

**O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA:
A “fórmula” para eliminar o desemprego estrutural e estabilizar a economia
brasileira**

Zoraide Bezerra Gomes*

RESUMO

Objetiva, além de compreender e avaliar a estrutura conceitual e teórica do programa *empregador de última instância* (ELR), verificar as condições gerais para sua aplicação ao Brasil. Sendo o desemprego estrutural um problema que afeta os países do mundo inteiro, seria possível eliminá-lo da economia brasileira sem gerar um processo inflacionário? Ou, como argumentam os economistas do *novo consenso*, seria necessário para tanto promover uma política de flexibilização do mercado de trabalho? A hipótese adotada, com base na teoria crítica de Minsky (1986) e Wray (2003) sobre o desenvolvimento contemporâneo do capitalismo, é que se o Estado atuar como *empregador de última instância*, o desemprego estrutural poderá ser totalmente eliminado da economia sem provocar um processo inflacionário nem incorrer nos possíveis malefícios causados pela flexibilização do mercado de trabalho. Além disso, o programa promoveria uma redução significativa da precariedade da remuneração e das condições de trabalho, uma maior estabilidade de preços e um maior efeito de amortecimento sobre os ciclos econômicos. São utilizados dois tipos básicos de pesquisa: bibliográfica e documental. O método básico de análise é o comparativo, pois se contrapõe a visão do *novo consenso* à visão heterodoxa a respeito da possibilidade de eliminação do desemprego estrutural. No estágio atual da pesquisa não foi identificado nenhum empecilho decisivo à implantação do ELR no Brasil – desde que este esteja devidamente adaptado às especificidades regionais. Ao contrário, o programa parece ser uma alternativa interessante e ousada de política sócio-econômica, que poderia substituir com muitos ganhos o conjunto de políticas atuais voltadas para a questão do desemprego e da estabilidade econômica.

Palavras-Chave: Empregador de última instância. Desemprego estrutural. Novo consenso.

* Graduada do Depto. de Economia (UFRN). E-mail: zoraidebg@uol.com.br. Orientador: André Luís Cabral de Lourenço, professor do Depto. de Economia (UFRN). E-mail: andre-lourenco@uol.com.br.

1 INTRODUÇÃO

Um dos maiores problemas sócio-econômicos com os quais o capitalismo do século XXI se depara é a questão do desemprego estrutural¹. Na verdade, para uma parte significativa dos economistas do *novo consenso*², esse parece ser um problema crônico inerente ao sistema capitalista e ainda não foi encontrada uma “fórmula” para eliminá-lo sem gerar outros males, como uma inflação crescente, exceto através de uma política de flexibilização do mercado de trabalho.³

As vertentes mais heterodoxas parecem confiar na capacidade de políticas de aceleração do crescimento para resolver o problema do desemprego estrutural. Entretanto, enquanto a economia não cresce o suficiente para incorporar toda a mão-de-obra desempregada, apóiam programas paliativos de transferência de renda. Como os pré-requisitos necessários para a geração de tais políticas de aceleração do crescimento⁴ têm se mostrado de difícil alcance e sustentação, o seu resultado no combate ao desemprego estrutural tem sido insuficiente.

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

Na verdade, são poucos os estudos bem fundamentados sobre a possibilidade de eliminação desse tipo de desemprego, possuem várias lacunas e são muito criticados, pois vão de encontro ao *novo consenso*, que considera ser necessário existir uma *taxa natural de desemprego*⁷ para manter a inflação estável. Portanto, os projetos que existem nesse sentido não têm sido aplicados nem nos países mais desenvolvidos, mesmo sendo possível perceber nitidamente que, por mais que eles cresçam, não conseguem empregar todas as pessoas aptas e dispostas a trabalhar ao salário real vigente.

Sendo o desemprego estrutural um problema que afeta os países do mundo inteiro, seria possível eliminá-lo da economia brasileira sem gerar um processo infla-

cionário? Ou, como argumentam os economistas do *novo consenso*, para tanto seria necessário promover a flexibilização do mercado de trabalho?

Ao perceber a impossibilidade de aplicação do novo pensamento hegemônico da teoria econômica para resolver problemas pertinentes a países periféricos como o Brasil, este trabalho se une à teoria crítica sobre o desenvolvimento contemporâneo do capitalismo e se fundamenta na atuação do Estado como *empregador de última instância* (ELR).⁸

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

Objetiva-se de modo geral compreender e avaliar a estrutura conceitual e teórica do programa ELR, idealizado por Minsky (1986) e atualizado por Wray (2003) para a economia americana e, conhecendo essa estrutura, verificar a possibilidade de aplicação desse programa à economia brasileira. Especificamente, objetiva-se verificar as condições gerais para evitar a geração de efeitos colaterais danosos à economia.

A fim de atender a tais objetivos são utilizados dois tipos básicos de pesquisa: a pesquisa bibliográfica, para construir toda a fundamentação teórica e conceitual do trabalho; e a pesquisa documental, com fins de analisar a viabilidade técnica da implantação do programa ELR. O método básico de análise é o comparativo, pois se pretende contrapor a visão do *novo consenso* à visão heterodoxa defendida por Minsky (1986) e, posteriormente, por Wray (2003) acerca da eliminação do desemprego estrutural; bem como comparar as condições de aplicabilidade do programa para a economia brasileira e a americana.

O artigo está dividido em 4 itens além dessa introdução: o item 2 compreende o arcabouço conceitual e teórico do programa ELR, tal qual foi elaborado para os Estados Unidos, bem como um debate acerca da sua viabilidade econômica; no item 3, apresenta-se uma discussão acerca da aplicabilidade desse programa ao Brasil e constata-se que sendo feitas evidentemente algumas adaptações, este poderia ser implantado no país sem causar os efeitos danosos à economia que se temem à primeira vista; o item 4 faz inicialmente uma breve recapitulação histórica de idéias e programas similares elaborados para a economia brasileira, a fim de mostrar que esta não é a primeira proposta de atuação do Estado como empregador direto e, em

seguida, compreende uma possível adaptação do programa às especificidades da economia nacional; e no item 5 são apresentadas as conclusões do trabalho.

2 O PROGRAMA EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA (ELR)

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

Segundo Lourenço (2004), há atualmente formas diferenciadas de geração de emprego, algumas através de políticas expansionistas, outras através dos próprios processos de organização social e cultural. Por exemplo, no Japão, por uma questão cultural, até pouco tempo atrás, as empresas privadas não demitiam seus funcionários em fases de recessão econômica; na China, empresas estatais são mantidas inchadas para manter uma ampla camada da população empregada; a Europa e o Japão dão fortes subsídios à agricultura de pequena propriedade para evitar o desemprego, o inchaço metropolitano e os problemas sociais decorrentes; na Argentina, o programa *Jefes de Hogar*⁹ (uma forma limitada de concessão de emprego direto pelo governo) tem ajudado a reduzir a taxa de desemprego do país, que se tornou excessivamente alta devido à depressão advinda do fracasso do regime bimonetário vigente até 2001.

2.1 A POLÍTICA DO ELR EM LINHAS GERAIS

O programa proposto inicialmente por Minsky (1986, cap. 13) e posteriormente desenvolvido por Wray (2003) consiste na atuação do Estado como *empregador de última instância*. Isto é, o Estado passaria a oferecer permanentemente um *emprego básico do setor público* (EBSP) a todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, tal qual o salário mínimo, denominado *salário básico do setor público* (SBSP). Esses trabalhadores ficariam dis-

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

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

Primeiramente, **o desemprego estrutural seria totalmente eliminado da economia**¹⁰ e, portanto, seriam eliminados todos os efeitos negativos dele decorrentes.¹¹ É certo que o tamanho do programa implicaria numa implantação gradativa, contudo, de acordo com Minsky (1986, p. 310), quando o programa estiver totalmente instalado deverá englobar diversos tipos de ocupação e possuir uma cobertura geográfica abrangente o suficiente para disponibilizar renda para todos que quisessem trabalhar no programa.

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

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

O SBSP deveria ser mantido fixo pelo maior tempo possível, pois os outros preços da seriam determinados com relação a ele. Funcionaria, portanto, como uma *âncora* para os demais preços da economia.¹²

Os trabalhadores que durante a implantação do ELR estivessem recebendo salários menores que o SBSP provavelmente obteriam um aumento pontual de salários¹³ e, portanto, os preços dos bens que produzem também aumentariam. Entretanto, de acordo com a visão pós-keynesiana, esse aumento não seria considerado como inflação nem como aceleração inflacionária, pois não provocaria um aumento contínuo de um índice de preços, a menos que já houvesse inflação significativa e indexação plena dos salários na economia, inclusive do próprio SBSP. De acordo com as simulações de Fullwiller (2005, p. 36) acerca da implantação do ELR na economia americana – baseadas no modelo macroeconômico de Fair (2003) – o programa de fato não geraria um processo inflacionário, mas apenas um choque inflacionário rápida e automaticamente revertido.

Desse modo, a inflação certamente poderia continuar, mas não seria provocada pela política de eliminação do desemprego estrutural e, após o impacto inicial, poderia até mesmo ser reduzida, visto que o eventual crescimento inflacionário dos salários seria contido¹⁴.

Um quarto benefício gerado pelo programa seria a sua forte colaboração para o **amortecimento dos ciclos econômicos**. De acordo com Wray (2003, p. 30), a política do ELR criaria ainda um forte *estabilizador automático* que faria com que os ciclos econômicos flutuassem menos, pois, o *estoque regulador de empregos* aumentaria e diminuiria anticíclicamente. Em caso de uma recessão no mercado de trabalho, os trabalhadores demitidos entrariam no ELR, provocando um aumento do gasto governamental e da oferta monetária¹⁵, de modo a amortecer a recessão. E, se ocorresse uma expansão econômica por um motivo qualquer, os trabalhadores do *estoque regulador* seriam demandados, fazendo com que reduzisse o gasto governamental com o programa, freando a demanda agregada. Dessa maneira, o gasto público oscilaria automaticamente de forma anticíclica, reforçando significativamente o funcionamento dos *estabilizadores fiscais automáticos*, ajudando, portanto, a conter as grandes flutuações cíclicas tão prejudiciais às economias capitalistas.

Além disso, o *estoque regulador* reteria os trabalhadores menos produtivos da economia. Desse modo, quando houvesse aumento da demanda agregada, a produtividade média dos trabalhadores do ELR cairia, pois os trabalhadores mais produtivos tenderiam a ser contratados pelos setores privado e público não-ELR. E, quando a demanda agregada diminuísse, aumentaria a produtividade dos trabalhadores do programa, pois os demitidos pelos demais setores seriam absorvidos pelo seu *esto-*

que regulador de empregos. Essa variação anticíclica da produtividade média dos trabalhadores do programa reforçaria ainda mais a sua atuação como um *estabilizador automático*, pois, quando a demanda agregada fosse baixa, a contratação por parte dos demais empregadores seria estimulada, e vice-versa.

2.2 A VIABILIDADE ECONÔMICA DO PROGRAMA

Objetiva-se nesse item, a partir de um sumário das principais críticas e equívocos relacionados à política do ELR, elaborado pelo próprio Wray (2003, p. 147 e seguintes), compreender as principais divergências teóricas acerca da viabilidade do programa ELR.

Os economistas do *novo consenso* consideram que uma taxa de desemprego abaixo da taxa *natural* aumentaria a inflação em relação à esperada, e que uma taxa de desemprego acima da *natural* reduziria a inflação efetiva abaixo da inflação esperada. Como os desempregados funcionam como uma ameaça constante aos trabalhadores, pois podem substituí-los em algumas atividades, é necessária uma elevada taxa *natural* de desemprego para reduzir o poder de barganha destes o suficiente para que o salário real, implícito no processo de formação de preços, seja por eles aceito¹⁶. Desse modo, para essa vertente, para se obter a estabilidade da inflação seria necessário se manter uma *taxa natural de desemprego*. Vale salientar que esses próprios economistas consideram que parte desse *desemprego natural* é involuntário.

Com base nessas idéias, surge um questionamento acerca da implantação do programa ELR: **Ao ser atingido o pleno emprego, não havendo mais ameaça de desemprego, os trabalhadores não-ELR não obteriam maior poder de barganha, demandando aumentos salariais superiores à inflação esperada e provocando, assim um crescimento contínuo da inflação?**

Na visão de Wray (2003, p. 156), isso não aconteceria porque o SBSP é um salário de subsistência, sendo improvável que os trabalhadores passassem a demandar aumentos contínuos de salários, pois se distanciariam muito do salário de referência, aumentando a possibilidade de sofrerem maiores perdas salariais no caso de serem demitidos por obstinação. Em outras palavras, se os trabalhadores

(não-ELR) forem muito obstinados por crescentes aumentos salariais, os empresários poderiam simplesmente demiti-los e contratar os empregados do ELR – evidentemente, os salários dos trabalhadores que não fizerem parte do programa poderiam permanecer acima do SBSP, mas não poderiam ultrapassar o diferencial de produtividade.

Se os desempregados ajudam a combater a inflação, um *estoque regulador de empregos* teria mais sucesso ainda, além de conduzir a economia ao pleno emprego.

No sistema atual, a contratação dos desempregados pelas empresas privadas e pelo setor público convencional – que ocorre em ordem decrescente de produtividade – durante uma fase de expansão econômica tende a aumentar os custos de produção e, conseqüentemente, os preços também aumentam. Entretanto, os trabalhadores do *estoque regulador*, além de conservarem sua produtividade, seriam qualificados dentro do programa através de cursos profissionalizantes e de formação educacional. E, devido à existência de uma margem salarial sobre o SBSP, estes seriam estimulados a estar entre os mais produtivos e qualificados, a fim de serem demandados pelo mercado de trabalho o quanto antes e obterem um aumento de renda. Ademais, eles deveriam estar aptos e dispostos a trabalhar, ao contrário do que acontece com os desempregados, e aqueles que se comportassem de forma relapsa e que não atingissem um nível mínimo de produtividade poderiam ser penalizados com reduções ou cortes salariais.

Além disso, a política do ELR para eliminar o desemprego estrutural, não se submete a mesma crítica que a política keynesiana de *sintonia fina*, pois as características do *estoque regulador de empregos* do programa proporcionam um relaxamento do mercado de trabalho a pleno emprego. Isto é, quando o número de trabalhadores do programa cair muito numa fase de expansão econômica, não podendo mais funcionar como um *estoque regulador*, o governo poderia aumentar os impostos ou diminuir o seu gasto não-ELR para recompor tal *estoque*. Isso faria com que a economia privada crescesse numa taxa não aceleradora da inflação sem que fosse necessário aumentar o nível de desemprego, pois os trabalhadores demitidos pelo setor privado seriam absorvidos pelo programa. Portanto, a política de “sintonia fina” funcionaria aumentando ou diminuindo o *estoque regulador* do programa sem permitir a geração de desemprego nem inflação.

A “fórmula” dos economistas do *novo consenso* para reduzir o desemprego estrutural é uma política de *flexibilização do mercado de trabalho* que, através da redução dos aspectos institucionais que reforçam o poder de barganha dos trabalhadores na negociação dos salários nominais (ex: seguro-desemprego; salário mínimo; transferências governamentais para pessoas de baixa renda; etc.), permitisse um equilíbrio mais rápido e automático do mercado de trabalho e, no limite, a eliminação do desemprego estrutural, permanecendo apenas o desemprego voluntário e/ou friccional.

No entanto, os heterodoxos (KEYNES, 1936, cap. 19) consideram que tal flexibilização poderia trazer problemas ainda maiores para a sociedade e não ter efeitos tão equilibradores quanto se pretende, visto que além dos efeitos supostamente equilibradores desencadearia também vários efeitos desequilibradores.¹⁷

Não é possível saber *a priori* quais os efeitos que preponderariam, se os equilibradores ou os desequilibradores. Mesmo considerando que os efeitos equilibradores preponderassem, o processo de equilíbrio no mercado de trabalho poderia ocorrer tão lentamente, que nunca se tornaria efetivo. Além disso, algo que parece ter sido esquecido por aqueles que defendem a flexibilização do mercado de trabalho é que freqüentemente acontecem choques na economia (de demanda, de oferta, choques externos, etc.) que alteram o ponto de equilíbrio do mercado de trabalho. E como o processo de ajuste automático acontece com muita lentidão, antes que o mercado atingisse o ponto de equilíbrio, ele já teria sido alterado novamente. Desse modo, o *mecanismo automático* não funcionaria para equilibrar o mercado de trabalho, pois se dá de forma muito lenta. É importante frisar também que, na prática, o processo de flexibilização do mercado de trabalho tem sido acompanhado por precarização das condições de trabalho e concentração de renda em favor do capital¹⁸.

Outras críticas muito freqüentes dizem respeito ao financiamento do ELR. **A implantação de um programa tão dispendioso não causaria uma grave deterioração da posição orçamentária do governo? Se o déficit fosse financiado por emissão de dívida pública, as razões dívida pública/PIB e déficit público/PIB não assumiriam trajetórias explosivas? E, se fosse financiado via emissão monetária, não causaria hiperinflação?**¹⁹

De acordo com simulações realizadas por Fullwiler (2005) dos resultados da implantação do ELR na economia americana, a relação déficit público/PIB, embora mais elevada após a instalação do programa, flutua anticiclicamente em níveis está-

veis e pouco superiores aos vigentes. 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 real do PIB. Portanto, a deterioração das finanças públicas não se configura, pois ocorrem concomitantemente à implantação do programa alguns efeitos amortecedores.

Um desses efeitos consiste no fato de uma parcela do aumento dos gastos ser compensada por **reduções de outros programas sociais** que funcionam como paliativos para o desemprego e a pobreza, tais como seguro-desemprego e programas de transferência de renda. Além disso, outros gastos públicos, como os gastos com segurança, habitação e saúde, por exemplo, provavelmente também cairiam como consequência indireta do programa.²⁰

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

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

Para o *novo consenso*, ao menos no longo prazo²¹, o aumento dos gastos públicos financiado por emissão de títulos é completamente compensado pela redução dos gastos privados (efeito *crowding out* total), pois provocaria uma elevação da taxa de juros real de equilíbrio de longo prazo na proporção exata para tanto.²² A demanda agregada seria então insensível a variações no gasto governamental, bem como o produto, que seria determinado completamente pelas forças da oferta no longo prazo. Desse modo, os efeitos de amortecimento do impacto fiscal do programa se restringiriam então aos citados anteriormente.

A heterodoxia, porém, coloca a possibilidade de que a taxa de juros real nem se eleve devido ao aumento dos gastos públicos ou que gere no máximo um efeito expulsão parcial sobre o investimento privado²³. Portanto, o aumento dos gastos públicos aumentaria a demanda agregada. Como não se supõe a existência de meca-

nismos de longo prazo (como a perfeita flexibilidade de preços e salários) capazes de eliminar os efeitos da demanda agregada sobre a produção, esta tenderia a também se elevar. Assim, o aumento dos gastos públicos devido à operação do programa, ampliado pela operação dos efeitos multiplicador e acelerador sobre a demanda agregada, tenderia a aumentar a produção e, portanto, também a arrecadação governamental. O impacto negativo do ELR sobre o orçamento seria então ainda mais amortecido do que na visão convencional.

Ainda na visão do *novo consenso*, mesmo que a relação déficit público/PIB se mantenha estável, a razão dívida pública/PIB ainda poderia explodir se a taxa de juros real se mantivesse mais elevada que a taxa de crescimento real do PIB. A implantação do ELR poderia levar o déficit público a superar um determinado valor crítico, fazendo com que a taxa real de juros ultrapassasse a taxa de crescimento do PIB. A elevação da taxa real de juros aumentaria o pagamento de juros sobre a dívida pública e, portanto, o déficit público. O aumento deste elevaria novamente a taxa real de juros, criando um círculo vicioso que conduziria a razão dívida pública/PIB a uma trajetória explosiva – ou, se o déficit fosse financiado via emissão monetária, seria gerada uma hiperinflação.

Contudo, para os heterodoxos, 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 real do PIB. Ademais, para tais economistas, aumentos persistentes dos gastos públicos tenderiam também a elevar a taxa de crescimento do PIB, não havendo, portanto, razão para que a implantação do programa provocasse um círculo vicioso que promovesse uma trajetória explosiva da relação dívida pública/PIB²⁴.

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

3 A APLICABILIDADE DO ELR À ECONOMIA BRASILEIRA

Como visto no item anterior, o programa ELR se propõe a resolver os problemas de desemprego estrutural, precarização da remuneração e das condições de trabalho, e ainda amortecer os ciclos econômicos. Tudo isso sem causar aceleração inflacionária nem deteriorar as finanças do governo.

Diante das especificidades da economia brasileira, uma economia periférica que possui uma elevada taxa de desemprego estrutural²⁵ em relação à economia americana, seria possível implantar o programa sem que este perdesse suas propriedades?

A primeira impressão é que, embora a realidade sócio-econômica do Brasil pareça muito adequada para a implantação do ELR, o fato do tamanho do desemprego no país ser bem maior que o americano o tornaria muito dispendioso e isso inviabilizaria a sua instalação.

Segundo Lessa (2003, p. 7-9),

Wray tem uma proposta arrojada para eliminar o desemprego involuntário, pronta para ser testada por alguma economia capitalista avançada. [...] Do ponto de vista prático, talvez não se aplique inteiramente a um país em desenvolvimento. [...] O esquema específico proposto [...] talvez se aplique melhor a sociedades avançadas, onde importa mais criar empregos novos que dirigir o emprego criado para cobrir insuficiências do sistema social e econômico [...]. Aqui precisamos criar emprego e usar o emprego criado para melhorar os serviços públicos e de infra-estrutura econômica e social, usando como alavanca o dispêndio público, inclusive deficitário. Claro, há que criar as pré-condições cambiais para isso.

De fato, a melhoria dos serviços públicos e de infra-estrutura econômica e social é uma prioridade absoluta em países em desenvolvimento como o Brasil, porém: a) o ELR não pretende substituir um programa de investimento público em tais setores nem fornecer mão-de-obra barata para que os governos deixem de contratar os funcionários públicos regulares; b) uma aceleração do crescimento econômico através de um forte programa de investimento público nesses setores não seria suficiente para eliminar o desemprego estrutural e melhorar as precárias condições de remuneração e trabalho (quando ocorressem pressões inflacionárias, tal programa seria desacelerado, pois não possui os mecanismos de ajuste do ELR); c) seria praticamente impossível acelerar o crescimento econômico o suficiente para compensar plenamente o crescimento da produtividade (o próprio crescimento do salário real induziria inovações poupadoras de mão-de-obra); d) mesmo que fosse possível manejar adequadamente os instrumentos de política econômica para promover o cresci-

mento econômico sustentado até eliminar definitivamente o desemprego estrutural, isso ocorreria muito lentamente e a sociedade continuaria sofrendo por muito tempo os males originados pelo desemprego e pelas péssimas condições de trabalho intrínsecas ao subemprego²⁶; e) ainda assim, o ciclo econômico não seria abolido²⁷; pois não existiriam mecanismos que promovessem uma efetiva “sintonia fina”, portanto, o desemprego estrutural de natureza cíclica e os surtos inflacionários permaneceriam na economia.

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, diferentemente dos EUA, a taxa de câmbio nominal tem um papel central na dinâmica da inflação, visto que graves desequilíbrios externos poderiam causar persistentes desvalorizações, as quais, em interação com a dinâmica dos juros e salários nominais, seriam capazes de desencadear um processo inflacionário.²⁸

Nas condições atuais (2º trimestre de 2007), o comportamento do setor externo da economia brasileira parece capaz de absorver um razoável aumento das importações – decorrente da expansão da demanda gerada pela introdução do programa – sem gerar dificuldades significativas de balanço de pagamentos. Porém, mesmo que a situação do balanço de pagamentos fosse menos favorável, uma política cambial que calibrasse a taxa de câmbio nominal gerando uma taxa real de câmbio de longo prazo consistente com o equilíbrio do saldo em transações correntes (ao nível de produto potencial) geraria o mesmo valor para a taxa de câmbio, independentemente da implantação ou não do ELR.²⁹

O segundo possível empecilho é de caráter fiscal, devido ao comportamento atual das finanças públicas nacionais. Como foi visto, para os economistas heterodoxos, a razão dívida pública/PIB pode ser contida pela influência da autoridade monetária sobre a taxa real de juros e seguir uma trajetória não explosiva, ainda que a relação déficit público/PIB aumente inicialmente em decorrência do programa.

É fato que a dimensão do desemprego estrutural e da precariedade da remuneração e das condições de trabalho no país é muito maior que no caso americano. Em função disso, certamente a população-alvo do ELR no Brasil, como proporção da PEA, seria muito mais elevada que nos EUA. Ademais, pelo fato de que o PIB americano ser muito maior que o brasileiro, surgiriam fortes argumentos contra a instala-

ção do programa afirmando que este causaria um impacto bem maior sobre a relação déficit público/PIB no caso brasileiro. Porém, o SBSP seria também significativamente inferior ao fixado nos Estados Unidos,³⁰ tendendo a produzir o efeito contrário sobre o impacto fiscal inicial.³¹

Com relação aos possíveis efeitos sobre a arrecadação e outros gastos públicos, dado o maior grau de formalidade do trabalho, a redução de gastos com o seguro-desemprego seria maior nos EUA, enquanto a redução com programas de renda mínima seria maior no Brasil.

Nos demais aspectos, parece difícil obter alguma generalização do efeito líquido no que concerne à redução de outros gastos sociais e aos ganhos de arrecadação decorrentes do aumento dos produtos potencial e efetivo.

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

Se o quadro atual de alta mobilidade internacional de capitais permanecer, essa redução da taxa de juros poderia provocar uma maior depreciação pontual das taxas de câmbio nominal e real, bem como um aumento pontual da demanda agregada. Isso, provavelmente, implicaria, no caso brasileiro, num impacto inicial maior sobre os preços que no caso americano. Contudo, a) esse efeito seria também pontual, e a adoção do programa ELR, com um **SBSP nominal rígido**, reduziria (ou até eliminaria) a possibilidade de se desencadear um processo inflacionário; b) se a **política cambial** estivesse sendo **adequadamente conduzida** antes da introdução do ELR, o efeito da redução dos juros sobre a taxa de câmbio poderia ser amenizado ou até tornar-se insignificante; se não estivesse, a depreciação cambial teria que ocorrer cedo ou tarde, e na mesma medida, fosse o programa implantado ou não; c) a adoção de **maiores controles** sobre o **fluxo internacional de capitais** poderia também reduzir consideravelmente o efeito da redução dos juros sobre o câmbio, quer a política cambial estivesse sendo adequadamente conduzida ou não.

A implantação do ELR seria, portanto, mais complicada no Brasil que nos EUA, principalmente por causa do **diferente papel da restrição do balanço de pa-**

gamentos e da taxa de câmbio nessas economias, bem como da **diferente situação fiscal**. No entanto, é impossível se chegar a conclusões definitivas sem simulações quantitativas adequadas dos possíveis impactos sobre a economia analisados nesse trabalho – isso constitui o próximo passo dessa pesquisa. Ao menos do ponto de vista qualitativo, os obstáculos parecem contornáveis e os problemas adicionais podem ser minimizados. Ademais, se por um lado as dificuldades de implantação do ELR na economia brasileira são maiores que nos Estados Unidos, por outro lado, os benefícios sócio-econômicos do programa também seriam muito mais importantes.

É evidente que, tendo sido pensado para o contexto da economia americana, uma economia muito desenvolvida, o ELR não teria condições de ser implantado no Brasil sem que fosse adaptado às suas especificidades, conforme a discussão do próximo item, que trata da adaptação do programa à economia brasileira.

4 ADAPTANDO O ELR ÀS ESPECIFICIDADES NACIONAIS

Desde o século XIX, eram constituídas no país *frentes de trabalho de emergência*, principalmente em épocas de seca no Nordeste, nas quais os trabalhadores recebiam um auxílio de subsistência para trabalharem na construção e manutenção de obras públicas. Evidentemente, era um programa de emprego público temporário, limitado, e mal administrado. E ainda, a o excesso de mão-de-obra em órgãos governamentais, especialmente em épocas de calamidades públicas, consiste numa forma deturpada de geração de emprego direto pelo Estado. Obviamente, o ELR não pode ser confundido com nenhuma dessas políticas rudimentares.

A primeira proposta brasileira mais estruturada visando a utilização permanente do Estado como *empregador de última instância* se deu em 1986, durante o governo Sarney. Um grupo de estudos coordenado por Jaguaribe (1989) propôs um conjunto de políticas para acabar com a miséria e a pobreza extrema no Brasil até o ano 2000: o projeto “Brasil, 2000”. Dentro de um contexto de uma ampla mudança de rumo de toda a política social do país, o projeto pretendia entre outras coisas conduzir a economia ao pleno emprego e realizar uma política de valorização do trabalho.

Sabendo-se que esse não é o primeiro trabalho a propor a atuação do Estado como empregador direto para combater o desemprego no Brasil, realiza-se agora um estudo sobre as possíveis adaptações que o ELR sofreria para ser implantado no país sem perder as suas propriedades nem causar efeitos danosos à economia.

Primeiramente, **o governo precisaria deixar de ser um grande transferidor de renda para ser um grande gerador de empregos**, fornecendo mão-de-obra qualificada para todo o mercado de trabalho.³²

Em segundo lugar, no caso brasileiro, maior ênfase deve ser dada à qualificação da mão-de-obra. Uma das formas de incentivá-la seria adotar um **salário diferenciado de acordo com a qualificação dos trabalhadores** – os trabalhadores com qualificação técnica ou superior poderiam trabalhar na parte administrativa do programa (EBSP-Administrativo) e os sem qualificação profissional deveriam trabalhar na parte operacional (EBSP-Operacional):

1. *Trabalhadores sem qualificação*: trabalhariam no EBSP-Operacional e ganhariam 1 SBSP, que equivaleria hoje a R\$ 2,19 por hora trabalhada;³³
2. *Trabalhadores com cursos técnicos e/ou profissionalizantes*: trabalhariam no EBSP-Administrativo (isto é, em serviços auxiliares, técnicos e administrativos) e ganhariam 1 e ½ SBSPs, ou seja, R\$ 3,28 por hora trabalhada.
3. *Trabalhadores com cursos superiores*: também trabalhariam no EBSP-Administrativo e ganhariam 2 SBSPs, isto é, R\$ 4,38 por hora de trabalho.

O intuito de se empregar pessoas no ELR de acordo com sua qualificação profissional seria treiná-las e capacitá-las, **evitando gargalos nos setores que utilizam mão-de-obra especializada**. Ademais, seria permitida **ascensão profissional e salarial dentro do próprio programa** à medida que os trabalhadores se qualificassem. O serviço de qualificação dos trabalhadores do ELR teria como propósito prepará-los para o mercado de trabalho de acordo com a demanda de cada setor da economia. Evidentemente, quanto maior a demanda por trabalho num determinado setor, mais empregados do programa seriam preparados para atenderem tal demanda.

Inicialmente, a fim de reduzir os custos do programa, poderia ser pago a metade do salário proposto. Mesmo assim, o SBSP seria maior que o valor atual da Bolsa-Família e, apesar de ser inferior ao salário do seguro-desemprego, não teria um limite temporário como este. Além disso, o trabalhador que entrasse no EBSP contaria com um serviço de capacitação profissional.

Por fim, é evidente que o programa não poderia ser totalmente implantado num curto intervalo de tempo em todo o território nacional. Pois é bastante dispendioso e depende da expansão da capacidade produtiva da economia para tanto³⁴ (como visto, os cortes que os outros programas sofreriam não seriam capazes de compensar o aumento de gastos por ele causado). Mas, à medida que aumentasse a capacidade produtiva da economia, o programa seria expandido pelas demais regiões do país até atingir sua totalidade. Seria necessário, no entanto, ter-se cautela ao escolher os primeiros municípios a serem contemplados com a sua implantação, a fim de não gerar um processo migratório para as regiões metropolitanas que já se encontram super-populosas e com altas taxas de desemprego – como São Paulo, por exemplo. Poderia se aproveitar para fazer com que o processo migratório se invertesse: ao invés do fluxo ser das pequenas cidades para as grandes, seria das grandes cidades para as pequenas.

5 CONCLUSÃO

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

Embora o próprio Wray (2003, p. 206) considere mais viável implantá-lo primeiramente numa economia com baixa taxa de desemprego – devido ao custo elevado do programa, à dificuldade de construir uma estrutura organizacional e supervisora e à possibilidade de surgirem novas propostas para amenizar o desemprego – se forem realizadas algumas adaptações às especificidades brasileiras, o ELR poderia ser implantado sem gerar os transtornos econômicos que se imagina à primeira vista. Ademais, o fato da preocupação política com o desemprego no Brasil ser bem maior que num país com uma taxa de desemprego relativamente baixa, como os EUA, faria com que o interesse político em implantar um programa como esse fosse bem mais elevado também.

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

No que concerne à adaptação do programa ao Brasil, algumas ressalvas importantes devem ser feitas: a) o programa deveria ser implantado gradativamente, certamente começando em áreas menos povoadas, no intuito de evitar um aumento do êxodo rural e da concentração de pessoas em áreas metropolitanas – que já se encontrem com sérios problemas de superpopulação – e de até mesmo promover um “êxodo urbano”; b) a ênfase na educação e na qualificação profissional no Brasil deveria ser bem maior que na proposta original de Wray (2003) para os Estados Unidos, pois a deficiência nacional em educação e qualificação profissional é muito grande; c) O programa deveria exigir um nível mínimo de produtividade dos trabalhadores³⁵, tal qual a proposta original, mas, além disso, deveria os estimular a serem cada vez mais produtivos.

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

Por enquanto, não foi identificado nenhum empecilho decisivo à implantação do ELR no Brasil – desde que este esteja devidamente adaptado às especificidades regionais – que invalide a hipótese adotada nesse trabalho. Ao contrário, o programa tem se mostrado uma alternativa interessante e ousada de política sócio-

econômica, que poderia substituir com muitos ganhos o conjunto de políticas atuais voltadas para a questão do desemprego e da estabilidade econômica.

REFERÊNCIAS

BASTOS, Carlos P.M. “Inflação e estabilização”. In: Fiori, José L. e Medeiros, Carlos A. (orgs.) Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Vozes, 2001.

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

BLANCHARD, Olivier. (2003) Macroeconomia Terceira Edição. São Paulo: Pearson, 2004.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO ECONÔMICOS. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br>>. Acesso em: 15 nov. 2006.

FAIR, Ray. The Fair-Parke Program for the Estimation and Analysis of Nonlinear Econometric Models: User' Guide, 2003.

FEIJÓ, Carmem A. e CARVALHO, Paulo G.M. de. “Desemprego nos países da OCDE: posições em debate”. In: Econômica, vol. I, no. II, 1999, dezembro.

FULLWILER, Scott T. “Macroeconomic Stabilization Through Employer of Last Resort” Center for Full Employment and Price Stability Working Paper, no. 44, 2005, ago. Disponível em: <<http://www.cfeps.org>>. Acesso em: 13 fev. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E PESQUISA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 nov. 2006.

JAGUARIBE, Hélio *et alli*. Brasil: Reforma ou Caos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

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

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

MARX, Karl. Das Kapital. Berlim: Zweiter Band, 1867. Tradução para o português: O Capital. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

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

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

TCHERNEVA, Pavlina e WRAY, L. Randall. "Is Argentina's *Jefes de Hogar* an Employer of Last Resort Program?" Center for Full Employment and Price Stability Working Paper, no. 43, 2005, agosto. Disponível em: <<http://www.cfeps.org>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

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

WRAY, L. Randall. "Government as employer of last resort: Full employment without inflation". The Jerome Levy Institute Working Paper no. 213, 1997, nov. Disponível em: <<http://www.levy.org>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

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

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

² Visão novo-keynesiana: vertente hegemônica da teoria econômica ortodoxa que domina a condução da política econômica na grande maioria das economias.

³ Os modelos teóricos dessa vertente comportam outras soluções para esse problema, tais como reduções de mark ups, substituição da tributação indireta pela direta, entre outras de caráter mais heterodoxo, todas capazes de compatibilizar a redução da taxa de desemprego estrutural até com ganhos de salários reais. Mas, a flexibilização trabalhista parece ser considerada a melhor política.

⁴ Alcance e sustentação de poder; manejo adequado da política econômica para gerar um processo de crescimento sustentado e não-inflacionário; existência de um cenário internacional favorável ao crescimento; e realização de atividades intensivas em mão-de-obra, para evitar a recomposição do contingente de superpopulação relativa desempregada.

⁵ Conforme a discussão da teoria heterodoxa acerca dos efeitos colaterais de uma flexibilização que acarrete perda de poder de barganha dos trabalhadores e queda dos salários nominais. A referência usual é Keynes (1936, cap. 19).

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

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

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

⁹ Tcherneva e Wray (2005).

¹⁰ É concebível que alguns trabalhadores desempregados não desejem trabalhar no ELR por vários motivos, como por julgarem o SBSP excessivamente baixo, ou até mesmo por razões ideológicas. Do ponto de vista da definição estrita, contudo, tratar-se-ia de desemprego voluntário, fora da população-alvo do programa. Evidentemente, continuaria a haver a perda de renda associada à redução da remuneração dos trabalhadores mais qualificados que ganhavam, quando empregados, salários significativamente superiores aos que receberiam no programa.

¹¹ Para uma avaliação das dificuldades de implementação de um programa similar para o Brasil, vide Lourenço (2004).

- ¹² Mas assim como existem atualmente pressões para aumentar o salário mínimo, também existiriam para aumentar o SBSP, pois o índice geral de preços não seria mantido constante. Portanto, quando esse índice sofresse fortes tendências de aumento, o SBSP provavelmente seria reajustado pela inflação para evitar uma desvalorização real no decorrer do tempo. Isso faria com que outros salários e preços também fossem reajustados, mas, desde que esses reajustes não se dessem com muita frequência, isso não geraria um processo inflacionário. Portanto, o aumento do SBSP estaria relacionado apenas à compensação da inflação gerada por fatores desvinculados da política do ELR.
- ¹³ Visto que, se não concedessem tal aumento, os empregadores perderiam mão-de-obra para o programa.
- ¹⁴ Evidentemente, outros fatores poderiam gerar pressões inflacionárias, mas, desde que o SBSP não fosse plenamente indexado, tais pressões tenderiam a ser autocontidas. De fato, como o SBSP provavelmente seria menos indexado que os demais salários, no caso de pressões originárias de outras fontes, o programa contribuiria para uma contenção mais rápida da sua propagação devido à sua influência sobre os demais salários.
- ¹⁵ Supondo ausência de mudanças na taxa de juros básica.
- ¹⁶ É impressionante observar a semelhança conceitual do novo-keynesianismo a este 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.
- ¹⁷ Por exemplo: a) Uma redução dos salários nominais provocaria uma redistribuição de renda dos trabalhadores para os capitalistas, que possuem uma menor propensão a consumir, provocando uma redução da demanda agregada e, portanto, da produção/renda real e do nível de emprego na economia; b) Uma redução do nível de preços poderia provocar expectativas de que os preços caíssem novamente no futuro, reduzindo a eficiência marginal do capital, que, por sua vez, diminuiria o nível de investimento, reduzindo a demanda agregada e, portanto, a produção/renda real e o nível de emprego.
- ¹⁸ Para um resumo dos pontos de vista das diversas vertentes no debate sobre desemprego e flexibilização do mercado de trabalho, vide Feijó e Carvalho (1999).
- ¹⁹ Simulações realizadas por Fullwiler (2005, p.36) a partir do modelo de Fair (2003) estimam o aumento bruto de gastos públicos devidos ao programa ELR para o caso estadunidense em algo entre 0,6 e 1,25 % do PIB, conforme o estágio do ciclo econômico.
- ²⁰ Como Fullwiler (2005) utilizou hipóteses bastante conservadoras acerca das reduções desses outros tipos de gasto, o impacto fiscal simulado do programa ELR provavelmente foi fortemente superestimado. Por exemplo, a redução de outros gastos sociais como consequência indireta do programa, de difícil estimação, foram desconsiderados.
- ²¹ Alguns economistas desse *novo consenso* defendem que mesmo no curto prazo uma política fiscal poderia ser neutra, pois criaria expectativas de que o Banco Central alteraria as taxas de juros compensatoriamente.
- 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 seria então determinada pela oferta e demanda de títulos.
- ²³ Que poderia ser compensada por adequada expansão monetária, ou seria mesmo compensada pela operação normal da política monetária através da fixação da taxa básica de juros. Enfatize-se que, no contexto da operação do programa, tal estímulo à demanda, como vimos, não seria inflacionário.
- ²⁴ Um caso muito importante diz respeito a situação na qual o crescimento econômico enfrenta restrições externas. Aparentemente, a condição dos EUA de emissor da moeda universal em um regime de câmbio flutuante torna essa discussão pouco relevante no contexto desse país – o que talvez explique sua ausência na discussão de Wray (2003). No caso dos demais países, entretanto, tais restrições podem de fato tornar a aplicação do programa mais complicada. O assunto será tratado mais adiante, por ocasião da análise da aplicabilidade do programa ao Brasil.
- ²⁵ De acordo com o DIEESE – cuja metodologia de cálculo inclui subemprego e desalentados – a taxa de desemprego média era de 18,82% NA Região Metropolitana de São Paulo em 2004. Um outro indicador interessante para se ter idéia da dimensão da questão do emprego no Brasil é a taxa de precariedade, que inclui o percentual de população desocupada, subocupada e subremunerada em relação à PEA. De acordo com Villella (2005, p. 34), ao longo de 2004 as pessoas nestas condições representavam 27,35% da PEA nas Regiões Metropolitanas do país.

- ²⁶ O subemprego envolve os trabalhadores que recebem uma remuneração muito abaixo dos padrões e que não são registrados, ou seja, pessoas que fazem “bicos” para sobreviver (SANDRONI, 2005, p. 241). Dentro dessa categoria estão os desempregos ocultos por trabalho precário e por desalento, nas quais os trabalhadores desistem de buscar uma melhor colocação no mercado devido a condições extremamente desfavoráveis (VILLELA, 2005, p. 6).
- ²⁷ A não ser que, neste processo, a economia virtualmente deixasse de ser capitalista. Porém, no quadro geopolítico presente, o conjunto de pré-requisitos necessários à transformação de tal monta é difícil até mesmo de conceber.
- ²⁸ Bastos (2001, p. 202).
- ²⁹ Pode-se até argumentar que como o programa expandiria o produto potencial, uma taxa real de câmbio mais depreciada a longo prazo seria necessária. Contudo, o mesmo processo também poderia expandir a produtividade (e, portanto, a competitividade) do produto nacional de forma que este ganhasse mais mercados internos e externos, possibilitando a manutenção do equilíbrio em transações correntes mesmo com uma taxa de câmbio real mais apreciada. É difícil estabelecer *a priori* qual dos efeitos preponderaria.
- ³⁰ Quando convertidos a uma taxa de câmbio compatível com o critério de paridade de poder de compra.
- ³¹ Conclusões mais avançadas neste campo carecem de definições quantitativas mais precisas do tamanho da população-alvo do programa e do SBSP, os quais serão objeto de simulações em trabalhos futuros.
- ³² Evidentemente, aqueles que não fizessem parte da PEA continuariam a receber suas transferências governamentais normalmente. Não haveria obrigação de trabalhar no EBSP, caso se julgasse melhor ficar (ou permanecer) desempregado, mas, certamente a maior parte preferirá empregar-se no ELR, pois estará se qualificando para o mercado de trabalho e recebendo um salário que para muitos superaria a renda atual.
- ³³ Supondo que os trabalhadores do ELR trabalhem em média 40 horas semanais e que o valor do SBSP seja fixado igual ao salário mínimo vigente (R\$ 380,00). Considerando-se que 1 ano possui 52 semanas e que, portanto, 1 mês possui 4,33 semanas, os trabalhadores receberiam uma média de R\$ 87,76 por semana. Isto é R\$ 2,19 por hora de trabalho no programa.
- ³⁴ O efeito de expansão da demanda agregada é simultâneo à implantação do programa, mas, mesmo supondo que o aumento do grau de utilização da capacidade incentive a tomada de decisões de investimento, a ampliação da capacidade produtiva ocorreria apenas mais à frente. Neste contexto, uma implementação gradual do programa permitiria uma melhor adaptação da capacidade instalada à demanda e, portanto, menor pressão sobre os preços.
- ³⁵ Sob pena de corte salarial.