

Sobre a Viabilidade de um Programa de Garantia de Empregos no Brasil: Dos desafios à institucionalidade desejada.

Caio Vilella¹

Resumo

O desemprego tem se mostrado uma constante na história brasileira. Mesmo em períodos de maior estabilidade, uma parcela da população continua sendo preterida pelo mercado de trabalho. Seja para conduzir o mercado de trabalho para o pleno emprego, seja para regulá-lo neste nível, o presente texto propõe um Programa de Garantias de Emprego (PGE) e busca mapear seus obstáculos em uma economia periférica como a brasileira. Além de apontar as barreiras externa e inflacionária como principais preocupações, o texto elenca as características desejáveis que o PGE *tupiniquim* deveria incorporar a fim de garantir sua manutenção perene. Sem a pretensão de esgotar o debate, este texto pretende trazer uma proposta de política ecoada internacionalmente para o debate acadêmico brasileiro.

Palavras-chave: Programa de Garantia de Empregos; Restrição de Balanço de Pagamentos; Inflação.

Abstract

Unemployment has been a constant in Brazilian history. Even in periods of stability, a portion of the population continues to be neglected by the labor market. Whether to drive the labor market to full employment or to regulate it at this level, the present paper calls for a Job Guarantee Program (JG) and aims to map its challenges in a peripheral economy such as the Brazilian one. Besides pointing out external and inflationary barriers as the major issue, the text highlights the desirable characteristics that the Brazilian JG should incorporate to guarantee its perennial maintenance. Without the intention of exhausting the debate, this text intends to bring a policy proposal echoed internationally to the Brazilian academic debate.

Keywords: Job Guarantee; Balance of Payment constraints; Inflation.

JEL Code: E24; E61; F41.

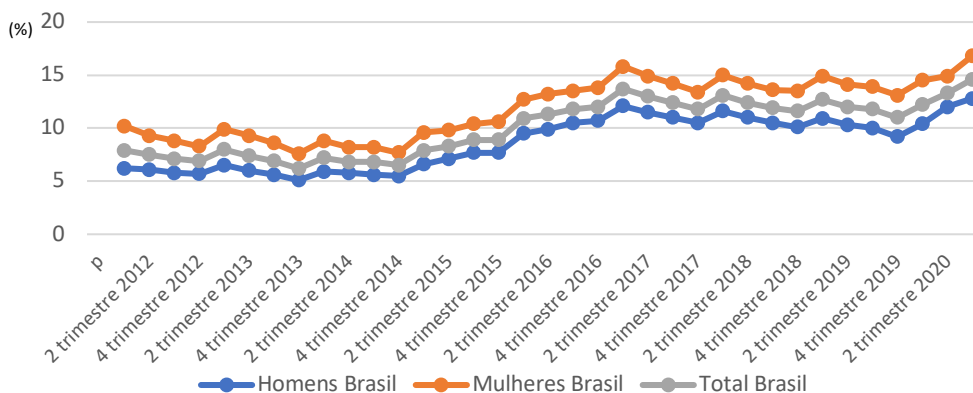
Área Temática: 7) Estado, Trabalho e Políticas Públicas

1. Introdução

A Grande Recessão de 2007-2008 trouxe à tona falhas estruturais que o sistema econômico e suas instituições não estavam preparados para lidar. Economistas que se utilizavam da abordagem novo-keynesiana, então hegemônica, acreditavam ter resolvido o “problema macroeconômico” ao calcularem a “taxa natural de desemprego” compatível com as variáveis reais da economia. Neste cenário, caberia à autoridade pública regular a taxa de juros no patamar compatível com a taxa natural de desemprego e, no mais, cobrir algumas falhas de mercado quando requerido. Contudo, a realidade na periferia do capitalismo sempre foi outra. A taxa de desemprego atribuída como “natural” para o hemisfério sul do planeta costumava ser relativamente elevada mesmo nos períodos de maior estabilidade econômica. Assim, uma parcela dessa população via-se obrigada a conviver com a informalidade do mercado de trabalho para tirar o seu sustento. Mesmo no melhor momento do mercado de trabalho brasileiro, em 2013, 7,6% das mulheres economicamente ativas não tinham qualquer ocupação remunerada (gráfico 1).

¹ Doutorando em Economia pela UFRJ, contato: caio.vilella@ufrj.br. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

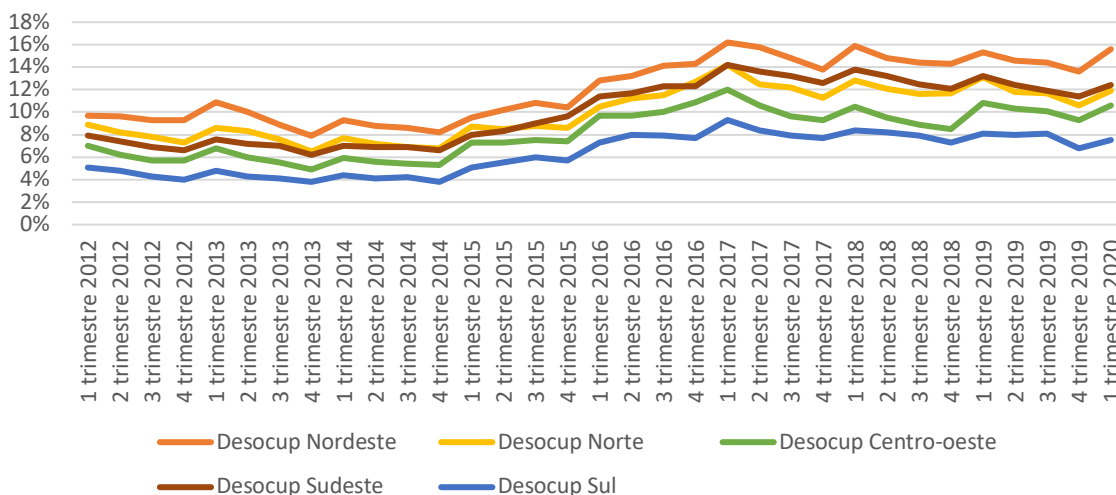
Gráfico 1 – Taxa de Desocupação por Sexo no Brasil (2012-2020)



Fonte: "IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contra trimestral"

Tudo indica que, para a periferia do Sistema Monetário Internacional (SMI), o pleno emprego continuaria a ser um ideal jamais alcançado². Esse ideal parece ainda mais distante quando o consideramos para o gênero feminino, bem como para blocos regionais dentro da mesma fronteira periférica. O gráfico 2 mostra como a desocupação costuma atingir as regiões Norte e Nordeste de maneira relativamente mais intensa do que a região Sul, por exemplo.

Gráfico 2 – Taxa de Desocupação por Região Brasileira (2012-2020)



Fonte: "IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contra trimestral"

² Neste trabalho utilizaremos a definição de Minsky (1965,p.2) em que o pleno emprego verifica-se quando, ao longo de muitos setores de ocupação, empregadores desejam empregar mais trabalhadores, ao salário nominal vigente, do que eles de fato empregam.

Os dados evidenciam o caráter segregador e estrutural do desemprego brasileiro. Para o ano de 2019, o IBGE³ constatou que o nível de ocupação de mães de bebês com até 3 anos de idade que se consideram pretas ou pardas era de 49,7%, enquanto o percentual das mulheres brancas na mesma situação foi de 62,7%. Para os homens na mesma situação o nível de ocupação vai para 71% e se for de cor branca, 93%. Dentre as mulheres mais bem remuneradas, o número de horas dedicadas ao trabalho não remunerado, como o cuidado de pessoas, cai para 18 horas semanais em comparação com as 24,1 horas despendidas pelas mulheres inseridas no segmento de menor remuneração. Isto está diretamente ligado ao acesso de serviços como creches e casa de repouso para idosos, que quando não conseguem ser obtidos pelas mulheres em situação de vulnerabilidade social, aumentam sua carga horária de trabalho não remunerado e as fazem ter uma trajetória intermitente no mercado de trabalho.

Diferente do que argumentam os economistas defensores de uma “taxa natural de desemprego”, estas pessoas não são preteridas no mercado de trabalho por falta de qualificação ou educação. Se considerarmos os dados para brasileiros com mais de 25 anos em 2019, 15,1% dos homens com ensino superior completo estavam desocupados, enquanto para mulheres com ensino superior completo este número era de 19,4%. No Brasil, manter este mercado de trabalho em pleno emprego continuaria reproduzindo estas desigualdades e nos levaria à uma série de consequências nefastas. Por outro lado, o desemprego só intensifica ainda mais as desigualdades, uma vez que este mostra características sexistas e racista.

Um verdadeiro combate ao desemprego brasileiro passa não apenas por aumentar o nível de atividade econômica como também por levar o emprego certo para a pessoa certa. Gerar postos de trabalhos para cuidadores de crianças e idosos em regiões periféricas, além de gerar renda para o(a) cuidador(a), reduziria a carga de trabalho não remunerado dos pais da criança ou dos parentes do(a) idoso(a), engendrando uma série de externalidades positivas. Contudo, o principal desafio de se combater efetivamente o desemprego em uma economia capitalista é que tais atividades não necessariamente serão lucrativas em si. Daí a necessidade em se ter um Programa (público) de Garantia de Empregos (PGE).

O economista Hyman Minsky apresentou, nos anos 1960, uma proposta de PGE que seria responsável por conduzir e regular o mercado de trabalho ao nível de pleno emprego. Uma vez que esta literatura já foi bem desenvolvida para os países centrais⁴, o presente trabalho se propõe a mapear os desafios que tal proposta enfrentaria em um país periférico como o Brasil. Pensar estes desafios é

³ Ver *release* da área de Estatísticas Sociais do IBGE disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30172-estatisticas-de-genero-ocupacao-das-mulheres-e-menor-em-lares-com-criancas-de-ate-tres-anos>.

⁴ Para esta discussão ver Wray (1997), Mitchell e Mosler (2002), Tcherneva (2018, 2020), Ehgten e Hofgen (2019), Kriesler et al (2020).

uma tarefa legada aos economistas destes países (periféricos), porém, o fato é que esta tarefa ainda não vem sendo desenvolvida no Brasil. Este trabalho tem a pretensão de introduzir o debate acadêmico do PGE a partir de um mapeamento dos desafios e breves discussões de encaminhamentos que poderiam amenizar tais dificuldades, sem a mínima pretensão de esgotá-los.

Para isso, o presente trabalho está dividido em mais quatro seções além desta introdução. A próxima seção apresentará a revisão de literatura sobre o PGE e salientará os textos na fronteira do debate internacional, identificando duas possíveis barreiras que o programa precisará enfrentar: a externa e a inflacionária. As seções seguintes tratarão da barreira externa e inflacionária consecutivamente, mapeando os pontos em que pressões emergirão e levantando ferramentas para lidar com tais desafios. Por fim, a quinta seção trará as considerações finais do autor, resumindo os desafios e destacando as características que o PGE brasileiro deverá contar para que possa ser viabilizado.

2. O Programa de Garantia de Empregos

A teoria do Empregador de Última Instância (nome anteriormente atribuído ao PGE) ganhou notoriedade durante o pós-guerra entre os anos de 1940 e 1960 como uma forma de absorver a mão-de-obra que ficaria ociosa em tempos de paz. A ideia era mobilizar todo o esforço laboral dispendido na guerra para reconstruir os danos do conflito e avançar em uma agenda de infraestrutura que serviria de base para o crescimento econômico das próximas décadas. Dentre as propostas do período podemos elencar a “*Economic Performance Insurance*” do economista John Pierson e a “*Full Employment Standard*” de John Wernette⁵, mas a que segue em voga até os dias de hoje foi a de “*Employer of Last Resort*” (ELR) de Hyman Minsky (KABOUB, 2007; MINSKY, 1965).

Minsky (1965, 1969a, 1969b, e 1969c, 1986) foi o primeiro a construir uma proposta de ELR a partir de uma teoria macroeconômica keynesiana que fundamentasse tal programa. Para o autor, o ELR deveria visar a condução do mercado de trabalho para o ponto de pleno emprego concomitantemente com a regulação deste mercado neste ponto. Na abordagem de Minsky (1986), o ELR faria parte de um conjunto maior de medidas para tentar manter a estabilidade do sistema, como o “*big bank*” e o “*big government*”. Em linhas gerais, quando da emergência de uma crise, a autoridade monetária deveria agir como “emprestador de última instância” a fim de evitar um processo prolongado de deflação de ativos (*big bank*), enquanto o tesouro deveria lançar pacotes de

⁵ As propostas de Pierson e Wernette traziam a ideia do Estado oferecendo emprego para amenizar os efeitos dos ciclos econômicos, mas deixavam de construir um arcabouço teórico para sustentar a manutenção deste tipo de programa

estímulos fiscais para estimular a demanda efetiva em uma economia em crise pela sua escassez (*big government*).

Se por um lado é verdade que o *big bank* e o *big government* poderiam conduzir a economia para o pleno emprego, por outro, a condição de estabilidade conduziria o sistema endogenamente para a próxima instabilidade. Resumidamente, a estabilidade aumentaria o otimismo sobre as expectativas dos agentes que, em meio a um ambiente eufórico, reduziriam seus colchões de segurança. Isto é, as unidades econômicas assumiriam posições financeiras cada vez mais arriscadas, até se tornarem financeiramente insustentáveis. Os ciclos repetir-se-iam incessantemente, de tal forma que deveríamos aprender a lidar com tais fenômenos, mitigando seus efeitos. O *big bank* seria a forma apontada por Minsky para mitigar os efeitos da crise sobre o setor financeiro. Já o *big government* seria a maneira do tesouro mitigar a queda da demanda efetiva, mas isso levaria tempo para se materializar em retomada de empregos, principalmente para aqueles de baixa qualificação. Assim, o ELR seria uma maneira vista por Minsky (1986) de proteger os empregos de menor qualificação dos efeitos cíclicos do capitalismo, mantendo o mercado de trabalho sempre no pleno emprego, a despeito do nível da demanda agregada e do produto. Nas palavras de Minsky (1986, p.308):

The policy problem is to develop a strategy for full employment that does not lead to instability, inflation, and unemployment. The main instrument of such a policy is the creation of an infinitely elastic demand for labor at a floor or minimum wage that does not depend upon long- and short-run profit expectations of business. Since only government can divorce the offering of employment from the profitability of hiring workers, the infinitely elastic demand for labor must be created by government.

Esta função parcial do ELR em manter a economia no pleno emprego é o que justifica o programa ser eventualmente chamado de Estoque Regulador de Empregos⁶. Pois, assim como um estoque regulador, o volume de trabalhadores empregados pelo programa tenderia a aumentar em momentos de crise, quando as empresas privadas demitem seus funcionários. Assim que a dinâmica econômica voltasse a estimular o investimento privado, os trabalhadores migrariam do bolsão regulador para o mercado privado em busca de melhores salários. A vantagem introduzida pelo PGE é que nesta fase recessiva do ciclo, o desemprego em massa teria sido evitado, bem como todas as mazelas sociais com ele associadas, como doenças mentais, alcoolismo, aumento da violência etc (TCHERNEVA, 2018).

Porém, Minsky (1965) acreditava que não bastaria conduzir o mercado de trabalho para o pleno emprego, seria necessário regulá-lo neste ponto. Ao analisar o mercado de trabalho americano dos anos 1960 (que supostamente encontrava-se em pleno emprego), Minsky (1969a) procurou por evidências de queda da pobreza via redução das disparidades salariais. Os resultados obtidos pelo

⁶ Originalmente: *Buffer Stock of Employment*

autor apontaram para uma taxa de aumento das remunerações do setor de altos-salários maior do que a taxa de crescimento do setor de baixos-salários. Com isso, Minsky (1969a, p.53) concluiu que não bastaria atingir o pleno emprego, seria necessário regular o mercado de trabalho neste nível:

Thus, the labor markets as they behaved during the 1960s did not tend to reduce the inequality of incomes as unemployment rates were lowered and kept low. Thus, one possible benefit from a full employment policy did not appear.

Até os anos 1990 o trabalho de Minsky ganhou mais notoriedade pela sua Hipótese de Instabilidade Financeira do que pela sua proposta de ELR. Foi somente na virada do século XX para o XXI que Randall Wray (orientando de Minsky) e uma de suas alunas, Pavlina Tcherneva, voltaram a emergir nos estudos sobre ELR e reestruturar o legado teórico pioneiro deixado pelo professor, passando então a chamá-lo PGE⁷.

Em um esforço similar ao que Minsky fizera nos anos 1960, Wray et al (2018) voltam a se debruçar sobre os dados do mercado de trabalho americano, mas apresentando problemáticas próprias de seu tempo. Os autores reparam que, apesar da taxa oficial de desemprego de 2018 estar estimada em 3,9%, se fossem incluídas pessoas parcialmente ocupadas, desalentadas e que precisariam trabalhar mais pelo salário-mínimo vigente, os autores estimam que tal taxa (de desempregados e subempregados) seria de 10,2%. Além desse número alarmante, se considerarmos as taxas por clusters raciais e de gênero, verificaríamos uma taxa de desemprego muito maior entre mulheres quando comparada aos homens e maior ainda entre negros quando comparados à não-negros. Em suma, mesmo estando em um nível agregado considerado como de pleno emprego, um olhar mais atento ao mercado de trabalho mostra o seu caráter socialmente degradante e reprodutor de desigualdades.

Portanto, seja pela necessidade de conduzir o mercado de trabalho ao ponto de pleno emprego e/ou pela necessidade de regulá-lo neste nível é que a presença de um PGE é justificada pela literatura. Mas, para além de justificar sua importância, seria preciso estabelecer as diretrizes de funcionamento do programa, tarefa apenas tangenciada pelo autor clássico (Minsky).

Apesar de não ser novidade, a proposta de PGE foi apenas marginalmente tratada na literatura até os dias atuais e boa parte dos avanços obtidos podem ser verificados nos trabalhos de Wray (1997, 2015), Tcherneva (2013, 2018, 2020), Kaboub (2007) e Fostater (2013). Mesmo compartilhando da ideia principal de Minsky (1965) em oferecer uma demanda inelástica por trabalho a um preço fixo,

⁷ Wray e Tcherneva acreditavam que continuar chamando o programa como de “última instância” poderia gerar alguma conotação negativa além de camuflar o fato de que os postos de trabalho gerados seriam a primeira instância de ajuda para aqueles desempregados ou subempregados, não a “última”.

os autores possuem um avanço importante de ser destacado, qual seja: a descentralização do programa.

Tcherneva (2018) descreve as institucionalidades do PGE como localmente arquitetadas pela população local a ser beneficiada. O programa deveria focar na assistência para desempregados em situação de vulnerabilidade social, ofertando postos de trabalho que beneficiassem não apenas o trabalhador, mas toda a sociedade onde o emprego esteja sendo gerado. Neste sentido, recomenda-se que cada município conte com seu centro local de empregos onde o trabalhador possa se cadastrar para obter algum serviço socialmente desejável pela comunidade local. Dentre os exemplos de serviços desejados, Tcherneva (2018) cita: cuidado de idosos e crianças, aulas de reforço escolar, aulas de atividades lúdicas e artísticas, manutenção e melhoria de espaços públicos, vigilância de espaços públicos, produção alimentícia comunitária e demais atividades demandadas pela comunidade local e que não agridam o meio ambiente.

A preocupação com o meio ambiente também consiste em uma novidade introduzida nos últimos anos pelas pesquisas desenvolvidas. Godin (2014) sugere que o PGE seria a única maneira de se manter o pleno emprego, distribuir renda e ainda avançar em uma agenda ambiental. Nersisyan e Wray (2019) constroem uma agenda estruturante para a economia americana que passa por programa de saúde pública, renovação de matriz energética para fontes renováveis e outros projetos a serem implementados, todos sendo subsidiados com mão de obra empregada por um PGE.

Por fim, outra característica do programa importante de ser destacada refere-se ao programa de treinamento. Além de oferecer trabalho por meio período, o PGE deve oferecer um curso de treinamento para que o trabalhador se desenvolva enquanto aguarda por nova oportunidade no mercado privado de trabalho. O programa de treinamento é um aspecto central do PGE e visa aumentar a produtividade do trabalhador e mantê-lo em vias de competir com o trabalhador que se manteve empregado no setor privado. Este aspecto torna-se central por tentar romper com a histerese do mercado de trabalho, em que o último trabalhador contratado na fase de boom costuma ser o primeiro demitido na eminência de crise, fazendo-o permanecer mais tempo a margem do mercado e intensificando sua desvantagem relativa para os demais trabalhadores não demitidos (WRAY, 2015).

Uma vez justificada a necessidade de um PGE e brevemente descrita as suas principais características, devemos destacar as barreiras que emergiriam a partir de sua implementação. Pensando em uma economia como a brasileira, Lavoie (2019, p.100) nos fornece caminhos a seguir:

For instance, it seems to me that there is quite a bit of room for discussing the unforeseen consequences or the difficulties that are likely to be met when implementing the job guarantee program, its likely effect on wages and prices, the proper version of the Phillips curve, and finally whether flexible exchange rates truly provide more room for fiscal and

monetary policies in countries whose currency is not high in the hierarchy of monies and where, besides the issue of the exchange rate, the degree of currency sovereignty is not high.

Em suma, existiriam duas barreiras importantes a serem consideradas na manutenção de um PGE em uma economia como a brasileira: a barreira externa e a inflacionária⁸. Vale destacar que também vislumbramos a possibilidade de barreira política, tal como descrita por Kalecki (1943), que será discutida na seção de inflação. Dito isso, a próxima seção explorará os desafios de Balanço de Pagamentos introduzidos por um programa como o descrito nesta seção quando implementado em economias periféricas, e, em particular, no Brasil.

3. O Programa de Garantia de Empregos e a Restrição de Balanço de Pagamentos.

Antes de entrar na análise de um PGE, serão feitas breves considerações sobre restrição de Balanço de Pagamentos (BP) para que os desafios do programa possam ser devidamente endereçados. Diferente de um país central, um país periférico é assim considerado por situar-se à margem do SMI. Estes países costumam ter constante necessidade de acúmulo de divisas estrangeiras por meio de saldos positivos no BP. O Brasil encontra-se imerso neste sistema monetário assimétrico como emissor do Real, divisa marginalmente aceita para negociações internacionais. Além disso, apesar das condições internacionais serem menos restritivas neste início de século, temos uma tendência histórica a deterioração dos termos de troca combinada com uma elevada elasticidade renda de importação se comparada à elasticidade renda da exportação. Fato que de tempos em tempos, nos remonta à necessidade de atrair capital financeiro. Assim como notou o trabalho de Caldentey e Vernengo (2019) países da América Latina não costumam suportar massivos déficits em conta corrente por períodos prolongados. O desafio brasileiro, então, está em preservar uma conta comercial positiva para que haja acúmulo de reservas, de modo a não se ver obrigado a recorrer a crédito de organismos internacionais. Pois, é justamente neste cenário de socorro internacional que a crise de BP ganha seus contornos mais dramáticos.

Importa notar que não é necessariamente o gasto público que leva a restrições de BP. Para que a conta comercial seja estressada ao seu limite, basta que a demanda agregada, independente de sua composição entre público e privado, seja orientada para setores em que a oferta nacional é relativamente escassa ou setores com alto coeficiente importado em seus insumos. Em caso de déficit, a manutenção do nível de reservas internacionais exigirá a entrada de fluxo de capital internacional para financiar os dólares perdidos pelas transações comerciais e evitar desvalorizações da moeda doméstica. Porém, se esta injeção de liquidez internacional não ocorrer em volume suficientemente

⁸ Por questões de escopo e foco, o presente trabalho se exime de tratar o limite ao financiamento por considerar esse debate já exaustivamente tratado em trabalhos como Serrano e Pimentel (2017), Gerioni (2020) e Caldentey e Vernengo (2020).

e o nível de reservas não se mostrar satisfatório, a redução do nível de demanda agregada pode aliviar a pressão sobre produtos importados, mas com o risco de desvalorizações cambiais danificarem o ambiente econômico doméstico via inflação de câmbio. Assim, temos que o cenário mais drástico da restrição de BP com câmbio flutuante será delineado, em última instância, pelo impacto inflacionário da desvalorização cambial.

A princípio poder-se-ia argumentar que o PGE é compatível com diferentes níveis de demanda agregada, de sorte que não seria este programa o causador de tal restrição⁹, mas podemos ir além. Como enfatizado por Ehnts e Höfgen (2019), o fato de o programa ser conduzido sob as diretrizes governamentais, permite com que estas priorizem a criação de empregos em setores com baixo coeficiente de importação, como a prestação de serviços comunitários. Avançando nesta discussão, podemos pensar na geração de empregos que produzam bens e serviços que serão demandados pelos próprios trabalhadores, bem como serviços que acarretam externalidades positivas para aumentar a competitividade internacional das empresas domésticas. Se os empregos gerados tiverem tais diretrizes como norte, evitaríamos que boa parte da renda injetada se tornasse importação, ao passo que tornaríamos nosso produto mais competitivo no mercado internacional. No entanto, estas seriam apenas algumas formas de mitigar os efeitos de tal restrição, sem a pretensão de superá-la.

Diante de choques de liquidez internacional, a restrição de BP seguirá sendo um fardo a se carregar para economias acometidas do “pecado original”, isto é, economias que não conseguem financiamento internacional em sua própria moeda (EICHENGREEN, 2011). O ponto a ser destacado é que austeridade não é a única -nem a melhor- forma de lidar com o problema. Mesmo que o corte de gastos públicos seja usado para retomar o equilíbrio da balança comercial, extinguir o programa de pleno emprego seria equivalente a assinar um atestado de fracasso econômico, em que o principal objetivo da economia, o pleno emprego, seria incapaz de ser mantido. Antes de se chegar ao fracasso completo de ter que provocar pobreza e desemprego para pagar o saldo comercial, o governo pode contar com outras estratégias, ou até uma combinação delas. A seguir, elencaremos alguns desafios a serem considerados.

Uma primeira alternativa a se considerar seria flexibilizar a hipótese de nível constante de reservas internacionais para conduzir gradualmente a desvalorização cambial. Se a conta comercial ficar deficitária, a desvalorização cambial poderia ser amenizada pela utilização gradual das reservas internacionais até que o BP se acomodasse em seu novo patamar após o choque de liquidez internacional. Claramente esta seria uma ferramenta limitada e de curto-prazo a ser utilizada em

⁹ Apesar de não recomendado por este trabalho, políticas de austeridade que visam reduzir demanda agregada para afetar o volume de importados continuaria sendo possível. Porém, em vez de gerar uma massa de desempregados e desalentados, agora estes teriam uma fonte mínima de sustento. O limite desta estratégia austera será explorado nos próximos parágrafos.

choques transitórios e menos estruturais, como o episódio da fuga de capital por conta da crise do Chipre em 2013¹⁰ ou a crise dos fundos abutres na Argentina. Contudo, não descartamos a utilização de reservas e/ou Swaps cambiais como instrumento auxiliar em cenários mais desafiadores.

Uma segunda alternativa, mais duradoura e eficaz, seria ampliar o diferencial de juros com o mercado internacional a fim de atrair capital estrangeiro e compensar o déficit comercial. Aidar e Braga (2019) mostram evidências empíricas de que o diferencial de juros domésticos, considerando um prêmio de risco doméstico, é o principal determinante dos fluxos internacionais de capital. Diferente do que sugerem Prates (2020) e Carneiro (2021), o trabalho de Aidar e Braga (2019) estabelece que não é estatisticamente possível afirmar que condicionantes internos, como nível de dívida pública doméstica, influenciem a direção do fluxo internacional de capital. Dessa forma, uma vez que o risco país está relacionado com o preço das commodities no mercado internacional e pela percepção de risco internacional (auferido pelo índice VIX), o diferencial de juros torna-se a única ferramenta pela qual a autoridade doméstica mantém algum controle. Neste contexto, políticas de austeridade, como findar com o PGE, não exerceriam qualquer influência em eludir a saída de capital ou atrair novos montantes.

Conforme apontam Bastos e Aidar (2020) este diferencial de juros vem sendo historicamente usado para compensar a conta corrente brasileira, tendencialmente negativa. Quanto mais a autoridade monetária tiver a capacidade de guiar gradualmente a taxa de câmbio através do uso de reservas internacionais, maior será o espaço discricionário de política econômica. O texto dos autores sugere que o abandono da âncora cambial foi um dos principais condicionantes para a tendência constante de queda da taxa SELIC desde 1999. Ainda no campo dos fatos estilizados da economia brasileira, Braga e Serrano (2020) ponderam os limites que a política monetária expansionista encontraria ao colocar a taxa doméstica abaixo do piso internacional acrescido do risco país, como fez durante a crise oriunda da COVID-19, provocando uma das maiores fugas de capital da história do Brasil¹¹. Resumidamente, uma política monetária que manipule o diferencial de juros internacional com suavizações das oscilações cambiais tende a ser suficiente em boa parte dos episódios restritivos que viemos enfrentando nas últimas décadas. Manter esta forma de condução cautelosa do diferencial, ponderando seus efeitos, é outro desafio a ser enfrentado em economias periféricas.

Contudo, em relação às restrições apresentadas acima, o PGE poderia mitigar os eventuais efeitos negativos que a política monetária restritiva viesse a causar. A elevação de juros domésticos poderá ter forte efeitos sobre os balanços patrimoniais das empresas endividadas em moeda nacional,

¹⁰ Para resumo sobre a crise do Chipre ver: <https://br.advfn.com/eventos/2013/crise-bancaria-no-chipre>

¹¹ A conta financeira da BP, que chegou a ficar positiva em US\$ 2,00 Bi em Abril de 2020 (antes da queda de juros), terminou janeiro de 2021 com um déficit de US\$ 7,31 Bi. Entre fevereiro de 2020 e de 2021, o dólar americano saiu de R\$4,49 para R\$5,52, fazendo do Real, uma das divisas que mais se desvalorizaram no mundo.

conforme descreveu Minsky (1986). O aumento dos juros tem efeito direto sobre o passivo das unidades financeiras, fato que pode alterar a estrutura patrimonial e dificultar a capacidade de estas honrarem seus compromissos, eventualmente levando-as a bancarrota. Soma-se a esse cenário a desvalorização cambial também provocando efeitos sobre o passivo das unidades financeiras endividadas em moeda internacional, fato conhecido como *currency mismatch*. Diante um ativo financeiro auferido em moeda doméstica e um passivo financeiro parcialmente em moeda estrangeira, a desvalorização da moeda doméstica poderá inflar o passivo em relação ao ativo, colocando a unidade em risco de insolvência. Caso as firmas domésticas tenham suas restrições de sobrevivência contraídas, seja através de câmbio ou via juros, o PGE evitaria que o desemprego se propagasse e garantiria renda para os trabalhadores que, na ausência de tal programa, ficariam desempregados pela falência das firmas. Esta garantia de empregos colocaria um piso para a demanda agregada, fato que atua no sentido de amenizar a restrição de sobrevivência das firmas, garantindo-lhes um mínimo de demanda para que possam reestruturar seus balanços.

Caso as ferramentas anteriores não sejam suficientes para amenizar a aceleração dos preços devido a choques cambiais, a austeridade ainda poderá ser usada para reduzir a renda doméstica e diminuir importações. No entanto, ainda cabe destacar mais algumas características que o PGE poderia incorporar a fim de postergar o máximo possível este limiar derradeiro. Em episódios extremos como o choque de juros do Volcker em 1979, economias como a brasileira são levadas a circunstâncias drásticas em que a austeridade acaba tornando-se uma ferramenta utilizada dentro o arcabouço de políticas. Apesar de raros, nada garante que eventos históricos como este não voltarão a acontecer e é necessário que o PGE se prepare para tal possibilidade.

Além de buscar melhorar a infraestrutura doméstica e atender ao consumo dos trabalhadores nele empregados, o PGE também precisa contar com um programa de treinamento da mão de obra. Tcherneva (2020) sugere que além de um trabalho de meio período, o trabalhador também seja remunerado para participar de um programa de treinamento que lhe ocuparia o segundo período do horário comercial. Este programa de treinamento, além de buscar corrigir falhas na educação básica de adultos, teria o aumento da produtividade deste trabalhador como resultado esperado. No caso brasileiro, com cerca de 29% da população considerada analfabeta funcional¹², não é difícil imaginar os efeitos positivos de aulas de gramática e matemática básica. Mas também pode-se incorporar treinamentos profissionalizantes como mecânica, corte de cabelo, costura, utilização de equipamentos de proteção, informática entre outros cursos que se mostrem funcionais para áreas de trabalho demandadas em cada região, mantendo os trabalhadores sempre atualizados em suas práticas. Ao evitar a ociosidade e investir em educação, é esperado que a taxa de produtividade do trabalho eleve-

¹² <https://jornal.usp.br/atualidades/escolas-brasileiras-ainda-formam-analfabetos-funcionais/>

se¹³, contribuindo para o desenvolvimento da indústria doméstica, responsável por gerar as reservas internacionais que serão necessárias nos momentos agudos.

Além destes aspectos operacionais que preparariam o país para os momentos de extrema restrição, é desejável que ao regulamentar o PGE, se faça uma reforma financeira que blinde os fluxos de capital internacional através de rígidos controles. Apesar de desenhos institucionais de controles de capital fugirem ao escopo deste trabalho, a adoção de regulamentações restritivas mostra-se peça fundamental nos desafios a serem enfrentados. Rossi (2016, p.153-154) mostrou a eficiência de regulações sobre mercado de derivativos cambial aplicadas no Brasil no segundo semestre de 2012, período de menor oscilação cambial da história recente do país. Esta regulação combinava controles de capital, oneração de posições dos bancos e impostos sobre derivativos. Regulações como estas experimentadas em 2012 ajudariam a expandir o limiar derradeiro em que a pobreza e desemprego seriam utilizados para equilibrar o saldo comercial.

Finalmente, podemos classificar três escalões de restrição externa que exigiriam diferentes medidas combativas. O menor desafio de restrição de BP refere-se à períodos contingentes em que investidores internacionais preferem manter a liquidez de seu capital enquanto analisam a profundidade do choque em algum país periférico, como foi o caso da crise do Chipre e da Argentina. Nesta fase, apenas a utilização momentânea de reservas ou *Swaps* cambiais a fim de suavizar o movimento na taxa de câmbio já será suficiente para amenizar o impacto inflacionário. O desafio intermediário consiste em manter certa sustentabilidade do BP ao longo de períodos mais prolongados para que a conta financeira consiga construir colchões de segurança a serem utilizados esporadicamente. Este desafio requer a condução cautelosa da política monetária de forma a manter um diferencial de juros de acordo com a preferência internacional por liquidez. Em relação ao primeiro e segundo desafio, o PGE pode ajudar no sentido de garantir a manutenção do pleno emprego, mitigando os efeitos colaterais da política monetária, ao passo que direciona a criação de empregos para áreas estratégicas ao acúmulo de reservas internacionais.

Por último, mas não menos importante, podemos elencar uma terceira forma de desafio referente á severas restrições de liquidez internacional, como o choque de juros do Volcker em 1979. Nesta conjuntura, a condição periférica dos países é levada a suas últimas consequências e estes passam a enfrentar a escassez de divisas a qual não possuem qualquer controle. Vale destacar que choques como este afetam até economias centrais não emissoras da moeda chave do SMI. Assim como bem descreveu Tavares (1985), estes episódios estão relacionados com demonstração de poder pela nação hegemônica, de modo que nações periféricas, como o Brasil, acabam sendo forçadas a

¹³ Para os efeitos de investimento em educação e alta demanda agregada sobre produtividade, ver Perraton (2018) e Freire et al (2020).

mergulhar em desemprego e pobreza para equilibrar a conta comercial. Em tal circunstância, pode ser que o piso de demanda agregada garantido pelo PGE esteja acima do nível de demanda agregada exigido para equilibrar a conta comercial, fato que induzirá ao uso de austeridade a ponto de colocar fim ao programa de empregos. Temos apenas duas ferramentas para lidar com tais desafios drásticos sem utilizar a austeridade: 1) controle de capital para postergar este limiar o máximo possível e/ou 2) desvalorizações cambiais. A segunda ferramenta terá impacto direto sobre preços domésticos e seus limites precisam ser cautelosamente estudados, tarefa para a próxima seção do trabalho.

4. O Programa Garantia de Empregos e a Inflação

Para tratar de um fenômeno tão complexo como inflação, precisamos estabelecer dois pontos de partida fundamentais. O primeiro é sobre a definição de inflação, que este texto entenderá como um aumento geral e persistente do nível de preços¹⁴, diferenciando-o de uma mera análise conjuntural dos índices de preços. Inflação é entendida aqui como um processo persistente e não como uma variável que oscila em torno de um valor médio estável. O segundo ponto é sobre o que Minsky (1965, p.8) chamou de “a inflação que queremos”. A condução do mercado de trabalho para um ponto mais próximo do pleno emprego certamente pressionaria a inflação, mas do ponto de vista da guerra contra a pobreza, essa seria uma inflação desejada (MINSKY, p.7-8). Ao tratar do tema do ponto de vista dos trabalhadores demandando maiores salários, Minsky (1965, p.8) sugere: “*The rectification of the wage structure by increasing low wages relative to high wages will[...] result in a rise in the measured price level. This is an inflation we want*”. Portanto, o objetivo desta seção será mapear os desafios para que este mencionado aumento do nível de preços não se transforme em um processo inflacionário indesejado, em que o poder de compra dos menores salários seja corroído pela aproximação ao ponto de pleno emprego.

Além do componente salarial destacado por Minsky (1965, 1986), Bastian e Setterfield (2020) constroem um modelo incorporando o componente cambial, de suma importância para a análise inflacionária de economias periféricas. Segundo as contribuições CEPALinas de inflação organizadas por Bielschowsky (2000), o câmbio poderia ser fonte de pressão por via estrutural e circunstancial. A pressão estrutural estaria ligada com a tendência a deterioração dos termos de trocas de países periféricos, destacada na seção anterior, e com desequilíbrios entre a estrutura de oferta e de demanda nestas economias. Apesar de ter um amplo mercado consumidor interno, a estrutura de oferta dos países periféricos, principalmente nos anos 1950 e 1960, estava amplamente voltada para atender ao mercado internacional e, portanto, encontrava-se fortemente concentrada na produção de bens exportados e tinha dificuldade para atender a choques de demanda do mercado interno, que possuía

¹⁴ De acordo com o dicionário de economia de Sandroni (2002, p.301).

características distintas (SUNKEL, 1958). A pressão circunstancial, por outro lado, poderia ser oriunda de choques exógenos aos países periféricos, como fuga de capital internacional, por exemplo. Como vimos na seção anterior, uma mudança do ciclo internacional de liquidez pode requerer desvalorizações cambiais que seriam fontes de pressão inflacionária, junto com salários.

Seja qual for a fonte de pressão inflacionária, salários ou câmbio, o componente será devidamente inserido no cálculo da meta salarial a ser barganhada pelos trabalhadores. Bastian e Setterfield (2020) formalizam esta relação de modo que curva de salários será definida pelo resultado do conflito balanceando a meta dos trabalhadores com o salário efetivo. Assim, o nível de inflação e o salário real serão dados pela intersecção desta curva com a curva de preços em que a empresa pondera seus custos com seu poder de barganha. As equações (1) e (2) a seguir sintetizam este arcabouço teórico de inflação de custos descrito até aqui:

$$w = \mu_1([\omega_{w0} + \mu_2 e_R] - \omega_f) \quad (1)$$

$$p = \varphi_1(\omega_f - [\omega_{f0} - \varphi_2 e_R]) \quad (2)$$

Em que w é a taxa de crescimento do salário nominal, e_R é a taxa de câmbio real, que junto com o componente exógeno ω_{w0} vai determinar a meta de salário real dos trabalhadores na equação (1), contrapondo com ω_f , que representa o salário real efetivo. A equação p determina o nível de inflação e ω_{f0} é o componente exógeno que afeta a meta que as firmas desejam pagar de salário real. Por fim, os parâmetros μ e φ representam a tenacidade pela qual trabalhadores e firmas, respectivamente, irão barganhar para defender suas parcelas na renda. A novidade apresentada por Bastian e Setterfield (2015, 2020) reside no fato de estabelecer limiares teóricos em que estes parâmetros se alterariam, isto é, que firmas e trabalhadores passariam a barganhar com maior intensidade a partir de determinado diferencial entre salário real desejado e praticado, provocado por um choque cambial ou aumento do componente exógeno (ω_{w0} e ω_{f0}).

Os autores trabalham com a diferenciação entre um regime de equilíbrio inflacionário e outro de espiral inflacionária. Supondo que trabalhadores e firmas mantenham uma intensidade moderada de barganha para evitar animosidades (formalmente: $\mu_1 < \mu_{max}$ e $\varphi_1 < \varphi_{max}$), haveria diferenciais entre salário real desejado e efetivo que serviriam como limiar para que trabalhadores aumentassem a intensidade da barganha com a percepção de que têm “pouco a perder”. Se este “gap aspiracional”¹⁵, devido a alguma pressão inflacionária, ultrapassasse determinada banda convencionada, haveria uma mudança de postura (μ_1) dos trabalhadores em suas demandas salariais. Esta alteração de μ_1 levaria a uma resposta por parte das firmas, que também alterariam sua abordagem (φ_1). A partir de certo

¹⁵ Entendido como a diferença entre o salário real desejado pelo trabalhador e o efetivamente recebido.

limiar, Bastian e Setterfield (2015) sugerem a possibilidade de mudança no regime inflacionário, passando para um regime de espiral inflacionária, em que o conflito se intensifica crescentemente a cada rodada.

O fato do mercado de trabalho se aproximar do pleno emprego poderá provocar mudanças no componente exógeno (ω_{w0}), ou seja, os trabalhadores aumentariam sua meta salarial com base no menor risco de perderem o emprego. Este cenário seria o equivalente ao deslocamento da curva de salários e a economia se acomodando em um nível mais elevado de inflação, algo que pode se aproximar do que Minsky (1965) se referiu como a “inflação que queremos”. Se partirmos da hipótese de que o pleno emprego será o principal objetivo perseguido, caberia mapear os desafios para manter a economia o mais longe possível do limiar do regime de espiral inflacionária.

Uma forma de evitar o crescimento abrupto de ω_{w0} agregado, seria fazer com que o crescimento do setor de baixos salários fosse compensado por um crescimento menor do setor de altos salários. Desta forma, seria possível manter a meta salarial agregada constante via redução da variância salarial em torno do salário médio. Para atingir tal objetivo, precisaríamos de uma política focada para o crescimento do salário mínimo, como foi o caso do Brasil ao longo da década 2005-2015. Medeiros (2015) aponta que a formalização de trabalhadores, que costumavam ficar a margem do mercado de trabalho, somada à elevação constante do salário mínimo do período provocaram mudanças na estrutura salarial brasileira. Segundo o autor:

Ao longo da década, o salário mínimo cresceu relativamente mais do que o salário mediano e ambos aumentaram mais do que o aumento registrado no salário médio, levando a uma redução relativa da dispersão salarial ao mesmo tempo em que crescia a massa dos salários (MEDEIROS, p.279).

Desta forma, uma primeira aproximação seria dizer que o PGE funcionaria como uma instituição formal que garantiria a efetividade do salário mínimo¹⁶. Uma vez que o Governo estipulasse o salário pago pelo PGE, as empresas precisariam pagar no mínimo este valor para tornar seus postos de trabalho suficientemente atraentes, de modo que só assim teríamos um salário mínimo efetivo nos termos de Minsky (1965). Avançando um pouco mais nesta análise, temos que o PGE seria focado para trabalhadores de baixa qualificação, limitando a possibilidade dos trabalhadores do setor de altos salários intensificarem sua barganha por conta do PGE. Contudo, cabe ressaltar que este efeito ainda poderá ocorrer a medida em que os trabalhadores do setor de altos salários alterarem μ_1 visando manter sua posição relativa aos salários pagos no setor de baixos salários.

¹⁶ Como Minsky (1965, p.8) chamou atenção: “*At present we have a legislated national minimum wage of \$1.25 an hour. However, this is not an effective minimum wage. Not only are many unemployed workers making less than this minimum, but, as long as unemployment exists, the minimum wage is not effective*”

Efeito similar também poderia ser provocado por uma desvalorização cambial (e_R) que, assim como ω_{w0} , alteraria a meta salarial dos trabalhadores e abriria a possibilidade para uma alteração do regime inflacionário. Seja por tentar manter sua posição relativa no mercado de trabalho ou por incorporar as perdas de uma desvalorização cambial, ao intensificar os termos da barganha, os trabalhadores poderiam ensejar uma resposta por parte das firmas que buscam recompor suas perdas da rodada passada (também afetada pela desvalorização) e se proteger do conflito crescente. Em um ambiente sindical descentralizado e descoordenado, conquistas obtidas por rodadas de negociação de determinados setores podem ser incorporadas nas barganhas dos setores que negociassem posteriormente¹⁷. Quanto mais arrojado for este conflito distributivo provocado (seja por ω_{w0} ou por e_R), maiores as chances de os limiares serem alcançados e ocorrerem mudanças de regime inflacionário.

O PGE não eliminará problemas estruturais como os impactos cambiais ou aumento do conflito provocado pelo pleno emprego, mas pode ser utilizado como ferramenta para mediar este conflito. Assim como os países escandinavos que conseguiram conciliar pleno emprego com estabilidade de preços no pós-guerra, o PGE poderia incorporar um conselho de barganha salarial em que sindicatos dos trabalhadores e patronais negociariam o reajuste salarial do programa sob mediação do governo. Este salário funcionaria como “farol” para guiar a trajetória dos demais reajustes salariais do mercado de trabalho. Seria desejável que os reajustes salariais do PGE fossem negociados com vistas aos ganhos de produtividade do período, assim, a diferença entre estes ganhos e a percentagem de reajuste do PGE seria a sinalização do volume de reajuste que os setores de altos salários deveriam disputar. Supondo que o ganho de produtividade tenha sido distribuído igualmente entre capital e trabalho e o reajuste salarial do PGE já tenha se apropriado de uma parte da parcela destinada ao salário, a outra parte sinaliza para os demais setores salariais os termos em que suas disputas se darão¹⁸. Para além do valor dos reajustes, só o fato de haver um conselho central negociando o patamar do reajuste já evitará a desorganização entre sindicatos de diferentes ramos incorporando os ganhos uns dos outros (SETERFIELD, 2006. p.666; CORNWALL e CORNWALL, 2001). Ao amenizar o conflito, as alterações provocadas em μ_1 e φ_1 seriam mitigadas e ficaria mais difícil ultrapassar os limiares de mudança de regime.

A participação governamental neste conselho de barganha salarial seria fundamental pelo seu poder mediador. Uma vez acordado o nível de reajuste de salários e preços no conselho central de

¹⁷ Para mais detalhes deste mecanismo de formação salarial no mercado de trabalho ver Piore (1978).

¹⁸ Vale acrescentar à análise o impacto que um programa de treinamentos poderia ter sobre a produtividade do trabalho. Além do mais, trabalhos como Perraton (2018) trazem evidências de que a permanência prolongada no ponto de pleno emprego estimula surgimento de inovações, principal fonte de ganhos de produtividade. Freire et al. (2020) apontam para uma correlação positiva entre nível de atividade e inovações para a economia brasileira.

barganha, pode ser que trabalhadores e firmas se sintam induzidos a romper com o acordo de alguma forma. Nestas circunstâncias, o Governo possui instrumentos para punir desviantes de forma a que tal comportamento não seja repetido nas novas rodadas de negociação. Do ponto de vista dos trabalhadores, se o setor de altos salários forçar um reajuste considerado injusto, dado o aumento da produtividade, o Governo pode responder com aumentos da cobrança de contribuições de classes ou até sobre regulações ao seguro-desemprego que estes trabalhadores estariam amparados. Do ponto de vista das empresas, se estas romperem com o acordo firmado no conselho e buscarem ampliar o *mark-up* de maneira considerada “injusta” pelo conselho, o Governo pode retirar isenções fiscais de determinado setor ou aplicar uma taxa compulsória extra que seria distribuída entre os trabalhadores deste setor¹⁹.

Considerados os impactos sobre os principais componentes inflacionários da economia brasileira, podemos considerar a hipótese de inflação por choques de demanda. No entanto, pelo fato de assumirmos o princípio da demanda efetiva como válido no curto e no longo prazo, temos que a oferta agregada se ajustará conforme o excesso de demanda induza novos investimentos. Dito isto, seria desejável que o PGE do Brasil tivesse sua implementação em etapas até possuir um escopo universal. O objetivo da implementação por etapas é mitigar o tamanho dos choques de demanda e garantir o tempo necessário para que a oferta agregada absorva a nova procura e, com ajuda de política fiscal, os ramos de maior procura possam se adaptar. Com o avanço das etapas, o efeito multiplicador do gasto com o programa poderá estimular a economia de tal sorte que as últimas etapas de implementação se mostrem desnecessárias, dada a ausência de mão-de-obra ociosa. Contudo, ao final da implementação será necessário garantir para todos e todas que estejam aptos(as), prontos(as) e queiram trabalhar pelo salário mínimo vigente um posto de trabalho compatível com as necessidades locais.

As primeiras etapas da implementação deveriam ser destinadas às pessoas em situação de alta vulnerabilidade social e ir progredindo gradualmente. Não existe ao certo um número ideal de etapas até a concretização plena do programa, mas o fato de aumentar gradativamente a remuneração pelo serviço prestado, bem como o número de elegíveis ao programa, ajudará nas adaptações necessárias que os desafios práticos exigirem. O ideal é que os primeiros postos de trabalho gerados visassem a produção de alimentos orgânicos em comunidades periféricas e áreas rurais a fim de destinar a produção para aqueles que estão em vulnerabilidade alimentícia, assim como revitalização de espaços públicos nestas áreas. Etapas posteriores deveriam incluir cuidados de crianças, idosos, atividades culturais, segurança comunitária, saneamento, reflorestamento e atividades ambientais e o que mais a comunidade local julgar desejável. Cabe ressaltar o fato destes serviços estarem sendo prestados

¹⁹ Mecanismos semelhantes funcionaram no modelo Escandinavo do pós-guerra (CORNWALL e CORNWALL, 2001)

por um valor controlado pelo Conselho de Barganha ajudará no controle da inflação de serviços, um dos principais componentes do conflito distributivo no Brasil.

5. Considerações Finais.

O desemprego tem se mostrado uma constante na história brasileira. Isto torna-se ainda mais flagrante quando olhamos para dados desagregados do mercado de trabalho e percebemos o caráter segregador e desigual do desemprego. Diferente do que os economistas costumam bradar nos principais veículos de imprensa brasileiros, a culpa do desemprego não é do desempregado que não buscou qualificação. Pelo contrário, seu gênero, a cor da sua pele e a falta de oportunidades parecem ser fardos a carregar mesmo quando os índices agregados do mercado de trabalho se mostram em patamares historicamente baixos. Não basta aquecer o nível da atividade econômica, é preciso gerar empregos certos para as pessoas certas. Porém, a oferta destes empregos nem sempre se constitui em uma oportunidade rentável para atrair o setor privado.

Neste contexto, evidencia-se a necessidade de implementação de um PGE público. Além de conduzir o mercado de trabalho para o pleno emprego, o PGE visaria também a regulação do mercado de trabalho a fim de mitigar suas desigualdades de oportunidade. Mais do que gerar uma renda para um cuidador de idosos ou para um professor de dança, o programa estaria prestando serviços em comunidades periféricas, serviços que antes talvez fossem exclusividade das famílias abastadas. Sua manutenção perene é pré-requisito para que sua função macroeconômica de estoque regulador possa ser exercida em todas as fases cíclicas. Para tanto, o presente trabalho buscou mapear os desafios a serem enfrentados por um PGE brasileiro a fim de que este programa conte, desde sua formulação inicial, com uma gama de instrumentos para lidar com tais desafios.

Aqui elencamos duas barreiras essenciais a serem transpostas: a externa e a inflacionária. Quanto à barreira externa, identificamos três níveis de restrição e somente no nível mais agudo é que a austeridade poderia findar com um PGE. Por sorte, este caso mais extremo está ligado com eventos históricos raros, como o choque de juros do Volker em 1979. No entanto, é desejável que o projeto de lei que vir a formular o PGE venha acompanhado da implementação de um rigoroso controle de fluxo de capital estrangeiro para tentar postergar o máximo possível o limiar derradeiro em que teremos que nos submeter à ajuda de organismos internacionais, que poderão eventualmente exigir austeridade e o fim do PGE como requisitos para concessão de empréstimos. Nos demais níveis de restrição externa, apenas um controle cauteloso da política monetária, visando manter um diferencial de juros “saudável” com a taxa de juros internacional, combinado com utilização de reservas internacionais para suavizar oscilações cambiais já seria suficiente para cruzarmos momentos de restrição de BP.

No que diz respeito aos desafios inflacionários, constatamos que o Brasil conta com duas fontes fulcrais de pressão inflacionária: câmbio e salários. De acordo com o conceito de inflação adotado no texto, bem como com o modelo teórico trabalhado na seção 4, chamamos a atenção para o cuidado necessário na condução do conflito distributivo. Deve-se evitar o acirramento deste conflito a ponto de provocar uma alteração para um regime de espiral inflacionária. Ademais, também mapeamos a inflação por um choque de demanda como uma possibilidade a ser considerada no curto prazo.

Uma vez mapeados os desafios elencados nos dois parágrafos acima, a seguir resumiremos as características (apresentadas nas seções 3 e 4) entendidas como essenciais de serem implementadas junto com o PGE a fim de mitigar estes obstáculos.

O primeiro ponto é a criação de empregos locais em regiões periféricas visando a melhoria dos espaços públicos, bem como pequenos investimentos em infraestrutura. Vale destacar que isto não é uma idiosincrasia brasileira e tampouco uma novidade histórica. Do ponto de vista externo, estes tipos de empregos estimulam um volume baixo de vazamento da demanda injetada para o mercado internacional, bem como uma compatibilidade da estrutura de oferta e demanda gerada pelos empregos. No longo prazo, as externalidades positivas geradas pelos serviços prestados nas comunidades carentes podem ter impacto positivo sobre a competitividade dos produtos domésticos no mercado internacional. Projetos complexos de infraestrutura que envolvam migração de mão-de-obra também podem ser incorporados ao escopo do PGE conforme o planejamento econômico do governo em vigência, mas não será o seu foco inicial.

A segunda característica desejada do programa é em relação à implementação de controle de capital. As institucionalidades deste controle fogem ao escopo deste trabalho, mas tendemos a acreditar que o controle sobre o mercado de câmbio futuro pode ter efeitos significativos a um custo baixo. Seja como for, o objetivo do controle de capital seria evitar a entrada de capitais especulativos altamente sensíveis às oscilações do ciclo de preferência internacional pela liquidez, bem como impor custos extras para os capitais voláteis que entrarem. Esta medida poderia mitigar a oscilação cambial e postergar o limiar extremo de restrição externa.

O terceiro ponto a se destacar é o programa de treinamento bem desenhado às necessidades brasileiras. O fato de o programa de treinamento ser um ponto fulcral do PGE não é uma novidade brasileira, mas o tipo de treinamento requerido no país *tupiniquim* terá que ser. Com uma população com níveis alarmantes de analfabetismo funcional, seria desejável que o programa de treinamento oferecesse educação básica como matemática e português, por exemplo. Para aqueles com uma boa formação básica, a educação deveria ganhar contornos profissionalizantes de acordo com a demanda

local de empregos. Indo um pouco mais além, a possibilidade de o PGE fazer pontes com estudantes das universidades públicas brasileiras constituiria uma boa vantagem do programa verde e amarelo. Contudo, a principal diretriz do programa de treinamento seria aumentar a produtividade da força de trabalho, visando acomodar o conflito distributivo com o crescimento de salário real. Além disso, o crescimento da produtividade também contribuiria para a competitividade dos produtos nacionais no mercado internacional.

A quarta característica desejável do PGE brasileiro seria sua utilização como uma ferramenta de centralização sindical. No caso brasileiro isso seria feito por meio de um Conselho de Barganha Salarial responsável por determinar os reajustes do salário pago pelo PGE sob a mediação do Governo. Além do próprio Governo, este Conselho seria composto por membros das principais centrais sindicais, bem como pelas principais lideranças patronais e demais membros representativos interessados da sociedade. O reajuste salarial deveria ser negociado com base no passado recente e no crescimento da produtividade, de tal sorte que o reajuste dos demais salários saísse implícito do resultado desta barganha. Em caso de descumprimento do acordo negociado no conselho, o Governo teria ferramentas punitivas para desincentivar os pretensos desviantes.

Por fim, a quinta característica desejada do PGE brasileiro descrita neste texto foi a implementação por etapas. A primeira etapa deveria ser implementada imediatamente e contrataria a população em situação de vulnerabilidade social para trabalhar em projetos comunitários que já existam ou que possam ser criados rapidamente. As etapas posteriores deveriam ir ampliando o escopo do público-alvo conforme fosse construindo as instituições destacadas anteriormente, como o programa de treinamento e o conselho de barganha, por exemplo. Depois que as primeiras etapas tenham sido devidamente construídas e que o programa tenha feito as adaptações que se mostrarem necessárias, seu escopo deveria ir aumentando gradualmente até ganhar caráter universal, em que todos (as) que estejam aptos(as), prontos(as) e desejando trabalhar pelo salário mínimo vigente possam encontrar uma oportunidade de emprego. A implementação por etapas ajudaria na correção de dificuldades operacionais que eventualmente surjam, mas principalmente, forneceria o tempo necessário para que a estrutura de oferta vá se adaptando à nova estrutura de demanda que estiver sendo criada.

Com isso, o presente texto conclui sua contribuição de mapear os desafios que o PGE enfrentaria em uma economia periférica, como o Brasil. Longe de pretender esgotar as possibilidades de obstáculos que possam emergir, este trabalho procura levantar pontos para o debate ainda incipiente no Brasil. Obviamente outras características podem ser elencadas como desejáveis, como a harmonia entre os poderes, por exemplo. Para o programa dar certo, é desejável que executivo e legislativo planejem a implementação do PGE juntos e que incluam Estados e Municípios na

discussão. Enfim, pretendemos ter aberto a porta para o debate de forma que críticas e sugestões de pontos falhos ou a incluir deste trabalho serão muito bem-vindas para que possamos avançar na discussão e viabilizar um verdadeiro pleno emprego no Brasil.

Referências

- AIDAR, G.; BRAGA, J. Country-risk Premium in the Periphery and the International Financial Cycle 1999-2019. **Universidade Federal Fluminense**, Texto para Discussão, n.342, 2019.
- BASTIAN, Eduardo F.; SETTERFIELD, Mark. A simple analytical model of the adverse real effects of inflation. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 38, n. 4, p. 637-665, 2015.
- BASTIAN, Eduardo F.; SETTERFIELD, Mark. Nominal exchange rate shocks and inflation in an open economy: towards a structuralist inflation targeting agenda. **Cambridge Journal of Economics**, v. 44, n. 6, p. 1271-1299, 2020.
- BASTOS, Carlos; AIDAR, Gabriel. (2020). As limitações da política monetária. **Jornal dos Economistas**, Corecon-RJ, n.366, fevereiro, 2020.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta Anos de Pensamento na Cepal**: uma resenha. In: Cinquenta anos de pensamento na CEPAL-Rio de Janeiro: Record/CEPAL, 2000-v. 1, p. 13-68, 2000.
- BRAGA, J.; SERRANO, F. **Juros e Câmbio**: já temos problemas suficientes. Blog do Excedente, 2020. Disponível em : <http://www.excedente.org/blog/juros-e-cambio-ja-temos-problemas-suficientes/>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- CARNEIRO, Ricardo. As Falhas da Modern Monetary Theory (MMT). **Instituto de Economia da UNICAMP**, texto para discussão, n.403. 2021.
- CORNWALL, John; CORNWALL, W. **Capitalist Development in the Twentieth Century**. Cambridge Books, 2001.
- EHNTS, Dirk H; HOFGEN, Maurice. The job guarantee: full employment, price stability and social progress. **Society Register**, v. 3, n. 2, p. 49-65, 2019.
- EICHENGREEN, Barry. **Exorbitant Privilege**: The rise and fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System. Oxford University Press, 2011.
- FORSTATER, Mathew. The Job Guarantee and Municipal Confederalism: Exploring the national and local levels of program operation. In: Murray, M.J; Fostater, M. **Employment Guarantee Schemes**. Palgrave Macmillan, New York, 2013. p. 145-154.
- FREIRE, Débora; MONTENEGRO, R. L. G; RESENDE, Marco F. C; LIBÂNO, G. Atividade econômica e inovação na indústria brasileira: uma análise com dados em painel (2010-2016). **Brazilian Keynesian Review**, v. 6, n. 1, p. 15-37, 2020.
- GERIONI, Enzo Matono. **A macroeconomia do pleno emprego na periferia**. 2020. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/339390>. Acesso em: 02 Mar. 2021.
- GODIN, Antoine. Job guarantee: a structuralist perspective. **Revue de la Régulation**, n.16 2014.

- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=destaques>> acesso em: 08 Fev.2021.
- KABOUB, Fadhel. ELR-Led Economic Development: A Plan for Tunisia. **Levy Economics Institute of Bard College**, NYC-NY. Working Paper No. 499, 2007.
- KALECKI, Michal. Political Aspects of Full Employment. **Political Quarterly**. n.4, p.322-331, 1943.
- KRIESLER, Peter, HALEVI, Joseph, SETTERFIELD, Mark. Political Aspects of ‘Buffer Stock’ Employment: A Reconsideration. **The New School for Social Research**, NY. Working paper.09/2020. 2020.
- LAVOIE, Marc. Modern monetary theory and post-Keynesian economics. **Real-World Economics Review**, p. 97, 2019.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. A Influência do Salário Mínimo Sobre a Taxa de Salários no Brasil na Última Década. **Economia e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 263-292, 2015.
- MINSKY, Hyman P. “Address Presented at a Conference on "Labor and the War Against Poverty"” (1965). Hyman P. Minsky. Archive. Paper 271. http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/271
- _____. "Policy and Poverty, Part 1". Hyman P. Minsky Archive. Paper 8. **Levy Institute of Bard College**. 1969a. Acesso em : 02/01/2019. Disponível em: http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/8
- _____. "Policy and Poverty, Part 2". Hyman P. Minsky Archive. Paper 9. **Levy Institute of Bard College**. 1969b. Acesso em : 02/01/2019. Disponível em: http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/9
- _____. "Policy and Poverty, Part 3". Hyman P. Minsky Archive. Paper 10. **Levy Institute of Bard College**. 1969c. Acesso em : 02/01/2019. Disponível em: http://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/10.
- _____. **Stabilizing an Unstable Economy**. New Haven (CT): Yale University Press. 1986.
- MITCHELL, William F.; MOSLER, Warren B. Fiscal policy and the Job Guarantee. **Australian National University**. Discussion paper, n.441. 2001.
- NERSISYAN, Yeva; WRAY, L. Randall. How to Pay for the Green New Deal. **Levy Economics Institute**, Working Papers, n. 931, 2019.
- PERRATON, Jonathan. Social Corporatism and Capital Accumulation: The Fate of the Nordic Model. **Intereconomics**, v. 53, n. 4, p. 196-201, 2018.
- PIORE, Michael J. Unemployment and inflation: an alternative view. **Challenge**, v. 21, n. 2, p. 24-32, 1978, DOI: 10.1080/05775132.1978.11470418.
- PRATES, Daniela. Beyond Modern Money Theory: A Post-Keynesian approach to the currency hierarchy, monetary sovereignty, and policy space. **Review of Keynesian Economics**, v. 8, n. 4, p. 494-511, 2020.
- ROSSI, Pedro. **Taxa de Câmbio e Política Cambial no Brasil: Teoria, institucionalidade, papel da arbitragem e da especulação**. Editora FGV, 2016.

- SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Editora Record, 2002.
- SERRANO, Franklin; PIMENTEL, Kaio. Será que “Acabou o Dinheiro”? Financiamento do gasto público e taxas de juros num país de moeda soberana. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 21, n. 2, 2016.
- SETTERFIELD, M. Is inflation targeting compatible with Post Keynesian economics?, **Journal of Post Keynesian Economics**, vol. 28, issue 4, pp. 653-671, 2006
- SUNKEL, Osvaldo. La Inflación Chilena: un enfoque heterodoxo. **El Trimestre Económico**, v. 25, n. 100 (4, p. 570-599, 1958.
- TAVARES, Maria da Conceição. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 5, n. 2, 1985.
- TCHERNEVA, Pavlina R. Beyond full employment: What Argentina’s Plan Jefes can teach us about the employer of last resort. In: **Employment Guarantee Schemes**. Palgrave Macmillan, New York, 2013. p. 79-102.
- _____. The job guarantee: Design, jobs, and implementation. **Levy Economics Institute of Bard College**, Working Papers Series n.902, 2018.
- _____. **The Case for a Job Guarantee**. Polity Press, Cambridge-UK. 2020.
- VERNENGO, Matías; CALDENTEY, Esteban Pérez. Modern Money Theory (MMT) in the Tropics: Functional Finance in Developing Countries. **Political Economy Research Institute**, Working Paper, n.495, 2019
- WRAY, L. Randall. Government as employer of last resort: full employment without inflation. **Levy Economics Institute of Bard College**. Working Paper n. 2013,1997.
- _____. **Modern Money Theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems**. Palgrave Macmillan, 2015.
- WRAY, L. R., DANTAS, F., FULLWILER, S., TCHERNEVA, P. R., KELTON, S. A. Public Service Employment: A path to full employment. Research Project Report. Annandale-on-Hudson, NY: **Levy Economics Institute of Bard College**, April, 2018.