Caso ocorra uma expansão econômica por um motivo qualquer, os trabalhadores do estoque regulador serão demandados, reduzindo o gasto governamental com o programa e freando a demanda agregada. Assim, o gasto público passa a oscilar automaticamente de forma anticíclica, reforçando bastante o funcionamento dos estabilizadores fiscais automáticos e ajudando a conter as grandes flutuações cíclicas tão prejudiciais às economias capitalistas.

Ademais, o estoque regulador retém os trabalhadores menos produtivos da economia. Então, quando há aumento da demanda agregada, a produtividade média dos trabalhadores do ELR cai, pois os trabalhadores mais produtivos são contratados pelos setores privado e público não ELR. Quando a demanda agregada diminui, aumenta a produtividade dos trabalhadores do programa, pois os demitidos pelos demais setores (supostamente de produtividade mais elevada) são absorvidos pelo estoque regulador de empregos. Desse modo, quanto menor a demanda agregada, maior a produtividade média dos trabalhadores do ELR e vice-versa.

Vale salientar que a ideia de que a produtividade média do trabalho tenha um comportamento anticíclico é questionada por vários autores, dentre eles, Kalecki (1939, p. 102). Existem autores, como Godley e Lavoie (2007, p. 383), que propõem justamente a hipótese inversa, ou seja, que o comportamento da produtividade seja pró-cíclico no curto prazo e acíclico no longo prazo. Por consequência, as (poucas) conclusões decorrentes dessa hipótese constituem a parte mais questionável do programa.

Em suma, a política do ELR provavelmente não causa um processo inflacionário, mas apenas saltos do nível de preços quando o programa for implantado e sempre que o SBSP for aumentado. A produtividade dos trabalhadores do estoque regulador de empregos é conservada e até aumentada, em oposição ao que acontece com os desempregados os quais perdem produtividade com o passar do tempo. Ademais, o programa aumenta a estabilidade dos outros salários por meio da fixação do SBSP para o trabalho no EBSP e este será um potencial substituto para o trabalho mais qualificado e melhor remunerado.

#### **4 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. Ao final

---

(18) Supondo ausência de mudanças na taxa de juros básica.

dos anos 1990, houve uma forte retomada da ideia minskyana de ELR na literatura, a partir, principalmente, dos textos de Mosler (1997), Gordon (1997), Mitchell e Watts (1997), Wray (1998), Forstater (1998) e Papadimitriou (1998). Estabeleceu-se, então, um debate entre economistas heterodoxos de diversas vertentes, sendo as posições contrárias apresentadas em Wooden (1997), Kadmos e O'Hara (2000), Mehrling (2000), King (2001), Kriesler e Halevi (2001), mas principalmente em Sawyer (2003) e Aspromourgos (2000). Estes últimos, por sua vez, enfrentaram a réplica de Mitchell e Wray (2003), Forstater (2005) e Nell (1999). Sawyer (2005) encarregou-se da tréplica.

Entre a proposta original de ELR de Minsky (1986) e a versão corrente de Wray (2003), portanto, experiência significativa foi acumulada no processo de divulgação, em meios acadêmicos ou não, das ideias neles contidas. O próprio Wray (2003, p. 147) provê um útil e possivelmente exaustivo sumário das principais críticas, objeções e mal-entendidos enfrentados no processo. A intenção aqui não é recuperar o 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 ideia de que uma taxa de desemprego abaixo da taxa natural aumenta a inflação em relação à esperada e vice-versa. Os desempregados funcionam como uma ameaça permanente aos trabalhadores, pois podem substituí-los em algumas atividades. Assim, uma taxa natural de desemprego suficientemente alta é vista como necessária para reduzir o poder de barganha dos trabalhadores o suficiente a fim de que o salário real implícito no processo de formação de preços seja por eles aceito<sup>19</sup>. Os salários nominais são impedidos de crescer mais rapidamente que a inflação e disparar uma espiral preços-salários.

Desse modo, para a vertente novo-keynesiana, a taxa de desemprego não pode ser inferior à taxa natural sem gerar inflação crescente. Então, para se obter estabilidade da inflação, é necessário que se mantenha uma taxa natural de desemprego. Tais economistas consideram parte do desemprego natural involuntário.

Com base nas citadas ideias, há um possível questionamento acerca do ELR, isto é, se os trabalhadores não ELR, com o pleno emprego, sem ameaça de desemprego, conseguirão obter maior poder de barganha e passar a demandar aumentos salariais superiores à inflação esperada, provocando um crescimento contínuo da inflação

---

(19) É impressionante observar a semelhança conceitual do novo-keynesianismo a esse respeito com a visão de Marx (1867) 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.

Na visão de Wray (2003, p. 156), isso não acontecerá porque o SBSP é um salário de subsistência, sendo improvável que os trabalhadores passem a demandar aumentos contínuos de salários, distanciando-se muito do salário de referência, com possível aumento de perdas salariais maiores, caso demitidos por obstinação. Em outras palavras, se os trabalhadores (não ELR) forem muito obstinados por crescentes aumentos de salários, os empresários poderão simplesmente demiti-los, contratando trabalhadores do estoque regulador do ELR.

Ademais, se for verdadeiro que os desempregados ajudam a combater a inflação, um estoque regulador de empregos terá mais sucesso e conduzirá a economia ao pleno emprego. Os trabalhadores do estoque regulador do programa receberão ainda treinamento para se tornarem mais capacitados a atender a demanda das empresas por seus serviços.

Os trabalhadores do ELR devem estar aptos e dispostos a trabalhar, ao contrário do que acontece com os trabalhadores desempregados. Com tal programa, portanto, o pleno emprego é atingido de forma menos inflacionária que no atual sistema, o qual utiliza o desemprego para estabilizar os preços.

Além disso, a contratação dos desempregados em ordem decrescente de produtividade durante uma fase de expansão econômica tende a aumentar os custos de produção e, conseqüentemente, os preços também aumentam no atual sistema. Assim, o ELR funciona como um sistema de estabilização de preços, em contraposição ao atual exército de reserva de desempregados que se propõe a cumprir a mesma função, porém com muito mais prejuízo causado à sociedade.

Outras críticas muito frequentes dizem respeito ao financiamento do ELR. A implantação de um programa tão dispendioso não causa grave deterioração da posição orçamentária do governo? Se o déficit governamental for financiado por emissão de dívida pública, as razões dívida pública/PIB e déficit público/PIB não assumirão trajetórias explosivas? Se for financiado via emissão monetária, não causará 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, pode flutuar anticíclicamente em níveis estáveis e pouco superiores aos então vigentes<sup>20</sup>. A razão dívida pública/PIB, nesse contexto, não tem como explodir, visto que a taxa real de juros tende a permanecer abaixo da taxa de crescimento do PIB real. A deterioração das finanças públicas, entretanto, conforme temem os críticos à política do ELR, não se configura, pois ocorrerem concomitantemente à implantação do programa alguns efeitos amortecedores.

---

(20) Fullwiler (2005, p. 36) estima que o aumento bruto de gastos públicos devido ao programa ELR para o caso estadunidense ficaria entre 0,6 e 1,25 % do PIB, conforme o estágio do ciclo econômico. Segundo Papadimitriou (2008, p. 5), simulações para os casos dos EUA, Austrália e Reino Unido e que não incluem os efeitos multiplicador e acelerador, estimam gastos da ordem de 1 a 3,5% do PIB.

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. Ademais, outros gastos públicos, como os com segurança, habitação e saúde, por exemplo, provavelmente também caíam como consequência indireta do programa. É importante mencionar que, como Fullwiler (2005) utilizou hipóteses muito conservadoras acerca das reduções desses outros tipos de gasto, o impacto fiscal simulado do programa ELR talvez tenha sido 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 passam a produzir novos bens e serviços inexistentes na ausência do programa, já que pelo sistema atual os desempregados nada produzem. Essa produção adicional pode ser parcialmente vendida, gerando assim receita governamental, de forma direta e indireta, pela arrecadação adicional de impostos. O aumento da qualificação média da mão de obra operará no mesmo sentido, ampliando tal 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 prazo<sup>21</sup>, o aumento dos gastos públicos financiado por emissão de títulos é completamente compensado pela redução do investimento privado (efeito *crowding out* total), pois provoca elevação da taxa de juros real na proporção exata para tanto<sup>22</sup>. No longo prazo, a demanda agregada será então insensível a variações no gasto governamental, bem como o produto, determinado completamente pelo equilíbrio no mercado de trabalho. Os efeitos de amortecimento do impacto fiscal do ELR irão restringir-se, então, aos citados anteriormente.

A heterodoxia, porém, coloca a possibilidade de que a taxa de juros real não se eleve ou, caso o faça, gere apenas um efeito expulsão parcial sobre o investimento privado<sup>23</sup>, situações em que o aumento dos gastos públicos provocará, em alguma medida, a demanda agregada. Como contrariamente à ortodoxia, não se supõe a existência de quaisquer mecanismos automáticos de longo prazo capazes de eliminar os efeitos da demanda agregada sobre a produção, esta tende também a elevar-se.

---

(21) Alguns economistas do novo consenso defendem que, mesmo no curto prazo, a política fiscal pode ser neutra, pois cria expectativas de que o Banco Central alterará as taxas de juros compensatoriamente.

(22) 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 é, então, determinada pela oferta e demanda de títulos.

(23) Esse efeito pode ser compensado por uma expansão monetária adequada ou pela fixação da taxa básica de juros. Isso estimula o investimento privado, consequentemente, aumenta a capacidade produtiva da economia.

Assim, o aumento dos gastos públicos devido à operação do programa, ampliado pela operação dos efeitos multiplicador e acelerador sobre a demanda agregada, faz aumentar a produção, conseqüentemente, a arrecadação governamental. O impacto negativo do ELR sobre o orçamento será ainda mais amortecido tanto pelo efeito sobre a arrecadação quanto pelo fato de que, ao ampliar-se a produção, aumenta o nível de emprego no setor privado, diminuindo automaticamente o número de desempregados à procura de emprego fornecido pelo Estado. Tal fenômeno permite redução dos gastos com o referido programa.

Na visão convencional, mesmo que a relação déficit público/PIB mantenha-se estável, a razão dívida pública/PIB ainda pode explodir caso a taxa de juros real fique permanentemente mais elevada que a taxa de crescimento do PIB real. A introdução do ELR pode levar o déficit público a superar um determinado valor crítico, fazendo com que a taxa real de juros ultrapasse a taxa de crescimento do PIB. A elevação da taxa real de juros aumenta o pagamento de juros sobre a dívida pública, conseqüentemente, o déficit público. O aumento deste eleva novamente a taxa real de juros, criando um círculo vicioso que conduz a razão dívida pública/PIB a uma trajetória explosiva. Se o déficit for financiado via emissão monetária, haverá hiperinflação.

Para os heterodoxos, contudo, a autoridade monetária pode afetar a taxa real de juros tanto no curto como no longo prazo, podendo evitar que esta ultrapasse a taxa de crescimento do PIB real. Ademais, para tais economistas, aumentos persistentes dos gastos públicos tendem também a elevar a taxa de crescimento do PIB real, não havendo, desse modo, razão para a implantação do programa provocar um círculo vicioso que promova uma trajetória de explosão da relação dívida pública/PIB<sup>24</sup>.

Como se observa na equação (1)<sup>25</sup>, correspondente a uma versão simplificada de uma equação mais complexa a qual determina a razão dívida pública/PIB, se a taxa real de juros for menor que a de crescimento do PIB real, poderá haver déficit primário sem que este desestabilize a razão dívida pública/PIB.

$$dg_t = dg_{t-1}(1 + r - g) + x \quad (1)$$

em que  $dg_t$  = razão dívida pública/PIB;

$dg_{t-1}$  = razão dívida pública/PIB no período anterior;

$r$  = taxa real de juros;

---

(24) A condição dos Estados Unidos de emissor da moeda universal em um regime de câmbio flutuante torna a discussão de restrições externas pouco relevante. No caso dos demais países, tais restrições podem de fato tornar a aplicação do programa mais complicada. Esse assunto será tratado com mais propriedade no item 4.

(25) Vide Blanchard (2004, p. 558). Hipóteses simplificadoras: i) existência de um déficit público contínuo inteiramente financiado por dívida interna não indexada pela taxa de câmbio nem pela taxa de juros; ii) 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.

$g$  = taxa de crescimento do PIB real;

$x$  = déficit primário como proporção do PIB.

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

Do ponto de vista heterodoxo, Sawyer (2003) apresenta um amplo conjunto de críticas ao programa ELR que inclui desde o questionamento teórico de sua sustentabilidade até detalhes operacionais de execução. Como observam Mitchell e Wray (2003), tais críticas podem ser agrupadas em quatro grandes temas: i) o programa não é capaz de aumentar a estabilidade de preços, na medida em que alguma restrição do tipo NAIRU ainda está vigente; ii) a redução do desemprego sob o programa ocorre apenas devido à expansão da demanda agregada, no que o programa não se diferencia de outras políticas fiscais de natureza expansionista, de modo que sua viabilidade deve ser julgada tendo em vista seus méritos e deméritos *vis-à-vis* os de outras dessas possíveis políticas; iii) o ELR simplesmente substitui o desemprego por subemprego; iv) a proposta ignora os problemas logísticos substanciais (em especial, à continuidade dos trabalhos) decorrentes da volatilidade da demanda agregada, conseqüentemente, do número de pessoas inscritas no programa.

No que concerne ao primeiro tópico, parece que Sawyer (2003) parte da premissa de que o tratamento novo-keynesiano da relação entre desemprego e inflação é essencialmente correto, porém questionado na tradição pós-keynesiana como, por exemplo, em Galbraith (1997). Ademais, mesmo correto tal tratamento, a ideia de Wray (2003) acima exposta é que a introdução do ELR, com sua âncora salarial nominal, quebre a ligação entre a taxa de crescimento dos salários nominais e o desvio da taxa de desemprego efetiva em relação à NAIRU, garantindo à economia privada uma oferta de trabalho perfeitamente elástica até o pleno emprego. Com o fim da NAIRU, essa oferta elástica de trabalho pode amortecer as pressões inflacionárias de forma efetiva.

Em relação ao segundo ponto da crítica de Sawyer (2003), é indubitável que parte do aumento do emprego privado que ocorrerá em decorrência da introdução do ELR deve-se ao aumento do gasto público e, nesse aspecto, o programa de fato corresponde a uma política fiscal expansionista. O efeito, contudo, de prover uma oferta elástica de trabalho e o automatismo do gasto público na presença de desemprego diferencia significativamente o programa das demais políticas fiscais.

Será que, como pensa Sawyer (2003), os empregos criados pelo ELR terão qualificação tão baixa que mal irão distinguir-se do subemprego? Embora verdade,

já há um ganho decorrente do fato de que, apesar do trabalho talvez de natureza similar, será em geral melhor remunerado. Mitchell e Wray (2003, p. 6-11), entretanto, ainda desenvolvem uma extensa argumentação para mostrar que, sem negar a possibilidade de que os empregos gerados no ELR sejam em alguns casos similares ao subemprego, em geral, eles não poderão ser considerados como tal, ao contrário, poderão ser de grande valor social.

Finalmente, diante do receio de Sawyer (2003) de que a flutuação do contingente de inscritos no programa prejudique a continuidade dos trabalhos nele desenvolvidos, Mitchell e Wray (2003) argumentam em sentido contrário. Segundo eles, tal contingente tende a dividir-se em dois grupos, um associado ao desemprego estrutural de mais longo prazo e outro, capturando os conjuntamente desempregados. Os tipos de ocupação do programa podem ser administrados de forma a engajar o primeiro contingente nos tipos de emprego que demandam maior continuidade, enquanto, ao segundo grupo têm de ser oferecidas vagas adaptadas à sua característica.

Outra crítica muito importante ao programa ELR foi desenvolvida por Aspromourgos (2000), que apresentou basicamente dois grandes óbices a seu desenvolvimento: i) a percepção de uma tendência explosiva da relação dívida pública/PIB, associada ao financiamento de um déficit permanente; ii) a percepção de que o mecanismo de estabilização de preços do programa é frágil e, talvez, não resista às pressões. Diga-se de passagem que se trata de uma crítica em certo sentido mais profunda que a de Sawyer (2003) que, aliás, empregou parte dela para lastrear as próprias posições.

No que concerne à primeira crítica, Aspromourgos (2000) chega a desenvolver um modelo formal (p. 145-152) para demonstrar o resultado de insustentabilidade fiscal. É possível, contudo, demonstrar (Nell, 1999) tal modelo como não suficientemente robusto, pois incorpora duas hipóteses cruciais as quais eliminam os mecanismos que tendem a gerar a sustentabilidade. Em primeiro lugar, o modelo supõe que a economia não cresça (p. 147), mas sejam pagos os juros sobre a dívida pública, hipótese assimétrica parcialmente responsável pelo resultado. Nos termos da equação (1) acima, está admitindo-se que se  $g = 0$  e  $r > 0$  (supostamente, para impedir fugas de capitais e desvalorizações cambiais inflacionárias), o que, combinado com um  $x$  elevado o suficiente e uma demanda estacionária por moeda, gera sem dúvida tal insustentabilidade<sup>26</sup>. Em segundo lugar e ainda mais importante, o modelo supõe que os capitalistas não consomem (p. 145), o que desarticula uma cadeia causal fundamental para a avaliação da sustentabilidade do modelo: a que liga a expansão da dívida pública ao aumento do montante de juros pagos e daí,

(26) De acordo com a perspectiva das “Finanças Funcionais” de Lerner (1943), tal critério de sustentabilidade é excessivamente rígido. Nesse caso, a sustentabilidade da política fiscal e a consequente estabilização da razão dívida pública/PIB exigirão apenas que a taxa de crescimento nominal do PIB seja positiva.

ao aumento do consumo dos credores da dívida pública, da demanda agregada, da produção e do emprego. Se essa conexão não for desfeita, em qualquer modelo que estabeleça rigorosa as ligações entre fluxos e estoques, é necessariamente verdade que:

Dado o nível de atividade, a quantidade de riqueza privada e a taxa a qual ela se acumula são determinadas inteiramente pelas propensões do setor privado, que o governo não pode alterar. Mas isto implica que (novamente dado o nível de atividade) déficits e dívidas governamentais (sendo identicamente iguais, respectivamente, a poupança e a riqueza privadas) são variáveis endógenas que não podem ser controladas pelos governos (Godley; Lavoie, 2007, p. 97).

Em última instância, significa que, se as conexões teóricas cruciais não forem suprimidas por hipóteses excessivamente simplificadoras, os indicadores relativos ao endividamento público tendem a apresentar comportamento estável, de modo que o programa seja sustentável do ponto de vista fiscal. É interessante ainda observar a posição de Wray (2007a) a esse respeito:

Todavia, a viabilidade do e o desejo de implantar o ELR se mantêm mesmo se as visões convencionais de “restrições às finanças públicas” forem adotadas, porque não há argumentos plausíveis contra a reivindicação de que os governos possam encontrar algum modo de “financiar” um programa que gerará pleno emprego de verdade a um “custo” de menos de um por cento do PIB — um montante de gastos que já é de fato superado por todas as nações desenvolvidas em suas tentativas de combater a pobreza e o desemprego. Em outras palavras, mesmo caso se acredite que os governos já estão operando em condições de forte restrição fiscal, o ELR pode ser implantado reordenando prioridades. Ficará claro que não aceito tal visão — pois sempre que governos soberanos operam sob restrições financeiras, essas são auto-impostas *[sic]* e resultam em grande parte de considerações políticas. Governos soberanos sempre podem ser financeiramente capazes de prover empregos para trabalhadores desempregados (Wray, 2007a, p. 20-21).

O segundo aspecto questionado por Aspromourgos (2000) diz respeito à eficácia da âncora nominal dos salários, conseqüentemente, da capacidade efetiva de o programa estabilizar os preços. O citado autor chama atenção para o fato de que o contingente de trabalhadores inscritos no ELR talvez seja composto, em sua maioria, por trabalhadores com baixos níveis de qualificação. Também, se ao estabelecer âncora salarial nominal, estará de fato fixando um salário rígido para esse tipo de trabalho e não necessariamente para os demais. Se os demais tipos de salários, porém, não estiverem devidamente ancorados, eles poderão continuar sensíveis à redução da taxa de desemprego decorrente da implantação do ELR e elevarem-se de forma significativa, pressionando os preços.

A melhor resposta ao argumento de Aspromourgos (2000) é o programa ELR supor que, sob tais circunstâncias, o diferencial entre salários da mão de obra qualificada e não qualificada possa até aumentar. Admite-se, contudo, que tal aumento será restrito, pois tão logo ele ultrapasse certo montante, irá tornar-se lucrativo

para as empresas contratarem mão de obra não qualificada do ELR e qualificarem-na, ao invés de contratarem trabalhadores qualificados. Indiretamente, portanto, a estabilização dos salários dos não qualificados acarreta a estabilização também dos salários dos qualificados. Embora em teoria o mecanismo em questão possa afastar os temores de Aspramourgos (2000), na prática, o argumento ainda pode prevalecer. Isso porque a resposta do diferencial entre salários de trabalhadores qualificados e não qualificados ao mecanismo em questão é bastante lenta. Em tais circunstâncias, se os trabalhadores defenderem seus interesses de curto prazo (elevação da remuneração) em detrimento dos de longo prazo (preservação do programa), talvez surja violenta pressão política no sentido de elevar o SBSP, exatamente no momento em que sua estabilidade é mais crucial para a manutenção da estabilidade de preços. A ênfase na qualificação da mão de obra no ELR, bem como a manutenção de seu treinamento do tipo *learning by doing* podem ajudar a diminuir tais pressões. Ainda, a tendência do sindicalismo moderno de operar de forma a preservar os diferenciais de remuneração entre as várias categorias profissionais pode reforçar a operação dos mecanismos de mercado acima apontados. Trata-se, todavia, de um aspecto que exige cuidados. Medidas adicionais podem ser necessárias, inclusive, por exemplo, a adoção de regras que impeçam a elevação do SBSP quando a inflação estiver em aceleração ou acima de certo valor considerado crítico.

Em suma, com os devidos cuidados, o programa ELR não provoca por si só a geração ou o agravamento de um processo inflacionário, ao contrário, é capaz de ajudar a combatê-lo. Também, não ocasiona uma trajetória explosiva para os indicadores de política fiscal. Em contrapartida, sua implantação faz com que vários benefícios socioeconômicos altamente desejáveis sejam atingidos, tendo como os mais importantes: i) eliminação total do desemprego estrutural; ii) redução significativa da precariedade da remuneração e das condições de trabalho; iii) maior estabilidade de preços; iv) amortecimento dos ciclos econômicos.

Com os benefícios sociais desse programa, o item seguinte visa a averiguar preliminarmente a possibilidade de implantar o ELR no Brasil, um país periférico com elevada taxa de desemprego estrutural.

## **5 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, 2007b, p. 130).

Antes de se iniciar propriamente o levantamento dos argumentos em que surgem pró e contra à implantação do programa ELR no Brasil, é importante destacar que não é o primeiro trabalho a propor a atuação do Estado como empregador direto

para combater o desemprego no país. Desde o século XIX, mesmo de forma bastante rudimentar, essa ideia já existia. As frentes de trabalho de emergência, sobretudo durante as secas no Nordeste, exemplificam isso, embora mal administradas, de caráter temporário e muito limitadas. A manutenção de mão de obra excessiva em órgãos governamentais, essencial 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.

Embora não tenha sido implantada, a primeira proposta brasileira mais estruturada visando à utilização permanente do Estado como empregador direto deu-se em 1986, durante o governo Sarney. Um grupo de estudos coordenado por Jaguaribe *et.al* (1989) propôs um conjunto de políticas para acabar com a miséria e a pobreza extrema no Brasil até o ano 2000: o “**Projeto Brasil, 2000**”. Dentro 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 por meio da criação de um **Serviço Nacional** para todas as pessoas constituintes da População Economicamente Ativa (PEA) que não conseguissem emprego formal na economia e assim 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 a eles designados (em empreiteiras, empresas prestadoras de serviços ao governo e empresas privadas como um todo), o programa responsabiliza-se pelos salários e transporte até serem contratados pelas empresas. Após a contratação, as empresas reembolsam o programa. Os trabalhadores não demandados pelos demais setores são empregados no Serviço Nacional a fim de trabalharem na execução de obras ou serviços públicos e em assentamentos da reforma agrária. Assim, o desemprego estrutural é eliminado.

A parte operacional desse programa (serviços auxiliares, técnicos e administrativos), objetivando a redução de custos, deve funcionar com pessoal recrutado como 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 deverão prestar serviços ao Serviço Nacional por um período de seis meses a um ano. Ademais, o programa é apoiado por outros órgãos e empresas públicas em todo o país.

A política de valorização do trabalho, por sua vez, consiste em elevação gradativa do salário mínimo real. Inseridos no Serviço Nacional, os trabalhadores

são cadastrados e qualificados para assumirem postos de trabalho nos demais setores da economia conforme demandados. Evidentemente, a valorização salarial acontece à medida que o pleno emprego é alcançado. Os trabalhadores inscritos recebem salário mínimo, impedindo que a legislação trabalhista seja burlada, pois, como o pleno emprego está garantido a esse salário, os capitalistas não conseguem contratá-los a salários inferiores. É o mesmo mecanismo proposto por Minsky (1986) e Wray (2003), mas objetivando uma elevação real do salário a longo prazo e trazendo embutido, portanto, 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, sem dúvida, por ter sido elaborado para um país periférico imerso em um 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. Não era, entretanto, 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.

Como visto, o ELR propõe-se a resolver os problemas do desemprego estrutural, da precarização da remuneração e das condições de trabalho e ainda amortecer os ciclos econômicos sem causar aceleração inflacionária nem deteriorar as finanças públicas. Não pode, porém, ser visto como uma “fórmula” a resolver todos os problemas que afligem a sociedade.

Diante das especificidades da economia brasileira, uma economia periférica que possui elevada taxa de desemprego estrutural<sup>27</sup> em relação à economia estadunidense pode implantar o programa ELR sem que este perca suas propriedades?

A primeira impressão é que, embora a realidade socioeconômica brasileira pareça muito adequada para a implantação do ELR, o fato do tamanho do desemprego no país ser bem maior que o estadunidense torna o programa muito dispendioso e isso inviabiliza 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

---

(27) Segundo Villella (2005), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) – cuja metodologia de cálculo inclui o subemprego – registrou uma taxa de desemprego média de 18,82% na Região Metropolitana de São Paulo em 2004. A taxa média de precariedade que inclui o percentual de população desocupada, subocupada e sub-remunerada em relação à PEA foi de 27,35% nas Regiões Metropolitanas do país (Villella, 2005, p. 34).

melhorar os serviços públicos e de infra-estrutura [sic] econômica e social, usando como alavanca o dispêndio público, inclusive deficitário. Claro, há que criar as pré-condições cambiais para isso.

É indiscutível que a melhoria dos serviços públicos e de infraestrutura econômica e social seja 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 por meio de tal programa de investimento não é suficiente para eliminar o desemprego estrutural e melhorar as precárias condições de remuneração e trabalho, pois quando ocorrem pressões inflacionárias, o mesmo é desacelerado, por não possuir os mecanismos de ajuste do ELR via estoque regulador de empregos.

Terceiro, certamente, em curto prazo, é impossível 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 pode elevar o crescimento da produtividade do trabalho, tendendo a amortecer seu potencial de criação de empregos.

Em quarto lugar, mesmo que seja possível manejar adequadamente os instrumentos de política econômica para promover um crescimento econômico sustentado até eliminar em definitivo o desemprego estrutural, isso ocorre de modo lento e a sociedade continua sofrendo por muito tempo os males originados pelo desemprego e péssimas condições de trabalho intrínsecas ao subemprego.

Finalmente, um programa de investimentos públicos sozinho não é capaz de eliminar os ciclos econômicos, pois não possui mecanismos adequados para promover uma efetiva e automática “sintonia fina” como o programa proposto neste trabalho. Assim, o desemprego de natureza cíclica e os surtos inflacionários podem permanecer.

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 podem causar persistentes desvalorizações, as quais, em interação com a dinâmica dos juros e salários nominais, são capazes de desencadear uma espiral inflacionária.

Nas condições atuais (primeiro semestre de 2008), o comportamento do setor externo da economia brasileira parece capaz de absorver um razoável aumento das importações – decorrente da expansão da demanda agregada e gerada pela introdução do ELR – sem causar dificuldades significativas de balanço de pagamentos. Se essa situação, porém, for menos favorável por ocasião do lançamento do programa, adota-se uma desvalorização cambial visando a gerar uma taxa real de câmbio que equilibre o Saldo em Transações Correntes (STC) ao nível de produção potencial<sup>28</sup>. Tal desvalorização cambial poder provocar dois efeitos colaterais negativos sobre a economia: i) um choque inflacionário; ii) uma redistribuição de renda desfavorável aos trabalhadores.

O choque inflacionário, no atual contexto de baixo grau de indexação, tende a dispersar-se com o mero passar do tempo, sendo o período de dispersão tão maior quanto maior o tamanho do desequilíbrio externo prévio que a desvalorização precisa corrigir. No limite, o desequilíbrio externo prévio pode ser tão agudo que a magnitude da desvalorização necessária para eliminá-lo acaba levando o próprio grau de indexação da economia a seu limite máximo<sup>29</sup>. Apenas nesse caso-limite teórico, muito distante da realidade atual da economia brasileira, a implantação do programa será (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 talvez sejam bem mitigados se, ao invés de uma política cambial, o ajuste do setor externo for feito mediante aumento das tarifas alfandegárias sobre os bens de luxo e não sobre os bens de consumo básicos.

O ponto fundamental a ser compreendido, contudo, é que, em tais circunstâncias, qualquer política destinada a aumentar o produto enfrentará os mesmos óbices no setor externo. Obstáculos, portanto, que 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.

---

(28) A possibilidade de ajustamento do setor externo via taxa real de câmbio depende de que: i) a condição de Marshall-Lerner seja válida, isto é, desvalorizações cambiais sempre melhorem a balança comercial; ii) o ELR não acelere permanentemente a taxa de crescimento do PIB. A segunda condição é garantida, pois os gastos públicos decorrentes do programa, quando este estiver plenamente instalado, estabilizar-se-ão. 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).

(29) Trata-se da famosa “barreira inflacionária” proposta por Joan Robinson (1980).

Nesse sentido, a implantação do ELR não tem influência alguma sobre a taxa de câmbio real de longo prazo. O programa, portanto, não pode ser acusado a rigor de causar qualquer efeito colateral deletério sobre a inflação ou a distribuição de renda decorrente da necessidade de isolada 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.

Certamente que, como a dimensão do desemprego estrutural e da precariedade da remuneração e das condições de trabalho na economia brasileira é muito maior que nos Estados Unidos, sua população-alvo como proporção da População em Idade Ativa (PIA), também é bem maior.

Ademais, dado o grande diferencial entre os tamanhos das duas economias, surgem fortes argumentos contra a instalação do programa no Brasil, pois este supostamente causa impacto muito mais forte sobre a relação déficit público/PIB que no caso estadunidense. O SBSP brasileiro é, todavia, bem inferior ao dos Estados Unidos, quando convertidos a uma taxa de câmbio compatível com o critério de paridade de poder de compra<sup>30</sup>.

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 apresenta-se maior nos Estados Unidos, enquanto a redução com programas de renda mínima, 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 continua dependendo da relação entre taxa de juros real e taxa de crescimento do PIB real. Assim, o caso brasileiro pode 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 maior depreciação pontual

---

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

das taxas de câmbio nominal e real, bem como um aumento também pontual da demanda agregada. Isso, talvez, implicará em um impacto inicial maior sobre os preços que no caso estadunidense.

Tal efeito, todavia, é também pontual, pois, por ser o SBSP nominal rígido, reduz (ou até elimina) a possibilidade de se desencadear um processo inflacionário (observados os cuidados decorrentes das observações de Asproumouros, 2000). Se a política cambial estiver sendo conduzida adequadamente antes da introdução do ELR, o efeito da redução dos juros sobre a taxa de câmbio poderá ser mitigado e até se tornar insignificante. Caso não esteja, a depreciação cambial ocorrerá cedo ou tarde e na mesma medida, quer o programa seja implantado ou não. A adoção de maiores controles sobre o fluxo internacional de capitais poderá também diminuir bastante o efeito da redução dos juros sobre o câmbio, sendo a política cambial conduzida adequadamente ou não.

Inegável, portanto, ser a implantação do ELR mais complicada no Brasil que nos Estados Unidos, inclusive, 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 hoje (1º semestre de 2008) aparentemente menos favorável.

É impossível chegar-se a conclusões definitivas sem simulações quantitativas adequadas dos prováveis impactos que a implantação do programa pode causar sobre a economia brasileira – próximo passo dessa pesquisa. Do ponto de vista qualitativo, no entanto, os obstáculos parecem contornáveis e os problemas adicionais podem ser minimizados.

Ademais, se por um lado as dificuldades de implantação do ELR no Brasil são maiores que nos Estados Unidos, por outro, os benefícios socioeconômicos do programa também são muito mais importantes.

Uma experiência interessante de política voltada à geração de desemprego e que pode ser de valia para pensar o caso brasileiro consiste no *Jefes y Jefas de Hogar* argentino. O programa iniciou-se em 2002, no contexto da enorme crise socioeconômica então vivida pelo país. Ao contrário do ELR, ele foi pensado como um plano emergencial e não permanente, sendo, portanto, proibida a entrada de novos integrantes já em maio de 2003. Desde então, ele tem sido gradualmente descontinuado e substituído por formas mais tradicionais de tratamento do desemprego e da baixa renda (seguro-desemprego, bolsa-família etc.). No auge de sua implantação, atendeu a 2 milhões de beneficiários diretos (5% da população e 13% da força de trabalho, a maioria mulheres), utilizando 1% do PIB e cerca de 4% do orçamento governamental do país. Estima-se que seu efeito multiplicador tenha sido de 2,57, ou seja, que tenha causado um aumento da demanda agregada de 2,49%

do PIB, estendendo os efeitos de geração de emprego e renda para muito além de seus beneficiários diretos<sup>31</sup>.

Diferentemente do ELR, o programa argentino não pretendia oferecer emprego a todos os desempregados, mas apenas a uma pessoa por família. Também, podiam habilitar-se ao emprego apenas as famílias que tivessem criança menor de 18 anos, mulheres grávidas ou pessoas incapacitadas. A remuneração era de 150 pesos/mês para um mínimo de 4 horas de trabalho diário. As famílias beneficiadas eram obrigadas a registrar os filhos nas escolas públicas e vaciná-los. Desenvolviam basicamente serviços comunitários, pequenas atividades de construção e manutenção e realizavam treinamento (inclusive, instrução básica).

Avaliações preliminares observam que o programa foi capaz de reduzir significativamente a indigência, mas não a pobreza, devido ao baixo valor pago. Seu efeito direto sobre os indicadores de desemprego e subemprego tampouco foi muito perceptível apesar do grande número de participantes, posto que acarretou significativa entrada de mulheres na força de trabalho. Seu efeito direto sobre o índice de Gini também não foi perceptível, embora de fato ele tenha estabelecido um piso para os salários. Admite-se que o programa tenha sido bem focado e gerado contrapartida (na forma de serviços prestados) de boa qualidade. Foi executado rapidamente (menos de 5 meses) e contou com alto grau de descentralização, com grande parte do trabalho municipal, sendo permitido que firmas executoras de projetos e ONGs financiassem uma fração desse trabalho.

Os principais problemas apontados pelos próprios beneficiados foram: i) falta de cobertura da seguridade social; ii) pouca ênfase em qualificação, em especial nas habilitações exigidas pelo mercado de trabalho privado; iii) algumas denúncias de favoritismo e corrupção, mas em escala relativamente reduzida. A grande vantagem apontada (afora o acesso à renda e emprego) foi a possibilidade de trabalhar nas proximidades da residência, de forma a permitir conciliar trabalho e cuidado com as crianças e em trabalhos comunitários, o que davam maior sensação de valor social ao trabalho desenvolvido.

A literatura sobre o programa é unânime em afirmar que: i) sua implantação somente foi possível pela combinação de uma enorme pressão popular decorrente do terrível cenário de crise socioeconômica, com forte ação de ONGs e movimentos sociais no apoio técnico e de pessoal a ela; ii) desde o início o programa foi alvo de ataques de empresários (que reclamavam da “escassez e dos custos da mão de obra”) e da mídia conservadora, que exploravam os casos de corrupção e as eventuais falhas administrativas, bem como a idéia de que “as pessoas estavam ganhando dinheiro para estudar, e não para trabalhar”; iii) conforme a recuperação econômica

---

(31) Os dados e referências do programa argentino vieram de Kostzer (2008), Papadimitriou (2008), Wray (2007a), Tcherneva e Wray (2005, 2007).

ganhou força e as taxas de desemprego foram retornando a níveis mais aceitáveis, o jogo de forças políticas pendeu para o lado dos críticos do programa, o que tornou politicamente inviável sua continuidade.

O caso argentino ensina que, ao invés da eventual deterioração das finanças públicas ou da inflação, o maior obstáculo à implementação de programas do tipo ELR pode muito bem ser de natureza política.

## 6 Adaptando o ELR às especificidades nacionais

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 em uma economia periférica como a brasileira sem que fosse adaptado às suas especificidades.

Um primeiro cuidado a ser tomado ao implantar-se o ELR no Brasil é estabelecer que **os trabalhadores do programa não sejam contratados pelos estados ou municípios**, mas exclusivamente pelo governo federal, para evitar que o setor público deixe de contratar seus empregados convencionais.

Este, inclusive, é um ponto que diverge da proposta original de Wray (2003) para o contexto estadunidense, no qual, embora caiba ao governo federal a provisão dos recursos necessários, os trabalhadores do programa devem prestar serviços da forma mais descentralizada possível para haver maior possibilidade de controle por parte da sociedade. Ocorre que, no Brasil, até mesmo por uma questão de formação histórica e ao contrário da Argentina, a descentralização parece dificultar o monitoramento da execução das políticas públicas pela sociedade<sup>32</sup>.

Em segundo lugar, é necessário **estabelecer uma idade mínima para se trabalhar no programa**. Isso porque, possivelmente, as famílias pobres preferem colocar suas crianças no programa a mantê-las na escola, devido à garantia de renda. Evidentemente, o governo continuará a oferecer bolsas que estimulem jovens de baixa renda a permanecer nas escolas, mas isso não é competência do programa.

Terceiro, **o programa deve ser implantado de forma gradativa no território nacional**, conforme a capacidade produtiva da economia passe a expandir-se, pois os cortes que os outros programas podem sofrer não são 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 ocorrerá apenas mais à frente. Nesse contexto, uma implantação gradual

---

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

do programa permite melhor adaptação da capacidade instalada à demanda agregada e, assim, menor pressão sobre os preços.

Um quarto cuidado, conforme Lourenço (2004) menciona, é **escolher bem os primeiros municípios a serem contemplados com a implantação do programa para não se intensificar o processo migratório às regiões metropolitanas** que já possuem densidade populacional elevada, como São Paulo, por exemplo. É inegável que as taxas de desemprego nessas cidades são, via de regra, muito elevadas. Dentro do contexto de planos de desenvolvimento regionais acoplados, no entanto, pode aproveitar-se a oportunidade para fazer com que o processo migratório inverta-se, isto é, haja fluxo de emigrantes das grandes cidades para as médias e pequenas.

Evidentemente, a densidade populacional não deve ser o único critério de seleção para implantar-se 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 têm de fazer parte desses critérios – os quais serão mais bem definidos em trabalhos futuros.

Finalmente, no caso brasileiro, como ensina a experiência argentina, é preciso **dar maior ênfase à qualificação da mão de obra**. Os trabalhadores do programa devem ser treinados e capacitados para atenderem a demanda do mercado de trabalho. Assim, a oferta de qualificação no quadro do programa estará adequada ao perfil da demanda por qualificação. Pode haver, todavia, abertura para mudança no perfil de qualificação caso a implantação do programa seja acompanhada pela de planos de desenvolvimento voltados à instalação de setores até então inexistentes na economia nacional.

Há tendência, portanto, da formação de um estoque regulador de empregos com trabalhadores qualificados e aptos para trabalhar no momento em que forem demandados, reduzindo a formação de gargalos em alguns setores devido ao uso de mão de obra não especializada. Certamente, 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 são estimulados para que estejam sempre entre os mais produtivos e qualificados e sejam contratados por tais setores o quanto antes.

A crítica de Asprougourgos (2000) ensina que talvez seja necessário, no início do programa, estabelecer algumas regras para a revisão do SBSP. O caso argentino ensina ainda que os conflitos de interesses gerados pela implantação do programa rapidamente adquirem importância e passam a questionar sua existência. Nesse contexto, a natureza das coalizões políticas que o apoiam é crucial para sua continuidade, assim como a gestão da imagem do programa na mídia.

Importante mencionar que a citada 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 grande heterogeneidade entre suas regiões. Por hora, acredita-se que sendo tomadas tais medidas, o programa pode ser implantado no país de modo a combater o desemprego estrutural sem provocar instabilidade econômica.

## **Conclusões**

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

O item 2 dedicou-se a argumentar que, por meio da implantação do ELR, é possível eliminar o desemprego estrutural de uma economia capitalista prescindindo: i) de uma política de flexibilização do mercado de trabalho; ii) da geração dos (difíceis) pré-requisitos políticos e econômicos para a manutenção de uma taxa de crescimento sustentada; iii) da superação revolucionária do modo de produção capitalista.

Conforme se viu no item 3, a proposta do programa ELR é o Estado oferecer permanentemente emprego a todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado. Esses trabalhadores ficarão disponíveis para contratação pelo setor privado ou pelo setor público convencional em um estoque regulador de empregos.

Constatou-se que, estando o programa plenamente instalado, suas características trazem uma série de benefícios socioeconômicos, dentre os principais: i) eliminação total do desemprego estrutural; ii) redução significativa da precariedade da remuneração e das condições de trabalho; iii) maior estabilidade de preços; iv) amortecimento dos ciclos econômicos.

Ao menos no contexto estadunidense, demonstrou-se no item 4 que, com os devidos cuidados, a implantação do ELR não gera processo inflacionário, uma vez que: i) trabalhadores obstinados por constantes aumentos salariais podem ser demitidos e substituídos pelos do estoque regulador; ii) a produtividade dos trabalhadores do programa aumenta, ao contrário do que ocorre com os desempregados, tornando a contratação menos onerosa.

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

público com outros programas sociais pode reduzir-se; ii) o ELR promove um choque favorável sobre a oferta agregada; iii) o aumento dos gastos públicos tender a aumentar o PIB real e, assim, a arrecadação governamental; iv) de acordo com a heterodoxia, a autoridade monetária pode afetar a taxa real de juros tanto no curto como no longo prazo, evitando que esta ultrapassasse a taxa de crescimento do PIB real.

Como no caso estadunidense não foram encontradas evidências contrárias à hipótese adotada neste trabalho e diante da dimensão do desemprego estrutural na economia brasileira e dos benefícios socioeconômicos que o programa pode trazer, o item 5 realizou um levantamento dos argumentos pró e contra a implantação do programa no Brasil.

Com base no debate teórico resgatado e realizado no artigo, concluiu-se que, estando o programa devidamente adaptado às especificidades nacionais, não parecem existir evidências de impedimentos decisivos à implantação do ELR que invalidem a hipótese adotada no presente trabalho, qual seja, a de que a atuação do Estado como **empregador de última instância** pode eliminar totalmente o desemprego estrutural no Brasil sem provocar um processo inflacionário.

Algumas ressalvas, entretanto, devem ser feitas: i) a fim de evitar que os governos deixem de contratar seus empregados convencionais, os trabalhadores do programa devem prestar serviços unicamente ao governo federal; ii) deve ser estabelecida uma idade mínima para as pessoas participarem do programa, pois, devido à garantia de renda, as famílias podem tirar suas crianças da escola e colocá-las para trabalhar; iii) o programa deve ser implantado de forma gradativa, permitindo que a capacidade produtiva venha a expandir-se concomitantemente; iv) a implantação não deve começar em áreas com densidade populacional muito elevada para não intensificar o processo migratório; v) diante da deficiência nacional em educação e qualificação profissional, a ênfase nessas áreas deve ser maior que na proposta original de Wray (2003) para os Estados Unidos.

Evidentemente, este trabalho é bastante incipiente e há ainda muitos questionamentos a serem respondidos acerca da possibilidade de implantar-se o ELR na economia brasileira. Pretende-se, portanto, em trabalhos futuros, estimar a população-alvo no Brasil e realizar simulações acerca dos impactos macroeconômicos de diversas escolhas de valores para o SBSP, na linha do trabalho semelhante realizado para os Estados Unidos por Fullwiler (2005), que demonstrou a viabilidade técnica de instalação do ELR na economia americana. Também, estudar as especificidades de cada região do país, a fim de verificar as prováveis adaptações a serem realizadas para tornar-se possível implantar o programa empregador de última instância em todo o território nacional.

É inegável que, de imediato, essa proposta de política socioeconômica parece bastante pretensiosa e arriscada. Ao estudá-la mais a fundo, percebe-se que se trata não só de 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. Isso porque, além de eliminar o desemprego estrutural da economia, quando plenamente instalado, o programa assume o papel de estoque regulador de empregos, permitindo o crescimento do país a uma taxa que não aumente a inflação nem gere desemprego.

### Referências bibliográficas

- ASPROMOURGOS, Anthony. Is an employer-of-last-resort policy sustainable? A review article. *Review of Political Economy*, v. 12, n. 2, p. 141-155, 2000.
- BASTOS, Carlos P. M. Inflação e estabilização. In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos A. (Org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BLACK, John. *Oxford dictionary of economics*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. 3. ed. São Paulo: Pearson, 2004.
- BURDA, Michael; WYPLOSZ, Charles. *Macroeconomics: a European text*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2001. Tradução para português: *Macroeconomia: uma abordagem europeia*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2005.
- CORNWALL, J. *Modern capitalism: its growth and transformation*. London: Martin Robertson, 1977.
- 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.
- FORSTATER, M. Flexible full employment: structural implications of discretionary public sector employment. *Journal of Economic Issues*, v. 32, n. 2, p. 557-563, Jun. 1998.
- \_\_\_\_\_. Reply to Malcom Sawyer. *Journal of Economic Issues*, v. 39, 2005.
- 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.
- GALBRAITH, James K. Time to ditch NAIRU. *Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 1, p. 93-108, Winter 1997.

- GODLEY, Wynne; LAVOIE, Marc. *Monetary economics: an integrated approach to credit, money, income, production and wealth*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- GORDON, Robert. What is new-Keynesian economics. *Journal of Economic Literature*, v. XXVIII, Sept. 1990.
- GORDON, Wendell. Job assurance - The job guarantee revisited. *Journal of Economic Issues*, v. 31, n. 3, p. 826-833, Sept. 1997.
- HICKS, John. *A contribution to the theory of the trade cycle*. Oxford: OUP, 1950.
- JAGUARIBE, Hélio et al. *Brasil: reforma ou caos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- KADMOS, G.; O'HARA. The taxes-drive-money and employer of last resort approach to government policy. *Journal of Economic and Social Policy*, v. 5, n. 1, p. 1-23, 2000.
- KALDOR, Nicholas. *Strategic factors in economic development*. New York: Ithaca, 1967.
- \_\_\_\_\_. *Further essays on economic theory*. London: Duckworth, 1978.
- KALECKI, Michal. Salários nominais e reais. In: MIGLIOLI, Jorge (Org.). *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987 [1939].
- \_\_\_\_\_. Os aspectos políticos do pleno emprego. In: MIGLIOLI, Jorge (Org.). *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987 [1943].
- \_\_\_\_\_; KOWALIK, Tadeusz. Observations on the crucial reform. In: COLLECTED works of Michal Kalecki, v. 1. Oxford: Clarendon Press, 1991 [1971].
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1936].
- KINDLEBERGER, Charles P. *Europe's postwar growth: the role of labor supply*. Cambridge: Harvard University Press, 1967.
- KING, John E. The last resort? Some critical reflections on ELR. *Journal of Economic and Social Policy*, v. 5, n. 2, p. 72-76, 2001.
- KOSTZER, Daniel. *Argentina: a case study on the plan jefes y jefas de hogar desocupados, or the employment road to economic recovery*. The Levy Economics Institute, May 2008. (Working Papers, n. 534).
- KRIESLER, P.; HALEVI, J. Political aspects of 'buffer stock employment'. In: CARLSON, E.; MITCHELL, W. F. (Ed.). *Achieving full employment, supplement to the Economic and Labour Relations Review*, 12, 2001.
- LERNER, Abba P. Functional finance and the federal debt. *Social Research*, v. 10, n. 1, p. 38-51, 1943.
- 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.

LEWIS, Arthur W. Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, v. 22, n. 2, p. 139-191, 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.

LUXEMBURGO, Rosa. *A acumulação do capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1913].

MARX, Karl. *O Capital*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988 [1867].

McCOMBIE, J. S. L.; THIRLWALL, A. P. *Economic growth and the balance-of-payments constraint*. London: Macmillan, 1994.

MEHRLING, P. Modern money: Fiat or credit. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 22, n. 3, p. 397-406, 2000.

MINSKY, Himan P. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

MITCHELL, William F. The buffer stock employment model and the path to full employment. *Journal of Economic Issues*, v. 32, n. 2, p. 547-555, Jun. 1998.

\_\_\_\_\_. The job guarantee in a small open economy. In: CARLSON, E.; MITCHELL, W. F. *The path to full employment, economic and labor relations review*, 2000.

\_\_\_\_\_; MOSLER, W. Unemployment and fiscal policy. In: MITCHELL, W. F.; CARLSON, E. (Ed.). *Unemployment: the tip of the iceberg*. Centre for Applied Economic Research, UNSW Press, University of New South Wales, 2001.

\_\_\_\_\_; WATTS, M. The path to full employment. *Australian Economic Review*, n. 4, p. 436-444, 1997.

\_\_\_\_\_; WRAY, R. L. In defense of employer of last resort: a response to Malcom Sawyer. *Journal of Economic Issues*, v. 39, 2005.

MOSLER, W. Full employment and price stability. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 20, n. 2, p. 167-182, 1997.

NELL, Edward J. Critical notes on Tony Aspromourgos 'Financing the ELR'. 1999. Mimeo.

PAPADIMITRIOU, Dimitri B. *(Full) employment: theory and practice*. The Levy Economics Institute, Oct. 1998. (Working Papers, n. 258).

\_\_\_\_\_. *Promoting equality through an employment of last resort policy*. The Levy Economics Institute, Oct. 1998. (Working Papers, n. 545).

PESENTI, Antonio. Nota. *Política e Economia*, n. 2-3, 1971.

PIGEON, Marc-André; WRAY, L. Randall. *Did the Clinton rising tide raise all boats?* Annandale-on-Hudson, NY: Levy Economics Institute of Bard College, 1998. (Public Policy Brief, n. 45).

ROBINSON, Joan. Accumulation and exploitation: an analysis in the tradition of Marx, Sraffa and Kalecki. In: ROBINSON, Joan. *Further contributions to modern economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1980.

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

SAWYER, Malcom. Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability? *Journal of Economic Issues*, v. 37, n. 4, p. 881-907, Dec. 2003.

\_\_\_\_\_. Employer of last resort: a response to my critics. *Journal of Economic Issues*, 39, 2005.

SEN, Amartya. *Development as freedom*. New York: Knopf; Oxford and Delhi: Oxford University Press, 1999.

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.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Public employment and women: the impact of Argentina's jefes program on female heads of poor households*. The Levy Economics Institute, Nov. 2007. (Working Papers, n. 519).

VERDOORN, P. J. Fattori che regolano lo sviluppo della produttività del lavoro. *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. al (Ed.). *Health policy implications of unemployment*. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 1985.

WOODEN, M. The path to full employment? 'They're dreamin'. *Australian Economic Review*, v. 30, n. 4, p. 445-447, 1997.

WRAY, L. Randall. *Understanding modern money: the key to full employment and price stability*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. Tradução para português: Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: UFRJ / Contraponto Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. *The employer of last resort programme: could it work for developing countries?* Genebra: International Labour Organization, 2007a. (Economic and Labour Market Papers, n. 5).

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