

Policy Note n. 1

Reflexões preliminares sobre um Programa de Garantia de Empregos para o Brasil

13 de junho de 2021

Caio Vilella
Daniel Conceição

Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento:

Presidência:

Simone Deos, Presidente do Conselho Técnico-Científico;
Daniel Conceição, Presidente da Diretoria Executiva;
Glauca Campregher, Vice-Presidente da Diretoria Executiva.

Diretoria Executiva:

Fabiano Dalto, Diretor de Pesquisas;
Samuel Braun, Diretor Executivo;
Caio Vilella, Diretor de Projetos;
André Doneux, Diretor de Comunicação;
David Deccache, Diretor Financeiro.

Conselho Técnico-Científico

Ricardo Lodi • Antonio José de Almeida Meirelles • Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos • Carlos Henrique Vasconcellos Horn • Larry Randall Wray • William Francis Mitchell • Xinhua Liu • Fadhel Kaboub • Yeva Nersisyan • Flávia Dantas • James Juniper • Pavlina Tcherneva • Bruno Sobral • Antonio Correia de Lacerda • Caetano Penna • Paulo Gala • Márcio Gimene • Pedro Rossi • Adriana Nunes Ferreira • Marco Antonio Rocha • Julio Cesar de Aguiar • Fernando Maccari Lara • Pedro Paulo Zahluth Bastos • Franklin Leon Peres Serrano • André de Melo Modenesi • Paulo Kliass • Fernanda Ultremare • José Carlos de Assis • Isabela Prado Callegari • Kaio Sousa Mascarenhas Pimentel • João Sicsù • Ricardo Summa • Gustavo Antônio Galvão dos Santos • Guilherme Esteves Galvão Lopes • Felipe Calabrez • Renata Lins • Luiz Gonzaga Belluzzo • Olivia Bullio Mattos.

Resumo:

Os ciclos econômicos de origem externa e interna somados às desigualdades reproduzidas pelo mercado de trabalho requerem políticas contínuas que não só conduzam o mercado de trabalho para o pleno emprego, mas que o regulem neste nível. Esta nota apresenta uma proposta de política baseada na literatura do economista Hyman Minsky, que consiste na implementação de um Programa de Garantia de Empregos. O argumento central do trabalho consiste em apontar o programa como um instrumento para se planejar a estabilidade econômica e direcionar a utilização de recursos para áreas estratégicas ao combate da desigualdade no mercado de trabalho.

Palavras-chave:

Programa de Garantia de Empregos, Mercado de Trabalho, Ciclos Econômicos, Hyman Minsky.

Sugestão para Citação:

VILELLA, Caio; CONCEIÇÃO, Daniel. **Reflexões preliminares sobre um Programa de Garantia de Empregos para o Brasil**. Instituto de Finanças Funcionais para o Desenvolvimento (IFFD). Policy Note n. 1. Brasil, junho de 2021.

Policy Note n.1 – Reflexões preliminares sobre um Programa de Garantia de Empregos para o Brasil

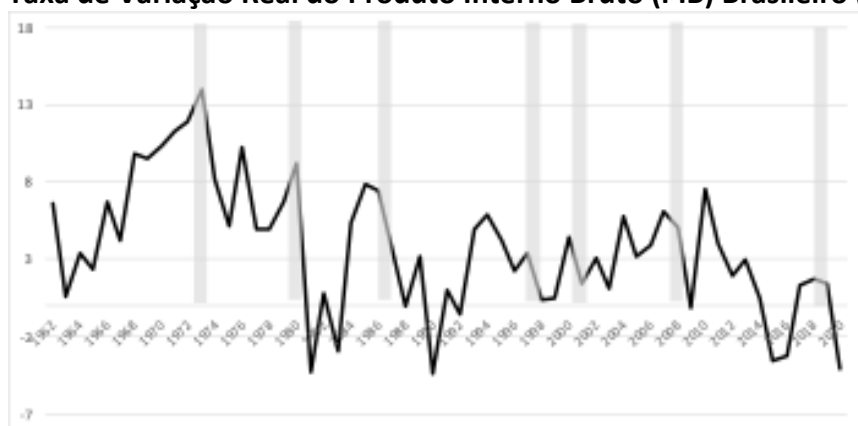
Caio Vilella e Daniel Conceição

Esta nota tem por objetivo apontar algumas disfuncionalidades do mercado de trabalho brasileiro que justificam a adoção de um programa público de garantia de empregos. Será argumentado que o combate ao desemprego brasileiro exige mais do que controlar uma variável macroagregada (taxa de desemprego). Fundamentalmente, é preciso entender as atuais disfuncionalidades no mercado de trabalho brasileiro para que o aumento no nível de emprego esteja acompanhado de outros efeitos desejáveis para a sociedade brasileira. Argumentamos nesta nota que as disfuncionalidades do mercado de trabalho brasileiro tornam um Programa de Garantia de Empregos uma ferramenta especialmente poderosa para se atingir um pleno emprego mais igualitário.

O Desemprego no Brasil

A literatura de Economia Política Internacional diferencia qualitativamente países localizados em regiões preteridas pela geopolítica internacional, como é o caso de Brasil, Argentina, México, África do Sul, Índia e tantos outros países que receberam a alcunha de “Periféricos”¹. O diferencial que nos importa ressaltar aqui é o fato de a nossa inserção periférica no Sistema Monetário Internacional amplificar os impactos econômicos domésticos de ciclos internacionais sobre os quais não possuímos qualquer controle. Isto faz com que a nossa trajetória econômica enfrente um caminho de forte instabilidade, como pode ser constatado no gráfico 1. As colunas cinza ressaltam choques internacionais mais relevantes².

Gráfico 1 – Taxa de Variação Real do Produto Interno Bruto (PIB) Brasileiro (1962-2020).



Fonte: BCB elaboração própria do autor

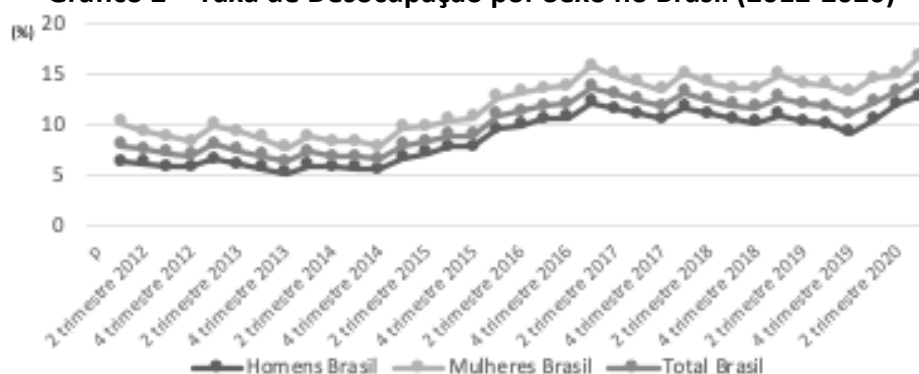
¹ Para aprofundamento no tema ver Fiori (2015).

² Em ordem cronológica temos representados o primeiro choque do petróleo, choque de juros do Volcker, crise financeira japonesa de 1987, crise asiática do final dos anos 1990, bolha da “dotcom” americana, Grande Crise Financeira Global e a crise da COVID-19.

Esta alta volatilidade do produto interno implica em efeitos significativos sobre emprego e renda para os brasileiros mais vulneráveis. Se por um lado é verdade que a política fiscal tradicional poderia ser utilizada para mitigar estes impactos recessivos, por outro, o tempo de resposta para acionar mais gastos e as barreiras políticas existentes constituem entraves significativos até que as medidas adotadas (se adotadas) possam surtir efeito sobre produto e emprego. Assim, o primeiro desafio destacado seria conduzir o mercado de trabalho para o pleno emprego e mantê-lo nesta situação.

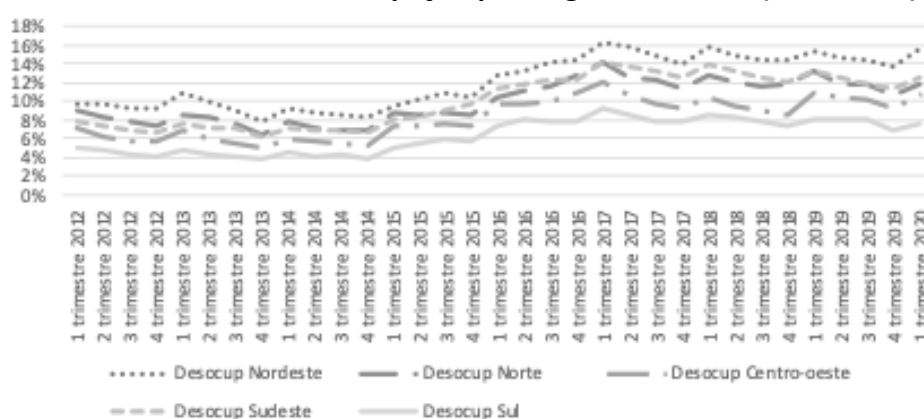
Para além de conduzir o mercado de trabalho para o pleno emprego, precisamos nos perguntar que tipo de pleno emprego queremos produzir. O mercado de trabalho brasileiro tal como está estruturado constitui-se em um reproduzidor interno das desigualdades socioeconômicas brasileiras. Os gráficos dois e três mostram como as taxas de desocupação diferem estruturalmente entre gêneros e regiões.

Gráfico 2 – Taxa de Desocupação por Sexo no Brasil (2012-2020)



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

Gráfico 3 – Taxa de Desocupação por Região Brasileira (2012-2020)



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

Os dados mostram que as desigualdades socioeconômicas brasileiras são reproduzidas pelo mercado de trabalho brasileiro. Tendo 2019 como uma fotografia da realidade, o IBGE (2020) 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%. Homens de cor branca na mesma situação possuem 93% de taxa de ocupação enquanto os negros em situação idêntica, 71%. 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. Estes dados sugerem que as mulheres menos remuneradas não conseguem arcar com os custos de creches ou casas de repouso para idosos, fato que eleva sua jornada de trabalho não remunerada e afeta diretamente seu desempenho no mercado de trabalho, retroalimentando sua inserção desprivilegiada³. Isto explicaria a trajetória intermitente deste grupo no mercado de trabalho, por exemplo.

Diferente do que poderiam argumentar as análises tradicionais baseadas na existência de uma suposta “taxa natural de desemprego”, estas pessoas não são preteridas no mercado de trabalho por falta de qualificação ou educação. Os dados do IBGE (2020) mostram que para brasileiros com ensino superior acima de 25 anos, 15,1% dos homens estavam desocupados em 2019, enquanto para mulheres em situação idêntica este número era de 19,4%. Este desemprego custa bilhões de reais em produto desperdiçado e capacidade laboral desaproveitada⁴. No Brasil, manter este mercado de trabalho em pleno emprego por meio de políticas fiscais tradicionais continuaria reproduzindo estas desigualdades e nos levaria a uma série de consequências nefastas. Por outro lado, o desemprego intensifica ainda mais as desigualdades socioeconômicas ao reforçar mecanismos sexistas e racistas do mercado de trabalho brasileiro.

Podemos, assim, estabelecer dois objetivos básicos para a gestão macroeconômica. O primeiro é conduzir e manter o mercado de trabalho no nível de pleno emprego. O segundo é regular o mercado de trabalho de modo a eliminar ineficiências e injustiças que sejam persistentes mesmo na situação de pleno emprego. Para cumprir ambos os objetivos, temos que ir além do receituário tradicional de política fiscal ativa. Uma alternativa capaz de perseguir ambos os objetivos ao mesmo tempo seria o que alguns autores chamam de Estoque Regulador de Empregos, Empregador de Última Instância e que esta nota chamará de Programa de Garantia de Empregos.

O Programa de Garantia de Empregos

O Programa de Garantia de Empregos consiste em um programa público que ofereça um emprego com salário decente e treinamento adequado para todas(os) que estejam aptas(os), prontas(os) e desejando trabalhar pelo salário-mínimo vigente. Esta proposta vem sendo discutida na academia desde os anos 1940, tendo sua principal base teórica formulada por Hyman P. Minsky⁵ e desenvolvida por Randall Wray, Pavlina Tcherneva, entre outros⁶. A teoria econômica atual sugere que a melhor formulação deste programa seria de maneira descentralizada, em que o trabalhador desempregado se inscreveria em um centro local de emprego para conseguir uma ocupação em região ao redor de sua moradia e teria seu ordenado pago pelo Tesouro Nacional.

Começando de trás para frente, os recursos financeiros referentes aos direitos trabalhistas (salário mais benefícios) seriam integralmente oriundos da União. A ideia é fazer com que o gasto público aumente instantaneamente com o início do ciclo recessivo, absorvendo a mão de obra desligada do setor

³ Isso quando conseguem se inserir no mercado de trabalho, pois como dados do IBGE mostram, 50,3% das mães pretas e pardas com filhos até 3 anos não conseguem emprego.

⁴ Vilella et al (2020) assumem algumas hipóteses quanto ao nível de produto e produtividade para computar uma perda mensal média de 2,3% a 3,8% do PIB para o período 2012-2020.

⁵ Vale mencionar que Minsky ficou famoso no mercado financeiro por sua Hipótese da Instabilidade Financeira que explicou os fundamentos das crises financeiras e foi vastamente utilizada para interpretar a Grande Crise Financeira Global de 2008, que ficou apelidada como “momento Minsky”.

⁶ Os trabalhos dos autores sobre o tema podem ser consultados em Wray (1997) e Tcherneva (2020).

privado, e mitigando os efeitos sobre a demanda agregada. Este mecanismo reduzirá os efeitos dos ciclos econômicos sobre a parcela mais vulnerável da sociedade, dando tempo para que o Governo acione seus instrumentos fiscais para restabelecer o nível de demanda compatível com o crescimento saudável da economia. Quando a política fiscal recolocar a economia numa trajetória de crescimento e as empresas privadas voltarem a ampliar sua produção e emprego, a mão de obra migrará do bolsão de empregos públicos para os empregos privados, reduzindo gradativamente os gastos públicos com o programa de garantia de empregos. Assim, o aumento na demanda privada será compensado pela redução nos gastos públicos evitando que a demanda agregada se torne inflacionariamente incompatível com a oferta agregada.

Para garantir o pleno emprego com estabilidade de preços seria necessário mediar o conflito distributivo e, para isso, seria desejável que um programa de garantia de emprego viesse acompanhado da criação de um conselho nacional de barganha. Este conselho seria composto por sindicatos patronais, sindicatos trabalhistas e representantes de classes para discutir a distribuição do excedente social perante a mediação Estatal. Neste conselho seriam considerados os ganhos de produtividade do período e as negociações anteriores para determinar o reajuste salarial praticado no programa, que serviria de “farol” para os reajustes salariais negociados pelos demais sindicatos. Além disso, um programa de capacitação constitui parte fulcral do Programa de Garantia de Empregos e visa qualificar o trabalhador durante seu período afastado do setor privado. Esta medida tem por objetivo atacar um fenômeno conhecido como histerese do desemprego, em que os trabalhadores que perdem o emprego no início do processo de demissões tendem a perder qualificação relativamente àquele que permaneceu empregado, o que torna a competição entre eles desigual.

Outro ponto importante para garantir a estabilidade do nível de preços é a implementação do programa por etapas. A primeira etapa do programa deve ser destinada ao atendimento daqueles em situação de insegurança alimentar e utilizar estruturas públicas e da sociedade civil já em existência para alocar a mão de obra participante no programa. Conforme as instituições citadas acima fossem sendo desenhadas e eventuais falhas fossem corrigidas, o programa poderia ir avançando pelas etapas de implementação, ampliando cada vez mais o público-alvo. Conforme mais pessoas sejam absorvidas pelo programa, mais a demanda agregada irá estimular o emprego privado de tal forma que o pleno emprego pode ser atingido antes que todas as etapas inicialmente planejadas sejam completas. Caso isso aconteça, o governo verá o número de saída e entrada de trabalhadores no programa se equilibrando. Não é possível afirmar a priori um número ótimo de etapas, mas o mais importante é que após a implementação da última etapa, o programa esteja disponível para todas as pessoas que estejam aptas, prontas e desejando trabalhar pelo salário-mínimo vigente.

Até aqui, discutimos como superar o primeiro desafio de eliminar o desemprego involuntário de trabalhadores. Agora é importante discutir o tipo de emprego gerado pelo programa. Os centros locais de emprego serão compostos por membros da comunidade local e serão responsáveis por elencar as prioridades da comunidade a qual respondem. A mão de obra deverá ser destinada para atender as necessidades locais de acordo com as características do trabalhador e considerando as diretrizes gerais. Estas diretrizes visam gerar serviços para a comunidade local tais como cuidados de crianças, cuidados de idosos⁷, reparos de pequenas infraestruturas, saneamento básico, vigilância de espaços públicos (inclusive florestas e áreas de proteção ambiental), aulas de reforço escolar, atividades culturais e esportivas, produção de alimentos orgânicos e agricultura familiar, reflorestamento e atividades de mitigação de danos ambientais entre outras.

⁷ Ambos os cuidados (crianças e idosos) poderão se aproveitar de estruturas já existentes na própria sociedade como creches, organizações sem fins lucrativos etc.

Mais do que remuneração pecuniária, os serviços ofertados pelo programa ajudarão a reduzir a jornada de trabalho não remunerada mencionada na seção anterior, fato que reduzirá as desigualdades existentes no mercado de trabalho. Com o avanço do programa, é possível pensar em desdobramentos que incorporem bolsões de emprego para propósitos específicos como obras de infraestrutura que poderiam ser acionados em momentos específicos, mas requereriam maior coordenação entre diversos centros locais de emprego. Assim, além de ser uma fonte de renda, o Programa de Garantia de Empregos seria uma fonte de prestação de serviços comunitários, que antes eram quase exclusivamente obtidos pelos trabalhadores bem remunerados. Isso fará não apenas que os segmentos preteridos do mercado de trabalho possam esperar uma oportunidade decente, enquanto trabalham para o Programa, mas que estes segmentos possam competir com o outro segmento de maneira menos desigual.

A esta altura cabe retornar à vulnerabilidade externa mencionada no início desta nota. Do ponto de vista do Balanço Comercial, é importante que as diretrizes do programa orientem os centros locais, a partir de estudos econômicos, a direcionar a mão de obra para produção de bens e serviços de baixo conteúdo importado. Já do ponto de vista da conta capital e financeira, é desejável que a legislação que implementar o programa o proteja através da implementação de controles de capital devidamente produzidos sob a legitimidade de estudos científicos conduzidos por especialistas na área. Além do mais, é fortemente recomendável, quando possível, o acúmulo de reservas internacionais para serem utilizadas no sentido de absorver choques cambiais abruptos, evitando assim, a propagação de seus efeitos deletérios sobre preços.

Por último, vale ressaltar que em um mundo ideal o Programa de Garantia de Emprego e a Renda Básica Cidadã coexistiriam. Para aqueles que não queiram ou não possam trabalhar, a renda básica forneceria os meios financeiros mínimo para uma sobrevivência digna. Já para aqueles que desejam trabalhar e estão habituados a ouvir respostas negativas do setor privado, o Programa de Garantia de Empregos lhes oferece mais do que uma renda, oferece também uma oportunidade de contribuir com seus serviços para melhorar a qualidade de vida de sua comunidade, fato que além de melhorar a qualidade de vida dos empregados pelo setor privado, proporciona ao cidadão uma oportunidade de se reintegrar ao mercado de trabalho ao passo que contribui para o desenvolvimento regional e nacional.

Referências

- FIORI, José Luís. **História, Estratégia e Desenvolvimento: Para uma geopolítica do capitalismo**. Boitempo Editorial, 2015.
- 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 fevereiro 2021.
- TCHERNEVA, P. **The Case for a Job Guarantee**. Polity Press, Cambridge-UK. 2020.
- VILELLA, C; CONCEIÇÃO, D; DECCACHE, D; DALTO, F. **Por um Programa de Garantia de Empregos no Brasil**. Le Monde Diplomatique Brasil, 21 de Julho de 2020. Acervo online. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/por-um-programa-de-garantia-de-empregos-no-brasil/>> acesso em: 08 fevereiro 2021.
- WRAY, L. Randall. **Government as employer of last resort: full employment without inflation**. Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper n. 2013, 1997.



INSTITUTO DE FINANÇAS
FUNCIONAIS PARA O
DESENVOLVIMENTO

 iffdbrasil.org

 [@IFFDoficial](https://www.facebook.com/IFFDoficial)

 [@Iffd_Brasil](https://twitter.com/Iffd_Brasil)

 [/IFFDBrasil](https://www.youtube.com/IFFDBrasil)

 contato@iffdbrasil.org