

Área: 12 - Economia do Trabalho

Classificação JEL: J08; J68; E24

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 de modo geral compreender e avaliar a estrutura conceitual e teórica do programa *empregador de última instância* (ELR) e verificar a possibilidade da sua aplicação ao 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? Ou, como 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 nem incorrer nos possíveis malefícios causados pela flexibilização trabalhista. Além de todos os benefícios sociais envolvidos na eliminação do desemprego estrutural, o ELR também proporcionaria uma redução significativa da precariedade da remuneração e das condições de trabalho; uma maior estabilidade de preços; e uma maior colaboração para o amortecimento dos ciclos econômicos. Conclui-se que no estágio atual da pesquisa não foi possível identificar nenhum empecilho decisivo à implantação do programa ELR devidamente adaptado ao Brasil.

Palavras-Chaves: empregador de última instância; desemprego estrutural; novo consenso.

ABSTRACT

This paper aims to understand and evaluate in general the conceptual and theoretical framework of the *employer of last resort* (ELR) program and to verify the possibility of its application to Brazil. Being the structural unemployment a problem which affects the capitalist economies of the entire 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 for such 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 ELR structural unemployment could be entirely eliminated from the economy without nor provoking an inflationary process neither incurring into the possible curses caused for labor market reform policies. Beyond all social gains involved in eliminating this kind of unemployment, the ELR also would provide a meaningful reduction precariousness of labor conditions and remuneration; promotion of enhanced price stability; and a greater collaboration for the thwarting of economic cycles. It concludes that in the present stage of research it was possible to identify no main obstacles for the appliance of ELR program once adequately adapted, to Brazil.

Key Words: employer of last resort; structural unemployment; new consensus.

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

** Professor do Depto. de Economia da UFRN. E-mail: andre-lourenco@uol.com.br. Ambos os autores agradecem pelo suporte técnico e financeiro do CNPq e da CAPES. Todos os possíveis erros são de nossa inteira responsabilidade.

1 INTRODUÇÃO

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

O presente trabalho está fundamentado na visão pós-keynesiana de Minsky (1986) e Wray (2003) acerca da política mais adequada para eliminar o desemprego estrutural¹ de uma economia capitalista sem gerar um processo inflacionário. Muito mais do que mero problema econômico, o desemprego estrutural (que na definição aqui empregada também inclui o subemprego)² parece ser um dos elementos geradores da maioria dos problemas sociais (WESTCOTT, 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. Não é despropositado lembrar ainda dos efeitos do medo do desemprego como elemento de reforço das estruturas de dominação social e política, bem como do conservadorismo em geral (KALECKI, 1943).

Diante de tudo isso, é surpreendente a pouca urgência com que as forças políticas comprometidas com projetos de transformações sociais progressistas se dedicam à busca de soluções para tal problema, que aflige tão significativamente as economias capitalistas, especialmente, as periféricas.

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? Como?

A solução proposta pelos economistas ortodoxos do *novo consenso*³ para reduzir o desemprego estrutural seria uma política de *flexibilização do mercado de trabalho* que, através da modificação dos aspectos institucionais que afetam o poder de barganha dos trabalhadores na negociação dos salários nominais (ex: redução do seguro-desemprego, do salário mínimo, das transferências governamentais para pessoas de baixa renda, etc.), permitisse um equilíbrio mais rápido e automático do mercado de trabalho e, no limite, a eliminação desse tipo de desemprego.

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

No entanto, a heterodoxia considera que tal flexibilização poderia trazer problemas ainda maiores para a sociedade e não ter efeitos tão equilibradores quanto se pretende, visto que, além das conseqüências supostamente equilibradoras enumeradas pela ortodoxia, desencadearia também vários efeitos desequilibradores⁴ (KEYNES, 1983, cap. 19; KALECKI, 1939).

Mesmo considerando (para mero efeito de raciocínio) que os efeitos equilibradores fossem preponderantes, o processo de reequilíbrio no mercado de trabalho após um choque de natureza

¹ Trata-se do *desemprego involuntário* que não pode ser eliminado mesmo que a economia utilize toda a sua capacidade produtiva (BLACK, 2002, p. 450).

² O subemprego envolve os trabalhadores que recebem uma remuneração abaixo dos padrões legalmente fixados e que portanto não são registrados (SANDRONI, 2005, p. 241). Dentro dessa categoria está o desemprego oculto tanto por trabalho precário quanto por desalento, no qual os trabalhadores desistem de buscar uma melhor colocação no mercado devido a condições extremamente desfavoráveis (VILLELA, 2005, p. 6).

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

⁴ Como efeitos desequilibradores se têm, por exemplo, que 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; e 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.

recessiva, por exemplo, poderia ocorrer tão lentamente que nunca se tornaria efetivo, ou seja, o desemprego estrutural poderia nunca ser totalmente eliminado. Isto porque freqüentemente tais choques (de demanda, de oferta, externos, etc.) alteram o nível de emprego, afastando-o do compatível com a eliminação do desemprego. E como o processo de ajuste automático acontece (na melhor das hipóteses) com muita lentidão, antes que as forças de mercado conseguissem eliminar o desemprego resultante, o nível de emprego já teria sido alterado novamente. Desse modo, o mecanismo automático não seria eficaz para eliminar o desemprego.

É importante frisar também que, ainda que na teoria os economistas do *novo consenso* defendam que a flexibilização do mercado de trabalho seja neutra do ponto de vista distributivo⁵, na prática, o processo de flexibilização do mercado de trabalho tem sido acompanhado por precarização das condições de trabalho e concentração de renda em favor do capital.⁶

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

Como, porém, os pré-requisitos necessários para a realização de tais políticas de crescimento são difíceis de ser alcançados e sustentados por muito tempo – a saber: alcance e sustentação de posições de poder político; manejo adequado da política econômica para gerar um processo de crescimento sustentado (inclusive em termos ambientais) e não-inflacionário; alcance e sustentação de uma taxa de crescimento suficientemente elevada, para evitar a recomposição do contingente de desempregados que o próprio crescimento pode ensejar através da elevação da taxa de crescimento da produtividade do trabalho⁷; existência de um cenário internacional compatível com tais taxas de crescimento; – o seu resultado no combate ao problema tem sido insuficiente, pois, mesmo no auge dos ciclos econômicos nos países desenvolvidos, milhões de trabalhadores permanecem involuntariamente desempregados (PIGEON e WRAY, 1998). É evidente que esse quadro se agrava significativamente nos países periféricos.

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, 1988, 738-743). O desemprego (geração de um “exército industrial de reserva”) seria então um elemento fundamental na manutenção e reprodução das condições de valorização do capital (e, portanto, da própria economia capitalista), sendo sua eliminação, de acordo com certas interpretações - por exemplo, a de Pesenti (vide Kalecki, 1971) - virtualmente impossível em seus quadros. A única solução consistiria na superação revolucionária do próprio modo de produção⁸.

Dois argumentos podem ser opostos à posição de Pesenti. 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 significativamente reduzida sem revolução. Já do ponto de vista teórico, segundo Pesenti, uma taxa de desemprego (ou “tamanho relativo do exército industrial de reserva”) relativamente

⁵ Vide Blanchard (2004, p.123). O argumento consiste em que, com o abandono da hipótese neoclássica tradicional de produtividade marginal decrescente do trabalho no curto prazo, a função demanda por trabalho se tornaria horizontal. Neste contexto, a ampliação da oferta de trabalho decorrente da flexibilização das regras trabalhistas produziria uma redução da taxa de desemprego de equilíbrio de longo prazo (NAIRU) sem redução do salário real de equilíbrio de longo prazo.

⁶ 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).

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

⁸ Possivelmente sob a influência dessa vertente do pensamento econômico, em seus escritos iniciais Kalecki (1943) foi extremamente pessimista acerca da possibilidade de eliminação do desemprego estrutural, ao menos nos marcos de uma ordem capitalista democrática. Posteriormente, contudo, avaliando a experiência dos “anos dourados” do pós-guerra, parece ter reconsiderado tal posição. Em seus últimos escritos (KALECKI e KOWALIK, 1971), defendeu a idéia 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, através do uso das políticas macroeconômicas expansionistas e da notável expansão da rede de seguridade social.

elevada é crucial para a manutenção do sistema capitalista, na medida em que evita que os trabalhadores consigam elevar o salário real mais rapidamente que o crescimento da produtividade e, por esta via, reduzir a taxa de lucro, colocando em xeque as próprias condições de acumulação do capital.

Pode-se, contudo, questionar tal interpretação, pois: a) segundo Lewis (1954), em países pobres,⁹ o processo de crescimento econômico se dá 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; b) segundo Kalecki (1939), mesmo que ocorra uma elevação do salário real acima da taxa de crescimento da produtividade, e isto 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; c) segundo Steindl (1952), a taxa de acumulação (investimento) não deve ser considerada como dependente da taxa de lucro, de modo que, mesmo se esta cair devido à redução da taxa de desemprego e conseqüente elevação do salário real, o investimento não necessariamente cai; e pode até mesmo subir sob o estímulo do crescimento dos componentes da demanda autônoma - conforme Hicks (1950) ou, na literatura marxista, os “mercados externos” de Luxemburgo (1913). Desfazem-se assim os nexos lógicos que ligam na interpretação de Pesenti a queda da taxa de desemprego à redução da taxa de acumulação.

Diante da argumentação acima desenvolvida, recolocamos nossa questão de partida: 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? Ou, como argumentam os economistas do *novo consenso*, seria realmente necessário para tanto promover a flexibilização do mercado de trabalho? Embora possível em teoria, seriam os pré-requisitos práticos necessários para a eliminação do desemprego de acordo com a visão keynesiana excessivamente rígidos? Ou ainda, como quer Pesenti, seria a eliminação do desemprego estrutural incompatível com a manutenção do crescimento econômico e mesmo das instituições capitalistas?

A hipótese de partida adotada no presente trabalho é que, se o Estado atuar como *empregador de última instância*, o desemprego estrutural poderá ser totalmente eliminado da economia brasileira, sem provocar um processo inflacionário, sem incorrer nos possíveis malefícios causados pela flexibilização trabalhista, e sem pré-requisitos de tão difícil alcance e sustentação quanto os necessários para que a eliminação do desemprego se dê pela via do crescimento econômico. Ter-se-ia simultaneamente pleno emprego, estabilidade de preços e, no mínimo, conservação do nível dos salários reais, preferencialmente, expansão.

Em linhas gerais (para maior detalhes, vide item 2), a política do ELR consiste na criação de um *estoque regulador de empregos* pelo Estado, o qual assumiria a responsabilidade de contratar todas as pessoas que estejam aptas e dispostas a trabalhar. Estas passariam a contar com um *emprego básico do setor público* (EBSP) que lhes daria direito a um *salário básico do setor público* (SBSP) pré-fixado em termos nominais, tal qual o salário mínimo, além de certos direitos trabalhistas básicos. Os trabalhadores poderiam receber ofertas para contratação pelo setor privado ou mesmo pelo setor público convencional, mas não seriam obrigados a aceitá-las.

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

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

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

Uma vez implantado, tal programa dispensaria a manutenção dos (exigentes) pré-requisitos necessários à eliminação do desemprego pela via do crescimento econômico acelerado. Este, ainda que desejável, poderia se dar em um contexto diferente: sem que a necessidade de criação de empregos justifique *a priori* a realização de praticamente qualquer tipo de atividade econômica, seria possível selecionar mais criteriosamente as que de fato deveriam ser empreendidas, abrindo-se opções de desenvolvimento social e ambientalmente mais sustentáveis. O quadro institucional e social, evidentemente, resultaria 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 que não seria necessária nenhuma ruptura violenta do quadro institucional vigente para que o Estado passasse a assumir tal atribuição, sendo ela plenamente compatível com a perfeita manutenção das instituições democráticas.

Evidentemente, esse tipo de proposta de política opõe-se ao pensamento do *novo consenso*, que considera que é necessário existir uma *taxa natural de desemprego*¹⁰ para manter a inflação estável, caso contrário, desencadear-se-á um processo de aumento cumulativo da inflação; bem como à visão de que a situação decorrente da eliminação do “exército industrial de reserva” seria política e economicamente insustentável na ausência de uma superação revolucionária do modo de produção capitalista.

Com o intuito de romper com tais visões e apresentar uma alternativa de política de combate ao desemprego estrutural de fato eficiente, este trabalho objetiva esclarecer a estrutura conceitual e teórica geral do programa *empregador de última instância* (ELR¹¹), idealizado por Minsky (1986) e atualizado por Wray (2003) para o contexto estadunidense, e estudar preliminarmente a viabilidade econômica de aplicá-lo ao Brasil. Mais especificamente, pretende-se examinar quais os pré-requisitos econômicos necessários para evitar que a implantação desse programa gere efeitos colaterais negativos na economia brasileira.

A fim de atender aos objetivos estabelecidos nesse trabalho, foram empregados dois tipos básicos de pesquisa: bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica teve como finalidade a construção de toda a fundamentação teórica do trabalho, enquanto a pesquisa documental foi utilizada para reforçar o estudo da viabilidade econômica da implantação do ELR, cuja principal fonte foi Fullwiler (2005) para o contexto dos Estados Unidos.

O artigo está dividido em 5 itens além desta introdução: o item 2 compreende o arcabouço conceitual e teórico do programa ELR, tal qual foi elaborado para os Estados Unidos; no item 3, apresenta-se um debate acerca da política do programa com o intuito de esclarecer possíveis questionamentos acerca da sua implantação; ao se constatar que o programa, pelo menos no caso estadunidense, parece possuir viabilidade econômica, no item 4 estuda-se preliminarmente a sua aplicabilidade à economia brasileira; não tendo sido encontrados impedimentos teóricos significativos à implantação do programa no Brasil, no item 5 é apresentada uma proposta de adaptação do ELR às especificidades da economia nacional; e o item 6 resume as conclusões do trabalho acerca da hipótese adotada.

2 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

¹⁰ 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 crescente; se ficar acima, implicará em desinflação (redução da taxa de inflação) cada vez maior.

¹¹ ELR: do inglês, *employer of last resort*.

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 idéia nova. No século passado, vários programas foram implantados nesse sentido, principalmente nos anos 1930 devido à Grande Depressão. Dentre eles, os mais importantes foram o *New Deal* (sob Roosevelt) nos Estados Unidos e o programa nazista de obras civis (1933-36) na Alemanha.

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

O programa ELR proposto por Wray (2003) e adaptado para o Brasil nesse trabalho também atribui ao Estado o papel de empregador direto. Entretanto, diferentemente dos programas supracitados, não objetiva combater o desemprego somente em fases de recessão econômica, mas permanentemente. Ademais, não pretende atribuir tal combate a aspectos culturais ou a similares, pois considera que nas condições presentes no Brasil, isso seria insuficiente para eliminar o problema. As políticas atuais que mais se aproximam dessa proposta são as que estão sendo implementadas na Argentina (*Jefes de Hogar*¹²) e na Índia (*India's Maharashtra Employment Guarantee Scheme*¹³), que são formas limitadas do ELR.

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

Seguindo essa linha de geração de emprego direto pelo Estado, o programa proposto inicialmente por Minsky (1986, cap. 13) e posteriormente desenvolvido por Wray (2003) consiste na atuação do Estado como *empregador de última instância*. Como visto, o Estado passaria a oferecer permanentemente um *emprego básico do setor público* (EBSP) a todas as pessoas que estivessem aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, tal qual o salário mínimo, denominado *salário básico do setor público* (SBSP).

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

Ainda segundo Wray (2003, cap. 6), as atividades desenvolvidas pelos trabalhadores do programa deveriam ser aquelas que não são normalmente executadas pelas empresas que visam lucro, a fim de evitar a geração de um processo de concorrência com o setor privado. Dentre outras atividades, os empregados poderiam atuar na restauração e construção de infra-estrutura pública; na expansão ou criação de serviços públicos como reciclagem e reflorestamento; como acompanhantes de idosos, doentes e deficientes; assistentes de classe de escola pública; inspetores de segurança; servidores de limpeza; supervisores de obras de restauração de casas de pessoas de baixa renda; etc. Muitos desses serviços certamente reduziriam os custos no setor privado, principalmente aqueles relacionados à restauração ou construção de infra-estrutura.

¹² Vide Tcherneva e Wray (2005).

¹³ Vide Wray (2007).

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

Primeiramente, o desemprego estrutural seria totalmente eliminado da economia e, portanto, seriam eliminados todos os efeitos negativos dele decorrentes¹⁴. É certo que o tamanho do programa implicaria uma implantação gradativa, contudo, de acordo com Minsky (1986, p. 310), quando o programa estiver totalmente instalado deverá englobar diversos tipos de ocupação e possuir uma cobertura geográfica abrangente o suficiente para disponibilizar renda para todos que quiserem trabalhar no programa.

Segundo, o programa reduziria significativamente a precariedade 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.

Assim, o programa de fato fixaria um salário mínimo e condições mínimas de trabalho de maneira muito mais eficiente que o atual aparato regulatório estatal. A concorrência no mercado de trabalho operaria a favor dos trabalhadores trazendo-lhes vantagens sociais – a redução (e até a eliminação) da miséria absoluta e a melhoria da qualidade de vida de grande parte da população – pois os empregadores disputariam força de trabalho com o ELR. Evidentemente, quanto maior o SBSP, e quanto melhores as condições de trabalho oferecidas no programa, mais significativas seriam tais vantagens.

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

Sempre que os empregados do setor privado tentassem barganhar salários nominais superiores à diferença de produtividade em relação aos trabalhadores do programa¹⁵, os capitalistas poderiam demiti-los e contratar os trabalhadores do *estoque regulador* a um salário nominal ligeiramente superior ao SBSP.

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

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

Quando esse índice sofresse tendências significativas de aumento, haveria pressões para que o SBSP fosse reajustado pela inflação para evitar uma perda real de poder de compra no decorrer do tempo. Isso faria com que outros salários e preços também fossem reajustados, mas, desde que esses reajustes não se dessem com muita frequência, isso não geraria por si só um processo inflacionário. Portanto, o aumento do SBSP estaria relacionado apenas à compensação da inflação gerada por fatores desvinculados da política do ELR.

Os trabalhadores que durante a implantação do programa estivessem recebendo salários menores ou iguais ao SBSP provavelmente obteriam um aumento pontual de salários¹⁶ e, portanto, os preços dos bens por eles produzidos também aumentariam. Entretanto, de acordo com a visão

¹⁴ 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.

¹⁵ Pois teriam seu poder de barganha aumentado devido à eliminação do desemprego estrutural promovida pelo programa ELR.

¹⁶ Visto que, se não concedessem tal aumento, os empregadores perderiam mão-de-obra para o programa.

pós-keynesiana, esse aumento não seria considerado como inflação nem como aceleração inflacionária, pois não provocaria um aumento contínuo de um índice de preços, a menos que já houvesse inflação significativa e indexação plena dos salários na economia, inclusive do próprio SBSP.

De acordo com as simulações de Fullwiller (2005, p. 36) acerca da implantação do ELR na economia estadunidense – baseadas no modelo macroeconômico de Fair (2003) – o programa de fato não geraria um processo inflacionário, mas apenas um choque inflacionário rápida e automaticamente revertido. 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 contido.

Segundo a avaliação de Wray (2003), a política do ELR não seria mais inflacionária que a do sistema atual, que conta com o desemprego e o excesso de capacidade produtiva para frear aumentos de salários e preços. Atualmente, os desempregados perdem produtividade continuamente durante o período em que ficam inativos, aumentando os custos de recontração e reduzindo a capacidade produtiva da economia¹⁷.

Diferentemente dos atuais programas de transferência de renda para desempregados, os trabalhadores do programa precisariam estar aptos para o trabalho para obterem renda. Assim, o *estoque regulador* do ELR ofereceria trabalhadores mais empregáveis que o contingente atual de desempregados¹⁸.

No ELR, os empregados do EBSP seriam pagos para trabalhar, de forma que não perderiam produtividade. Ao contrário, até poderiam se tornar mais produtivos, o que aumentaria a produção de bens e serviços públicos, geraria infra-estrutura pública de maior qualidade e tornaria o setor privado mais eficiente (além de reduzir seus custos). E também, os trabalhadores do programa melhorariam a sua qualificação educacional e profissional através de cursos ministrados durante uma parte da sua carga horária. Essa política provocaria, portanto, um aumento da oferta agregada, tornando-a menos inflacionária que a política atual. Além, evidentemente, do fato de o programa promover a estabilização dos salários nominais.

Um quarto benefício gerado pelo programa seria a sua significativa colaboração para o amortecimento dos ciclos econômicos. De acordo com Wray (2003, p. 30), a política do ELR criaria ainda um forte *estabilizador automático* que faria com que os ciclos econômicos fossem menos pronunciados, pois o *estoque regulador de empregos* aumentaria e diminuiria anticíclicamente.

Em caso de uma retração no mercado de trabalho, os trabalhadores demitidos entrariam no ELR, provocando um aumento do gasto governamental e da oferta monetária¹⁹, 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 cairia²⁰, pois os trabalhadores mais produtivos tenderiam a ser contratados pelos setores privado e público não-ELR. E, quando a demanda agregada diminuísse, aumentaria a produtividade dos trabalhadores do programa, pois os demitidos pelos demais setores (supostamente

¹⁷ Mesmo que o gasto social com os desempregados impeça que a demanda agregada se reduza muito, praticamente nada é feito para aumentar a oferta agregada, isto é, a capacidade produtiva da economia.

¹⁸ Dessa maneira seria possível que essa política gerasse pressões deflacionárias, as quais poderiam ser combatidas por políticas fiscais e/ou monetárias mais expansionistas, que agiriam no sentido de aumentar a demanda agregada.

¹⁹ Supondo ausência de mudanças na taxa de juros básica.

²⁰ A idéia de Wray (2003) de que a produtividade média do trabalho tenha um comportamento anti-cíclico é questionada por vários autores, como Kalecki (1939, p. 102); Godley e Lavoie (2007:383) chegam a propor a hipótese inversa, de que o comportamento da produtividade seja pró-cíclico no curto prazo e acíclico no longo prazo. Por conseqüência, as (poucas) conclusões decorrentes dessa hipótese constituem a parte mais questionável do programa.

de produtividade mais elevada) seriam absorvidos pelo seu *estoque regulador de empregos*. Desse modo, quanto menor a demanda agregada, maior a produtividade média dos trabalhadores do ELR e vice-versa.

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

3 O DEBATE SOBRE A VIABILIDADE ECONÔMICA DO ELR

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

Entre a proposta original de ELR de Minsky (1986) e a versão corrente de Wray (2003), experiência significativa foi acumulada no processo de divulgação, em meios acadêmicos ou não, das idéias neles contidas. O próprio Wray (2003, p. 147 e seguintes) provê um útil e possivelmente exaustivo sumário das principais críticas, objeções e mal-entendidos enfrentados neste processo. A intenção aqui não é recuperar este sumário, mas usá-lo para compreender as principais divergências teóricas de fundo que afetam a avaliação das diversas correntes de pensamento acerca da viabilidade do programa.

Os economistas do *novo consenso* defendem a idéia de que uma taxa de desemprego abaixo da taxa *natural* aumentaria a inflação em relação à esperada, e vice-versa. Os desempregados funcionariam como uma ameaça permanente aos trabalhadores, pois poderiam substituí-los em algumas atividades. Assim sendo, uma taxa *natural* de desemprego suficientemente alta seria vista como necessária para reduzir o poder de barganha dos trabalhadores o suficiente para que o salário real implícito no processo de formação de preços fosse por eles aceito²¹. Os salários nominais seriam assim impedidos de crescer mais rapidamente que a inflação e de disparar uma espiral preços-salários.

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

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

Na visão de Wray (2003, p. 156), isso não aconteceria porque o SBSP é um salário de subsistência, sendo improvável que os trabalhadores passassem a demandar aumentos contínuos de salários, pois se distanciariam muito do salário de referência, aumentando a possibilidade de sofrerem maiores perdas salariais no caso de serem demitidos por obstinação. Em outras palavras, se os trabalhadores (não-ELR) forem muito obstinados por crescentes aumentos de salários, os empresários poderiam simplesmente demiti-los e contratar os trabalhadores do estoque regulador do ELR.

Ademais, se for verdadeiro que os desempregados ajudam a combater a inflação, um estoque regulador de empregos teria mais sucesso ainda, além de conduzir a economia ao pleno emprego.

²¹ É impressionante observar a semelhança conceitual do novo-keynesianismo a este respeito com a visão de Marx (1988) sobre a funcionalidade do exército industrial de reserva em uma economia capitalista. Ainda mais interessante é observar como de estruturas teóricas tão similares brotam proposições políticas polarmente antagônicas.

Os trabalhadores do estoque regulador do programa receberiam ainda treinamento para se tornarem mais capacitados a atender a demanda das empresas por seus serviços.

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

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

Simulações dos resultados da implantação do programa ELR na economia estadunidense realizadas por Fullwiler (2005) mostram que a relação déficit público/PIB, embora mais elevada, flutuaria anticíclicamente em níveis estáveis e pouco superiores aos então vigentes²². A razão dívida pública/PIB, nesse contexto, não teria como explodir, visto que a taxa real de juros tende a permanecer abaixo da taxa de crescimento do PIB real. Portanto, a deterioração das finanças públicas, conforme temem os críticos à política do ELR, não se configuraria, pois ocorreriam concomitantemente à implantação do programa alguns efeitos amortecedores.

Um desses efeitos consiste no fato de uma parcela do aumento dos gastos devido à implantação do programa ser compensada por reduções de outros programas sociais, tais como seguro-desemprego e programas de transferência de renda para famílias que vivem abaixo da linha da pobreza. Além disso, outros gastos públicos, como os gastos com segurança, habitação e saúde, por exemplo, provavelmente também cairiam como conseqüência indireta do programa²³.

Outro efeito é o impacto equivalente a um choque favorável sobre a oferta agregada provocado pela instalação do ELR: os trabalhadores do programa passariam a produzir novos bens e serviços que não existiriam na ausência do programa, já que pelo sistema atual os desempregados nada produzem. Esta produção adicional poderia ser parcialmente vendida, gerando assim receita governamental tanto diretamente quanto indiretamente, pela arrecadação adicional de impostos. O aumento da qualificação média da mão-de-obra operaria no mesmo sentido, ampliando este efeito.

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

De acordo com Blanchard (2004, cap. 7), para o *novo consenso*, no longo prazo²⁴, o aumento dos gastos públicos financiado por emissão de títulos é completamente compensado pela redução do investimento privado (efeito *crowding out* total), pois provocaria uma elevação da taxa de juros real na proporção exata para tanto²⁵. No longo prazo, a demanda agregada seria então insensível a variações no gasto governamental, bem como o produto, que seria determinado completamente pelo equilíbrio no mercado de trabalho. Os efeitos de amortecimento do impacto fiscal do ELR se restringiriam então aos citados anteriormente.

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

²³ Como Fullwiler (2005) utilizou hipóteses bastante conservadoras acerca das reduções desses outros tipos de gasto, o impacto fiscal simulado do programa ELR provavelmente foi superestimado de forma significativa.

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

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

A heterodoxia, porém, coloca a possibilidade de que a taxa de juros real nem se eleve ou, caso o faça, que gere apenas um efeito expulsão parcial sobre o investimento privado²⁶, casos em que o aumento dos gastos públicos aumentaria 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 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, tanto pelo efeito sobre a arrecadação quanto pelo fato de que, ao ampliar-se a produção, aumentaria o nível de emprego no setor privado, diminuindo automaticamente o número de desempregados que procuraria o emprego fornecido pelo Estado. Tal fenômeno permitiria uma redução dos gastos com o referido programa.

Na visão convencional, mesmo que a relação déficit público/PIB se mantenha estável, a razão dívida pública/PIB ainda poderia explodir se a taxa de juros real se mantivesse permanentemente mais elevada que a taxa de crescimento do PIB real. A introdução do ELR poderia levar o déficit público a superar um determinado valor crítico, fazendo com que a taxa real de juros ultrapassasse a taxa de crescimento do PIB. Essa elevação da taxa real de juros aumentaria o pagamento de juros sobre a dívida pública e, portanto, o déficit público. O aumento deste elevaria novamente a taxa real de juros, criando um círculo vicioso que conduziria a razão dívida pública/PIB a uma trajetória explosiva. Ou, se o déficit fosse financiado via emissão monetária, gerar-se-ia hiperinflação.

Contudo, 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 do PIB real. Ademais, para tais economistas, aumentos persistentes dos gastos públicos tenderiam também a elevar a taxa de crescimento do PIB real, não havendo, desse modo, razão para que a implantação do programa provocasse um círculo vicioso que promovesse uma trajetória de explosão da relação dívida pública/PIB²⁷.

Como pode ser observado na equação (1)²⁸, a qual corresponde a uma versão simplificada de uma equação mais complexa que determina a razão dívida pública/PIB, se a taxa real de juros for menor que a taxa de crescimento do PIB real, poderá haver déficit primário sem que este desestabilize a razão dívida pública/PIB.

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

Onde:

dg_t = razão dívida pública/PIB;

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

r = taxa real de juros;

g = taxa de crescimento do PIB real;

x = déficit primário como proporção do PIB.

²⁶ Esse efeito poderia ser compensado por uma expansão monetária adequada ou pela fixação da taxa básica de juros. Isso estimularia o investimento privado e, portanto, aumentaria a capacidade produtiva da economia.

²⁷ A condição dos Estados Unidos de emissor da moeda universal em um regime de câmbio flutuante torna a discussão de restrições externas ao seu crescimento econômico pouco relevante. No caso dos demais países, entretanto, tais restrições podem de fato tornar a aplicação do programa mais complicada. Esse assunto será tratado com mais propriedade no item 4, que estuda a aplicabilidade do ELR ao Brasil.

²⁸ Vide Blanchard (2004, p. 558). Hipóteses simplificadoras utilizadas na obtenção da fórmula: a) existência de um déficit público contínuo inteiramente financiado por dívida interna não indexada pela taxa de câmbio nem pela taxa de juros; b) e a única fonte de variação da dívida pública é o déficit fiscal. A análise construída em torno dessa fórmula, portanto, deve ser entendida como ainda preliminar, na medida em que no caso da economia brasileira essas hipóteses foram continuamente violadas.

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

Em suma, conclui-se, ainda a título de avaliação preliminar, que o programa ELR possui viabilidade econômica, pelo menos no contexto da economia estadunidense, pois ele não provocaria por si só a geração ou o agravamento de um processo inflacionário, podendo, pelo contrário, auxiliar a combatê-lo; e nem ocasionaria uma trajetória explosiva para os indicadores de política fiscal. Por outro lado, a sua implantação faria com que vários benefícios sócio-econômicos altamente desejáveis fossem atingidos, dos quais estes seriam os mais importantes: a) eliminação total do desemprego estrutural; b) redução significativa da precariedade da remuneração e das condições de trabalho; c) maior estabilidade de preços; d) e amortecimento dos ciclos econômicos.

Dados os benefícios sociais e econômicos que esse programa poderia trazer, o item seguinte visa estudar a viabilidade econômica de se implantar o ELR no Brasil, um país periférico com elevada taxa de desemprego estrutural.

4 UM PROGRAMA ELR NO BRASIL?

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

Antes de se iniciar propriamente a discussão acerca da viabilidade de se implantar o ELR no Brasil, é importante destacar que esse 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 idéia já existia. As *frentes de trabalho de emergência*, principalmente durante as secas no Nordeste, são exemplos claros disso, mesmo sendo mal administradas, de caráter temporário e muito limitadas. A manutenção de mão-de-obra excessiva em órgãos governamentais, principalmente em épocas de calamidades públicas, também é uma forma deturpada de geração de emprego direto pelo Estado. Obviamente, o programa ELR não pode ser confundido com essas políticas.

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

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

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

A parte operacional desse programa (serviços auxiliares, técnicos e administrativos), objetivando a redução de custos, deveria funcionar utilizando pessoal recrutado como uma alternativa ao serviço militar, obedecendo à necessidade de contingência deste. Bem como no serviço militar, os jovens de dezoito a vinte e um anos com segundo grau (atual ensino médio) completo deveriam prestar serviços ao *Serviço Nacional* por um período de seis meses a um ano. Além disso, o programa seria apoiado por outros órgãos e empresas públicas em todo o país.

A política de valorização do trabalho, por sua vez, consistia numa elevação gradativa do salário mínimo real. Ao serem inseridos no *Serviço Nacional*, os trabalhadores seriam cadastrados e qualificados para assumirem postos de trabalho nos demais setores da economia conforme fossem demandados. Evidentemente, a valorização salarial se daria à medida que o pleno emprego fosse alcançado. Os trabalhadores inscritos receberiam salário mínimo, impedindo que a legislação trabalhista fosse burlada, pois como o pleno emprego estaria garantido a esse salário, os capitalistas não conseguiriam contratá-los a salários inferiores. Esse mecanismo é o mesmo proposto por Minsky (1986) e Wray (2003), mas objetivando uma elevação real do salário a longo prazo e, portanto, trazendo embutido um mecanismo de redistribuição da renda em prol dos trabalhadores.

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

Como visto, o ELR se propõe 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. Porém, não pode ser visto como uma “fórmula” que irá resolver todos os problemas que afligem a sociedade.

Diante das especificidades da economia brasileira, uma economia periférica que possui uma elevada taxa de desemprego estrutural²⁹ em relação à economia estadunidense, seria possível implantar o programa ELR sem que este perdesse as suas propriedades?

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

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

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

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

²⁹ 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, sub-ocupada e sub-remunerada em relação à PEA. De acordo com Vilella (2005, p. 34), ao longo de 2004 as pessoas nestas condições representavam 27,35% da PEA nas Regiões Metropolitanas do país.

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

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

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

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

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

O primeiro deles, colocado pelo próprio Lessa (2003), consiste na criação das pré-condições cambiais necessárias à implantação do programa. No Brasil, de acordo com Bastos (2001, p. 202), diferentemente dos Estados Unidos, a taxa de câmbio nominal tem um papel central na dinâmica da inflação, visto que graves desequilíbrios externos poderiam causar persistentes desvalorizações, as quais, em interação com a dinâmica dos juros e salários nominais, seriam capazes de desencadear uma espiral inflacionária.

Nas condições atuais, o comportamento do setor externo da economia brasileira parece capaz de absorver um razoável aumento das importações – decorrente da expansão da demanda agregada gerada pela introdução do ELR – sem gerar dificuldades significativas de balanço de pagamentos. Porém, se essa situação fosse menos favorável por ocasião do lançamento do programa, poderia se adotar uma desvalorização cambial visando gerar uma taxa real de câmbio que equilibrasse o Saldo em Transações Correntes (STC) ao nível de produção potencial³⁰. Tal desvalorização cambial poderia gerar dois efeitos colaterais negativos sobre a economia: a) um choque inflacionário; b) uma redistribuição de renda desfavorável aos trabalhadores.

O choque inflacionário, no atual contexto de baixo grau de indexação, tenderia a se dispersar com o mero passar do tempo, sendo o período de dispersão tão maior quanto maior o tamanho do desequilíbrio externo prévio que a desvalorização precisasse corrigir. No limite, poderia acontecer que o desequilíbrio externo prévio fosse tão agudo que a magnitude da desvalorização necessária para eliminá-lo acabasse por levar o próprio grau de indexação da economia ao seu limite máximo³¹. Contudo, apenas neste caso-limite teórico, muito distante da realidade atual da economia brasileira, a implantação do programa poderia ser (erroneamente) acusada de desencadear um processo inflacionário.

Infelizmente, uma desvalorização real da taxa de câmbio tende de fato a promover a redução do salário real, a não ser em circunstâncias excepcionais e, via de regra, temporárias. Tais efeitos

³⁰ A possibilidade de ajustamento do setor externo via taxa real de câmbio depende de duas pré-condições: a) validade da condição de Marshall-Lerner, de acordo com a qual a desvalorização cambial sempre melhora a balança comercial e; b) o ELR não deveria acelerar permanentemente a taxa de crescimento do PIB. A segunda condição é garantida, pois os gastos públicos decorrentes do programa, quando este estivesse plenamente instalado, se estabilizariam. Se a primeira condição for violada, precisarão ser realizados outros mecanismos de estímulo às exportações ou restrições às importações (barreiras tarifárias e/ou não tarifárias).

³¹ Trata-se da famosa “barreira inflacionária” proposta por Joan Robinson.

deletérios podem ser consideravelmente mitigados se, ao invés de utilizar a política cambial, o ajuste do setor externo for feito mediante aumento das tarifas alfandegárias sobre os bens de luxo, mas não sobre os bens de consumo básicos.

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

O segundo possível empecilho à implantação do ELR no Brasil é de caráter fiscal. Como foi visto, para os economistas heterodoxos, a razão dívida pública/PIB pode ser contida pela influência da autoridade monetária sobre a taxa real de juros e seguir uma trajetória não explosiva, ainda que a relação déficit público/PIB aumente inicialmente em decorrência do programa.

É evidente que como a dimensão do desemprego estrutural e 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 PIA³², certamente também seria bem maior. Ademais, dado o grande diferencial entre os tamanhos das duas economias, surgiriam fortes argumentos contra a instalação do programa no Brasil, pois este supostamente causaria um impacto muito mais forte sobre a relação déficit público/PIB que no caso estadunidense. Porém, o SBSP brasileiro seria também significativamente inferior ao dos Estados Unidos, quando convertidos a uma taxa de câmbio compatível com o critério de paridade de poder de compra³³.

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

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

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

É inegável, portanto, que a implantação do ELR seria mais complicada no Brasil que nos Estados Unidos, principalmente por causa da restrição do balanço de pagamentos, da importância

³² PIA: População em Idade Ativa.

³³ Conclusões mais avançadas neste campo necessitam de definições quantitativas mais precisas acerca do tamanho da população-alvo do programa no Brasil e do SBSP estabelecido, que serão objeto de simulações em trabalhos futuros.

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

É óbvio que tendo sido pensado para o contexto da economia estadunidense – uma economia capitalista muito desenvolvida com taxa de desemprego estrutural relativamente baixa – o ELR não teria condições de ser implantado numa economia periférica como a brasileira sem que fosse adaptado às suas especificidades. É o que será discutido no próximo item.

5 ADAPTANDO O ELR ÀS ESPECIFICIDADES NACIONAIS

Para se implantar o ELR no país seria necessário estabelecer uma idade mínima para trabalhar no programa. Senão, seria perfeitamente possível que as famílias pobres preferissem colocar suas crianças no programa a mantê-las na escola, devido à garantia de renda. Evidentemente, o governo continuaria a oferecer bolsas que estimulassem os jovens de baixa renda a permanecer nas escolas, mas isso não é competência do programa.

Dadas as diretrizes do ELR, o governo precisaria deixar de ser um grande transferidor de renda para pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e se transformar num grande gerador de empregos, tornando-se no processo em um grande fornecedor de mão-de-obra qualificada para o mercado de trabalho.

No caso brasileiro, deveria se dar maior ênfase à qualificação da mão-de-obra. Os trabalhadores do programa deveriam ser treinados e capacitados para atenderem a demanda do mercado de trabalho. Evidentemente, a oferta de qualificação no quadro do programa deveria adequar-se ao perfil da demanda por qualificação. Mas poderia haver abertura para mudança no perfil de qualificação caso a implantação do programa fosse acompanhada pela de planos de desenvolvimento voltados à instalação de setores até então inexistentes na economia nacional. Portanto, a tendência seria a formação de um *estoque regulador de empregos* com trabalhadores qualificados e aptos para trabalhar no momento em que fossem demandados, reduzindo a formação de gargalos em alguns setores devido ao uso de mão-de-obra não especializada.

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

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

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

processo migratório se invertesse, isto é, que o fluxo de emigrantes se dê das grandes cidades para as médias e pequenas. Evidentemente, a densidade populacional não deveria ser o único critério de seleção para se implantar o programa em uma cidade. Fatores como taxa de desemprego, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), índice de concentração de renda (Gini), renda *per capita*, etc., também deveriam fazer parte desses critérios – os quais serão mais bem definidos em trabalhos futuros.

E, finalmente, para evitar que o setor público deixe de contratar seus empregados convencionais, os trabalhadores do ELR não deveriam ser contratados pelos estados ou municípios, mas prestariam serviços exclusivamente ao governo federal. Esse é um ponto divergente da proposta original de Wray (2003) para o contexto estadunidense, no qual, embora coubesse ao governo federal a provisão dos recursos necessários, os trabalhadores do programa deveriam prestar serviços da forma mais descentralizada possível para que houvesse uma maior possibilidade de controle por parte da sociedade. Ocorre que no Brasil, até mesmo por uma questão de formação histórica, a descentralização parece dificultar o monitoramento da execução das políticas públicas pela sociedade³⁴.

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

Acredita-se que sendo tomadas essas medidas, o programa poderia ser implantado no país de modo a substituir gradativamente as políticas públicas destinadas à geração de emprego e renda. Obviamente, o governo poderia manter (ou criar) as políticas que achasse conveniente nesse campo. Entretanto, conforme se observou em Gomes (2007), o ELR não deixaria nada a desejar (no que concerne à redução do desemprego) nem para as políticas do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR) brasileiro³⁵, nem para o programa Bolsa-Família.

6 CONCLUSÃO

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

Conforme se viu no item 2, a proposta do programa ELR é que o Estado passe a oferecer permanentemente *emprego básico do setor público* (EBSP) a todas as pessoas que estejam aptas e dispostas a trabalhar a um salário nominal pré-fixado, denominado *salário básico do setor público* (SBSP). Esses trabalhadores ficariam disponíveis para contratação pelo setor privado ou pelo setor público convencional num *estoque regulador de empregos*.

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

Ao menos no contexto estadunidense, demonstrou-se no item 3 que a implantação do ELR poderia ser economicamente viável. Em particular, não haveria geração de um processo inflacionário, uma vez que: a) trabalhadores obstinados por constantes aumentos salariais seriam

³⁴ Embora essa discussão ainda vá ser aprofundada em trabalhos futuros, para mais detalhes acerca dos efeitos da descentralização sobre as políticas sociais no Brasil, vide Behring e Boschetti (2007).

³⁵ Os principais programas do SPETR brasileiro em termos de orçamento são os seguintes: Abono Salarial; Intermediação de mão-de-obra (Sine); Seguro-Desemprego; Qualificação profissional; Geração de emprego e renda; Primeiro Emprego; e Economia Solidária.

demitidos e substituídos pelos do *estoque regulador de empregos*; b) e a produtividade dos trabalhadores do programa aumentaria, ao contrário do que ocorre com os desempregados, tornando a contratação menos onerosa.

Além disso, a implantação do ELR não geraria grave deterioração da posição orçamentária do governo como se imagina à primeira vista, visto que: a) o gasto público com outros programas sociais se reduziria; b) o ELR promoveria um choque favorável sobre a oferta agregada; c) o aumento dos gastos públicos tenderia a aumentar o PIB real e, portanto, a arrecadação governamental; d) e, de acordo com a heterodoxia, a autoridade monetária poderia 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 nesse trabalho e diante da dimensão do desemprego estrutural na economia brasileira e dos benefícios sócio-econômicos que o programa poderia trazer, o item 4 estudou preliminarmente a viabilidade econômica de se implantar o ELR no Brasil.

Embora o próprio Wray (2003, p. 206) considere mais viável implantá-lo primeiramente numa economia com baixa taxa de desemprego – devido ao custo elevado, à dificuldade de construir uma estrutura organizacional e supervisora e à possibilidade de surgirem novas propostas para amenizar o desemprego – acredita-se que se forem realizadas algumas adaptações às especificidades da economia brasileira, conforme as que foram propostas no item 5, o ELR poderia ser implantado sem gerar os transtornos que se imagina à primeira vista.

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

Concluiu-se que, estando o programa devidamente adaptado às especificidades nacionais, do ponto vista teórico, não existem 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* poderia eliminar totalmente o desemprego estrutural no Brasil sem provocar um processo inflacionário, incorrer nos possíveis malefícios causados por uma política de flexibilização do mercado de trabalho, nem exigir a substituição revolucionária do modo de produção vigente. Constatou-se também (ainda preliminarmente) que as pré-condições gerais para a implantação do programa são atendidas presentemente pela economia brasileira.

Entretanto, algumas ressalvas devem ser feitas: *a)* deveria ser estabelecida uma idade mínima para que as pessoas pudessem participar do programa, pois, devido à garantia de renda, as famílias poderiam tirar suas crianças da escola e colocá-las para trabalhar; *b)* diante da deficiência nacional em educação e qualificação profissional, a ênfase nessas áreas deveria ser maior que na proposta original de Wray (2003) para os Estados Unidos; *c)* o governo precisaria deixar de ser um grande transferidor de renda para pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e se tornar um grande gerador de empregos; *d)* o programa deveria ser implantado gradativamente, permitindo que a capacidade produtiva se expandisse concomitantemente; *e)* a implantação não deveria começar em áreas que possuíssem uma densidade populacional muito elevada para não intensificar o processo migratório; *f)* e, a fim de evitar que os governos deixassem de contratar seus empregados convencionais, os trabalhadores do programa deveriam prestar serviços unicamente ao governo federal.

Evidentemente, existem ainda muitos questionamentos a serem discutidos, mas o objetivo desse trabalho foi examinar as *condições gerais* para a aplicação do programa ELR à economia brasileira. Pretende-se em trabalhos futuros: estimar a população-alvo e realizar simulações acerca dos impactos macroeconômicos de diversas escolhas de valores para o SBSP, na linha do trabalho semelhante realizado para os Estados Unidos por Fullwiler (2005), que demonstrou a viabilidade técnica de instalação do ELR na economia americana; e 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.

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

REFERÊNCIAS

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

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

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

CORNWALL, J. Modern Capitalism: Its growth and Transformation. Londres: 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.

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

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.

KALDOR, Nicholas. Strategic Factors in Economic Development. Nova York: Ithaca, 1967.

_____. Further Essays on Economic Theory. Londres: Duckworth, 1978.

KALECKI, Michal e KOWALIK, Tadeusz. "Observations on the 'Crucial Reform'". In: Política e Economia, no. ?, 1971. Republicado em Collected Works of Michal Kalecki, vol. II. Oxford: Clarendon Press, 1991.

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

_____. "Political Aspects of Full Employment". In: Political Quarterly, no. 4, 1943. Traduzido para o português em "Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego". In MIGLIOLI, Jorge (org.) Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas. São Paulo, Hucitec, 1987, 2ª. edição.

- KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- KINDLEBERGER, Charles P. Europe's postwar growth: the role of labor supply. Cambridge: Harvard University Press, 1967.
- LESSA, Carlos. In: WRAY, Randall L. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Rio de Janeiro: UFRJ / Contraponto Editora, 2003.
- LOURENÇO, André L. C. Serviço Nacional: uma proposta radical contra o desemprego e a miséria. Interface. Natal, ano 1, n.2, jul./dez. 2004.
- LUXEMBURGO, Rosa. A acumulação do capital. S. Paulo: Abril Cultural (Os Economistas), 1983. Original em alemão, 1913.
- MARX, Karl. O Capital. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- MINSKY, H. Stabilizing an Unstable Economy. New Haven: Yale University Press, 1986.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em:<http://contasabertas.uol.com.br/noticias/imagens/PBF_-Acumulado_de_2003_a_abril__de_2006_-_Roseli_1_.xls>. Acesso em: 02 nov. 2007.
- PIGEON, Marc-André e WRAY, L. Randall. Did the Clinton Rising Tide Raise All Boats? Public Policy Brief no. 45. Annandale-on-Hudson, N.Y.: Levy Economics Institute of Bard College, 1998.
- SANDRONI, Paulo. Dicionário de economia do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- STEINDL, Josef. Maturity and Stagnation in American Capitalism. Oxford: Basil Blackwell, 1952.
- TCHERNEVA, Pavlina; WRAY, L. Randall. Is Argentina's Jefes de Hogar an Employer of Last Resort Program? 2005. Disponível em:<<http://www.cfeps.org>>. Acesso em: 22 mar. 2007.
- VERDOORN, P.J. "Fattori Che Regolano lo Sviluppo della Produttività del Lavoro". In: L'Industria, 1949.
- 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.
- _____. The Employer of Last Resort Programme: could it work for developing countries? 2007. Disponível em:<<http://www.cfeps.org>>. Acesso em: 25 set. 2007.
- _____. Entrevista concedida para Daniel Conceição, Felipe Resende e Flavia Muller. Tradução de Daniel Negreiros Conceição. Oikos, n.8, p. 125-142, set. 2007.
- WESTCOTT, Geoffrey *et all* (eds.) Health policy implications of unemployment. Copenhagen: World Health Organization, Regional Office for Europe, 1985.