

GUILHERME DA ROCHA BEZERRA COSTA

**O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA:
UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS FINANÇAS FUNCIONAIS**



ARARAQUARA – S.P.

2009

GUILHERME DA ROCHA BEZERRA COSTA

**O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA:
UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS FINANÇAS FUNCIONAIS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Strachman

Bolsa: CAPES

Araraquara – S.P.

2009

Costa, Guilherme da Rocha Bezerra

O Estado como empregador de última instância: uma abordagem a partir das finanças funcionais / Guilherme da Rocha Bezerra Costa – 2009

112 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara
Orientador: Eduardo Strachman

1. Lerner, Abba Ptachya, 1903-1982. 2. Dívida pública.
3. Finanças públicas. 4. Finanças funcionais. 5. Pleno emprego
6. Empregador de última instância. I. Título.

GUILHERME DA ROCHA BEZERRA COSTA

O ESTADO COMO EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA: UMA ABORDAGEM A PARTIR DAS FINANÇAS FUNCIONAIS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Strachman

Bolsa: CAPES

Data da defesa: 16/10/2009

MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Eduardo Strachman
Fclar – UNESP

Membro Titular: Prof. Dr. Eduardo Matarazzo Suplicy
FGV – SP

Membro Titular: Prof. Dr. Enéas Gonçalves de Carvalho
Fclar – UNESP

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Aos meus pais,
Walter e Aster.

Agradecimentos

A Deus, pois sem Ele nada seria possível

À minha família, pelo incentivo e apoio irrestrito, em especial às minhas tias, Amaurile, Auristela e Francisquinha, pelos insumos investidos na minha formação acadêmica.

Aos meus amigos de todos os recantos que sempre me apoiaram, em especial ao(s) amigo(s) Eduardo Cação Jr., Cezar Eduardo Gonçalves, Guilherme Wendler Alves, André de Britto Obladen e Felipe Maschio.

Aos meus colegas de mestrado, em especial a Alex Nery Caetité, pelas revisões, sugestões e muita conversa; a André Cutrim Carvalho e; a Lorena Zardo Trindade, que de colegas passaram a amigos.

À Banca de Qualificação, nas pessoas do Prof. Dr. Cláudio Dedecca, da Unicamp, e do Prof. Dr. Marcelo Silva Pinho, da UFSCar, que com suas críticas e sugestões viabilizaram a condução deste trabalho.

À UNESP, pelo apoio institucional e pelas facilidades oferecidas e aos demais professores da instituição por terem compartilhado seus conhecimentos.

Aos funcionários da pós, que em todos os momentos foram extremamente prestativos nas minhas solicitações, em especial à Cristina.

À CAPES, que viabilizou o meu mestrado.

E, finalmente, e de uma maneira muito especial, parafraseando Newton, “se hoje enxergo mais longe, é por ter subido nos ombros de gigantes”, sendo um desses gigantes, meu orientador e amigo Prof. Eduardo Strachman, pois sem seu saber, paciência e dedicação essa dissertação não teria chegado a bom termo.

A todos vocês, que de uma forma ou outra me ajudaram a concluir o meu mestrado os meus mais sinceros agradecimentos.

Uma lista não exaustiva de acordos internacionais e proclamações que reconhecem o direito ao trabalho, ou seus substitutos equivalentes, inclui: Artigo 55 e 56 da Carta Régia das Nações Unidas; Artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos; Artigos 6-8 do Tratado Internacional de Economia, Direitos Sociais e Culturais; Artigos 1-6 da Carta Régia Social Européia; Artigo 14 da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; Artigo 15 da Carta Régia sobre os Direitos Humanos das Pessoas Africanas; Artigo 29-32 da Carta Régia dos Direitos Humanos Árabes; e Convenções 15 e 122 da Organização Internacional do Trabalho.

Resumo

O (des)emprego é tema de estudo e de políticas econômicas, em todas as vertentes ideológicas. Nas Finanças Funcionais não é diferente. O presente trabalho detalha o funcionamento de uma economia operando com as ferramentas apresentadas por Abba Lerner, quando trata das Finanças Funcionais, apoiada na abordagem da moeda cartalista (moeda guiada por tributos). Apresenta, também, trabalhos teóricos e empíricos que aprofundam as análises de Abba Lerner, dentre eles, os trabalhos de Randall Wray, Hyman Minsky e os estudos de caso do *Jefes de Hogar* argentino e do *National Rural Employment Guarantee Act* indiano. Expõe ainda, sucintamente, o programa de Renda Mínima brasileiro, a contrapartida/alternativa nacional ao programa Empregador de Última Instância.

Palavras chave: Pleno Emprego. Finanças Funcionais. Dívida Pública. Abba Lerner. Finanças Públicas. Empregador de Última Instância.

Abstract

The (un)employment is a subject of study and of economic policies, in all ideological trends. With Functional Finance it is not different. This dissertation details the functioning of an economy operating with the tools provided by Abba Lerner, when he treats Functional Finance, supported by the Chartalist approach of money (money driven by taxes). It also presents theoretical and empirical works to deepen the analysis of Abba Lerner, among them, the works of Randall Wray and Hyman Minsky, the case studies of the Argentinean *Jefes de Hogar* and the National Rural Employment Guarantee Act in India. Lastly, the dissertation outlines the Basic Income Guarantee in Brazil, the national alternative to the Employer of Last Resort programme.

Keywords: Full Employment. Functional Finance. Public Debt. Abba Lerner. Public Finance. Employer of Last Resort.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Dívida Governamental, Déficit e PIB.....	44
Tabela 2 - Taxa de Desemprego Oficial da Tunísia (em %).	74
Tabela 3 - Estimativa do Programa EUI para a Tunísia.....	78
Tabela 4 - Extrapolação da Atratividade do Programa EUI para a Tunísia.	78
Tabela 5 - Declínio na Indigência e Pobreza dos Beneficiários do <i>Jefes</i>	82
Tabela 6 - Tipos de Projetos para a Comunidade	83
Tabela 7 - Alguns Indicadores Sociais e Econômicos da Argentina.	85
Tabela 8 - IPC Indiano.	90
Tabela 9 - Cálculo do valor do Benefício do Bolsa Família para Famílias com Renda Mensal de até R\$ 69,00 por pessoa.....	92
Tabela 10 - Cálculo do Valor do Benefício do Bolsa Família para Famílias com renda mensal entre R\$ 69,01 e R\$ 137,00 por pessoa.....	93
Tabela 11 - Dados Sobre a População e Desemprego.	94
Tabela 12 - Capital Fixo - Formação Bruta (R\$) e Taxa de Investimento - (% PIB) à preços correntes.	95
Tabela 13 - Despesa Total em Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV - em R\$ milhões)	95
Tabela 14 - Dados Sobre Pessoas Pobres e Indigentes no Brasil.	96
Tabela 15 - PIB, PIB per capita e Deflator Implícito (2001-2006).	97
Tabela 16 - População Ocupada com 10 anos ou mais em Detalhes (milhares).	98
Tabela 17 - Recorte da População Ocupada com 10 anos ou mais para o Setor Rural (milhares).	99
Tabela 18 - Faixas de Horas de Trabalho Semanal da População com 10 ou mais anos de Idade (milhares).	100
Tabela 19 - Coeficiente de GINI da Distribuição de Renda Mensal da População com 10 ou mais Anos de Idade.....	101
Tabela 20 - População Ocupada com 10 ou mais anos por Setor (em % do total).	101
Tabela 21 - Anuário Estatístico RAIS, nº de Pessoas com Carteira de Trabalho Assinada por Setor da Economia.	102

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução da Taxa de Desemprego como uma Percentagem da População Economicamente Ativa (1974-2006).	85
Gráfico 2 - Evolução do Emprego Formal na Argentina (Agosto-01 = 100).	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relação das Variáveis em Finanças Funcionais.	35
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	19
1.1 – A Abordagem da Moeda Cartalista	19
1.2 – Introdução às Finanças Funcionais	27
1.2.1 – As variáveis das Finanças Funcionais.....	30
1.3 – Finanças Funcionais	36
1.3.1 – Detalhes sobre Finanças Funcionais	40
1.3.2 – Finanças Funcionais e a Dívida Pública.	42
1.3.3 – O Resto do Mundo	46
1.4 – Considerações Finais	47
2 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA ÀS POLÍTICAS DE PLENO EMPREGO	49
2.1 – Empregador de Última Instância (EUI) - L. Randall Wray (1998).....	49
2.1.1 – O Programa Empregador de Última Instância (EUI) e o Déficit Público.....	52
2.1.2 – O Programa Empregador de Última Instância (EUI) e a Inflação.	56
2.1.3 – Considerações Finais	61
2.2 – Uma Agenda de Reforma - Hyman Minsky (1986).....	62
2.2.1 – Governo Grande	65
2.2.2 – Estratégia de Emprego.....	66
2.2.3 – Reforma Financeira	69
2.2.4 – Poder de Mercado.....	71
3 – ALGUMAS PROPOSTAS EMPÍRICAS DE PLENO EMPREGO: 2002-2009	73
3.1 – A Proposta de EUI para a Tunísia - Fadhel Kaboub (2007)	74
3.2 – Jefes y Jefas de Hogar Desocupados – Argentina (2002)	80
3.3 – National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) – Índia (2005)	87
3.4 – O Brasil e a Escolha da Renda Mínima (RM).	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA	108

Introdução

O emprego é uma variável macroeconômica fundamental para o bom funcionamento de uma economia e de uma sociedade moderna. O estudo desta variável pela ciência econômica é antigo, passando pelo mercantilismo, pela fisiocracia, por Adam Smith, Ricardo e Marx, entre outros, ainda nos séculos XVIII e XIX. Atualmente, quando falamos em emprego, estamos nos referindo, normalmente, às idéias do início do século XX, como os estudos de Keynes, por exemplo.

Na *Teoria Geral*, podemos encontrar importantes noções e conceitos sobre o emprego como, por exemplo, “o volume do emprego depende do nível de receita que os empresários esperam receber da correspondente produção. Os empresários, pois, esforçam-se por fixar o volume de emprego ao nível em que esperam maximizar a diferença entre a receita e o custo dos fatores” (Keynes, 1936, p. 60). Em outra passagem Keynes (1936, p. 63) resume sua teoria do emprego em oito pontos/passagens-chave, destacando três variáveis como as mais importantes, as quais definem o volume de emprego: a função da Oferta Agregada, a Propensão a Consumir, e o montante do Investimento.

No presente trabalho, o emprego será estudado sobretudo através da contribuição de Abba P. Lerner (1903-1982), um economista que seguiu os conceitos de Keynes, no que se refere ao nível de intervenção governamental na economia necessário para um bom funcionamento desta. Lerner aprofunda muito dos debates trazidos à tona por Keynes (1936).

O mundo que recentemente entrou em crise, por muito tempo teve como diretriz econômica o uso intenso das ferramentas ortodoxas de condução macroeconômica: baixo intervencionismo governamental, orçamento equilibrado e política monetária direcionada para as metas inflacionárias, como bem salientado por Petiffor (2008) e muitos outros. Esse cenário implica dizer que, no geral, temos baixo gasto governamental e taxas de juros mais elevadas do que em um cenário com políticas (pós-)keynesianas.

Em sentido totalmente oposto a esta visão ortodoxa, Lerner apresenta um ferramental teórico para alcançar o nível de Pleno Emprego, almejado, ao menos em tese, por todas as escolas de pensamento econômico. Seu diferencial está na forma de alcançar tal patamar de

atividade econômica, ou seja, através dos Gastos Públicos¹ e de políticas monetárias corretas. Portanto, não só o Gasto Público deve ser aumentado na visão de Lerner. A utilidade da taxa de juros também muda. Não servirá apenas para manter estável o preço da moeda. Lerner postula a relevância das Finanças Funcionais não somente para combater crises, como muitos a aceitam, mas sim para ser uma política perene.

Neste sentido, vale lembrar as recentes palavras de Stiglitz (2003, p. 301 e 306) que nos diz da “importância de se manter a economia tão próxima quanto possível do pleno emprego; o desemprego representa a falha mais dramática dos mercados, um desperdício de nosso recurso mais valioso. É uma responsabilidade fundamental do governo manter o pleno emprego (...) e, o que é mais importante, a adoção de políticas macroeconômicas que sustentem o pleno emprego”.

O estudo do emprego se justificaria *per se*, mas, mais ainda, quando analisamos o seu antagonista, o desemprego, o qual, nas palavras de Stiglitz “representa a falha mais dramática dos mercados” e se tornou um mal universal. Muitas nações procuram combatê-lo, poucas com sucesso. Atualmente, segundo Wray (1998), Mitchell (1998), Lesbaupin (2004), Pochmann e Moretto (2004), Cardoso (2006) e outros, o objetivo principal das políticas fiscal e monetária é o controle da inflação, utilizando o desemprego como um resíduo inevitável, ainda que indesejado, desta busca pela estabilização de preços: “[em 1982] a inflação é reduzida para um dígito na América do Norte, Inglaterra, e muitos outros países da Europa Ocidental (...) a vítima: (...) mais de 32 milhões de desempregados nas nações da OCDE, que foi muito maior do que se antecipou e há pouca esperança atualmente para a sua recuperação cedo” (Osberg, 1984, p. 111, *apud* Mitchell 1998, p. 2).

Agregado a isso, Lesbaupin (2004) acrescenta que o desemprego é parcialmente explicado² pelas inovações tecnológicas nos países mais ricos e a baixa qualificação dos trabalhadores dos países pouco desenvolvidos. Desta forma o desemprego é justificado como um resultado do progresso. Noção similar se encontra em Wray (2006a). Mas, neste caso, o autor já explicita o real motivo do desemprego em uma alegoria com cachorros e ossos,

¹ Gastos Públicos bem direcionados, voltados para o desenvolvimento do país. Não faz parte do argumento de Lerner imprimir dinheiro pelo simples fato de imprimi-lo e esperar o crescimento/desenvolvimento econômico surgir. Ademais, a diferença neste sentido em relação a Keynes é a destinação do dinheiro. Enquanto para Keynes o gasto poderia ser aumentado, no limite (mas apenas teórico), de qualquer forma, para Lerner somente investimentos que gerem retornos para a sociedade além do efeito multiplicador, como forma de aquecer a demanda, são sugeridos. Isto porque, para Lerner, seu aparato de Finanças Funcionais é mais robusto para responder em favor da estabilidade econômica.

² Pela ortodoxia, na visão de Lesbaupin (2004).

através da qual ele demonstra que se existirem dez cachorros e enterrarmos nove ossos, não adianta treinarmos todos os cachorros até a exaustão, pois sempre haverá um cachorro sem osso. Ou melhor, decifrando a metáfora, sempre haverá alguém desempregado. Portanto, o desemprego toma forma porque existe uma maior demanda do que oferta de emprego, em consequência, sobretudo, como visto acima, pelo objetivo final da política macroeconômica corrente: baixa inflação.

O desemprego, portanto, não advém do progresso. Não é de responsabilidade do indivíduo. Não pode ser encarado como um resultado inevitável, algo deve e pode ser feito. Lerner propôs, como Keynes o fez, o aumento dos Gastos Públicos, principalmente os voltados para infra-estrutura, para combater este mal. Ou seja, o Investimento Público como uma forma de gerar emprego e, como objetivo final, o Pleno Emprego (Minsky 1986; Harvey 1988; Wray 1998; Mitchell 1998; Mosler 1998).

Aumentar o Gasto Público (ou mesmo Investimento Público) é quase sempre visto com ressalvas. Sendo assim, Lesbaupin (2004), analisou um período, 1945-1975,³ em que estes Gastos aumentaram em alguns países⁴. Neste caso, o emprego esteve sempre elevado, com taxa de desemprego abaixo de 3%. O autor compara este período com o subsequente (1975-1997), que teve baixo Gasto Público e, conjuntamente, taxas de desemprego cerca de três vezes maior nos países em questão, em comparação com o período anterior.

Unindo estas duas análises, desemprego e pleno emprego (através de Gastos Públicos), vale destacar, para atenuar as possíveis ressalvas, que

“[m]ais recentemente, o tema dos efeitos de longo-prazo de uma expansão fiscal foi retomado, no contexto da literatura pós-keynesiana de crescimento e distribuição de renda, por You & Dutt (1996). Esses autores apresentaram um modelo macrodinâmico pós-keynesiano no qual o consumo dos capitalistas depende não só dos lucros que os mesmos obtêm sobre o estoque de capital produtivo da economia como também da renda-juros obtida a partir dos títulos públicos que os mesmos mantêm nos seus portfólios. Nesse contexto, os autores mostram que se o multiplicador dos gastos do governo for suficientemente grande, então um aumento dos gastos do governo (como proporção do estoque de capital) irá resultar numa *redução* do endividamento público (como proporção do estoque de capital) no equilíbrio de longo-prazo e, dessa forma, num aumento do grau de utilização da capacidade produtiva e da taxa de acumulação de capital.” (Oreiro e Pereima-Neto 2006, p. 1)

³ Neste período, os Gastos aumentaram pela adoção de políticas Keynesianas. Ademais, apesar desta época compreender o pós II Guerra Mundial, os anos em questão são, não menos, de elevado Gasto Público.

⁴ Alemanha, Inglaterra, França, Espanha e Itália, analisados por Lesbaupin. Acrescento à lista, conforme retirado do trabalho de Mitchell (1998), Austrália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Finlândia, Japão, Holanda, Noruega e Suécia.

Mais adiante, Oreiro e Pereima-Neto (ibid, p. 3), afirmam que “o multiplicador fiscal de longo-prazo é maior do que o multiplicador fiscal de curto-prazo, ou seja, os efeitos de longo-prazo de uma expansão fiscal são maiores do que os efeitos de curto-prazo dessa mesma política. Como corolário desse resultado, segue-se que o efeito *crowding out* não é válido nem a curto nem a longo-prazo, ou seja, a política fiscal é plenamente eficaz no longo-prazo”⁵. Desta forma, fundamenta a proposta de Lerner, mostrando que qualquer efeito como equivalência Ricardiana não é automático, antes pelo contrário. É com a preocupação de responder às ressalvas existentes ao aumento do Gasto Público que Lerner propôs o aparato de Finanças Funcionais. É com este mesmo cuidado que, posteriormente, Minsky, Wray e outros, apresentaram seus estudos baseados nas Finanças Funcionais.

Assim, a motivação para um estudo sobre o emprego encontra-se na percepção corrente dos objetivos principais das políticas fiscal e monetária, as quais, para muitos, têm como finalidade principal o controle da inflação, utilizando o desemprego como um resultado inevitável, ainda que indesejado, desta busca pela estabilização de preços, a não ser que, no longo prazo, como supõe a teoria padrão das metas de inflação, baixa inflação e pleno emprego sejam possíveis simultaneamente, através das políticas econômicas atuais, via convergência de expectativas (Bernanke *et al.*, 1999). Partindo deste pressuposto, serão apresentadas teorias que oferecem soluções para mitigar os resultados indesejados das políticas econômicas correntemente adotadas, bem como criar novos objetivos macroeconômicos: pleno emprego sem inflação - tendo como resultado inevitável um orçamento (levemente) deficitário no curto prazo - mas que não inviabiliza, de forma alguma, a proposta apresentada, como será visto.

Já a estrutura da dissertação, além desta introdução, constitui-se de três capítulos e conclusão. O primeiro capítulo trará uma revisão dos fundamentos econômicos para que um programa que objetiva o pleno emprego possa funcionar. Isto será feito analisando o estudo das Finanças Funcionais, de Abba Lerner (1943, 1944, 1951) e a abordagem da moeda cartalista, principalmente por Knapp (1924), Lerner (1947, 1951), Wray (1998, 2000b) e Semenova (2007).

No segundo capítulo, será traçada a fundamentação teórica dos programas que visam o pleno emprego e que se baseiam, de uma forma ou de outra, nas Finanças Funcionais,

⁵ Vale destacar que os autores não defendem, explicitamente, uma política macroeconômica nos moldes de Lerner. O trabalho deles se destina principalmente a analisar o impacto da política fiscal, a necessidade do déficit público e o impacto disto na distribuição de renda.

apresentada no Capítulo 1. Isto será feito através dos estudos de Hyman Minsky (1986), em seu livro “*Stabilizing an Unstable Economy*”, e de Randall Wray (1998), em seu livro “Trabalho e Moeda Hoje”.

Já o terceiro capítulo traçará a evolução histórica de alguns programas que têm o pleno emprego como objetivo principal, a partir do século XXI, expondo suas linhas gerais. Serão analisados programas que se tornaram políticas públicas, como o *National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)* indiano e o programa argentino *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, bem como uma proposta de um programa para a Tunísia nos moldes apresentados no capítulo 2. Finalizando o capítulo, faz-se uma análise, não exaustiva, do programa Bolsa Família e do mercado de trabalho brasileiro, a fim de apresentar a proposta/alternativa nacional ao programa Empregador de Última Instância, qual seja, um programa de Renda Mínima, no Brasil.

Por fim, a conclusão trará uma revisão dos três capítulos, agregando e expondo ainda mais a interdependência entre eles. Além disto, trará uma reflexão da possibilidade de ter as Finanças Funcionais como base das políticas macroeconômicas vigente, objetivo da maioria dos autores analisados nesta dissertação. Com isto, espera-se demonstrar que a realidade atual da economia não precisa ser imutável em seu cerne. Mostrar que existem possibilidades macroeconômicas plausíveis de serem aplicadas, as quais podem gerar crescimento e desenvolvimento econômico sem criar instabilidades econômicas/sociais insustentáveis, mas antes pelo contrário, criando menos instabilidade do que as atuais políticas.

1 – Fundamentação Teórica

“A problem well defined is a problem half-solved” (John Dewey).

Este capítulo tem por finalidade fundamentar teoricamente o programa Empregador de Última Instância. Programa este que será delineado, em parte, a partir do trabalho de Randall Wray (1998) e dos demais autores citados no segundo capítulo, também sendo feita uma revisão histórica, no Capítulo 3, dos programas que tinham o Pleno Emprego⁶ como objetivo principal e final.

Inicialmente, explicar-se-á a abordagem cartalista do surgimento da moeda e o funcionamento das Finanças Funcionais, a partir de Abba Lerner (1943, 1944, 1947, 1951). Sobre Lerner e seu trabalho pode-se dizer, nas palavras de Colander (1984, p. 1574), que “foi um expositor de talento raro e nós devemos a ele muito de nosso entendimento lógico elementar da teoria de Keynes. Mas a lógica elementar de uma teoria nem sempre se traduz facilmente em política sensata. Lerner traduziu teoria diretamente em política e ao fazer isto adicionou *insight* tanto na teoria quanto na política”.

1.1 – A Abordagem da Moeda Cartalista

Existem diferentes formas de explicar a gênese da moeda e a sua incorporação pela sociedade. Hoje se sabe, como lembrado por Carvalho (2000, p. 2-4), que a moeda possui três funções, quais sejam: meio de pagamento; unidade de conta e reserva de valor. A abordagem tradicional afirma que a primeira função atribuída à moeda é a de meio de troca, contida na primeira função, mas também intimamente ligada à segunda função, a de medida de valor (unidade de conta). Ao substituir o escambo, isto é, a troca em espécie, a moeda teria adquirido o valor que lhe era arbitrariamente atribuído pelos mercadores e, depois, pelo Estado, em determinadas permutas de mercadorias.

⁶ Pleno Emprego, na acepção da palavra, conforme definida por Wray (1998), em que só existiriam desemprego voluntário e desemprego friccional de curtíssima duração.

Esta abordagem explicaria o surgimento da moeda: que advém da necessidade de facilitar a troca, ou seja, que destaca a função meio de pagamento como força motriz para o surgimento de um bem universalmente aceito para tal finalidade. Ao longo da história vários bens tiveram esta função: sal, fumo, açúcar, dentre outros, até chegar à adoção de metais preciosos, como ouro, prata e cobre.

Entretanto, esta crença não é unânime; Wray (1998, 2000b) e Semenova (2007), por exemplo, apontam falhas nela. Apoiados em evidências históricas,⁷ argumentam que, antes mesmo de existir um bem comumente aceito nas trocas, a compra e venda (comércio) era baseada no sistema de talhas⁸ ou similares, ou seja, à base de créditos e débitos, comprovadamente utilizados na época mesopotâmica (entre o período 4.000 a.C e 2.500 a.C.).

Além disto, a moeda metálica só surgiu 2000 anos após as talhas. Ademais, segundo Wray (1998, 2000b), os valores de face das antigas moedas de metal preciosos, mesmo as menos valiosas, eram muito elevados, deixando uma lacuna para se argumentar que não podem ter sido usadas no comércio diário. Um bom exemplo é a forma mais comum de *eletro*, uma das moedas mais antigas da história⁹, na qual uma unidade tinha o poder de compra de dez carneiros. Evidencia-se assim a pouca praticidade da moeda para o uso corriqueiro, tornando-se uma alternativa menos eficiente de troca em muitos casos, quais sejam, o de compra de bens diários, como comida e bebida. Tal fato contraria a definição que diz que a moeda surgiu para facilitar as trocas em geral.

Por isso, a abordagem da moeda cartalista não segue tal rumo, qual seja, a do surgimento da moeda para facilitar as trocas. A moeda, na visão cartalista, foi criada, originalmente, a fim de pagar tributos. “Já que a moeda não surge como uma mercadoria com características favoráveis, conducente para se tornar um meio de troca universal, tem que obter seu valor através de um mecanismo diferente. Moeda, como uma ‘criatura do Estado’ é a ‘coisa’ que é usada para liquidar obrigações tributárias para o Estado” (Semenova 2007, p. 3). Cabe ao Estado estabelecer o que aceita como pagamento de tributos e cobrá-lo da nação,

⁷ Para mais detalhes, cf. (Innes, 1913).

⁸ “Talha era um pedaço de madeira quadrada de aveleira, entalhada de tal maneira para indicar o montante da compra ou dívida, criada quando o comprador se tornou um devedor ao aceitar um bem ou serviço do vendedor que automaticamente se tornou credor.”(Innes, 1913) A talha era quebrada ao meio, para que cada agente participante da transação tivesse um comprovante deste acordo de dívida. Um dos mais antigos registros da utilização de talhas vem da Babilônia. (Wray, 1998, p. 61).

⁹ Surgiu no século VII a.C., na Lídea e consistia de uma liga de ouro e prata.

devendo os agentes econômicos obter o que o Estado aceita para o pagamento destes tributos, sendo desta forma a moeda é imbuída de valor¹⁰.

Esta percepção é corroborada pela análise anterior, na qual se afirmou que as talhas surgiram muito tempo antes da moeda e, assim, a economia já funcionava, ao menos em certas regiões, à base de créditos e débitos, com o pagamento de taxas e tributos entre estas¹¹. Desta forma a moeda não surgiu, nem teve o seu valor atribuído, para facilitar a troca, mas surgiu sim, com a finalidade de pagar tributos. Tendo seu valor estabelecido pelo tempo de trabalho necessário para arcar com o pagamento destes tributos.

Acredita-se, portanto, que a moeda surgiu para servir como incentivo a que determinadas quantidades de trabalho sejam destinadas ao Estado soberano, evitando-se a escravidão e estimulando um trabalho mais produtivo, a fim de reduzir a parcela relativa destinada ao Estado. Na verdade, então, estimulando o trabalho em prol do estado é que a moeda ganhou/ganha seu valor, através do número de horas de trabalho necessárias para se pagar tributos ao Estado (Semenova 2007, Wray 2000b).

A diferença de abordagens refere-se a como a moeda passa a ser aceita dentro da sociedade: enquanto na visão tradicional a moeda passa a ser aceita devido à função precípua de meio de pagamento, e assim, apenas como facilitadora de trocas entre agentes econômicos, a teoria da moeda cartalista busca mostrar que a moeda é aceita pelos agentes pela necessidade que estes têm de pagar obrigações com o Governo ou outros agentes, ou seja, estes têm a função unidade de conta como a genitora da moeda.

“O Estado moderno pode tornar moeda amplamente aceita qualquer coisa que escolher e estabelecer seu valor desconexo de qualquer bem, mesmo do tipo mais formal [...] se o Estado estiver disposto a aceitar a moeda proposta como meio de pagamento de tributos e outras obrigações, o truque esta feito. Todos aqueles que têm obrigações com o Estado estarão dispostos a aceitar pedaços de papel com os quais pode saldar as obrigações e todas as outras pessoas estarão dispostas a aceitar esses pedaços de papel, porque eles sabem que os pagadores de tributos, etc., irão aceitá-los, por sua vez” (Lerner 1947, p. 313).

Wray (2000b, p. 12) aprofunda esta passagem de Lerner ao afirmar que o valor real da moeda cartalista depende de quão difícil é obtê-la. Wray passa a explicar e justificar com esta frase a importância do Programa Empregador de Última Instância conjuntamente com o

¹⁰ Os tributos acabam por determinar quanto de trabalho é necessário para arcar com as exigências do governo.

¹¹ As talhas também eram utilizadas pelo Estado, tendo sido utilizadas para o pagamento de taxas e tributos.

ferramental de Finanças Funcionais¹², porque “se o estado simplesmente entregar HPM¹³, seu valor seria próximo a zero, já que qualquer um poderia pagar suas dívidas tributárias simplesmente pedindo HPM. Por outro lado, se o estado requer uma hora de trabalho duro para obter uma unidade de HPM, então esta unidade ‘valeria’ uma hora de trabalho duro”.

A evolução deste pensamento, a respeito da moeda cartalista, ao longo da história, pode ser visto através Wray (1998), que se baliza, fundamentalmente, em três autores: Smith, Friedrich Knapp e Keynes.

Smith, um autor do século XVIII, apontava, segundo Wray (1998, p. 41), que “se um papel moeda cujo resgate é incerto é aceito em pagamento de tributos e se não é emitido em excesso relativamente à obrigação tributária, então ele pode não se depreciar relativamente à moeda em espécie”.

Esta análise vai no sentido oposto à visão tradicional. Na visão tradicional, a moeda e, seu estoque/fluxo, não tem forças para alterar variáveis outras que não os preços, sendo uma variável do lado monetário da economia. Na abordagem de Smith, a moeda, apesar de influir nos preços, não age de forma danosa aos preços caso exista em curso uma política fiscal adequada. Além disso, Smith (*apud* Wray 1998) defende que os preços e o valor da moeda podem ser controlados/ajustados através da política fiscal, sendo o valor da moeda proveniente das obrigações tributárias, ou seja, da escassez de moeda em conjunto com a preferência pela liquidez resultante das obrigações com os tributos.

Seguindo a linha cronológica dos três autores citados, Knapp (1924) foi aquele que mais discorreu sobre o tema. No início do século XX, quando escreveu *The State Theory of Money*, seu texto era o oposto da visão tradicional, a metalista, “de acordo com a qual o valor da moeda deriva do valor do padrão metálico adotado” (Wray, 1998, p. 43). Entretanto, por seu texto ter sido escrito antes da existência de uma força consolidada oposta ao *mainstream*, o autor cria diversas definições e alegorias de difícil compreensão. Entretanto, como é um importante marco histórico na evolução do pensamento sobre a moeda cartalista, merece ser analisado.

Knapp (1924, p. 1-2) começa seu livro afirmando que a numismática não pode explicar a moeda e suas relações/usos/surgimento, pois ela somente estuda sua forma final,

¹² A ser visto no próximo capítulo.

¹³ Hot Powered Money

material, enquanto a “alma da moeda”¹⁴ reside na conduta legal que regula seu uso: a “moeda é uma criatura de lei” (Knapp, 1924, p. 1). O objetivo final de Knapp é, neste momento, estabelecer onde e como se encaixam a moeda metálica e o papel moeda¹⁵, ou seja, redefinir a moeda fora do metalismo. Para isto o autor passa a definir: meios de pagamento, unidade de valor e *exchange-commodity*.

O dilema de Knapp é simples, quando se nota que um metal precioso, desde que regulamentado pelo Estado, é uma *exchange-commodity* e um meio de pagamento ao mesmo tempo, o papel moeda não é. O papel moeda (por exemplo, a libra), atrelado a um metal precioso (ouro), não é uma *exchange-commodity*, para Knapp, pois não tem uso além de servir como meio de pagamento e a sua unidade de valor é uma libra arbitrária, não o tipo de libra na qual os pagamentos são feitos.

Além de não poder servir como *exchange-commodity*, Knapp não via o papel moeda como tendo um valor ínfimo em relação a um metal precioso, ou seja, não via o papel moeda como uma unidade de valor de um dado metal, como os metalistas viam. Enquanto, os metalistas defendiam o valor ínfimo em ouro que uma libra (pedaço de papel) valia, Knapp procurava uma forma diferente de definição. Ele queria definir a unidade costumeira de meio de pagamento, o que ele acreditava ser impossível para os metalistas. Assim, passa a analisar as dívidas adquiridas e suas diferentes formas de pagamentos, na tentativa de estabelecer a finalidade da moeda metálica e do papel moeda.

Tal análise fez Knapp cunhar duas novas definições: dívida nominal e dívida real. A dívida real, segundo Knapp (1924, p. 12-19), é quando o devedor deve saldar o credor de forma *authylic*¹⁶, ou seja, uma dívida a ser paga em trigo se puder ser saldada em trigo, o que faz a dívida, neste caso, ser real. Portanto, como neste caso a dívida não é paga com meio de pagamento, mas com *exchange-commodity*, o valor não muda, no caso, o peso do material. Se a dívida foi adquirida por duas toneladas de trigo, ela será paga em montante igual, desde que a lei de aceitação do material como *exchange-commodity* não mude. Caso a lei mude e outro material passe a ser considerado no lugar do antigo, para o pagamento da dívida, esta dívida passa a ser nominal, pois depende de conversões para ser estabelecida e, às vezes, de

¹⁴ Termo utilizado por Knapp.

¹⁵ Na época, ainda atrelado a um metal precioso, também na análise de Knapp.

¹⁶ Palavra sem tradução, pois não há definição nos dicionários de língua inglesa, mas que significa, para Knapp, que um material, que possa ser medido de forma física, é considerado e aceito como *exchange-commodity* (ouro, prata, trigo, milho, etc.).

tempo/trabalho para ser angariada. Tendo seu valor mudado, mesmo que infimamente, deixa de ser dívida real.

No caso de dívidas *lytric*¹⁷, elas sempre serão dívidas nominais, pois a moeda e suas várias (sub)unidades de valor podem deixar de ser um meio de pagamento. Somente esta possibilidade torna nominais as dívidas contraídas em unidades de valor comparativas deste meio de pagamento.

Somente depois dessa análise inicial é que Knapp trata de meios de pagamento cartal¹⁸. Para Knapp (1924, p. 25-26),

“nós observamos o fato de que na sociedade humana uma mercadoria definida, ou, mais precisamente, um material definido, evoluiu em um meio de pagamento. Então nós vimos que a noção de meios de pagamento não fica presa a um material específico. Assim o conceito, meios de pagamento, é libertado da natureza real do material. [...] Isto é o mais profundo que alguém pode chegar examinando o autometalismo. A unidade de valor não é mais, sem dúvida, ‘real’. [...] Dívidas em unidades de valor – dívidas *lytric* – são dívidas pagáveis com o material usado para o pagamento no passado, mesmo que elas tenham sido contraídas em outro material. [...] Através do autometalismo não existe outro meio de pagamento que não o metal. Enquanto este metal seja *per se* meio de pagamento, o papel moeda ainda não passou a existir.”

Podendo chegar somente até este ponto através do autometalismo, Knapp (1924, p.22-32) procura uma nova forma de rotular a moeda e suas características, encontrando na palavra morfismo o que procurava. Knapp identifica que quando algo, seja o que for, é definido por lei como moeda, este algo se transforma em moeda. O autor vai mais longe do que identificar a moeda estabelecida pelo Estado, utilizando-se também do exemplo da senha¹⁹ recebida quando deixamos um casaco em algum estabelecimento comercial. Esta senha, com seu valor intrínseco sendo irrelevante, serve como meio de pagamento, que nos dá o direito de reaver nosso casaco.

Expandindo este exemplo para o da moeda cunhada pelo Estado e, tendo cada Estado sua moeda (morfismo), Knapp procura estabelecer uma palavra para designar esta forma física de meio de pagamento que tem a forma de *token* (símbolo). Encontra a palavra do latim ‘Charta’ e transforma-a em adjetivo: ‘Chartal’. “Cartalismo, então, é simplesmente o uso, de acordo com uma proclamação, de certos meios de pagamento tendo uma forma visível”

¹⁷ Palavra também sem tradução, mas que significa um material que se imbuí de valor através da comparação com um meio de troca universalmente reconhecido. Exemplo: papel moeda atrelado ao ouro.

¹⁸ Tradução própria para o termo criado por Knapp: *Chartal Means of Payment*.

¹⁹ Pedaco de papel, ou outro material, com algum símbolo.

(Knapp 1924, p. 35). Em outras palavras, no metalismo, uma moeda de 50g de ouro vale 50g de ouro e deve pesar 50g de ouro; já no cartalismo a moeda é estabelecida por lei, seja esta moeda qual for, e seu valor advém da dificuldade de obtê-la.

A importância destas definições, para Knapp (1924, p. 38), é a possibilidade de responder à pergunta: o que é dinheiro? “Dinheiro sempre significa um meio de pagamento cartalista. Todos os meios de pagamento cartais nós chamamos de dinheiro. A definição de dinheiro é, portanto, ‘um meio de pagamento cartal’”. Ou seja, a moeda cartalista, através desta visão de Knapp, pode ser vista desde o tempo das talhas analisadas por Wray e Semenova, quando *tokens* (símbolos) faziam parte do cotidiano social na forma de talhas, com a função, única, de pagar dívidas/tributos. Isto porque “a forma cartalista não proíbe o uso de materiais custosos para fazer o meio de pagamento, mas, por outro lado, não o requer. Cartalismo torna o conceito de meios de pagamento independente do material. A forma cartal é a estrutura maior na qual podem ser colocados os meios de pagamento, sejam feitos de metais preciosos ou do material mais pobre” (Knapp 1924, p. 40).

Já Keynes (1930, p. 6-7, *apud* Wray 1998, p. 50), começa a tratar a moeda da seguinte forma: “Knapp aceita como ‘moeda’ – exatamente o que penso – qualquer coisa que o Estado se compromete a aceitar em seus guichês de pagamento, seja, ou não, declarada de curso legal entre os cidadãos”. Keynes opõe-se, portanto, segundo Wray (1998, p. 50), à visão tradicional de surgimento da moeda como facilitadora de troca, “como Knapp, a análise de Keynes vai além das leis de curso forçado para identificar a ‘aceitação’ pelo Estado como a chave para determinar o que servirá como moeda”. Neste mesmo sentido estarão as análises de Lerner (1951), Minsky (1986), Wray (1998) e outros.

A importância desta passagem de Keynes, apesar de não acrescentar nada à teoria da moeda cartalista, mostra que o principal economista do século XX é um adepto desta vertente do surgimento da moeda.

Assim, a evolução desta linha de pensamento conduziu ao desenvolvimento da teoria cartalista, chamada por Wray (2000b) de *Neo-Chartalist* (novo-cartalista), a qual diz que

“a idéia central da visão alternativa²⁰ é que o valor do dinheiro é baseado no poder da autoridade emissora, e não por qualquer metal precioso incorporado ou que lhe sirva de suporte. Portanto, cartalistas conferem um papel fundamental ao Estado na evolução e uso do dinheiro. Para a maior parte, esta evolução não está associada à redução de custos de troca de transações. Pelo contrário, a evolução da moeda está

²⁰ Visão cartalista.

associada às necessidades de o Estado aumentar seu poder de comandar recursos através da monetização de seus gastos e poder de tributação. Assim, moeda e política monetária estão intrinsecamente associadas à soberania política e autoridade fiscal.” (Wray, 2000b, p. 3).

Essa diferente abordagem de moeda traz implicações importantes para como se entende a economia. Se o Governo, segundo Wray (1998, 2000b, 2006), tem a capacidade de influir diretamente no valor da moeda, através dos tributos que cobra da sociedade – ao manter relativamente escassa a quantidade de moeda disponível – ele necessitará do dinheiro da população para manter esta escassez relativa, ao mesmo tempo em que a sociedade necessitará da moeda estabelecida pelo Governo para arcar com suas obrigações. “Isto significa que o governo pode ‘comprar’ qualquer coisa que esteja à venda em termos de seu dinheiro, apenas pelo fornecimento desse dinheiro” (Wray, 1998, p. 38). Tendo isto em mente, muda-se a função das políticas monetárias e fiscais. A primeira teria a função de fixar as taxas de juros, enquanto a segunda passaria a ter a finalidade precípua de aumentar ou diminuir a estabilidade do valor da moeda, pela manutenção da moeda (e/ou de outros passivos emitidos pelo governo) em níveis relativamente escassos (Keynes, 1936, Cap. 17). Com esses determinantes acima, Lerner (1943, p. 313) direciona sua análise à noção de que “depressão somente ocorre se o volume de moeda gasta for insuficiente. Inflação somente ocorre se a quantidade de moeda gasta for excessiva”.

Portanto é de responsabilidade do Governo o bom andamento da economia (Minsky, 1986), seja evitando inflação indesejada ou impedindo/atenuando uma recessão através do controle que detém sobre a moeda. O controle do Governo sobre a moeda, segundo Lerner (1943), não se restringe à sua capacidade de criá-la para a sociedade, mas também à sua capacidade de manter estável seu valor. Os fatores fundamentais para manter o valor da moeda “estão na determinação das taxas de salário e na determinação nas taxas de *mark-up* dos preços de venda sobre os custos” (Lerner, 1943, p. 314-315).

Esta crença do surgimento da moeda como facilitadora de trocas levou à criação de falsos paradigmas acerca da importância da moeda nos dias de hoje.²¹ Para o *mainstream* a moeda é um véu, que permeia o lado monetário e não a parte real da economia. Já os adeptos da teoria cartalista apontam para sua importância no lado real da economia, com os seus

²¹ Não é defendido aqui que a moeda não facilite as trocas, mas sim, que não foi por este motivo pelo qual ela surgiu, ou que ganhou valor perante a sociedade.

impactos imediatos sobre a relação entre Estado e nação. Esta mudança nos leva a propostas de políticas macroeconômicas (tanto fiscais quanto monetárias) bastante diversas das usuais.

Apesar de ser consensual a procura pelo pleno emprego pelas diversas escolas econômicas, as amarras criadas e as inevitáveis perdas advindas da visão tradicional da moeda são importantes e não devem ser relegadas ao segundo plano. A teoria da moeda cartalista fundamentou os conceitos de Lerner em seu aparato das Finanças Funcionais, bem como, influenciou Keynes, Minsky, Wray e outros em seus trabalhos.

1.2 – Introdução às Finanças Funcionais

Esta teoria tem como seu principal proponente Abba P. Lerner (1903-1982), o qual, como salientado no tópico anterior, propõe que o governo influencie a economia, para que não “sofra” de inflação ou recessão danosa, utilizando-se tanto da sua capacidade de gastar como de efetuar políticas monetárias (Minsky, 1986; Chick e Dow, 2002), tendo como objetivo final alcançar o pleno emprego e, ao mesmo tempo índices reduzidos de inflação.

Essa percepção de Lerner (1941, 1943, 1951), sobre as variáveis acima mencionadas, está intimamente ligada a um maior controle das oscilações dentro dos ciclos de negócios da economia. Em um artigo de 1941, “*The Economic Steering Wheel*”, Lerner argumenta sobre a freqüente ocorrência de os Governos não terem maior controle sobre as bruscas variações econômicas que resultam em inflação ou crise econômica e sugere a variável Gastos do Governo como uma forma de manter menos acentuadas as oscilações dentro do ciclo.

Lerner (1941) defende, então, a necessidade de o Governo ser o mantenedor do bom andamento da economia. Utiliza-se de uma alegoria para justificar suas afirmações: imagine um carro sem volante trafegando em uma estrada construída para levar o carro do ponto A ao ponto B. Ao invés de nós mesmos dirigirmos o carro com o volante, nesta alegoria, cientistas criaram uma pista especial que garante que o carro não saia da estrada e que, ao mesmo tempo, estes mesmos cientistas estudam constantemente formas de aperfeiçoar esta pista. Lerner (1941) nos diz que o objetivo do estudo dos ciclos de negócios é exatamente este: melhorar a “pista econômica”, através dos estudos dos motivos pelos quais ainda existem acidentes na pista, a fim de que não exista a necessidade de um condutor ao volante, no caso,

o Governo, dirigindo a economia com a finalidade de sair do ponto A e chegar ao ponto B. Caberia, desta forma, essencialmente às forças do mercado (a pista) nos conduzir pelo percurso. Entretanto, para Lerner (1951, p. 307), “nós não necessitamos saber nada mais do que as depressões serem causadas por gastos insuficientes e a inflação por excesso de gastos, para saber o que precisa ser mudado para prevenir inflação e depressão... É mais importante prevenir os ciclos de negócios do que explicá-los”.

Para isto, Lerner propõe um condutor ao volante, o Governo, mas com uma postura sobre seus Gastos diferente da usual, para que assim possa alcançar um melhor funcionamento da economia. Vale ressaltar que não é proposta uma política inflacionária, pois a primeira lei das Finanças Funcionais é de que o “gasto total pode ser mantido no nível requerido, o qual será suficiente para comprar os bens que podem ser produzidos por todos aqueles que querem trabalhar, e ainda não suficiente para gerar inflação por demandar (a preços correntes) mais do que pode ser produzido” (Lerner 1943, p.40).

Esta mudança de postura com relação a Gastos Públicos, em Lerner (1951), tem impacto sobre os determinantes da atividade econômica. Neste caso, ele se refere ao montante gasto em bens e serviços que podem ser produzidos, sendo que este aumento de gastos (do patamar atual, tradicional, para um no qual o Governo intervenha mais na economia) tem efeito direto sobre a oferta destes bens e serviços, enquanto que a oscilação causada no nível de preços, se ocorrer, será somente temporária.²² Outro importante fator considerado por Lerner (1951) é que um aumento dos Gastos, quando não existe maneira de aumentar a produção/oferta (ou seja, em uma situação de pleno emprego), gerará oscilação no nível de preços não temporária, diferente do que foi visto acima²³, quando a oferta pode ser aumentada.

Utilizar-se, segundo Lerner (1943), de tal instrumental para controle da inflação e crescimento pode gerar, ou não, déficit público, mas este é um fator menos determinante para continuar ou não com a política mencionada. O mais importante é manter uma taxa de gastos

²² O efeito de uma mudança nos Gastos é gerar um impacto no estoque dos vendedores. Em caso de uma redução nos Gastos, os produtos se acumularão ou ficarão mais tempo nas estantes. O vendedor pode combater isto com uma redução de preços ou pode deixar seu estoque aumentar esperando que os preços normais retornem e suas vendas se regularizem. Independente da decisão de como enfrentar esta redução dos gastos, a sua demanda junto ao seu fornecedor se reduzirá, diminuindo o produto do fornecedor e, conseqüentemente, o número de trabalhadores necessário para a produção. Assim, esta diminuição dos Gastos resultará em uma redução na oferta e, caso os preços tenham mudado no começo, voltarão a subir quando a Oferta se igualar à Demanda novamente. Ocorre o efeito inverso nesta cadeia de eventos quando os Gastos aumentam.

²³ Um aumento nos gastos gerará um aumento de demanda que, não podendo ser contrabalançado pela oferta, causará um aumento de preços.

em um patamar que não gere nem inflação, nem desemprego. Ademais, como visto acima, a sustentabilidade, no longo prazo, das finanças públicas, a fim de manter razoavelmente estável o valor da moeda, é um dos objetivos da política econômica (Kregel, 1985; 1998; Wray, 1998).

A pergunta “natural” que emerge neste momento é: de onde sairá o dinheiro para este aumento dos Gastos? A resposta repete-se em Lerner (1941, 1943, 1951), Minsky (1986), Wray (1998), dentre outros: basicamente, “imprimindo mais dinheiro”. Lerner (1951, p. 8) acrescenta quatro fatores importantes às demais explicações presentes neste sub-tópico: 1) um aumento no montante de dinheiro não tem necessariamente relação direta com inflação; 2) este aumento no montante de dinheiro na economia não é importante, a menos que crie um aumento de gastos por parte de algum agente; 3) um aumento nos gastos é o que é necessário para aumentar o emprego na economia, com o que; 4) como visto acima, se o aumento de gastos for realizado enquanto for possível aumentar a oferta da economia, não se incorrerá em elevação permanente do nível de preços.

Entretanto, deve-se ter em mente algumas considerações, segundo Lerner. Será bem possível que o Governo sofra déficits por um período (mesmo longo), mas isto não deve gerar dano ou perda para a sociedade, desde que as propostas de Finanças Funcionais continuem a ser aplicadas para manter o nível de emprego elevado e a inflação controlada. Isto porque a aplicação empírica desta teoria tende, no longo prazo, a um orçamento sustentável, com alto nível de emprego e baixa inflação, dada a elevada atividade econômica, com maior arrecadação, menores gastos com desempregados, etc.²⁴

Além do déficit governamental, outra variável afetada diretamente pelo aumento da moeda, segundo Lerner (1941), é a taxa de juros. Isto se dá pela maior disponibilidade de dinheiro, advinda do aumento dos gastos do governo, para os tomadores de empréstimos. Como existe mais dinheiro na economia, não é lucrativo deixá-lo “parado” (entesourado), ainda mais que há uma tendência à queda da taxa de juros e a um conseqüente aumento do preço dos ativos: portanto, melhor é emprestar o quanto este dinheiro ou comprar papéis que rendam juros. Portanto, com esta maior quantidade de dinheiro na economia, a taxa de juros declinará, devendo acarretar um aumento nos investimentos, pois projetos antes não lucrativos dada a taxa de juros anterior passam a sê-lo.

²⁴ Maiores detalhes sobre isto serão dados no decorrer do capítulo.

Caso este aumento nos investimentos se mostre indesejado, o Governo pode intervir e aumentar esta taxa de juros, amparado pela 2ª lei da regulação do emprego, que diz que “o governo deve manter a taxa de juros que induz a taxa de investimento ótima, tomando emprestado dinheiro quando a taxa de juros for muito baixa e emprestando (ou recomprando empréstimos) quando a taxa de juros for muito alta”. (Lerner, 1951, p. 10-11).

As duas leis apresentadas por Lerner seriam o volante da economia, na alegoria apresentada anteriormente. São estas as diretrizes necessárias para que a economia possa percorrer seu caminho, sem oscilações acentuadas do Ciclo dos Negócios. Porém, o funcionamento básico das Finanças Funcionais requer um aprofundamento das variáveis envolvidas para seu entendimento completo.

1.2.1 – As variáveis das Finanças Funcionais.

Emprego, Gastos, Consumo, Renda, Investimento e Taxas de Juros: são estas as variáveis para as quais se deve ter mais atenção, quando tratamos do funcionamento das Finanças Funcionais. Sobre a primeira variável, pode-se dizer, seguindo Lerner (1951), que para um agente econômico encontrar emprego é necessário alguém disposto a contratá-lo. Para que tal fato ocorra, é necessário que o contratante tenha perspectivas de rendimentos positivos em relação à compra do que será ofertado, fato este que também determinará a quantidade de pessoas que se irá empregar (Keynes, 1936, Cap. 3).

Quanto se espera vender e, assim, quantas pessoas serão empregadas para produzir estas mercadorias e serviços, depende dos gastos correntes e futuros da população (pessoas físicas e jurídicas), bem como do governo (Keynes, 1936). Lerner (1951, p. 48) está preocupado com o nível geral de emprego na economia. Seu aparato, das Finanças Funcionais, não está direcionado para a resolução dos problemas de um setor específico e, portanto, não se preocupa com o nível de emprego ou com o quanto é consumido ou gasto, em determinados setores. Sua preocupação é com o desempenho dessas variáveis para a economia como um todo. Isto implica dizer que o nível de emprego depende de quanto é gasto na economia como um todo, em todos os bens e serviços produzidos por ela e não em quanto é gasto na compra de um produto específico em detrimento de outro. Desta forma,

“O nível geral de emprego depende, assim, da taxa total em que a moeda está sendo gasta na compra de todos os serviços e bens produzidos correntemente. Uma política de Pleno Emprego precisa, portanto, consistir de medidas para alcançar e manter a taxa apropriada de gasto total de moeda.” (Lerner, 1951, p.48).

O que, então, determina o gasto na economia, já que esta variável é de vital importância para o nível de emprego é, segundo Lerner, o consumo e investimento: consumo das famílias, investimentos do setor privado, e ambas as variáveis para o governo²⁵. Como o que é analisado é o fluxo de gastos e não o estoque de moeda na economia, pode-se dizer que este fluxo, como se sabe, é composto por investimento e consumo, em uma economia fechada (ou com saldo zero na balança de transações correntes) e com finanças públicas igualmente “equilibradas”. Sendo assim “o nível de emprego depende da taxa total de gastos e a taxa de gastos consiste de... consumo e investimento...” (Lerner, 1951 p.61).

Pode-se, conseqüentemente, afirmar, através de Lerner, que os Gastos Totais compõem-se de investimentos, consumo, gastos do governo (em uma economia com governo) e exportações e importações (em uma economia aberta); e que, entre empresas, governo e famílias, a variável agregada que detém maior peso nos Gastos são as famílias (consumo, portanto), desta forma pode-se afirmar que

“o ganho de renda é então idêntico à venda de serviços ou de bens que incorporam tais serviços. Mas nada pode ser vendido a menos que tenha alguém que gaste dinheiro na compra do que está sendo vendido. O ganho de renda é ele mesmo dependente do gasto.” (Ibid, p.64)

Deste modo temos a tautologia de que Renda e Gastos são iguais; porém, de acordo com o princípio da demanda efetiva, são os gastos que geram a renda, e não o inverso. No entanto, podemos adicionar que uma parte dos gastos tem uma conexão não fixa com a renda recebida, vale dizer, o consumo equivale *ex-post* a uma parcela da renda ganha dos consumidores, tomados individual ou agregadamente (e, portanto, também como multiplicador *ex-post*, individual ou agregado). Lerner (1951), então, assim como Keynes (1936), aponta a relação entre a renda e o consumo, chamando-a de propensão a consumir²⁶. Sabendo-se a renda e a propensão a consumir de um indivíduo, ou mesmo de uma nação, torna-se possível descobrir o consumo, uma das variáveis importantes apontadas pelo autor para entendermos as Finanças Funcionais, a partir de certo nível de investimento e/ou renda,

²⁵ Lerner ainda incorpora “investimento das famílias”, a qual foi agregada a investimentos do setor privado.

²⁶ Percentagem da renda destinada ao consumo.

supondo-se que esta propensão permaneça razoavelmente estável. Neste ponto, retorna-se à tautologia anterior, isto porque o consumo depende da renda, enquanto a renda se iguala aos gastos. O consumo médio, portanto, só pode aumentar se a renda aumentar ou, em menor escala, com um aumento na propensão a consumir. Enquanto que a renda só irá aumentar com um aumento dos gastos totais realizados na economia.

Assim, o investimento, por outro lado, pode tanto ser adicionado diretamente à renda quanto via seus efeitos sobre o consumo, através do mecanismo ‘multiplicador’, em que um investimento adicional gera um pouco mais de Renda que deve gerar um pouco mais de Consumo, em um pequeno ciclo, que no fim será maior do que a simples adição de investimento (inicial) à renda. Adicionalmente, a diferença entre a Renda e Gastos que define o Investimento será também igual à Poupança, como em Keynes. Lerner explica também que

“[o] montante realmente poupado nunca pode ser diferente do montante realmente investido. Existe um nível de renda no qual este montante de poupança está em sintonia com a propensão para poupar. Este será o nível que a renda nacional tenderá a alcançar.” (Ibid, p.77).

Agora, pode-se estabelecer a quinta variável mencionada no início deste subtópico, o Investimento. Para Lerner, esta variável é caracterizada por gastos que não são imediatamente consumidos, como a compra de máquinas ou a composição de estoque. Assim, qualquer fator que influencie os gastos em bens de consumo não imediatos, é um determinante do investimento. Como dito anteriormente, esta variável é influenciada pelo setor privado e pelo Governo. Entretanto, ambos dependem de benefícios futuros e custos presentes para determiná-lo. Sabemos que esta dependência está intimamente ligada às expectativas dos investidores sobre o futuro da economia, bem como a elementos técnicos (a possibilidade da existência de máquinas mais avançadas em um futuro não muito distante, quanto mais no futuro for possível fazer o investimento). Entretanto, segundo (Lerner, 1951, p. 90), “o governo pode investir em projetos não lucrativos, porém socialmente benéficos”, e mais, o governo pode melhorar as expectativas sobre o futuro com tais investimentos não lucrativos.

Por outro lado, tem-se o setor privado que, pelo fato de as expectativas dos agentes estarem ligadas ao futuro, dependem de outra variável econômica, os juros, que em certa medida (considerando também a política monetária) são uma resposta às incertezas do tempo distante, nos proporcionando uma medida da preferência pela liquidez dos credores

(potenciais). Os juros são um dos determinantes na decisão dos investidores tomarem empréstimos ou não, a fim de investirem ou não e, como consequência, aumentarem a renda total ou não, gerando assim mais ou menos emprego (ibid; Keynes, 1936, Cap. 17). Isto porque se o investidor tomar emprestado para poder investir ele terá que obter retornos futuros suficientemente elevados para manter a empresa e pagar os juros do empréstimo, saldando sua dívida e, quanto maiores os juros, maiores terão que ser esses benefícios futuros. Caso o dinheiro seja próprio, existe a possibilidade de não investir para emprestar e ganhar os juros para si.

“Um caminho alternativo para chegar à solução é dizer que já que a poupança deve ser igual ao investimento, a renda continuará aumentando até alcançar o nível onde as pessoas querem poupar tanto quanto está sendo investido. [...] O público irá, portanto, aumentar seu consumo em uma tentativa de reduzir sua poupança ao patamar indicado por sua propensão para poupar (que é somente outro aspecto da propensão a consumir). O efeito no aumento do gasto é, entretanto, não reduzir a poupança total [...] mas aumentar a renda total.” (Lerner, 1951, p. 94)

Portanto, de um lado, temos o Governo que pode investir sem as amarras da necessidade de busca pelo lucro, da qual, no geral, o setor privado, por outro lado, não pode abrir mão. Através de Lerner evidencia-se que um gasto do Governo com finalidade social, como a construção de um porto, pode gerar expectativas positivas no presente para o setor privado, estimulando-o a investir, ajudando o governo a aumentar o investimento total, e assim, gerando impacto na renda e emprego, por meio do processo multiplicador e, até mesmo, gerando, por este meio, aumentos posteriores das receitas tributárias.

O papel do investimento é, assim, fundamental para o bom andamento da economia. Sendo o investimento uma variável sobre a qual o Governo pode influir, Lerner propõe uma maior/melhor utilização desta variável pelo Governo, com a finalidade de aumentar o nível geral de emprego na economia, também através do seu impacto sobre o consumo.

Resta determinar a Taxa de Juros, a fim de compreendermos melhor o Investimento (atrelado à propensão a consumir *ex-ante*, isto é, como expectativa tanto para investimento e renda quanto para consumo) e com isso o impacto do investimento sobre a renda e o volume de emprego. Lerner (1951) explica a taxa de juros como sendo o preço cobrado sobre o dinheiro emprestado, que se estabelece na esfera dos empréstimos de moeda, sendo esta variável “ajustada” pelo desejo dos tomadores de empréstimos de contraírem empréstimos e

pela disposição dos emprestadores em concedê-los.²⁷ Para Lerner (1951, p. 114), “a taxa de juros é determinada pela oferta de moeda disponível e a quantidade de moeda que o público quer manter em seus *cash-balances*”.

Trata-se, portanto, de uma teoria que leva em conta a preferência pela liquidez e o *cash-balance* dos agentes econômicos, a qual, de um lado, tem o Governo (Banco Central) ofertando uma quantidade de moeda (um estoque de moeda), que pode ser influenciada pelo setor privado, por exemplo, via pressão por maior oferta e/ou via crescimento dos empréstimos pelo setor bancário. Do outro lado, há os outros agentes, demandando moeda, através da sua preferência pela liquidez: o encontro dessas forças, como em Keynes (1936), determina a taxa de juros. Para Lerner (1951), nem poupança, nem investimento são fatores relevantes para a determinação da taxa de juros, mas sim o que os agentes econômicos tentam fazer com seus *cash-balances*.

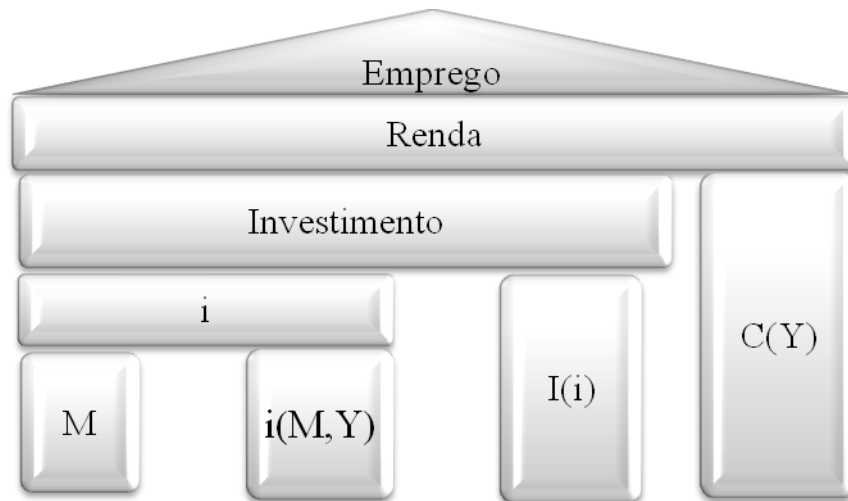
O ajuste se dá desta forma, para Lerner, porque os agentes econômicos, como frisado, tentam mudar seu *cash-balance*. Já que, não se pode mudar a quantidade de moeda na mão dos agentes sem aumentar a quantidade de moeda em circulação na economia, o que flutua, passa a ser a taxa de juros, dado o que os agentes tentam fazer com seus *cash-balances* e sua preferência pela liquidez. Torna-se, portanto, mais clara a afirmação de Lerner (1951) ao dizer que: a taxa de juros é determinada quando a força “demanda por liquidez” for igual à quantidade de moeda disponível na economia, ao invés de, simplesmente, dizer que a taxa de juros é determinada pelas forças demanda e oferta de moeda.

Uma figura extraída de Lerner (1951, p.137) pode ajudar a visualizarmos as relações das variáveis²⁸ tratadas,

²⁷ A mecânica do ajuste será que, quando o desejo de tomar emprestado (demanda) for maior do que a disposição de conceder empréstimos (oferta), a taxa de juros aumentará até o ponto onde estas forças se equivalham e, quando a oferta for maior que a demanda, a taxa de juros cairá.

²⁸ Nas quais incluiríamos as expectativas, tanto em $I(i)$ quanto em $i(M,Y)$, a fim de diferenciar ainda mais as idéias de Lerner (a despeito de essas estarem em nível esquemático, na figura acima) de qualquer versão das teorias tipo IS-LM.

Figura 2 - Relação das Variáveis em Finanças Funcionais.



Vale destacar desta figura, assim como Lerner o fez, que a estrutura representada tem três, das quatro variáveis que sustentam toda a teoria, não independentes. Muito pelo contrário, são variáveis que dependem, e muito, de outras funções da própria estrutura. As relações entre as variáveis acima descritas são necessárias para o entendimento de qual o nível de Gastos adequado, em uma economia, para gerar uma produção suficiente que corresponda a um determinado nível de renda ou produto esperado, capaz de aumentar ou manter um alto nível de emprego – no limite, como nesta dissertação, o pleno emprego.

Agora que foi explicada uma série de relações entre variáveis, pode-se dizer, segundo Lerner (1951, p. 122), que:

“O volume de emprego depende do total de moeda gasta na produção de bens e serviços como um todo. Gastos totais consistem de [consumo e investimento]. O consumo depende principalmente da renda e o consumo é expresso pela fórmula que nós chamamos de propensão a consumir. O investimento depende dos custos presentes de fazê-lo – da oportunidade de investir, por um lado, e da taxa de juros, pelo outro. Finalmente, a taxa de juros é determinada por sua interação entre o estoque de moeda disponível ao público reter e o grau pelo qual o público quer reter sua riqueza na forma de *cash balances* líquidos – sua preferência pela liquidez. Com esta série de relações nós podemos começar... e construir uma explicação para a determinação do volume de emprego.”

1.3 – *Finanças Funcionais*

O perfeito funcionamento das Finanças Funcionais, em conjunto com o desejo político para isso, pode levar a economia a um maior volume de emprego, até mesmo ao pleno emprego. Isto porque se o nível de emprego estiver abaixo do desejável, basta, segundo Lerner, aumentar os Gastos (que gerem Consumo ou Investimento, tanto governamental quanto privado) para aumentar o número de pessoas empregadas. Cabe salientar, uma vez mais, que esta teoria não se esquivava de um potencial grande problema: a instabilidade de preços.

Desta forma, se na economia estiver ocorrendo inflação é porque existe um excesso de Gastos e uma intervenção governamental nos elementos que definem os Gastos Totais para que a pressão seja amenizada é recomendada; e, caso a economia apresente deflação ou estagnação, uma atuação similar é igualmente recomendada, mas no sentido inverso, ou seja, de ampliação de Gastos. Outra fonte, segundo Lerner (1951, p. 193), para a instabilidade de preços advém do poder de barganha do trabalhador. Quando existe um alto número de desempregados, os salários são forçados para baixo, o que reduz ainda mais a renda da economia e, assim, a capacidade de gastar destes agentes (via multiplicador – ver também Kalecki, 1954) e, quando o desemprego é muito baixo, a pressão por maiores salários é mais viável, podendo levar a uma alta dos preços.

No lado dos Gastos, sabemos que o Governo pode aumentá-los simplesmente gastando mais ou também pode reduzir a carga tributária para que a população gaste mais. Sobre política fiscal, Lerner faz uma importante ressalva: “A tributação *nunca* deve ser realizada meramente porque o governo precisa realizar pagamentos em moeda.” (Lerner, 1943, p. 40, grifos no original). Para Lerner a política fiscal deve ser tratada exclusivamente pelos seus efeitos sobre a sociedade. Aumentar a carga tributária acarretará em uma sociedade com menos dinheiro para gastar. Portanto o único efeito real do aumento tributário é deixar a população com menos dinheiro. Desta forma, tal redução na quantidade de dinheiro disponível ao setor não governamental só deve ser feita quando for necessário que a sociedade tenha menos dinheiro para gastar, a fim de alcançar um maior controle inflacionário. Isso é verdade somente porque a moeda é vista como uma “criatura do Estado” na visão de moeda cartalista.

Já o poder de barganha dos trabalhadores deve ser visto, de acordo com Lerner (1951, p. 208), pela necessidade de alguma fixidez salarial, mas não sua completa rigidez, ou completa falta de poder de barganha. Assim, a política econômica deve deter **algum** controle sobre esta variável macroeconômica²⁹.

Sobre o poder da barganha salarial, Lerner (1951) explica que as economias, na realidade, possuem dois patamares de pleno emprego, o baixo e o alto: no primeiro, uma elevação do Emprego, podendo transferir-se para um aumento exagerado de salários, levaria a um aumento de preços, impossibilitando a consecução de um alto pleno emprego³⁰. Para o autor de *Economics of Employment*, isto se deve ao poder de barganha dos trabalhadores: “por isto nós precisamos de uma política salarial que previna o aumento inflacionário dos salários que resulte em baixo pleno emprego ao invés de alto pleno emprego”. (Lerner, 1951 p.209).

Lerner não está aqui preocupado com os salários reais da economia, mas sim com os salários nominais, afirmando que para uma economia passar do baixo pleno emprego para o alto é necessário que o Governo possua **algum** controle sobre a taxa de salário nominal. Uma pergunta é: Por que não controlar o salário real? Segundo Lerner, o Governo pode influenciar o salário nominal, mas não o real, porque quem define os preços na economia não é o Governo ou somente ele. Portanto, uma fonte estabilizadora da moeda seria uma política conseqüente de salário nominal.

Um controle sobre os salários nominais, segundo Lerner, tem impacto sobre os custos e a produtividade. O aumento salarial, não poderia ser maior do que o ganho de produtividade, caso contrário geraria pressões inflacionárias ou, ao menos, uma compressão de *mark-ups*³¹. Esta linha de pensamento leva à preferência de Lerner pelo não controle simultâneo de salários e preços. Assim, para termos alto pleno emprego, devemos ter uma política salarial adequada e não uma política direta de preços, ou seja, apenas um controle indireto destes últimos: “Se nós estabilizarmos os preços limitando o gasto, estamos na

²⁹ Neste mesmo sentido, ver Davidson (1972). Nos capítulos seguintes, quando o Programa Empregador de Última Instância for apresentado, esse fator será tratado com mais profundidade.

³⁰ Uma forma de pensarmos a diferença entre os dois patamares de Pleno Emprego é imaginarmos o baixo Pleno Emprego como no limite da NAIRU, mesmo que as Finanças Funcionais não se utilize da NAIRU para explicar sua realidade econômica. Já o alto Pleno Emprego seria uma economia operando com um nível de desemprego inferior a suposta NAIRU, mas sem desencadear forças inflacionárias.

³¹ Caso os salários aumentem acima da produtividade, esta diferença percentual deve ser amenizada proporcionalmente pela taxa de juros que irá impactar sobre o investimento e, por conseguinte, sobre a geração de postos de trabalho; e, por fim, sobre a renda da economia, servindo assim, como um amortecedor da inflação, via aumento, sobretudo, de vendas, em vez de preços ou reajustes de *mark-ups*.

verdade segurando a subida dos preços mantendo baixa a demanda, no nível onde o poder de barganha dos trabalhadores não é mais excessivo.”³² (Lerner, 1951, p. 229).

O escopo de Lerner (1951), neste sentido, restringe-se ao impacto que os gastos governamentais geram sobre os salários nominais. Em uma economia onde o estoque de moeda é insuficiente até mesmo para gerar o baixo Pleno Emprego, um aumento do salário nominal acarretará em inflação, não pelo aumento do salário em si, mas sim por esta escassez de moeda na economia, advinda de uma má condução da política monetária. Isto porque caso existisse um maior estoque de moeda na economia, o aumento do salário nominal não geraria inflação, já que haveria uma resposta da oferta a esta demanda ampliada, acarretando em uma diminuição das pressões inflacionárias.

Para tal condição, delineada por Lerner para a política salarial, ser estabelecida, ela deve ser focada para salários em indústrias/regiões específicas. Entretanto, seu resultado deve impactar preços e rendas de forma ampla³³. Para tal, existem duas pré-condições: “manter o pleno emprego através de demanda adequada de moeda [e]... a maior remoção possível de todas as resistências artificiais e desnecessárias ou restrições ao movimento dos trabalhadores para qualquer ocupação em qualquer parte da economia” (Lerner, 1951, p. 212-213).

No que diz respeito à segunda condição, sua importância reside no ganho de produtividade advindo de uma política de salário nominal. Lerner argumenta que uma grande mobilidade trabalhista faria com que os trabalhadores fossem aproveitados nos empregos onde são mais eficientes e para os quais, no geral, os trabalhadores seriam atraídos naturalmente, por exemplo, por normalmente pagarem maiores salários, devido a maiores produtividades (Keynes, 1936), as quais levarão a menores pressões salariais sobre *mark-ups* e preços.³⁴

Já no lado da primeira condição temos que o Governo tem à sua disposição, segundo ele, três pares de instrumentos fiscais e/ou monetários para ajustar os gastos totais: primeiro, pode aumentar ou diminuir as compras de produtos ou serviços; segundo, pode induzir os

³² Lerner não apresenta de forma clara como seria este “algum controle” sobre os salários, pois isto foge ao escopo da sua proposta. Lerner assume a existência do baixo e do alto Pleno Emprego e, em seu livro, dá as ferramentas para se alcançar o baixo pleno emprego e, deixa como indicativo, que para se chegar ao alto há a necessidade de “algum” controle sobre o poder de barganha salarial. Entretanto, no próximo capítulo, será visto como Wray (1998) propõe a passagem do baixo Pleno Emprego para o alto através das Finanças Funcionais.

³³ Embora pareça algo inatingível, ou que requeira intervencionismo regulatório complexo, Wray (1998) apresentará uma proposta que satisfaz esta condição de Lerner. Isto será delineado no próximo capítulo.

³⁴ Lerner chega a propor uma forma de aumento salarial nominal por toda a economia. Mas como esta foi apresentada de forma pouco realista, não foi incluída no presente trabalho. No entanto, no próximo capítulo veremos uma proposta mais factível do que a de Lerner, de forma aprofundada.

agentes econômicos a gastarem mais ou menos, através de políticas sociais; e, por fim, pode influir no mercado de empréstimos, com a compra ou venda de títulos.

Sobre este último tipo de ajuste que o Governo pode fazer, a segunda lei das Finanças Funcionais acrescenta que “o governo deveria tomar emprestado somente se for desejoso que o público tenha menos moeda e mais títulos do governo, pois estes são os efeitos de empréstimos governamentais”³⁵ (Lerner, 1943, p. 40).

Com esta segunda lei, podemos notar, então, qual é o impacto desejado da venda de títulos sobre a economia, da perspectiva de Finanças Funcionais: a escolha entre quantidade desejada de moeda e de títulos é pertinente à política monetária, a fim de, determinar, **na margem**, as taxas de juros almejadas, a fim de que a economia não se encontre em deflação ou inflação (Lerner, 1943; Wray, 1998).

Assim, segundo Lerner (1943), as Finanças Funcionais podem ser caracterizadas por não ter o orçamento governamental ‘equilibrado’ como objetivo central – apesar de defender, como vimos, sua sustentabilidade no longo prazo – mas sim o ajuste dos gastos com relação à inflação e o desemprego, através da primeira lei³⁶. Por meio da segunda lei, almeja-se o controle da taxa de juros, para se atingir um nível de investimento desejado. Portanto, a política econômica visa criar, destruir ou acumular moeda e outros títulos públicos, a fim de sustentar essas duas leis.

Qual é então o objetivo das leis das Finanças Funcionais? Que o Governo gere pleno emprego, se o setor privado não tem forças para gerá-lo por si só. “Disto decorre que se a renda nacional dever ser mantida em um patamar elevado, o governo tem que manter suas contribuições ao gasto pelo tempo em que o gasto privado for insuficiente por si só para prover pleno emprego” (Lerner, 1943, p. 44).

O que deve, destarte, acontecer quando o setor privado puder prover pleno emprego? O déficit público irá tender a zero ou mesmo a um superávit, pois não haverá a necessidade de continuar com elevados gastos públicos para manter ou gerar este pleno emprego. Isto porque, segundo Lerner (1943), um dos principais determinantes para o investimento privado, a incerteza quanto ao futuro, estará sendo amplamente minimizado por uma política que visa um alto nível de atividade econômica, aumentando assim a confiança dos investidores em

³⁵ Ver também, neste mesmo sentido, Wray (1998).

³⁶ Qual seja, de não permitir quer deflação, quer inflação.

financiarem *per se* o Pleno Emprego (Minsky, 1986). Continuando nesta mesma linha, este crescimento privado gerará um aumento na arrecadação tributária mesmo que as alíquotas não mudem e, como este aumento da receita não reflete uma diminuição na Renda da população, antes pelo contrário – já que é decorrente de uma ampliação da renda nacional – ele pode ser totalmente destinado ao pagamento e/ou estabilidade da dívida pública nacional³⁷.

A principal resistência as Finanças Funcionais é a preocupação com o controle de preços, devido à **possibilidade** de aumento de moeda através da simples criação da mesma. De acordo com Lerner (1951, p. 132), esta não é uma preocupação correta, já que um pouco de inflação em consequência do aumento de Gastos é exatamente o que uma economia precisa, quando sofre de insuficiência em seus gastos totais. Quando o inverso é realidade e uma deflação está em curso – ademais, nem sempre caracterizada por uma baixa de preços sistemática – não se deve deixar a situação se agravar, quando se pode simplesmente aumentar os gastos e/ou reduzir as taxas de juros, via políticas fiscal e/ou monetária. Assim, o que não se pode ter é uma economia desajustada, quando se tem os mecanismos para contornar a situação.³⁸

Acredita-se, portanto, que uma inflação que se deflagrou após um aumento dos gastos do Governo, aumento este justificado por não se ter alcançado o baixo pleno emprego, advêm de outras imperfeições da economia e não do aumento do gasto em si. Imperfeições como uma política fiscal muito frouxa ou dirigida a setores errados da economia, gastos realizados em setores errados, política de juros equivocada e contrária as Finanças Funcionais, dentre outras.

1.3.1 – Detalhes sobre Finanças Funcionais

Vimos as interações entre variáveis, bem como o funcionamento das Finanças Funcionais, isto tudo para alcançarmos o Pleno Emprego. Mas por quê? De acordo com Lerner (1951, p. 31-41), “os ganhos econômicos em decorrência do pleno emprego são enormes”, por exemplo, o Pleno Emprego nos daria uma maior mobilidade trabalhista;

³⁷ Maiores detalhes sobre as Finanças Funcionais e a dívida pública serão dados em um sub-tópico mais adiante, ainda neste capítulo.

³⁸ Maiores detalhes sobre a inflação nas Finanças Funcionais serão dados no próximo capítulo, com a contribuição de autores contemporâneos, como Wray, Minsky, Mosler, Mitchell, dentre outros.

reduziria o desemprego friccional, o subemprego, a incerteza e, com isso, diminuiria as desigualdades sociais e a discriminação trabalhista (de idade e sexo). Por fim, aumentaria a capacidade de se gerar progresso sustentado e disseminado por toda a sociedade.

Pode-se pensar, por outro lado, que pelo fato de a maioria dos países estar tão longe do Pleno Emprego, a aplicação das Finanças Funcionais traria mais malefícios do que benefícios. Entretanto, segundo Lerner (1951, p. 142), o aparato desta teoria é *topsy-turvy*, ou seja, às avessas, em completa confusão, em relação às teorias econômicas usuais e um país com alta taxa de desemprego, é uma economia *upside-down*, que necessita de medidas geralmente consideradas deletérias (às avessas do bom senso). Assim:

“Política econômica em completa confusão é exatamente o que é apropriado para uma economia que está sofrendo de desemprego. Uma economia sofrendo de desemprego é uma economia de cabeça para baixo para qual somente uma política em completa confusão é de algum uso.”

Isto porque, para Lerner (1951, p. 143), políticas *right-side-up* (do lado correto para cima) devem ser sempre postas em prática visando o melhor uso dos recursos, já que os recursos são escassos em uma economia que não está de cabeça para baixo (*topsy-turvy*). Por outro lado, em uma nação *topsy-turvy*, não são os recursos que são escassos, mas sim a oferta de postos de trabalho e a moeda, que não possibilitam sua utilização plena: “onde existe desemprego, a eficiência não é econômica” (Lerner, 1951, p. 143). Isto porque, neste último caso, políticas para aumentar a eficiência, utilizando os recursos de forma mais eficaz, gerarão mais desemprego. Porém, como o trabalho é desejável e sua alternativa **não** é desfrutar de lazer, mas sim o desemprego, deve-se ressaltar que

“a idéia de que a ciência econômica das Finanças Funcionais é ‘ciência econômica de depressão’ é descabida e, a lição de economia em completa confusão não diz que desperdício deve ser aceito no lugar de economia, mas que a ciência econômica em completa confusão deve ser eliminada colocando um fim, através das Finanças Funcionais, à economia de cabeça para baixo do desemprego, para a qual é apropriada.” (Lerner, 1951, p. 150).

Não se pode esperar, em adição, que os próprios agentes econômicos combatam a inflação ou deflação e alcancem o Pleno Emprego porque, segundo Lerner (1951), seus interesses pessoais não necessariamente vão de encontro aos interesses nacionais. Isso

acontece pela tentativa de antecipação dos eventos futuros: assim, se os agentes prevêem uma crise no futuro, ao invés de investirem ou consumirem mais, para evitar a crise, eles tenderão a conter seus gastos, para poderem enfrentar a crise, de onde o que é racional em termos individuais não o é em termos coletivos (Dow, 1985), e é por este motivo que a intervenção governamental se faz necessária sem fins lucrativos, e sim sociais, para alcançar o Pleno Emprego.

1.3.2 – Finanças Funcionais e a Dívida Pública.

A tributação, como demonstrado anteriormente, só deve ser analisada pelas suas implicações para a sociedade, via quantidade de moeda e de outros títulos em poder do público, e não por proporcionar caixa ao Governo, já que se pode imprimir dinheiro para alcançar esta finalidade.

Segundo Lerner (1951), se o Governo decidir incorrer em déficits, e deveria fazer isto se constatar que os gastos totais na economia são insuficientes para o máximo crescimento dentro de padrões não inflacionários e a geração de pleno emprego, pode se encontrar incapaz de imprimir dinheiro, caso isso eleve por demais a liquidez da economia. Ou seja, caso isto possa ocorrer, diminuindo excessivamente a taxa de juros, o Governo seria obrigado a tomar empréstimos, que ajudariam a não aumentar a liquidez, colocando a taxa de juros nos níveis desejados e inibindo investimentos e consumo excessivos, isto é, **além** do pleno emprego.

E por que então o déficit público não deveria ser evitado? Segundo Lerner, a visão usual que se tem deste assunto é turva. Pensa-se em déficit público da mesma forma que se imagina déficit pessoal, quando na verdade estamos falando do orçamento do governo da nação. Quando uma nação possui déficit público ela acaba por dever a si própria, diferentemente da realidade doméstica, em que devemos a outrem. Seguindo esta linha de pensamento, o déficit governamental é visto como riqueza nas mãos dos agentes econômicos, pois enquanto o Governo deve aos seus cidadãos uma quantia representada por títulos, os cidadãos estarão “mais ricos” pela mesma quantia. Portanto, para Lerner, mesmo o pagamento de juros sobre a dívida não constitui um empobrecimento ou enriquecimento da nação, mantendo inalterada a riqueza nacional.

Nem mesmo um limite arbitrário é necessário, pois em Finanças Funcionais tem-se um limite natural, como veremos mais abaixo, e “a dívida nacional não irá, todavia, subir indefinidamente, mas se manterá em algum limite não estabelecido por nós, mas pelas condições de nossa economia”. (Lerner, 1951, p. 274). Ainda, se os objetivos das Finanças Funcionais (prosperidade e estabilidade) são importantes e aceitos (com a utilização dos mecanismos apresentados por Lerner) quando se tem um déficit público pequeno, também o deveriam ser quando este déficit estiver alto.

Não se deve, para Lerner, estabelecer um limite arbitrário, pois isto implica em estabelecer um patamar onde abriremos mão do mecanismo das Finanças Funcionais, deixando de procurar o Pleno Emprego e a estabilidade de preços em detrimento de um orçamento equilibrado. Isto porque,

“quando a dívida nacional cresceu tanto que as pessoas sentem-se tão ricas que elas gastam o suficiente para prover o pleno emprego, não existe mais a necessidade de incorrer em déficits. As Finanças Funcionais então prescrevem o balanceamento do orçamento e a dívida nacional para de crescer. Alcançou um nível de equilíbrio que é o seu limite natural.” (Lerner, 1951, p. 275).

Um déficit excessivo, portanto, causa pressão inflacionária. Assim, segundo Lerner, para aliviar a pressão inflacionária, os gastos devem ser reduzidos e uma medida como maior carga tributária pode ser a solução ou, em alguns casos, uma reforma tributária para “realocar” os tributos na economia. Não se pode esquecer também, como já afirmado anteriormente, que com maior atividade econômica advinda do Pleno Emprego as receitas tributárias aumentarão no setor formal. Lerner vai além, lembrando que uma hiperinflação pode acometer uma economia mesmo com um estoque de moeda baixo. Assim, para ele, faz mais sentido prevenir a perda de confiança na economia do que manter o estoque de moeda baixo o suficiente para deixar a perda de confiança um pouco menos perigosa.

A grande diferença de Lerner e Wray, em relação ao *mainstream economics*, é uma mudança de qual segmento é penalizado. Tendo um orçamento sustentável, no longo prazo, mas com alta taxa de desemprego e desigualdade social, cria-se um fardo para a sociedade na forma de gastos sociais (seguro desemprego, previdência social, auxílios-moradia e/ou alimentação, além de potenciais medidas quanto a saúde precária, devido a sub-alimentação, alcoolismo, crime, etc.). Em sentido oposto, um orçamento por vezes deficitário, a fim de se atingir o pleno emprego e uma maior equidade social, beneficia a sociedade.

Por fim, “enquanto o público estiver disposto a continuar emprestando para o governo, não há dificuldades, não importa quantos zeros forem adicionados ao déficit nacional” (Lerner, 1943, p. 42). Nesta linha de raciocínio, pode-se analisar a evolução recente do orçamento e déficit governamental em alguns importantes países e verificar, pela tabela 1 abaixo, que todos os países listados incorreram em déficit anual no período (2003-2006); todos os países europeus possuíam uma relação dívida/PIB “pior” em 2006 do que em 2003; todos aumentaram a sua dívida absoluta no período; todos apresentam uma relação dívida/PIB alta para os padrões internacionais atuais e, ademais, a Itália possui uma dívida maior que seu PIB e, ainda assim, incorre em déficits anuais; o Brasil, apesar de apresentar uma queda da relação Dívida/PIB, apresenta um crescimento da dívida absoluta.

Podemos, com estes dados, notar que os países europeus analisados já não realizam orçamento equilibrado, mesmo com uma alta proporção do PIB comprometido a dívida. Resta saber, o quão distante estão das propostas de Lerner das Finanças Funcionais e o quão disposto está o público em manter esta relação dívida/PIB.

Tabela 1 - Dívida Governamental, Déficit e PIB.

Alemanha	2003	2004	2005	2006
PIB (mi euros)	2.163.800	2.211.200	2.244.600	2.322.200
Dívida Gov. (mi Euro)	1.381.007	1.451.108	1.521.496	1.568.487
% do PIB	63.8	65.6	67.8	67.5
Orçamento Gov.(mi euro)	-87.222	-83.550	-75.350	-36.960
França	2003	2004	2005	2006
PIB (mi euros)	1.594.814	1.660.189	1.717.921	1.791.956
Dívida Gov. (mi Euro)	1.003.351	1.076.932	1.145.212	1.150.339
% do PIB	62.9	64.9	66.7	64.2
Orçamento Gov. (mi euro)	-65.390	-59.576	-50.639	-45.306

Itália	2003	2004	2005	2006
PIB (mi euros)	1.335.354	1.390.539	1.423.048	1.475.401
Dívida Gov. (mi Euro)	1.392.389	1.443.395	1.511.198	1.575.441
% do PIB	104.3	103.8	106.2	106.8
Orçamento Gov. (mi euro)	-46.614	-48.066	-59.523	-65.504
Inglaterra*	2003	2004	2005	2006
PIB (mi euros)	1.157.557	1.218.260	1.272.810	1.347.565
Dívida Gov. (mi Euro)	446.244	483.621	531.370	574.388
% do PIB	38.6	39.7	41.7	42.6
Orçamento Gov. (mi euro)	-37.274	-42.123	-39.086	-35.081
Brasil	2003	2004	2005	2006
PIB (mi reais)	1.556.000	1.767.000	1.938.000	2.147.000
Dívida Gov. (mi reais)	913.000	956.000	1.002.0000	1.067.000
% do PIB	52.36	46.99	46.47	44.72
Orçamento Gov. (mi reais)				

Fonte: Euro-Indicators. Eurostat. 22/10/2007. (para os dados europeus). BACEN (para os dados brasileiros).

* A Inglaterra trabalha com ano fiscal (Abril-Março) e não com o ano corrente compreendido entre Jan.-Dez., para a análise de seu orçamento.

1.3.3 – O Resto do Mundo

Até este ponto Abba Lerner (1951) não tratou das implicações do resto do mundo na economia em questão, o que será incorporado agora. Este tópico foi deixado para o final por não conter, segundo Lerner, fatores impeditivos à adoção das Finanças Funcionais. O autor adota esta visão por caracterizar a balança comercial como uma “indústria estrangeira”, por meio da qual adquirimos mercadorias de que precisamos; a diferença é que sua compra se realiza no exterior, bem como suas vendas e, como em qualquer indústria, pode-se estimulá-la através de investimentos ou concessões para produzir mais ou menos, fator este que determinará seu superávit ou déficit. Entretanto, para Lerner, assim como para tantos outros economistas, um superávit da balança comercial nem sempre é algo desejável, bem como um déficit não precisa ser algo ruim, pelo contrário, pode ser algo muito favorável para o país quando visto pela ótica da modernização tecnológica por exemplo.

Lerner ressalta que, como Keynes e Kalecki, em uma economia com alto desemprego, um superávit da balança comercial seria muito bem vindo pelos efeitos de geração de renda e emprego no setor privado. Neste caso, um superávit comercial, deve também ser visto como uma exportação de desemprego para outros países, ajudando na geração do pleno emprego no país em questão. Todavia, Lerner (1951) não está afirmando que é uma obrigação exportar em depressões. Ao contrário, sempre é possível sair de depressões apenas com os gastos privados somados aos déficits públicos momentâneos (Kregel, 1985), sem a necessidade de se obter superávits em transações correntes, a expensas de outras nações. Ao mesmo tempo, Lerner (1951, p. 327) argumenta que “[é] sempre possível para qualquer país criar os gastos necessários para prosperar, sem recorrer a investimentos estrangeiros. Sempre se pode recorrer ao investimento doméstico.” Vale dizer, o capital nacional é sempre suficiente para atingir o pleno emprego, com o que o recurso ao capital estrangeiro pode se dar por outros motivos, mas não para sanar deficiências nos gastos totais. Ademais, com esta afirmação fica implícita a maior resistência inata dos países a crises internacionais (Davidson, 1994). Pois mesmo que, devido a uma crise, as exportações diminuam, se as diretrizes das Finanças Funcionais continuarem a ser aplicadas, serão ampliadas as importações dos países em dificuldades, contribuindo, assim, para a geração de trabalhos nestes países: “Mudanças no resto do mundo podem reduzir nossa renda ou nossa riqueza de diversas formas, mas a menos

que nós fiquemos desnecessariamente assustados com relação ao uso das Finanças Funcionais, nós podemos sempre manter o pleno emprego doméstico.” (Lerner, 1951, p. 341).

1.4 – Considerações Finais

As Finanças Funcionais primam por procurar atenuar as oscilações dentro dos ciclos econômicos. Para Lerner (1951, p. 307) “nós não precisamos saber nada além de que as depressões são causadas por gastos insuficientes e a inflação por excesso de gastos para saber o que precisa ser mudado para prevenir inflação e depressão... é mais importante prevenir os ciclos de negócios do que explicá-los”.

Lerner não sugere a completa eliminação, dos ciclos, mas busca, simplesmente, atenuá-los ao máximo, por meio dos aparatos das Finanças Funcionais. Este aparato macroeconômico, que é aceito para combater graves crises, deveria ser aceito para todos os momentos econômicos. A contribuição de Lerner para a teoria econômica, como destacado por Dos Santos (2005), foi a de finalizar a revolução keynesiana. Colander (1984, p. 1573) compartilha desta opinião, afirmando que “o que eventualmente veio a ser conhecido como políticas Keynesianas de livro-texto era, de muitas formas, interpretações de Lerner das políticas de Keynes...”.

Lerner demonstrou uma nova forma de fazer política econômica, na qual as variáveis de “controle” mudam. Não é mais necessário, neste cenário, “mirar” em orçamento equilibrado, devendo-se, isto sim, ter como meta o nível adequado de emprego; o desemprego deixa de ser o regulador da inflação, que passa a ser o gasto governamental; a tributação não delimita o poder de gasto, mas sim o tamanho da dívida pública e a capacidade de mantê-la dentro de certos parâmetros.

As Finanças Funcionais, apresentadas por Lerner, são ferramentas que também foram analisadas em certa medida por Keynes, o qual, em uma carta para James Meade, em abril de 1943,³⁹ escreveu:

“Eu recentemente li um artigo interessante de Lerner (1943) sobre o déficit orçamentário, onde ele mostra que, de fato, isto não significa um aumento infinito da

³⁹ Retirado de Colander (1984, p. 1574-1575).

dívida nacional, já que no decorrer do tempo os juros sobre a dívida anterior tomam o lugar da nova dívida que seria de outra forma requerida. (Ele, é claro, está pensando em uma deficiência crônica no poder de compra em vez de em uma que seja intermitente.) Seu argumento é impecável. Mas Deus ajude qualquer um que tente mostrar isso como possível para o homem comum neste estágio de evolução das nossas idéias”.

Assim, como na introdução do capítulo, fica o registro de que o que Lerner propôs é factível. A utilização deste ferramental será vista no próximo capítulo, principalmente através do trabalho de Wray, buscando-se, desta forma, preencher lacunas operacionais relegadas por Lerner, na tentativa de apresentar ao público uma proposta sólida de Finanças Funcionais em operação.

2 – Fundamentação Teórica às Políticas de Pleno Emprego

“Como o governo é o único ofertante de moeda fiduciária, não pode receber em tributos uma moeda que não forneceu aos mercados privados” (Randall Wray, 1998)

Este capítulo apresentará o trabalho de Randall Wray (1998) e as idéias de Hyman Minsky (1986), em seu livro *Stabilizing an Unstable Economy*. Com isso, espera-se sanar brechas relegadas por Lerner (1943), aprofundando o entendimento das finanças funcionais e aproximando-a ao máximo da realidade econômica cotidiana, ou seja, fazendo uma ligação entre o capítulo teórico, anterior, com o próximo, de políticas concretas para geração de emprego.

Isto será feito, fundamentalmente, respondendo as mais costumeiras críticas às Finanças Funcionais e ao Programa Empregador de Última Instância, sejam elas ligadas ao financiamento público ou à inflação e, até mesmo, ao tamanho que o governo deve ter e a finalidade do trabalho proposto pelo programa.

2.1 – *Empregador de Última Instância (EUI) - L. Randall Wray (1998).*

A pesquisa de Wray está intimamente ligada às idéias de Abba Lerner, porém com as seguintes adições:

“(1) um reconhecimento explícito do papel desempenhado por tributos no direcionamento da moeda (...); (2) um exame explícito do impacto sobre as reservas da aplicação do segundo princípio das finanças funcionais [qual seja, de que o governo deve tomar dinheiro emprestado somente se é desejável, do ponto de vista desde mesmo governo, que o público tenha menos dinheiro e mais títulos do governo] (...); e (3) a análise de um programa de dispêndio governamental que automaticamente gerará o pleno emprego, como recomendado por Lerner”. (Wray, 1998, p. 96).

Este sub-tópico tratará de analisar o programa proposto por Wray, *Employer of Last Resort*, tendo em mente as considerações feitas pelo autor e a abordagem cartalista da moeda. Wray (1998) procura apresentar aquilo que faltou de forma mais consistente em Lerner (1941,

1951), como: onde o gasto do governo vai ser direcionado e qual o controle sobre o poder de barganha salarial dos trabalhadores, a que Lerner fez referência? Wray propõe uma solução, bem como explicações mais aprofundadas sobre possíveis instabilidades que podem advir das Finanças Funcionais, através do Programa Empregador de Última Instância.

De forma direta Wray propõe que o Governo se disponibilize a empregar todos aqueles que estejam desejosos e aptos para trabalhar por um salário nominal fixo e estabelecido, alcançando assim o Pleno Emprego. Ainda, para Wray, Pleno Emprego significa desemprego zero, quando todos os que podem e querem trabalhar estão ocupados, restando somente o desemprego voluntário (e, um desemprego residual friccional), acabando, assim, com o desemprego estrutural. “A coisa mais importante a entender é que numa economia moderna funcionando normalmente, a moeda fiduciária interna é sempre aceita em troca de produção doméstica; qualquer coisa que está à venda com um preço em dólar pode ser adquirida pelo fornecimento de dinheiro dos Estados Unidos (moedas ou notas)” (Wray, 1998, p. 97).⁴⁰ É através deste mecanismo, da necessidade de todos os agentes reterem dinheiro para o pagamento de tributos, que o Governo poderá efetuar um aumento dos Gastos, como proposto por Lerner, e os Gastos públicos, por sua vez, aumentarão pelo desejo/necessidade da população trabalhar. Com isso Wray (1997, p. 3) segue a análise de Minsky (1986), quando Wray admite que seu programa irá criar uma demanda infinitamente elástica por trabalho, com um piso salarial que não depende de expectativa de lucros nem a curto, nem a longo prazos, sendo isso fundamental para o sucesso de uma política de pleno emprego real (Minsky 1986; Wray 1997).

Cabe agora explicar qual o funcionamento do programa e os mecanismos utilizados para não gerar instabilidade econômica. Como dito, a premissa básica é o Governo prover trabalho para os que estão aptos e dispostos a trabalhar, tendo como uma de suas motivações a melhor alocação dos recursos. A melhor eficácia viria do retorno para sociedade e Governo do dispêndio do governamental, trocando-se, em grande medida, gastos assistenciais que não geram retorno em termos de melhorias para o país, por gastos destinados à geração de postos de trabalho, que gerariam crescimento e desenvolvimento econômico. O pensamento por traz

⁴⁰ Embora Lerner proponha as Finanças Funcionais para uma economia de cabeça para baixo (*upside-down*) e Wray apresente o Programa Empregador de Última Instância para os Estados Unidos, existem duas formas de encarar esta proposição como válida. A primeira é considerar os Estados Unidos como uma economia de cabeça para baixo, por ter um nível de desemprego acima do que Lerner considera baixo Pleno Emprego. A segunda é aceitar que a economia norte americana é de cabeça para cima (*right-side-up*), mas que isto não implica na inviabilidade da aplicação das Finanças Funcionais. Pois as Finanças Funcionais não devem ser utilizadas somente quando uma economia se encontra em depressão, mas sim como mantenedoras de um alto crescimento/desenvolvimento econômico, já que visam o Pleno Emprego com estabilidade de preços duradoura.

disto, segundo Wray, é que se o Governo pode pagar para que as pessoas não trabalhem, pode também, claro, pagá-las para produzirem para o país.

O programa funcionaria, segundo Wray (1998), com um bolsão de trabalhadores empregados pelo Estado; tal medida geraria um déficit público não maior do que o necessário para gerar pleno emprego sem inflação. Assim, o déficit acima tratado teria um “teto natural”, exatamente como Lerner propõe.

A mecânica básica para isto ocorrer da forma descrita é a seguinte: segundo Wray (1998), um Governo aplica o programa em escala nacional, com o que, milhares de trabalhadores aderem à política de emprego. O Governo, então, realiza gastos, com este programa, gerando déficits até todos os desempregados involuntários aptos e dispostos a trabalhar serem atendidos e, neste ponto, o déficit pararia de crescer e a economia estaria aquecida no nível desejado, qual seja, o de pleno emprego. O programa gerará renda e assim aumentará a Demanda Agregada, que deve conduzir ao crescimento dos investimentos no setor privado. Portanto, devido ao crescimento do setor privado e pela sua necessidade de empregar, este setor acabará por recorrer ao bolsão de trabalhadores do Governo, já que não existiriam mais pessoas desempregadas. Ao mesmo tempo, como nos mostra Wray (1998), as pessoas do programa estarão mais bem preparadas do que se estivessem ociosas no mercado, pois além de terem trabalhado em atividades produtivas para o país, como em infra-estrutura, conservação, limpeza, também podem ser contratadas para realizar cursos educacionais, de qualificação e aperfeiçoamento, etc.

Com isto o setor privado absorverá o necessário para atender à sua demanda, utilizando-se de uma mão de obra mais produtiva e reduzindo os gastos governamentais com o programa e, assim, reduzindo o déficit público. Esta absorção pelo setor privado poderá continuar, no limite, até o momento em que o setor privado possa gerar *per se* o Pleno Emprego, mas mesmo que isto não ocorra, o Pleno Emprego poderá ser garantido, com a possibilidade de poucas pessoas permanecerem em prazos mais longos empregadas por este Programa, o que poderia levar o orçamento público ao patamar de estabilidade ou mesmo a um superávit.

Este é o funcionamento básico do Programa. Mas, tratemos agora das complicações imediatas que surgem, como: qual o tamanho do déficit e o impacto dele sobre a sustentabilidade das finanças públicas e no nível de preços?

2.1.1 – O Programa Empregador de Última Instância (EUI) e o Déficit Público

Usualmente entende-se, e aceita-se, que a receita tributária do governo gera os recursos financeiros necessários para suprir os gastos governamentais. Ademais, é possível incorrer em déficits quando o público não estiver disposto a comprar títulos da dívida para financiar estes gastos ou o próprio governo considerar melhor financiar estes gastos via emissão de moeda. No entanto, para a maioria das pessoas, este último procedimento, de pagar a dívida imprimindo moeda não é aceito, pela crença de que tal medida seria inflacionária (Wray, 1998).

Para Wray (1998), ao contrário, primeiramente o mercado de títulos, não serve para financiar a dívida. Na verdade os títulos servem para ajustar a base monetária e permitir que o banco central atinja a sua meta de taxa de juros. “Isso significa que (1) as vendas de títulos são subentendidas como parte da política monetária, e não para financiar déficits, (2) a taxa de juros dos títulos governamentais pode ser qualquer taxa acima de zero desejada pelo banco central e (3) esta taxa de juros não pode ser determinada pelo mercado, pois é determinada pela política do banco central” (Wray 1998, p. 21).

Antes de tratarmos da viabilidade de imprimir dinheiro para saldar a dívida sem incorrer em inflação, Wray e Mitchell (2005) ressaltam que o déficit seria, em grande medida, endógeno, já que o seu tamanho seria determinado pelos gastos governamentais, que devem atuar de forma contra-cíclica, atingindo, então, como vimos, até mesmo superávits em momentos de expansão privada. Teríamos, então, as Finanças Funcionais em ação, para a qual a dívida em poder do público é vista como riqueza, rendimentos acumulados. Em adição a isto, Wray e Mitchell (2005, p. 16) reforçam que o governo continuará a efetuar políticas monetárias (de mercado aberto) para retirar o eventual excesso de moeda (liquidez, em geral), frente à taxa de juros desejada: “nós não precisamos inventar nenhuma forma de finança ou análise desta finança porque o EUI não muda isto de maneira alguma.” Assim fica clara a associação de Wray, por encarar a tributação e o empréstimo governamental somente pelos seus fins sociais e não como forma de financiamento do Governo, com as Finanças Funcionais, em suas duas leis expostas anteriormente.

Aprofundando a visão de Lerner, Wray (1998, p. 98), nos diz que

“as receitas tributárias não podem ser gastas. Quando se consolidam os balanços contábeis entre o FED e o Tesouro, vê-se que, em realidade, o Tesouro não pode recolher os tributos da economia antes de gastar – qualquer transferência de contas tributárias da economia privada para o balanço contábil do governo deve ser exatamente contrabalançada por provisão governamental de um montante equivalente de ‘moeda fiduciária’ através do uso do balanço contábil do FED. A fonte original de toda moeda fiduciária deve ser o governo (consolidado), e a coordenação entre o Tesouro e o banco central é exigida para manter as reservas. Se não fosse pelo efeito de dispêndio governamental sobre reservas bancárias, não haveria necessidade de vincular o dispêndio a transferências provenientes de contas tributárias; a coincidência no tempo de ‘receitas’ tributárias e dispêndio governamental (ou operações de mercado aberto do banco central) não é uma indicação de uma operação de ‘financiamento’, mas é, isto sim, uma exigência para manter a estabilidade no mercado de reservas. A implicação é que pagamentos tributários não ‘financiam’ dispêndio governamental, mas criam um demanda por dinheiro e impactam as reservas.”

Só então o autor de “Trabalho e Moeda Hoje” passa a fazer uma análise da “falácia da composição” com relação ao déficit público, a qual ocorre quando extrapolações de situações privadas, domésticas, são aplicadas para nações. Wray (2006a) apóia-se no conhecido argumento (Dow, 1985) de que se um agente econômico decide aumentar a sua poupança, passará a gastar menos com consumo para alcançar seu objetivo. Enquanto a ação de um indivíduo passa despercebida, a ação de todos os agentes econômicos fazendo a mesma coisa não passa. Ademais, enquanto um agente pode aumentar a sua poupança individual, ao conter seus gastos, a economia como um todo não pode realizar o mesmo simplesmente por conter o consumo, tendo – isto sim – que ampliar seus investimentos, já que a poupança deriva automática e contabilmente destes (Keynes, 1936; Kalecki, 1954). Neste caso, portanto, uma tentativa de aumento da poupança, de toda a população, não gerará um aumento da poupança, nem que a população fique com suas faces totalmente azuis de tanto esforço para poupar, para mencionar a conhecida figura de linguagem de Keynes (1936). O único efeito duradouro será uma diminuição da Demanda Agregada, que gerará redução de postos de trabalho e de renda agregada, advinda da redução dos gastos de consumo. O montante total de poupança não se alterará: “todos tentam aumentar a poupança, nós não podemos ignorar o efeito de menores gastos na economia como um todo” (Wray, 2006a, p. 2). Retorna assim ao ponto chave de que para se aumentar a poupança agregada deve-se aumentar os gastos agregados, com ênfase aos de não-consumo, como aos de investimento, gastos governamentais, ou exportações (gastos do resto do mundo no país origem), “... a poupança agregada não pode ser aumentada tentando-se poupar mais, mas, sim, investindo-se mais – o que aumenta a renda e, portanto, a poupança. (...) Se o setor privado deseja cronicamente poupar mais do que quer investir, o governo pode preencher a ‘brecha de demanda’ pelo dispêndio deficitário e assim permitir às

famílias poupar tanto quanto desejado” (Wray, 1998, p. 102 e 103). Através deste mecanismo de aumento do déficit para suprir o desejo dos agentes privados de poupar, o aumento da Demanda Agregada não é inflacionário (Wray, 1997, p. 5).

Wray (2006a) afirma que ao extrapolar noções domésticas para nações ignora-se o impacto do orçamento deficitário da união sobre outros setores da economia. Fazendo a divisão setorial simplificada de Wray, na qual a economia possui o três setores, o privado (firmas e famílias), o governamental e o setor internacional, podemos considerar que estes três setores enfrentam a “restrição” de terem os gastos iguais as receitas, mas de forma agregada. Entretanto, não há necessidade de cada setor *per se* operar de forma “equilibrada” (neste sentido de gastos iguais a receitas); podendo-se imaginar que um setor pode gerar superávits enquanto outro enfrenta déficit.

Com isto, pode-se perceber que, tendo-se um setor internacional “equilibrado”, um déficit público traduz-se em um ganho para a nação, enquanto um superávit orçamentário gerará um déficit para a sociedade, proporcionando menos renda para o setor privado. Desta forma, segundo Wray (2006a), quando o governo opera em superávit orçamentário por um longo período tende a conduzir a economia para recessão, já que o superávit governamental gera déficits privados, resultando em menos riqueza para a sociedade e assim, possivelmente, menos consumo, e aumentando o número de pessoas endividadas na economia. Ainda, em defesa de um déficit público, (Wray, 2006a, p. 4) aponta que

“[e]nquanto é costumeiramente aceito que déficits orçamentários continuados irão falir a nação, na realidade, esses déficits são a única forma do nosso setor privado salvar-se e acumular riqueza financeira.”

Esta noção levantada por Wray é corroborada por sua pesquisa realizada ao longo da história norte americana, que evidenciou recessão, ou grave recessão, após períodos continuados de superávits governamentais, seguidos por déficits governamentais para a correção da situação. Com isto Wray não quer afirmar que o déficit governamental é sempre algo positivo, ou que quanto maior o déficit melhor, mas sim “que temos que reconhecer as relações macro entre setores” (Wray 2006a, p. 5). O déficit pode ser aumentado, segundo o autor, enquanto o Pleno Emprego não for atingido, permitindo o aumento de riqueza da nação em prol do crescimento econômico. Depois de alcançado o Pleno Emprego, qualquer gasto adicional ou redução de tributação gerará inflação, resultado este indesejado. Colocar a noção de perda para gerações futuras, segundo Wray, desconsidera as variáveis poupança e

acumulação de riqueza financeira, que irão equalizar esta perda na forma de débito governamental.

“Se dissermos que o governo pode incorrer em superávits orçamentários por 15 anos, o que estamos ignorando é que isto significa que o setor privado terá de incorrer em déficits por 15 anos – em déficits na casa de trilhões de dólares para permitir ao governo saldar sua dívida. Novamente, é difícil entender porque as famílias estariam em melhores condições se possuírem mais dívidas, somente para que o governo deva menos a eles.” (Wray 2006a, p. 6).

Portanto, a visão usual sobre déficit público, segundo Wray (1998), distorce as relações entre dispêndio, tributação, títulos e déficits. Como visto no decorrer desta dissertação, uma política tachada de “de choque” pela corrente do *mainstream*, pode ser muito bem vinda em momentos de crise. Wray simplesmente destaca que o que o *mainstream* caracteriza como política de choque deveria ser a política padrão. Para Wray (1998, p. 94),

“permanentes déficits governamentais consolidados são a norma teórica e prática numa economia moderna. Embora seja certamente possível realizar um superávit a curto prazo, isto tem efeitos sobre a renda e o balanço que desatam poderosas forças deflacionárias. Dadas as preferências usuais do setor privado em relação à poupança líquida, o crescimento econômico requer persistentes déficits governamentais. Além disso, o dispêndio governamental é sempre financiado por criação de moeda fiduciária – mais do que através de receitas tributárias ou vendas de títulos. Na verdade, tributos são requeridos não para financiar o dispêndio, mas, sim, para sustentar a demanda por moeda fiduciária do governo. Finalmente, vendas de títulos são usadas para drenar o excesso de reservas, a fim de manter positivas as taxas de juros de empréstimo do *overnight*, mais do que para financiar déficits governamentais. Isso leva a uma visão inteiramente diferente sobre o grau em que os governos são ‘forçados’ a responder a pressões provenientes dos mercados internacionais. Argumentaremos que a maioria das pressões que os governos atualmente acreditam ter origem nos mercados internacionais, na verdade, são restrições auto-impostas que decorrem de uma confusão sobre a natureza dos déficits governamentais”

O fator a ser destacado com isto, apesar dos opositores ao programa salientarem que ele é financiado por déficit, é que este déficit é financiável, pelo motivo supracitado de ter características endógenas e ainda poder-se alcançar superávits caso as Finanças Funcionais sejam aplicadas como exposta pelos autores. Assim o EUI não é *deficit financed*; na verdade ele é alimentado de forma contra-cíclica. Por fim, para Tcherneva e Wray (2005a, p. 252), os gastos governamentais estão unicamente limitados por: 1) restrições políticas; e 2) por alguém disposto a aceitar crédito em sua conta em troca da venda de um bem, serviço, ou título do governo, ou por pagamento “social” do governo, mas nunca pelo montante negativo que o governo pode ou não ficar.

2.1.2 – O Programa Empregador de Última Instância (EUI) e a Inflação.

No tocante à inflação, Wray (2000c) fundamenta-se na visão cartalista da moeda, enquanto a visão ortodoxa foca-se normalmente em controlar o crescimento da moeda para controlar a inflação pela suposta relação entre moeda (como meio de troca) e inflação.

Com esta mudança de enfoque e a adoção de um arcabouço Pós-Keynesiano, Wray (2000c) fundamenta sua teoria, tendo em vista: a incerteza keynesiana como fator propulsor da acumulação de moeda; a análise do circuito monetário; a investigação detalhada das operações do banco central, levando à proposta horizontalista, que nega a função discricionária das reservas; uma visão alternativa na formação de preços no lado microeconômico, rejeitando a noção de *market-clearing*; e, por fim, a substituição da visão monetária pela visão de renda em relação à inflação. Neste sub-tópico, a estabilidade de preços será tratada assim como em Tcherneva e Wray (2005a, p. 263): “Nós iremos definir estabilidade de preços em relação à estabilidade do que Keynes chamou de unidade de salário.”

Tcherneva e Wray (2005a) reconhecem que o trabalho é heterogêneo, não uniforme. Entretanto, ao valorar o trabalho baseando-se em habilidades operacionais, juntamente com outras variáveis relevantes, as unidades de valor de trabalho poderiam ser reduzidas a múltiplos da unidade mais básica, a unidade de salário. Quanto maior a qualidade e quantidade das variáveis operacionais em um indivíduo, maior o seu salário, que seria estabelecido como um múltiplo dessa unidade de salário. “A estabilidade de preço é concebida como um poder de compra constante do dinheiro em termos dessa unidade de salário” (Tcherneva e Wray 2005a, p. 264). O salário proposto pelo programa EUI seria esta unidade de salário, tornando-se uma aproximação factível dessa definição keynesiana.

Com isto, Wray e Mitchell (2005), respondem a uma das mais importantes críticas ao seu programa, a de que ele é inflacionário. A explicação para a refutação desta crítica reside, segundo Wray e Mitchell (2005, p. 3-4), em que “o bolsão regulador estabelece um piso salarial e não pode, diretamente, pressionar os preços que estão acima do piso. Estabelecer este piso compensatório pode causar uma única mudança, se, por exemplo, for estabelecido

acima do salário mínimo em vigor, (...) [mas] isto não é inflação como normalmente definida.”

Isto se dá desta forma porque, para Wray (1998, p. 21), a precificação do trabalho passaria a ser exógena, ou seja, determinada exogenamente pelo governo, em seu nível mínimo, e não pelo mercado. Assim, atualmente, a precificação do trabalho é endógena, isto é, o governo decide a quantidade de recursos que irá comprar exogenamente e deixa o preço do trabalho flutuar no mercado endogenamente, desencadeando, então, forças inflacionárias. Essa pressão inflacionária é contida, sobretudo, através de políticas destinadas a desestimular o setor privado, o que se traduz, no final, em desemprego. Este, como explicado anteriormente, é o resultado indesejável, mas inevitável, do controle de preços na realidade econômica atual.

Já uma economia operando com um bolsão de trabalhadores a um salário nominal mínimo fixo tem o preço a ser pago pelo recurso trabalho estabelecido exogenamente. Neste caso o que flutuaria endogenamente seria a quantidade de trabalho. Para Wray (1998, p. 22), enquanto no passado o que era fixado era o preço do ouro e os demais produtos tinham seu preço relativo a ele, na economia moderna o preço fixado a servir de parâmetro seria o preço do trabalho: “Isso levará ao pleno emprego sem acarretar as pressões inflacionárias que podem resultar quando o governo paga preços de mercado por tudo (...) [n]a realidade, o pleno emprego torna-se um ‘subproduto’ da estabilidade dos preços, o que é o reverso da situação atual, na qual o desemprego é necessário para manter a estabilidade de preços.”

Ademais, Tcherneva e Wray (2005a) reafirmam que, se o salário do EUI for mantido constante, o seu valor em sua forma unitária também será constante, ao menos enquanto o EUI operar como um *bolsão regulador*⁴¹. Desta forma, o programa não será inflacionário/deflacionário, por operar de forma contra-cíclica, como explicado anteriormente. Assim, enquanto antes o importante era prestar atenção para o comportamento do déficit público, agora o mesmo mecanismo ajuda a tornar o nível de preços estável. Com este mecanismo e com o salário constante, não existe: competição salarial entre setor privado e público; excesso de crescimento privado ou público de forma a pressionar aumento de salários; falta de crescimento privado ou público de forma, também, a pressionar queda salarial, para que desta forma não se criem pressões deflacionárias. “Isto poderia ser chamado de alternativa de preço fixo e déficit flutuante” (Wray 1998, p. 155).

⁴¹ Tradução própria para: Buffer Stock.

Outra fonte de pressão inflacionária atribuída ao programa EUI é a espiral ascendente entre salários e preços. Argumenta-se que: fixar um salário base público faria com que o setor privado, que emprega trabalhadores abaixo, exatamente neste piso, ou um pouco acima dele, aumente salários, a partir da pressão dos trabalhadores. Este poder de barganha adviria do menor medo de perder o emprego e ter sua qualidade de vida diminuída. Contrariamente, Wray (1998, p. 155) aponta que esta espiral não cresceria indefinidamente, mas sim o aumento seria pequeno, pois o salário base do governo é fixo.⁴²

“Essencialmente, o SBS⁴³ do governo determina o salário para o grupo de produtividade mais baixa – o bolsão de trabalhadores não qualificados e semi-qualificados durante períodos de demanda normal. Aqueles trabalhadores cuja produtividade é substancialmente acima [do SBS] encontrarão empregos no setor privado; aqueles com produtividade mais baixa encontrarão o [programa EUI]” (Wray 1998, p. 156). Essa passagem de Wray é baseada na teoria de Lerner sobre o salário e seus reajustes serem baseados na produtividade dos trabalhadores da economia, como analisado no capítulo anterior.

Entretanto, alguns autores argumentam que tal programa elevaria a inflação, por operar abaixo da NAIRU;⁴⁴ o erro destes autores, neste caso, segundo Wray (2006b, p. 4), seria o pressuposto que “qualquer pressão inflacionária gerada no percurso da economia ao pleno emprego irá continuar a existir quando o pleno emprego for mantido.” Em linha com este programa, uma economia tendo em mente a NAIRU não se aplica. Em tentativa de uma melhor adequação, Sawyer (2003), definiu a economia com este programa, operando com uma NAIBER⁴⁵, em que maiores pressões inflacionárias poderiam advir apenas da maior demanda agregada gerada.

Isto nos leva a outro erro, segundo Wray (2005), de concluir que o programa gera inflação pelo aumento da Demanda Agregada (DA); na realidade, o programa alcançaria o Pleno Emprego sem aumentar a DA, mas sim, oferecendo emprego com salário compensatório a todos. A DA pode aumentar como consequência, ou poderia mesmo cair, caso o programa seja implementado em conjunto com um aperto orçamentário. Ademais, o dinheiro não seria simplesmente dado, mas requereria trabalho (ou treinamento) para ser

⁴² Imaginando um salário base do governo em R\$ 5.000 por ano, os trabalhadores privados próximo deste nível de renda não deverão barganhar por um aumento de R\$ 500 anuais sobre um salário de R\$ 6.000, com o perigo de serem demitidos. Sendo assim, a espiral não seria nem grande, nem duradoura.

⁴³ Salário Básico do Setor Público.

⁴⁴ Non-accelerating inflation rate of unemployment.

⁴⁵ Non-accelerating inflation buffer employment ratio.

conseguido. Alcançar-se-ia o Pleno Emprego com um mercado de trabalho altamente móvel e que contrataria das camadas mais baixas.

Outra forma de explicar este tópico é analisar, segundo Wray (1998, p. 153-154), a economia atual (sem o programa EUI).

“Se, na ausência do EUI, o dispêndio dos setores públicos e privado proporciona um nível de emprego que deixa 8 milhões de trabalhadores involuntariamente desempregados, isto deve dar a evidência de que a posição da população em poupança nominal líquida desejada é maior do que a posição de poupança nominal líquida efetiva gerada pelo déficit do governo. (...) Isso significa que o governo pode, com segurança [sem causar inflação], aumentar seu dispêndio deficitário, baixando o desemprego involuntário, para satisfazer o excesso de poupança nominal líquida da população”.

Por fim, o Programa não estabelece um número de pessoas a serem empregadas e nem as habilidades requeridas para tal, e nem mesmo, e o mais importante, sua política salarial compete com a do setor privado, mas tão somente insere um piso geral de salários para toda a economia. Por isso, o programa não seria inflacionário em nenhum nível de demanda agregada (Wray 1998; 2000c, Wray e Mitchell 2005). A dificuldade aparente é aceitar que esse aumento de DA, quando não seguido de aperto orçamentário, não gere inflação.

“Primeiro, o bolsão regulador é agora especificado em trabalho e não em desemprego – então o conceito de estoque regulador da NAIRU é abandonado. Segundo, o JG⁴⁶ cria pleno emprego ‘de uma forma livre’ [...] Em um episódio inflacionário, o setor privado é mais passível de resistir demandas salariais da força de trabalho existente, a fim de conseguir controle de custos se tiver a opção de contratar do bolsão do JG. Então, neste sentido, a restrição inflacionária exercida via NAIBER será mais eficaz do que usar uma estratégia NAIRU.” (Wray e Mitchell 2005, p. 5).

Desta forma Wray e Mitchell (2005) trabalham com o fato da NAIBER operar abaixo da NAIRU, e ainda, de forma muito mais eficiente e com melhores resultados para a economia. Defende a hipótese de que um bolsão de trabalhadores, sob o regime NAIBER, é uma melhor forma de controle inflacionário do que uma porção da população desempregada vivendo com as restrições da NAIRU.

Ainda no tocante à NAIRU, Eisner (2003) oferece um estudo empírico para sustentar as Finanças Funcionais e, por conseqüência, o programa EUI. Demonstra as principais falhas da ortodoxia em utilizar a NAIRU em suas propostas macroeconômicas, bem como apresenta

⁴⁶ *Job-Guarantee* (outro nome para seu programa: *Employer of Last Resort*).

dados sobre a viabilidade de uma política fiscal mais ativa, mesmo operando com déficits. Eisner (2003) afirma que, apesar da teoria da Curva de Phillips não ser perfeita, ela oferece, pelo menos, a possibilidade de utilizar a política econômica para reduzir o desemprego, ao custo de maior inflação. Já a teoria que envolve a NAIRU diz que nada pode ser feito,

“a NAIRU profetiza um futuro de desastre real. Não é sequer possível evitar esse desastre retornando para a antiga NAIRU, para a taxa natural de desemprego, qualquer que ela seja. Voltar para o nível anterior deixa, simplesmente, a inflação mais alta na economia. A forma de reduzir a inflação então, como Milton Friedman e outros nos dizem, é sofrer desemprego no futuro. (...) Este é um dogma que tem minado teorias econômicas significativas e paralisado a política econômica” (Eisner, 2003, p. 92).

A análise de Eisner (2003) é realizada sobre os dados trimestrais de 1976 a 1997 e seu resultado inicial mostra que o desemprego, quando decrescendo, já abaixo da suposta NAIRU, não acelera a taxa de inflação. Pelo contrário, pode reduzir a taxa de crescimento inflacionário ou até mesmo reduzir a inflação em termos absolutos. Eisner (2003, p. 94), então, constatou que “reduzir o desemprego, longe de acelerar a inflação nas duas últimas décadas, tem contribuído para reduzi-la”.

Eisner aprofunda esta análise, constatando que, realmente, altas taxas de desemprego mantêm a taxa de inflação em níveis baixos. Porém, uma vez mais conclui que baixo desemprego não significa alta inflação. “Nós não vivemos uma experiência na qual uma taxa de desemprego mais baixa aumentou a inflação. Isso significa que nós deveríamos nos sentir livres para, pelo menos, permitir a economia ter uma taxa de desemprego mais baixa” (Eisner 2003, p. 99).

Outra variável que necessita ser explicada em uma economia operando com o programa Empregador de Última Instância é a taxa de juros. A taxa básica de juros é a taxa do *overnight*, uma alternativa rentável e com grande liquidez de reserva de valor à moeda, que não rende juros. Para Mitchell e Wray (2005, p. 15) enquanto o governo “dispuser” de agentes econômicos dispostos a ofertar moeda para o governo, “a única implicação de uma recusa a manter títulos governamentais adicionais é que a taxa de *overnight* caia enquanto o excesso de reservas permaneça no sistema bancário”. Desta forma, com este excedente de moeda frente às intenções governamentais, as taxas de juros declinarão e o setor privado se verá “forçado” a aumentar seus níveis de gastos (já que não vão comprar mais títulos do governo). Este aumento dos gastos, ou visto de outra forma por Wray e Mitchell (2005), esta redução do

desejo de poupar, irá resultar em um crescimento do setor privado. E este crescimento do setor privado reduzirá o déficit governamental, em decorrência de uma maior parcela da população empregada pelo setor privado e uma menor contribuição do governo através do EUI. Agora, se isso gerará inflação irá depender da habilidade de a economia expandir seu produto real para suprir as necessidades da demanda crescente, o que “não é comprometido pelo tamanho do déficit orçamentário” (Wray e Mitchell 2005, p. 15).

2.1.3 – Considerações Finais

A proposta de Wray (1998) do Programa Empregador de Última Instância é uma alternativa de política macroeconômica que proporcionaria à economia um melhor aparato para o controle do nível de preços, trocando os milhões de agentes desempregados por um bolsão de trabalhadores. Em existindo este bolsão, argumenta Wray, assim como Lerner, existiria uma gama de opções mais favoráveis a amenizar os ciclos econômicos do que as oferecidas pela economia ortodoxa. Ao se prover para a sociedade um mercado de trabalho mais flexível e com um salário mínimo real fixado, reduzir-se-ia o poder de barganha salarial, o que também é salientado por Lerner como fundamental para o bom sucesso de uma política de Pleno Emprego.

Desta forma, para Wray, o resultado completo final seria um maior crescimento e estabilidade da economia, melhorando as condições da população, reduzindo a pobreza e a miséria e com uma economia com Pleno Emprego e um nível controlado de preços. Wray (1997) aponta que a maioria dos economistas não acredita ser possível existir, na economia norte-americana, uma taxa de desemprego de 3% ou menor, sem desencadear forças inflacionárias explosivas. Com isso os economistas contrariam a própria lei norte-americana que, em mais de um ato constitucional⁴⁷, estabeleceu como obrigação do Governo prover baixo desemprego, ou mesmo pleno emprego, em conjunto com baixa inflação.

“Na verdade, é difícil imaginar que o verdadeiro pleno emprego com um programa EUI seria mais inflacionário que o sistema atual. O sistema atual confia em que o trabalho desempregado e o excesso de capacidade tendem a amortecer aumentos de salários e de preços; entretanto, ele paga ao trabalhador desempregado para não trabalhar, e permite que o trabalho se deprecie e, em alguns casos, desenvolva situações que agem como barreiras para o emprego no setor privado” (Wray, 1998, p. 157-158).

⁴⁷ Por exemplo, no *Employment Act* (1946) e no *Humphrey-Hawkins Act* (1978).

Essa mudança de como o dinheiro entra na economia, também através do trabalho público, assim aumentando a Oferta Agregada (ou produto potencial), é um dos principais motivos de tornar possível o pleno emprego sem inflação, segundo Wray.

2.2 – *Uma Agenda de Reforma - Hyman Minsky (1986)*

Para Minsky (1986, p. 287), não existe resposta definitiva para as intempéries da economia, pois mesmo revertendo-se um cenário de crise, os ganhos e a estabilidade não durarão para sempre, os desafios futuros serão diferentes dos atuais e, novas respostas terão que ser criadas. Para ele, a maioria dos economistas que assessoram as políticas não vê nada de errado com o funcionamento da economia, com as explicações para as crises sendo creditadas a erros ou choques exógenos e, assim, medidas profundas que mudem a essência das economias não parecendo ser necessárias, sendo propostas somente sintonias finas. Entretanto, para Minsky (1986, p. 288), “A verdade sobre o assunto é que algo está fundamentalmente errado com a nossa economia. [...] uma economia capitalista é inerentemente imperfeita.”

Acreditando neste erro fundamental da análise econômica, Minsky propõe uma agenda a ser discutida publicamente. O caráter público da discussão refletiria a necessidade de as pessoas entenderem as mudanças necessárias e os custos inerentes das mudanças, facilitando a aceitação das novas políticas. As mudanças, para Minsky, não seriam superficiais, por este acreditar que as falhas são endógenas ao sistema econômico. Assim, para Minsky (1986, p. 290),

“Uma nova era de reforma não pode ser simplesmente uma série de mudanças pontuais. Por outro lado, uma ampla abordagem integrada para nossos problemas econômicos deve ser desenvolvida; a política deve abranger todo o cenário econômico e adequar os pedaços de forma consistente e factível. Mudanças pontuais e remendos servem somente para piorar uma situação já ruim. [...] Nós devemos voltar para o ponto de partida – 1933 – e construir uma estrutura política que seja baseada em um entendimento moderno de como o nosso tipo de economia gera fragilidade financeira, desemprego, e inflação.”

Com isso Minsky (1986) quer dizer para voltarmos a Keynes. Analisa as críticas deste último ao capitalismo e sua tentativa de reformular o pensamento econômico, a fim de responder melhor às questões financeiras e de investimento. Os pontos a serem revisitados seriam: como os mecanismos de mercado atuam em relação à equidade, eficiência e estabilidade da economia, analisando o sistema financeiro e as forças desestabilizadoras endógenas, que explicariam as depressões como conseqüências naturais do capitalismo não-intervencionista, tornando o mecanismo de mercado descentralizado instável e ineficiente. Assim, Minsky, como Lerner e Wray, está preocupado em alcançar o pleno emprego. Ademais, o autor tem uma preocupação social por traz deste objetivo, que é acabar com a pobreza, melhorando também a equidade social. Minsky propõe que a pobreza seja eliminada através do pleno emprego, pois isto “empregaria os desempregados e moveria os empregados por meio período para empregados em tempo integral e melhoraria as condições de trabalho de tal forma que os salários mais baixos cresceriam a uma taxa mais rápida que os salários mais altos” (Minsky, 1968, p. 329; ver também Minsky 1973; 1975). E, para se alcançar o pleno emprego, o hiato entre consumo e o produto possível do pleno emprego “deve ser preenchido com uma combinação de investimento privado e demanda governamental” (Minsky 1973, p. 97).

Minsky também salienta que a economia com um Governo Grande é mais estável que a economia com Governo Pequeno, fato que advém do impacto dos déficits contra-cíclicos governamentais na estabilização do produto e dos lucros. Por fim, mostra a necessidade de um Grande Governo ter capacidade de gerar superávit público quando houver inflação, assim como déficit em períodos deflacionários. Desta forma, a receita tributária corresponder a uma grande proporção do PIB, havendo a necessidade de se ter um sistema tributário bem estruturado, pois a tributação pode gerar problemas de ineficiência distributiva.

Em adição a isto, Minsky propõe uma recapitulação de fatos históricos e estruturas institucionais na formação das novas fundações das políticas econômicas. Portanto, para Minsky (1986 p. 292-293), tem-se que enfatizar a geração de emprego e não o crescimento econômico,

“uma economia em pleno emprego está destinada a expandir-se, enquanto uma economia que objetiva crescimento acelerado através de mecanismos que induzem investimentos capital-intensivos, não só pode não crescer, mas pode se tornar crescentemente desigual em sua distribuição de renda, ineficiente na escolha de suas técnicas e instável na sua performance geral.”

Deve-se ainda notar como se dá a ênfase na produção de caráter capital-intensivo. Minsky aponta que o investimento não pode ser visto com a fonte de todas as coisas boas, já que, se mal direcionado, investimento e financiamento de investimento freiam o pleno emprego, consumo, crescimento econômico e estabilidade de preços. Outro importante fator são as transferências sociais, que caso sejam muito extensas e/ou custosas, tendem a prejudicar a economia, com viés inflacionário e queda da renda nacional.

Minsky ainda destaca que as incertezas cíclicas podem ser atenuadas por intervenções bem direcionadas e, que tal sistema torna desnecessária as sintonias finas. Com isto, Minsky não está propondo uma solução definitiva para a geração do pleno emprego e estabilidade de preços. Ele reconhece que todo e qualquer programa irá acarretar custos, mas as sociedades não devem bancar os custos de continuar com as atuais políticas. “Entretanto, um programa de reforma que construa uma economia orientada para o emprego ao invés de orientada para o crescimento deve mostrar benefícios rapidamente. O primeiro alvo é uma economia humana, como um primeiro passo em direção a uma sociedade humana” (Minsky, 1986 p. 293).

A motivação de Minsky (1986) para propor esta agenda reside em sua análise empírica/histórica. Enquanto, no período 1946-66, o mundo vivenciou algo empiricamente similar à sua proposta, com um governo grande, mas não excessivo, o período subsequente (1967-86) teve como realidade uma economia com o objetivo principal do crescimento econômico. Para Minsky (1986, p. 295), sua agenda de reforma poderia ser exposta ao público tendo quatro pilares de sustentação: “Governo Grande (tamanho, gastos e tributação); uma estratégia de emprego; reforma financeira; e poder de mercado”. Entretanto Minsky (1967, p. 329) sabe que a economia, mesmo neste período, não alcançou o patamar de atividade econômica que ele objetiva: “[Alto]⁴⁸ pleno emprego como eu defino não foi nem alcançado nem mantido durante os anos sessenta.”

O que Minsky quer mudar é a forma de geração de trabalho. Apesar do período (1946-66) ter sido de pós-guerra, com alto gasto público e aquecimento direto da demanda agregada, isto não foi suficiente para a economia chegar a um nível de alto pleno emprego, como Minsky propõe ser possível em 1967, reforçando seus argumentos 20 anos depois: “Uma sugestão de real mérito é que o governo se torne um empregador de última instância” (Minsky 1967, p. 338). Ademais, Minsky (1973, p. 93) enfatiza que “o importante não é se esta visão alternativa é uma precisa reprodução da teoria Keynesiana; o problema principal é se essa

⁴⁸ Em alusão ao termo estabelecido por Lerner (1941).

alternativa é uma teoria melhor para a classe de economias com a qual nós estamos lidando – economias capitalistas avançadas, com um sistema financeiro sofisticado.”

Por isso, faz-se necessário o detalhamento dos quatro pilares mencionados por Minsky para se entender qual é exatamente sua proposta.⁴⁹

2.2.1 – *Governo Grande*

Minsky sugere que o Governo deva ser grande o suficiente para garantir que os lucros sejam estáveis. Isso quer dizer que depressões privadas (baixa de investimento) devem ser contrabalançadas por déficits do governo, com a finalidade de estabilizar o lucro privado e, caso haja uma expansão privada (excesso de investimento), o governo reduza seus déficits ou mesmo passe a obter superávits. Enfim, que o governo tenha a medida certa para manter os lucros estáveis.⁵⁰

Minsky baseia-se também no empirismo da análise comparativa da crise de 1929 com a de 1974. Na crise de 1929 o governo operou com superávit orçamentário e, viu o lucro das empresas cair de US\$ 10,1 bilhões, em 1929, para US\$ 6,6 bilhões, em 1933. Já na crise de 1974, o governo operou com déficits na ordem de US\$ 11 bilhões e de US\$ 69 bilhões, no ano seguinte; os lucros privados, por outro lado, passaram de US\$ 83 bilhões, em 1974, para US\$ 95,9 bilhões, em 1975. Esses dados, para Minsky (1986), mostram que a recuperação da crise de 1974 se deu de forma muito mais rápida e eficiente do que a recuperação da crise de 1929, pelo caráter mais intervencionista do governo a fim de manter o setor privado aquecido.⁵¹

Minsky faz uma análise histórica entre PIB, investimento (privado e público) e déficit/superávit. Minsky chega a uma conclusão “Lerniana”, por assim dizer, estabelecendo um nível de investimento privado que considerava ser o investimento de pleno emprego com

⁴⁹ Mais adiante, Minsky faz referência à importância de ter uma política voltada à agricultura, além dos quatro pilares mencionados. Porém, esta política não é detalhada o suficiente pelo autor para uma análise aqui mais aprofundada.

⁵⁰ Pode-se argumentar que é a mesma idéia de Abba Lerner. Um governo grande o suficiente para não gerar inflação nem deflação.

⁵¹ Realidade similar pôde ser vista em 2008 e 2009, com o governo norte-americano injetando valores agora da ordem dos trilhões de dólares, na economia. Como, por exemplo, US\$ 787 bilhões em Fevereiro de 2009, na tentativa de aquecer o setor privado, em meio a uma crise comparável, em “tamanho”, à de 1929.

um governo grande e quanto deveria ser o investimento público para sustentar o investimento privado e o PIB. Ao mesmo tempo, recusava um investimento público excessivo, pois este excesso, ele concluiu empiricamente, com os dados da década de 80, gera inflação, como esperado teoricamente.

Sobre o déficit que pode advir de um grande investimento público para suprir a deficiência do setor privado Minsky (1986, p. 302-3) afirma que “[u]m governo pode ter déficits durante uma recessão sem deteriorar sua credibilidade creditícia se tiver um regime de tributação e gastos que produza um fluxo de caixa (um superávit) em circunstâncias alcançáveis e razoáveis.”. Como Lerner, Minsky prevê que o déficit só ocorrerá enquanto a economia não se encontrar em um nível de pleno emprego gerado pelo setor privado. Após esta marca ter sido alcançada, o governo operará em superávit ou com déficit baixo, pois os déficits governamentais atuam na melhora do lucro privado, enquanto os superávits, em sentido oposto, reduzem o lucro privado.

No que diz respeito à tributação requerida para este tamanho de governo, Minsky propõe que a estabilização de lucros advinda dos déficits, bem como o controle inflacionário, deve vir de variações na tributação. O autor deixa claro que o custo tributário não deve advir somente das taxas individuais e propõe um sistema com VATs⁵², tarifas sobre valor agregado.

2.2.2 – *Estratégia de Emprego*

Assim como Lerner, Minsky (1986) está preocupado com as repercussões agregadas, não as particulares. Mais precisamente, o autor preocupa-se fundamentalmente em colocar a economia o mais próximo possível do pleno emprego. Entretanto, para Minsky (1986, p. 308),

“[a] estratégia corrente procura alcançar o pleno emprego subsidiando a demanda. Os instrumentos são condições de financiamento, benefícios fiscais para investir, contratos governamentais, transferência de pagamentos e tributos. Essa estratégia política conduz à inflação crônica e *booms* de investimento privado periódicos que culminam em crise financeira e séria instabilidade. O problema da política é desenvolver uma estratégia para o pleno emprego que não conduza à instabilidade, inflação e desemprego.”

⁵² *Value Added Tax.*

Como todas as correntes teóricas em economia, Minsky quer atingir o pleno emprego, mas sem as desvantagens mencionadas. Para isso, sugere, como aceito por Wray (1998), que “[o] instrumento principal de tal política seja a criação de uma demanda infinitamente elástica por trabalho a um piso ou salário mínimo que não dependa de expectativa de lucro nem no curto nem no longo prazo.” Tal possibilidade só se torna viável caso o governo ofereça trabalho até tal patamar, já que o setor privado tem a necessidade de lucrar quando contrata um trabalhador, não podendo arcar com esta responsabilidade de uma demanda infinitamente elástica por trabalho.

Sendo o governo o único capaz de prover isso à sociedade, Minsky (1986 p. 309) estabelece quatro aspectos do mercado de trabalho que devem existir para sua proposta ser factível: 1) o desenvolvimento de instituições públicas, privadas e mistas que forneçam trabalho a um salário base não inflacionário; 2) a modificação da estrutura de transferência de pagamentos (transferências sociais, que não requerem trabalho); 3) a remoção de barreiras à participação da força de trabalho; e 4) a introdução de medidas que contenham os salários nominais e o custo do trabalho.

Esses quatro aspectos propostos por Minsky em muito se assemelham às Finanças Funcionais. Afinal, o primeiro ponto seria, como em Wray, a aplicação dos gastos públicos proposto por Lerner. Já o terceiro e quarto pontos haviam sido estabelecidos por Lerner como necessários para uma economia funcionar em pleno emprego, quarenta anos antes de Minsky. Ademais, estes aspectos foram adotados por Wray na sua proposta do Estado como Empregador de Última Instância – inclusive o segundo ponto, ou seja, o governo deve prover dinheiro para quem produz para o Estado e não como uma garantia de renda mínima, improdutiva para o país.

Para que estes quatro aspectos se tornem realidade, Minsky (1986) acrescenta a necessidade, incorporada posteriormente por Wray (1998), de que o empregador, no caso o Governo, deve estar disposto a contratar todos aqueles que ofertarem trabalho. “Isto somente pode ser alcançado por emprego financiado pelo governo em uma taxa salarial que não coloque pressão inflacionária nos salários privados”(Minsky, 1986, p. 310). Com o Governo disposto a empregar de forma ampla, a economia passaria a ter um salário mínimo base que corresponderia, agora de forma real, ao pleno emprego.

O programa proposto por Minsky (1986) para ofertar trabalho a todos, deveria abranger as diferentes faixas etárias. Com isto o autor propõe a adoção conjunta e permanente

de três programas utilizados pelos Estados Unidos no passado (durante o *New Deal*), de forma transitória: *The Civilian Conservation Corps (CCC)*; *the National Youth Administration (NYA)* e *the Works Progress Administration (WPA)*.

Minsky especula acerca dos impactos empíricos destes programas⁵³. Os dois primeiros programas são voltados para os jovens: enquanto o primeiro seria um programa voltado para a realização de trabalho direto, no sistema *learning by doing*, para jovens entre 16-20 anos com pouca escolaridade e/ou com vínculos escolares já interrompidos, o segundo seria para a população entre 16-22 anos que ainda têm vínculo acadêmico, oferecendo trabalho e treinamento, bem como, acompanhamento escolar, em uma parceria público-privada com universidades e colégios.

Já o terceiro programa (WPA) seria voltado para a população adulta, ofertando trabalho tanto em tempo integral quanto parcial. As estimativas de contratação feitas por Minsky (1986) destes três programas, em conjunto, seria de nove milhões de pessoas (para o ano de 1983). Representaria um gasto de US\$ 46 bilhões (ou aproximadamente 1,5% do PIB dos EUA, naquele ano), sem mensurar o quanto o governo pouparia com outros programas de transferência de renda.

“Imagina-se que o WPA, NYA, e CCC quando desenvolvidos em suas capacidades plenas irão, junto com as atividades normais do governo e o emprego privado, prover renda através de trabalho para todos que estejam desejosos e aptos para trabalhar. Estes programas permanentes irão fornecer produtos – serviços públicos, melhorias ambientais, etc. que um governo voltado para transferência de renda não é capaz de prover, bem como a criação e melhoria dos recursos humanos. (...) O WPA, CCC e NYA serão bem sucedidos precisamente porque são programas de trabalho que desempenham tarefas úteis e resultam em produtos visíveis.” (Minsky 1986, p. 312).

A diferença na forma em que se mantém a inflação controlada é a mesma vista em Wray (1998). Enquanto a política atual, segundo Minsky (1986), é voltada para controlar os preços através do desemprego, e o desemprego através de transferência de renda e facilidades de investimento privado, Minsky propõe controlar os preços através do déficit governamental, por meio do número de pessoas empregadas pelos programas públicos de emprego. A idéia básica, incorporada por Wray (1998), é que, com o salário nominal fixo, as pressões salariais privadas irão diminuir à medida que o déficit aumentar e mais trabalhadores fizerem parte do

⁵³ O autor faz sugestões sobre salário, impacto no orçamento e PIB de pleno emprego. Suas conclusões indicam viabilidade orçamentária para o programa.

WPA, ao mesmo tempo em que, no sentido inverso, o déficit diminuirá, à medida que mais trabalhadores forem empregados pelo setor privado.

Ademais, um programa de Empregador de Última Instância não exercerá pressão inflacionária salarial por não gerar setores líderes. Na visão de Minsky (1967, p. 337), setores líderes, amplamente incentivados pelo governo, irão gerar excesso de demanda localizada por trabalho, tanto setorial quanto geograficamente. O aumento salarial dos setores líderes se daria de forma mais rápida do que nos outros setores, acarretando, no futuro, uma especialização desnecessária e pressões de custos nestes setores. A proposta de Minsky é de gerar emprego amplo, sem criar pressões salariais setoriais, bem como gerar postos de trabalho que sejam trabalho-intensivo e não capital-intensivo⁵⁴. O autor almeja, com isso, diminuir o hiato da renda relativa do trabalho, a partir de uma proposta contendo uma clara vertente Lerneriana, ou seja, sem favorecimentos setoriais e com gastos/investimento não direcionados para a melhor utilização dos recursos, mas sim, para a geração de emprego.

2.2.3 – *Reforma Financeira*

Minsky (1986) afirma que as grandes depressões estão intrinsecamente ligadas ao pânico financeiro. Que a história das instituições é moldada a cada grande depressão, em uma procura incessante por uma estrutura à prova de instabilidades. Como dito anteriormente, para ele não existe solução definitiva, com as instituições devendo ser moldadas para cada época. Entretanto, Minsky sugere que uma sociedade que tenha um Governo Grande e, com um banco central ativo, pode conter as grandes depressões.

Isto porque, assim como Lerner, Minsky acredita que é melhor ter uma política econômica com Governo Grande e Banco Central ativo permanente do que os ter somente em períodos de crise. Ele crê que, com isto, as instabilidades que levam às grandes depressões seriam amplamente mitigadas. Na sua agenda para reforma, Minsky aponta, como uma das causas de instabilidade, o direcionamento de financiamento para investimentos inapropriados e a posse de ativos de capital. Uma solução para atenuar este fator gerador de instabilidade seria transformar as políticas voltadas para o crescimento econômico, que usualmente

⁵⁴ Mais adiante, mostraremos mais detalhes sobre a importância de aumentar a proporção da renda advinda de trabalho e diminuir a proveniente do capital.

apóiam-se no estímulo ao investimento privado, em gastos e incentivos públicos direcionados à geração de emprego. Desta forma, fica implícito que: não só as oscilações dos ciclos de negócios seriam mais tênues, como Lerner propôs, mas que também seriam mais espaçadas.

O autor aponta a necessidade de transformar as corporações que temos hoje, que são vistas como instituições financeiras, em firmas com menor poder de mercado. O que Minsky está procurando é diminuir os riscos e as repercussões de uma empresa de grande porte falir e, com isso, provocar uma situação politicamente inaceitável. Argumenta que, com um Governo Grande, socializando os lucros, retirando poder de mercado e regulando a economia, os processos de abertura de falência não seriam tão danosos ao sistema. Ou seja, somente uma política de Governo Grande pode diminuir a instabilidade financeira enraizada na estrutura capitalista. O que Minsky (1986, p. 318) quer alcançar é uma realidade na qual “decretar falência fica simplificado [e, com isso], as forças competitivas restritas pela inflação [e deflação] estão livres para operar. Se uma economia está aberta às falências, nenhuma organização pode ser tão grande que a sua falência passa a ser politicamente inaceitável.”

No que tange a bancos e à forma pela qual operam no mercado, Minsky (1986) argumenta sobre a fragilidade inerente de um sistema no qual exista um ou alguns poucos bancos ou instituições controladoras de grande parte dos ativos e passivos. O autor argumenta sobre a necessidade de um sistema bancário descentralizado, pois, assim, os beneficiários de empréstimos seriam os mais diversos, com o sistema servindo a pequenas e médias empresas, e não tendo, isoladamente, como atender as necessidades financeiras de uma grande corporação. Com isso, Minsky tenta resolver o problema do benefício explícito às grandes corporações que detêm poder de mercado.

Sua preocupação também reside no fato de que uma economia robusta, com bons indicadores, faz com que os bancos passem a gerir seus ativos de forma especulativa e *ponzi*, aumentando a fragilidade do mercado financeiro. Essa fragilidade inerente do mercado, por outro lado, torna as grandes corporações à prova de falência, pois se uma grande empresa falir, em um mercado *ponzi*, ela pode/irá iniciar o efeito de “queda seqüencial dos dominós”. É a teoria da falência politicamente inaceitável.

Essa necessidade de descentralização do sistema bancário torna necessária uma intervenção governamental na forma de regulação da quantidade e da taxa de crescimento dos ativos dos bancos (Minsky, 1986, p. 320): “A idéia não é tanto assegurar que uma quantidade não inflacionária de dinheiro exista, mas sim garantir a estabilidade do sistema financeiro. Isto

implica que as oportunidades de lucro dos bancos devem ser viesadas pelas autoridades reguladoras para favorecer financiamento *hedge* e financiamentos baseados em ativos de inventários são uma forma de financiamento *hedge*” (Minsky 1986, p. 321).

No que diz respeito à finalidade do Banco Central, o autor considera como fundamental para o bom funcionamento do sistema financeiro que esta instituição deve garantir, na forma de prestador de última instância, a solvência e liquidez do mercado, principalmente frente a um mercado repleto de financiamentos especulativos e *ponzi*. A resposta norte-americana à crise financeira, em 2008, via grandes déficits governamentais, encontra seu suporte teórico quando Minsky (1986, p. 324) afirma que

“[s]e a dívida do Tesouro não é utilizada como o instrumento de posicionamento do governo, mesmo que as operações do banco central sejam principalmente sobre a dívida do Tesouro, não há contato direto de negócios entre os bancos comerciais e o Banco Central. Se um sistema bancário é frágil, a restrição às reservas bancárias é quase que totalmente refletida no crescimento da taxa de empréstimos; não há a válvula de segurança ou o pára-choques da dívida do Tesouro. Assim, uma dada ação do Banco Central tem um efeito maior sobre a disponibilidade de financiamento e as taxas de juros em uma estrutura financeira frágil do que em uma robusta”.

A incumbência máxima, portanto, para Minsky (1986), do Banco Central é “direcionar” o mercado sempre, ou na maior parte do tempo, a fim de este se manter operando sobretudo com financiamentos *hedge*.

2.2.4 – Poder de Mercado

Com a evolução tecnológica, ao longo dos anos, as empresas passaram de trabalho-intensivas para capital-intensivas. Tal mudança, por um lado, aumenta a eficiência produtiva, mas, pelo outro, contrata menos trabalhadores para um mesmo nível de produção, aumentando, assim, a tendência a excedentes (por vezes crônicos) da oferta de trabalho. Minsky, então, quer resgatar a defesa de Keynes da eutanásia do rentista. Para Minsky (1973, p. 93), a renda advinda do capital é distribuída de forma mais desigual do que a renda proveniente do trabalho, com o que se diminuindo o peso da renda do capital na renda total,

tende-se a diminuir a desigualdade na distribuição de renda.⁵⁵ “A eutanásia do rentista é um dos conceitos de Keynes que foram perdidos. Ele aponta para o poder da política afetar a distribuição de renda através da participação do capital na renda total”.

Minsky também argumentou acerca da possibilidade de intervenção governamental frente às empresas que detenham grande poder de mercado.⁵⁶ Um mercado competitivo e com intervenção governamental permite, na visão de Minsky, que empresas capital-intensivas e trabalho-intensivas coexistam. Desta forma, uma maior demanda por trabalho seria gerada, atendendo de forma mais eficaz a oferta de trabalho. O problema do poder de mercado, para Minsky (1986, p. 329-330), é que “[e]m um mundo no qual os lucros são ciclicamente instáveis, o poder de mercado pode surgir dos requerimentos dos bancos de que resultados desfavoráveis devem ser contidos antes que a produção capital-intensiva seja financiada. Uma vez que o poder de mercado existe, entretanto, pode ser e tem sido explorado para restringir a produção, para impedir a entrada de firmas e para manter preços e lucros”, assim impedindo que diferentes formas de produção e eficiência coexistam.

Uma solução para a existência e permanência das grandes corporações é mudar a forma como se dá o financiamento empresarial. As leis anti-truste vigentes não são, então, satisfatórias para atender suas reivindicações. Minsky (1986, p. 330) propõe que “bancos centrais e comerciais mudem para o financiamento de ativos e diminuam a disponibilidade de financiamento de curto prazo para as firmas, com isso removendo alguma das vantagens das grandes firmas”, bem como permitindo que bancos com menor expressão de mercado se tornem bancos de investimento, os quais, além de diminuir as vantagens das grandes firmas, ajudariam a entrada e proliferação das pequenas firmas. Com isso fica clara a intenção de Minsky de melhor distribuição dos lucros.

⁵⁵ Para mais sobre a interpretação de Minsky desta idéia, ver Minsky (1973).

⁵⁶ Esta passagem muito se assemelha à noção de Lerner de maior eficiência poder ser indesejada, em uma economia de cabeça para baixo (*upside-down*).

3 – Algumas Propostas Empíricas de Pleno Emprego: 2002-2009

“If there is any unemployment, the effective minimum wage is zero; it is impossible to have effective minimum wage laws except in the absence of unemployment” (Hyman Minsky, 1986).

Este capítulo revisará algumas propostas sugeridas e políticas implementadas ao longo dos anos, a fim de compreendermos o que foi feito sobre o tema, bem como seus impactos na economia quando projetos neste sentido foram de fato postos em prática.

Será apresentada aqui a proposta de Fadhel Kaboub, para um programa similar ao Empregador de Última Instância (EUI) para a Tunísia (2007); o plano *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, implantado, em 2002, na Argentina; e por fim, o *National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)*, programa de ampla geração de emprego para o meio rural indiano (2005).

Com isso, espera-se construir uma estrutura sólida para entendermos o funcionamento das economias operando em pleno emprego, sejam elas pequenas ou grandes, desenvolvidas (como a americana, vista no capítulo anterior) ou em desenvolvimento, e os possíveis impactos de uma tal situação sobre estas mesmas economias. Ao final desta revisão de projetos e políticas espera-se construir um ferramental teórico sólido para entendermos o funcionamento das Finanças Funcionais em casos reais e sua real relevância para as economias.

No último sub-tópico será apresentado o programa Bolsa Família, em vigor no Brasil. Aliado a uma análise, não exaustiva, do mercado de trabalho brasileiro e à apreciação de dados sociais, apresenta-se esta proposta alternativa à de Empregador de Última Instância, qual seja, a proposta de Renda Mínima. Com isso será possível entender a política de redução de pobreza e geração de emprego no Brasil a luz da abordagem das Finanças Funcionais.

3.1 – A Proposta de EUI para a Tunísia - Fadhel Kaboub (2007)

A proposta de Fadhel Kaboub é importante por mostrar que é possível um programa como o EUI ser aplicado em um país pequeno e em desenvolvimento, ao mesmo tempo em que nos instrui sobre uma implementação prática deste tipo de programa.

Kaboub (2007b) apresenta uma breve história das políticas econômicas e sociais adotadas pela Tunísia. Logo após o país alcançar sua independência, em 1956, a Tunísia vivenciou um forte período de industrialização via substituição das importações. Quando essa forma de crescimento/industrialização se esgotou, a Tunísia passou a priorizar o crescimento alavancado pelas exportações, o que ocorreu de meados dos anos setenta até o início da década de 1980. Desde então, a Tunísia adotou a cartilha de liberalização econômica, através do Programa de Ajuste Estrutural (PAE).

De acordo com os dados apresentados por Kaboub (2007b), pode-se ver que a Tunísia tem uma taxa de desemprego bastante elevada, de 14,2%, em 2005, mesmo tendo bons indicadores macroeconômicos, como: inflação em 3% a.a.; pessoas abaixo da linha da pobreza em 4% da população total; crescimento populacional abaixo de 1% a.a.; e dívida pública moderada, de 53% do PIB.⁵⁷ Pode-se notar a evolução do desemprego na Tunísia, desde 1966 (Tabela 2) e reparar seus valores elevados e estáveis. Assim, o problema do desemprego naquele país parece ser estrutural e uma proposta como a de Kaboub seria uma ruptura com as políticas macroeconômicas usualmente utilizadas na Tunísia, as quais certamente não foram bem sucedidas no tocante à redução do desemprego.

Tabela 2 - Taxa de Desemprego Oficial da Tunísia (em %).

Ano	1966	1975	1984	1989	1994	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Taxa de Desemprego	15.2	15.8	16.4	15.9	15.8	15.9	16.0	15.7	15.1	15.3	14.5	14.2	14.2

Fonte: INS (2006), *apud* Kaboub (2007b).

⁵⁷ INS (2006), *apud* Kaboub (2007b, p. 7).

Para Kaboub, na Tunísia, diferentemente das análises feitas por Wray e Minsky, Mitchell e Mosler, o programa EUI teria que ser direcionado a um público mais bem qualificado⁵⁸. Enquanto a proposta original do EUI destina-se aos trabalhadores *unskilled* (sem qualificação), a proposta tunisiana deveria levar em conta que 70% das pessoas que procuram emprego pela primeira vez têm o terceiro grau completo e que 50% dos desempregados estão procurando emprego a mais de um ano⁵⁹. Isto acontece, pois o Governo tunisiano tem gasto boa parte de seu orçamento na tentativa de combater o desemprego, comprometendo, para isso, 25% deste orçamento com educação.

Assim, o governo tunisiano, ao invés de solucionar o problema do desemprego, decidiu melhorar o perfil do desempregado. Porém, é importante relembrar a alegoria de Wray, citada acima, sobre somente existirem nove ossos enterrados para um população com 10 cachorros. Desta forma, não adianta treinar os cachorros para procurar ossos se não existirem ossos para todos, ou seja, independente da capacidade individual de cada cachorro, algum ficará sem osso.

Esta diferença de público alvo não descaracteriza a proposta do Estado como empregador de última instância. Nas palavras de Minsky (1966) “a estratégia básica é simples e direta – aceite os pobres como eles são e crie oportunidades de emprego que estejam dentro de suas capacidades. Depois disto ser feito, programas para melhorar as capacidades de trabalhadores de baixa renda podem ser implementadas.” Minsky negava a homogeneidade neoclássica dos trabalhadores, ele postulava a heterogenia entre os trabalhadores e, é tendo esta heterogenia em mente que as políticas de emprego devem ser criadas. Sendo assim, o programa não deixa de atender as especificidades do país, mesmo que seja voltado para um público alvo diferente da proposta original. Como se sabe, aplicar políticas sem adaptá-las à sua realidade pode causar resultados indesejados, tanto no curto quanto no longo prazo.

O EUI para Tunísia, também diferente da proposta tradicional vista em Wray (1998), pois não seria implementado através de um “choque” (rapidamente), mas sim de forma gradual, dando tempo para as instituições e os agentes econômicos se adaptarem à nova realidade (Kaboub, 2007b). A proposta gradualista de Kaboub prevê um período de

⁵⁸ Por esse motivo, apresenta uma proposta mais parecida com o *Employment Assurance Policy* (EAP), de Philip Harvey (1989).

⁵⁹ Dados retirados de Kaboub (2007b, p. 8). No entanto, deve-se ver com alguma reserva esta grande participação de pessoas com 3º grau na Tunísia, desproporcional inclusive quando se compara estes dados com os de países desenvolvidos. Imaginamos que o que se considera como 3º grau, na Tunísia, deve ter que sofrer algumas qualificações, para se comparar com dados de outros países.

implantação de seis anos e está dividida em três etapas, mais ou menos o mesmo cronograma temporal do NREGA 2005, a ser visto mais adiante. As três etapas seriam: 1ª) atender os chefes de família desempregados; 2ª) atender qualquer indivíduo desempregado a mais de 12 meses; e 3ª) o programa Empregador de Última Instância em si (EUI).

A primeira etapa visa atender uma pequena parte da população⁶⁰ e duraria por dois anos. Sua principal finalidade seria garantir que as expectativas quanto ao programa comecem a ser formadas paulatinamente e que os demais agentes econômicos se preparem para as próximas etapas. Além disto, esta fase de implementação garantirá renda, seja através do programa, seja através de renda privada, para todos os lares da Tunísia, melhorando os indicadores, bem como a realidade, das camadas mais pobres da população.

Já a segunda fase garantiria emprego para todos aqueles que estivessem desempregados há mais de 12 meses. Nesta fase, aproximadamente 216,5 mil indivíduos poderiam se beneficiar desta proposta, ou seja, 50% dos desempregados da Tunísia. O autor acredita que, com a experiência advinda da primeira etapa, o Governo estará muito mais apto a gerenciar este programa que esta começando a cobrir grande parte da força de trabalho nacional, fazendo com que a transição para esta nova fase seja tranqüila, bem como com expectativas já estabelecidas sobre esta política de rendas e emprego. Esta fase duraria três anos, dando tempo para o Governo consolidar suas instituições reguladoras e melhorar sua coordenação de política fiscal e monetária.

A terceira fase seria o programa EUI de fato, com o Estado empregando qualquer indivíduo disposto e apto para o trabalho, o que, no caso da Tunísia, conformaria um público, sem considerar a fase dois, de mais de 215 mil pessoas. Vale lembrar que estes números podem ser maiores, caso exista a disposição de alguns indivíduos migrarem da informalidade urbana para o programa, bem como se alguns começarem a trabalhar mesmo sem nunca terem trabalhado, exatamente como no caso do programa *Jefes de Hogar* argentino⁶¹, no qual algumas mulheres que nunca trabalharam começaram a participar ativamente do programa.

Kaboub estima o custo das três fases do programa baseando-se no desemprego de 2004 (13,9% ou 432.900 desempregados) e considera que este número será constante no decorrer dos seis anos de implementação do programa, utilizando-se dos dados oficiais do

⁶⁰ 20 mil indivíduos, em uma população total de 10 milhões de habitantes, com 3,4 milhões de pessoas constituindo a força de trabalho da Tunísia.

⁶¹ Este programa é explicado em outro sub-tópico deste capítulo.

governo⁶². O autor divide os desempregados em três categorias: *skilled*; *semi-skilled* e *unskilled*. Essa diferenciação de capacidade de trabalho, por assim dizer, tem implicações para o salário proposto para cada categoria⁶³. Kaboub assume, assim como Kalecki, que os trabalhadores do programa EUI consomem toda a renda e, portanto, não poupam.

Com essas premissas o autor consegue estimar a arrecadação advinda dos VATs (como Minsky propõe que seja o sistema de tributação), que têm significativo peso na economia tunisiana, podendo, assim, também estimar com maior precisão o real custo do programa para o país. As estimativas de Kaboub (2007b) podem ser sumariadas na Tabela 3, bem como uma extrapolação da atratividade do programa para os desempregados e para os fora da força de trabalho (Tabela 4).

A diferença entre as Tabelas 3 e 4 recai sobre o número de participantes que o programa atende. Enquanto na Tabela 3 estima-se a atratividade do programa exclusivamente através da taxa de desemprego tunisiano, a Tabela 4 extrapola essa atratividade, mais do que dobrando o público beneficiado com o programa nas etapas 2 e 3. Seriam, portanto, incorporadas pessoas fora do mercado de trabalho (que não são consideradas na taxa de desemprego) e trabalhadores informais. Com isso pode-se analisar, como Kaboub (2007b) o fez, o impacto do programa, mesmo quando os custos forem acima do esperado inicialmente.

⁶² Com uma propensão marginal a consumir de 0,785; uma propensão marginal para importar de 0,478; Uma taxa de tributação de 0,1; um multiplicador de 1,295, uma taxa de crescimento do PIB de 5% a.a. e um PIB inicial de TND 35 bilhões (ou US\$ 25,388 bilhões, em março de 2009).

⁶³ Skilled: TND 569,4 mensais (US\$ 413,02); Semi-skilled: TND 379,6 mensais (US\$ 275,35); Unskilled: TND 189,8 mensais (US\$ 137,67). Taxa de câmbio do dinar tunisiano para o dólar: 1,3786.

Tabela 3 - Estimativa do Programa EUI para a Tunísia.

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6
Nº de participantes	20,000	20,000	216,450	216,450	216,450	432,900
Custo dos Salários (em TND)	119,59 milhões 0,34% do PIB	119,59 milhões 0,32% do PIB	683,34 milhões 1,69% do PIB	683,34 milhões 1,57% do PIB	683,34 milhões 1,47% do PIB	1,36 bilhões 2,74% do PIB
Efeito Multiplicador (em TND)	154,97 milhões 0,44% do PIB	154,97 milhões 0,41% do PIB	957,03 milhões 2,36% do PIB	957,03 milhões 2,2% do PIB	957,03 milhões 2,05% do PIB	1,82 bilhões 3,67% do PIB
Aumento das importações (em TND)	74,22 milhões 0,21% do PIB	74,22 milhões 0,21% do PIB	398,44 milhões 0,98% do PIB	398,44 milhões 0,91% do PIB	398,44 milhões 0,85% do PIB	617 milhões 1,24% do PIB

Fonte: Cálculos de Kaboub.

Tabela 4 - Extrapolação da Atratividade do Programa EUI para a Tunísia.

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6
Nº de participantes	22,658	22,658	566,450	566,450	566,450	1,132,900
Custo dos Salários (em TND)	135,48 milhões 0,38% do PIB	135,48 milhões 0,36% do PIB	1,78 bilhões 4,55% do PIB	1,78 bilhões 4,05% do PIB	1,78 bilhões 3,43% do PIB	3,57 bilhões 6,72% do PIB
Efeito Multiplicador (em TND)	175,56 milhões 0,5% do PIB	175,56 milhões 0,47% do PIB	2,52 bilhões 6,42% do PIB	2,52 bilhões 5,71% do PIB	2,52 bilhões 4,84% do PIB	4,72 bilhões 8,89% do PIB
Aumento das importações (em TND)	84,08 milhões 0,23% do PIB	84,08 milhões 0,22% do PIB	1,08 bilhões 2,75% do PIB	1,08 bilhões 2,45% do PIB	1,08 bilhões 2,07% do PIB	1,49 bilhões 2,81% do PIB

Fonte: Cálculos de Kaboub.

O custo dos salários para o governo é estimado baseando-se no público alvo das diferentes etapas e no peso relativo das três diferentes categorias de trabalhadores nos diferentes anos, bem como incorporando o pagamento do VAT sobre os diferentes salários. Assim pode-se auferir das tabelas que: o impacto do custo do programa, mesmo quando seu custo é extrapolado, é de apenas 6,72% sobre o PIB. Kaboub, por isso, conclui que o programa EUI para a Tunísia, da forma como ele o estima, não tem fortes restrições orçamentárias para sua implementação.

Ademais, comumente argumenta-se sobre o déficit comercial ser um impeditivo à aplicabilidade do programa em um país pequeno e em desenvolvimento. Kaboub acredita que a visão ortodoxa, a qual diz que a Tunísia precisará incentivar as exportações para formar reservas em moeda forte ou atrair investimento internacional ou, como última escolha, tomar dinheiro emprestado para saldar as obrigações do balanço de pagamento, está errada.

A solução vista pelos proponentes do Estado como empregador de última instância é distinta. Não seria necessário que o Estado adotasse políticas que gerassem desaquecimento, se o dinar tunisiano for completamente flexível. Kaboub (2007b p. 21) afirma que “no caso de um déficit da balança comercial crescente, o valor relativo do dinar tunisiano irá diminuir (TND se deprecia)”.

No que diz respeito à necessidade de importar determinados bens fundamentais para o bom andamento da economia, Kaboub baseia-se no caráter gradualista de implantação do programa para mitigar este problema. O governo, sinalizando que o programa irá tomar forma em dois anos, fará com que o setor industrial (o lado da oferta) se adéque à realidade futura, ou seja, irá buscar modernizar a economia. Vale ainda ressaltar que o aumento das importações calculado por Kaboub, mesmo quando a atratividade do EUI é extrapolada, foi de 2,81% do PIB para o ano em que o EUI é implementado de fato.

“O efeito da depreciação do dinar na economia interna é uma elevação dos preços relativos de todas as *commodities* com conteúdo importado significativo. Wray (2006[b]; [2007b]) sugere que isto não seja visto como ‘inflação’, mas sim como um ‘efeito sobre os preços relativos’, e alerta que o governo não deve tentar combater essa nova realidade com política de indexação, pois estas piorariam a situação criando uma inflação estrutural. No final, o impacto do EUI, com desvalorização do dinar, seria um crescimento econômico maior e uma melhora nos termos de troca reais, acompanhado por uma elevação nos preços domésticos e uma política de redistribuição. Isto parece uma barganha interessante para um país que está operando muito abaixo de sua plena capacidade de utilização.” (Kaboub, 2007b, p. 23).

3.2 – *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* – Argentina (2002)

Este sub-tópico tratará do programa argentino *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, implementado no início de 2002, para combater a crise que se instaurou no país com o fim do plano de conversibilidade. Este passou a ser “o maior programa de transferência direta, emprego-renda, na história da América Latina” (Kostzer, 2008, p. 3). A crise gerou desemprego (23%, registrado pelo ministério de economia e produção argentino) e pobreza em níveis elevados (57,7% da população abaixo da linha da pobreza, sendo 9,6 milhões de pessoas indigentes). Por isto, este plano “constituiu um dos pilares da recuperação econômica pós-crise de 2002, uma crise que colocou até mesmo em cheque o sistema democrático de uma nação.” (Kostzer, 2008, p. 3).

A Argentina possuía uma população estimada, em 2007, de 37 milhões de habitantes, com um PIB aproximado de U\$ 260 bilhões, e um IDH de 0,869, que lhe garante a trigésima oitava posição no *ranking* mundial⁶⁴. Quando a crise se instaurou naquele país, no início da década, o governo lançou o programa *Jefes de Hogar* em caráter emergencial, na tentativa de reverter o panorama econômico e social dramático. Como o próprio nome diz, o programa destinou-se aos chefes de famílias, fossem homens ou mulheres e, no seu pico, segundo Tcherneva e Wray (2005), teve a participação de 5% da população, aproximadamente, dois milhões de trabalhadores, representando 13% da força de trabalho da Argentina⁶⁵. Caracteriza-se como um EUI limitado, assim como o indiano (que veremos mais adiante), mas com público alvo e sistema de implementação diferentes.

O programa objetivava, segundo Kostzer (2008, p. 5), reduzir a pobreza, o desemprego e alavancar a demanda doméstica reprimida por dois anos de recessão. Paga 150 pesos⁶⁶ por mês, para chefes de família, que devem trabalhar o mínimo de quatro horas diárias em serviços comunitários, pequenas construções e manutenções, ou serem diretamente levados a treinamento específico de trabalho ou até mesmo continuar com o ensino escolar, se necessário.

Além de ser direcionado a chefes de família e limitado a um participante por domicílio, outras requisitos devem ser cumpridos, como a necessidade de haver, residindo

⁶⁴ Dados retirados do site do governo argentino e de seu Ministério de Economia e Produção.

⁶⁵ Estimava-se, inicialmente, 500.000 trabalhadores, no mínimo, sendo atendidos pelo plano.

⁶⁶ O equivalente a U\$ 49,34 ou R\$ 77,40, no dia 25-07-2008.

com o chefe, menores de 18 anos, pessoas com deficiências ou mulheres grávidas. Em conjunto com este programa, como salientado por Tcherneva e Wray (2005), existe outro programa nas mesmas linhas do *Jefes de Hogar*, mas com outro público alvo, e de menor abrangência, o *Programa de Emergência Laboral (PEL)*. Estes dois programas juntos, em 2005, tiveram um custo total, ao governo argentino, de 1% do PIB (Tcherneva e Wray, 2005). Para relativizar o custo do programa argentino, vale recordar que o gasto norte-americano, com políticas sociais que visam combater a pobreza, consomem 1% do PIB, enquanto na França e Inglaterra esses valores chegam a 3-4% do PIB (Tcherneva e Wray, 2007).

Um importante aspecto do *Jefes de Hogar* é que 70% dos participantes do programa são mulheres⁶⁷. Ademais, dado o público alvo do plano (famílias pobres com menores de idade), esta característica traz consigo fatores até então relegados, quais sejam, diminuição do abuso doméstico sofrido pelas mulheres, diminuição da desistência escolar e do uso de drogas pelos filhos (Tcherneva e Wray, 2007). Não só isso, os participantes do programa acreditam estar ganhando experiência o suficiente para almejem um posto de trabalho fora do *Jefes de Hogar*, fator chave para a inclusão social tratada tanto por Wray quanto Minsky.

Enquanto existem críticas a esta característica do *Jefes* – aliás, um dos principais motivos para que se queira destituir o programa, já que não fazia parte dos objetivos do plano atender a esta parcela da população (a feminina) – não se pode negar sua relevância. Ademais, estes efeitos virtuosos do *Jefes* não são unicamente tratados por Tcherneva e Wray, mas também enfatizados pelo Banco Mundial (no seu *World Bank Report No: 23710-AR*), que aponta: a eficiência do programa em alocar renda para a população necessitada (mesmo que o beneficiário principal sejam as mulheres, a família toda é o alvo do programa, ademais, no geral, atingido); a provisão de serviços e de pequenos projetos de infra-estrutura necessários à comunidade pobre e; o incremento de renda da população pobre.

O grau de satisfação dos trabalhadores em participar do programa chegou a 90% e os motivos principais de tal satisfação encontram-se na realização pessoal de contribuir para a melhoria do país e por trabalhar em um bom ambiente – estas duas repostas somadas englobam 65% do total. Os entrevistados apreciam, principalmente, o fato de receberem treinamento e a possibilidade de melhorarem a comunidade onde vivem, sentindo-se

⁶⁷ Isto normalmente acontece, pois dá ao homem a possibilidade de dedicar 100% do seu tempo na procura de um emprego, na iniciativa privada.

respeitados por fazer parte de uma empreitada deste tipo, rechaçando a percepção de que um programa como este estigmatizaria e frustraria o trabalhador.

Vale ressaltar que o *Jefes* não contribuiu em larga escala para a diminuição da pobreza no país, entretanto, ajudou sobremaneira a redução da indigência (como destacado na tabela 5 abaixo). Tal fato se deve à baixa remuneração proporcionada e ao baixo número de horas requeridas para a participação. Ademais, o programa, ao proporcionar uma renda mínima para um imenso número de famílias, certamente contribuiu para uma recuperação mais rápida da economia. Como antes salientado, boa parte da força de trabalho argentina (13%) estava empregada no *Jefes* e a um custo muito baixo para o governo.

Tabela 5 - Declínio na Indigência e Pobreza dos Beneficiários do *Jefes*.

	% de residências abaixo da linha de indigência e pobreza		
Residências	Sem o <i>Jefes</i>	Com o <i>Jefes</i> (Agosto 2002)	Mudança percentual
Indigência	86.4	61.8	-24.6
Pobreza	98.3	95.4	-2.9
	% de indivíduos abaixo da linha de indigência e pobreza		
Indivíduos	Sem o <i>Jefes</i>	Com o <i>Jefes</i>	Mudança percentual
Indigência	87	68.6	-18.4
Pobreza	98.6	96.7	-1.8

Fonte: Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, República Argentina.

Outro fator relevante a ser observado é o nível de escolaridade dos participantes do *Jefes*, os quais, em grande maioria (80%), não possuem o 2º grau completo, ou seja, o plano “aceita os trabalhadores como eles são”, aspecto importante sublinhado por Minsky. O trabalho realizado no *Jefes de Hogar*, como já salientado, é voltado para a melhoria da

comunidade carente. Mais especificamente, os participantes do programa realizam: pequenos empreendimentos voltado para a agricultura; melhorias do sistema de esgotos e drenagem de água; cozinhas solidárias; centros de cuidados familiares; programas de conscientização sobre a saúde, relacionados a problemas sanitários básicos (manejo de alimentos para não causar problemas de saúde); recuperação de livros em más condições, provenientes de regiões mais ricas para as comunidades carentes; reparação de rodovias e pontes; cuidados com crianças e idosos; e tarefas administrativas, para o próprio programa (Tcherneva e Wray, 2007). A tabela abaixo ajuda a visualizar a abrangência e enfoque do plano.

Tabela 6 - Tipos de Projetos para a Comunidade

Pequenos empreendimentos (principalmente para a agricultura)	26%
Serviços sociais e para comunidade	17%
Manutenção e limpeza de espaços públicos	14%
Cozinhas solidárias	11%
Atividades Educacionais	10%
Construção e reparo de casas e infra-estrutura social	8%
Cuidados com a saúde	5%
Suporte administrativo	4%
Cuidados com crianças	2%
Cuidados com idosos	1%
Outros	2%
Total	100%

Fonte: Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social, República Argentina.

A forma de administração do plano é descentralizada, assim como no caso indiano, que veremos a seguir.

“O governo federal argentino provê os fundos, as linhas gerais para a execução dos projetos de trabalho e alguns serviços auxiliares de gerência do programa. (...) Entretanto, a real administração do programa é fundamentalmente executada pelos governos municipais. Os municípios são responsáveis por identificar as necessidades prementes e os recursos disponíveis de sua comunidade, bem como por avaliar os projetos propostos pelas ONGs locais” (Tcherneva e Wray, 2007, p. 14).

Infelizmente o programa sofre críticas. Em entrevista a Tcherneva e Wray, dois diretores do ministério do trabalho argentino comentaram sobre um plano para substituir o *Jefes de Hogar*, o qual seria implantado, em seu lugar, com os mesmos custos do *Jefes*, mas que abrangeria somente metade dos atuais beneficiários, os quais seriam remunerados para não trabalharem e que, após 12 meses, teriam que ser desligados, enquanto o *Jefes* não impõe tal limitação. Na verdade, em pesquisa realizada em 2005, quando perguntado (aos trabalhadores do *Jefes*) se eles prefeririam receber o benefício ficando em casa ou trabalhando, todos (cem respostas em cem), *sem exceção*, disseram que não gostariam de ficar em casa e que preferiam ir trabalhar (Tcherneva & Wray 2007, p. 22).

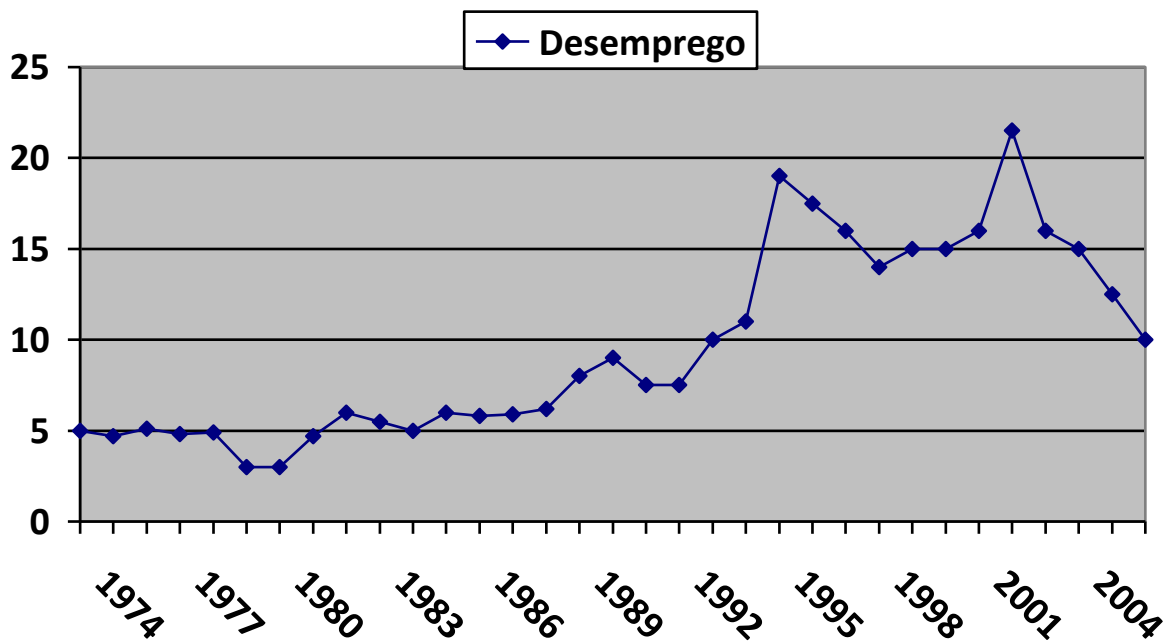
Com esta pergunta os defensores da exequibilidade de um programa nos moldes do Empregador de Última Instância defendem-se da crítica do risco-moral que tal programa poderia criar, ao desencorajar os trabalhadores a buscarem a realização de um trabalho de qualidade no setor privado, por possuírem outra garantia da renda, vale dizer, não se esforçando para conseguir um posto e um bom desempenho de trabalho na iniciativa privada.

Concluindo este sub-tópico, apresentamos duas figuras com a evolução do (des)emprego na Argentina, com o que se pode visualizar, pelo menos em parte, o efeito do *Jefes de Hogar* naquele país, bem como uma tabela com indicadores sociais e econômicos do país vizinho.

Tabela 7 - Alguns Indicadores Sociais e Econômicos da Argentina.

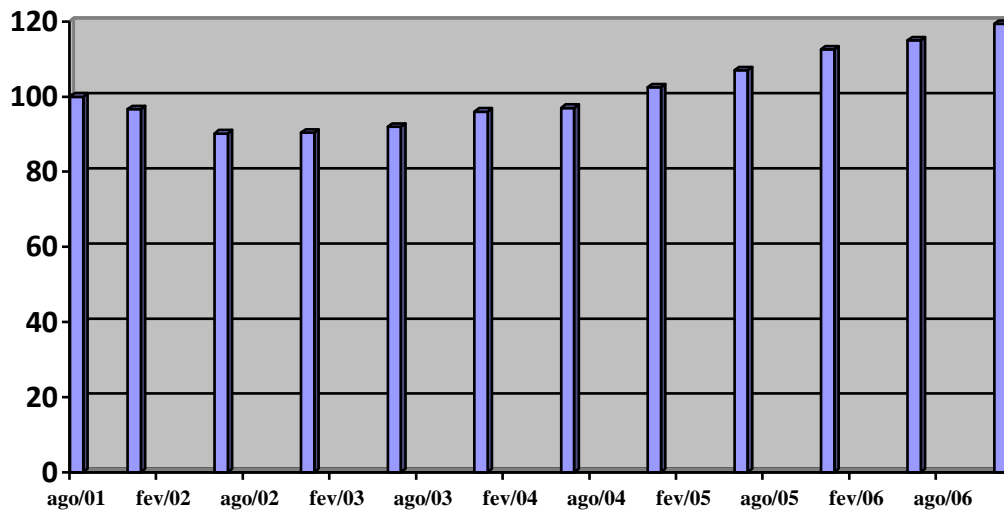
	1993	1998	2003	2006
Renda média por residência (\$ corrente)	\$1.137.90	\$1.183.60	\$892.00	\$1.842.65
Varição da renda média	-	4%	-25%	107%
Linha de pobreza em valor corrente \$	\$424.70	\$495.30	\$720.10	\$930.00
Varição da linha de pobreza	-	17%	45%	29%
Coefficiente de Gini	0.455	0.472	0.482	0.495
Residências abaixo da linha da pobreza	13.6%	17.7%	42.6%	19.2%

Fonte: Cálculos próprios de Daniel Kostzer (2008), baseados no EPH-INDEC (www.indec.gov.ar).

Gráfico 3 - Evolução da Taxa de Desemprego como uma Percentagem da População Economicamente Ativa (1974-2006).

Fonte: IDEC

Gráfico 4 - Evolução do Emprego Formal na Argentina (Agosto-01 = 100).



Fonte: EIL-MTEySS (Indicadores de Pesquisa do Trabalho – Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, República Argentina).

Com esses dados, e mais as análises feitas neste sub-tópico, podemos inferir que o *Jefes* constituiu em uma estratégia global para combater a pobreza; reduziu a desigualdade social (coeficiente de GINI); foi um esquema de proteção social e não de caridade; reduziu o desemprego; permitiu identificar os principais problemas para intervenções futuras (solucionar gargalos econômicos); solucionou algumas necessidades básicas de residências carentes; melhorou o capital-humano (através do treinamento, ao invés da ociosidade do desemprego); resolveu alguns dos problemas sociais mais agudos; reduziu pressões sobre os trabalhadores informais; agiu de forma contra-cíclica (assim como na proposta do bolsão de trabalhadores de Wray (1998)); melhorou a infra-estrutura da comunidade; e gerou efeitos multiplicadores e aceleradores.

3.3 – *National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) – Índia (2005)*

O NREGA foi uma lei criada pelo governo da Índia, em 2004, e implantada em 2005, para suprir deficiências no meio rural, a qual ainda está em vigor. Torna-se importante a análise desta lei, pela magnitude de sua abrangência⁶⁸, bem como pela similar ideologia advinda de Finanças Funcionais que se encontra em sua formulação. Não só isso, pode-se analisar um programa com ampla geração de emprego, em funcionamento há quatro anos e algumas de suas peculiaridades.

A premissa é garantir o direito de trabalho através do provimento garantido de emprego a um salário mínimo estabelecido por lei para, inicialmente, um adulto⁶⁹ por residência e que seja residente de área rural e voluntário a realizar trabalho manual nas áreas rurais (Mehrotra 2008).

A lei divulgada na *The Gazette of India*⁷⁰ previa cobrir todo o território da Índia em, no máximo, cinco anos. Entretanto, o programa acabou sendo dividido em três etapas: na primeira fase, de um ano, o programa abrangia os 200 distritos mais pobres; a segunda fase, de também um ano, ampliou a abrangência para mais outros 130 distritos, os mais pobres dos distritos restantes; e, já no terceiro ano, toda a Índia, exceto a região de Jammu e Kashmir, estava sendo atendida pela lei, ou seja, os 285 distritos restantes estavam sendo cobertos (Governo da Índia, *site*). Com isso o programa procurou não gerar pressões migratórias, atendendo primeiro os locais mais pobres e que aumentaram mais significativamente a demanda por trabalho (NREGA Report, 2008, p. 6).

Esta garantia de trabalho se estende ao máximo por 100 dias ao ano e no mínimo por 14 dias⁷¹, sua remuneração se dá de forma semanal no valor de Rs 60 por dia de trabalho (sessenta rupias)⁷² e o trabalho deve ser realizado no máximo até 5 km da residência do

⁶⁸ 38,2 milhões de residências são atendidas através do programa, em 2008. Não há número para indivíduos (Governo da Índia, *site*).

⁶⁹ Com 18 anos ou mais de idade.

⁷⁰ Jornal no qual as leis são divulgadas detalhadamente ao público. As leis só se tornam leis na Índia, após a divulgação neste jornal.

⁷¹ Esse período mínimo não é para ser estabelecido pelo governo. Vale lembrar que o trabalho é voluntário, portanto se um cidadão se voluntariar, ele terá de cumprir pelo menos 14 dias de trabalho.

⁷² Valor do salário mínimo da lei em 2005, nominalmente equivalente a três vezes mais que o mínimo diário para a linha da miséria/indigência (pobreza absoluta).

trabalhador. Caso o trabalho tenha que ser realizado além deste perímetro, o trabalhador tem direito a uma remuneração destinada ao transporte. O salário estabelecido ainda deve ser igual, tanto para homens como para mulheres. Ademais, pelo menos 33% de todos os trabalhadores do programa devem ser mulheres e, até dezembro de 2007, 44% eram mulheres (Governo da Índia, *site*). Fato similar pôde ser notado no plano argentino e, em ambos os casos, diminuiu-se a exclusão social (trabalhista) feminina.

A lei garante ainda a alocação do trabalhador a um trabalho em, no máximo, quinze dias, caso contrário o voluntário receberá uma “mesada” de 25% do salário mínimo, pelos primeiros trinta dias, e 50% a partir de então (*ibid.*). A forma de pagamento e alocação é peculiar, pois enquanto a lei é federal, ela é aplicada de forma regional. Fica a cargo dos estados alocarem o trabalhador e pagar as mesadas quando for o caso. Entretanto, o pagamento salarial para um trabalhador empregado é feito pelo governo federal. Ainda, 75% do custo de material⁷³ são pagos pelo governo federal, enquanto o restante é pago pelo governo estadual. Imagina-se que com isso se reduza o incentivo à corrupção, ao “corpo mole”, alcançando-se, assim, uma maior eficácia do programa.

Ainda sobre a transparência da lei, vale destacar que tanto o governo federal quanto o estadual devem apresentar relatórios à população. O relatório federal deve ser disponibilizado via internet e através de centros responsáveis localmente, enquanto o governo estadual dirige-se ao governo federal e aos mesmos centros locais⁷⁴.

No local de trabalho algumas normas devem ser seguidas. Deve-se ter água potável para os trabalhadores, bem como sombra para os momentos de descanso, auxílio médico e creche, caso exista pelo menos cinco crianças abaixo de seis anos de idade, no local. O trabalho em si deve constituir-se de: obras para provimento de irrigação; conservação de água; desenvolvimento da terra; estradas rurais; e qualquer outro trabalho que o governo considere importante para o desenvolvimento agrário. Entretanto, somente 3% dos empregados pelo NREGA se enquadram neste último caso. Enquanto isso, 53% trabalham com conservação de água, 17% com estradas rurais, 14% com o desenvolvimento da terra e os 13% restantes com a provisão de irrigação para a terra no período 2007-08 (*NREGA Report 2008*, p. 32).

⁷³ O custo do material não pode ser superior a 1/3 do custo total da obra. Ou seja, 2/3 para mão-de-obra, 1/3 para material.

⁷⁴ Por centros locais entendem-se as repartições criadas junto com o NREGA. São elas: *Gram Panchayat*; *Panchayati Raj Institutions*; *Line Departments* e; ONGs.

Com essa iniciativa, o governo indiano espera incentivar o meio rural de seu país, provendo-lhe uma maior estabilidade econômica. Esta lei é voltada para o meio rural pois, em 2002, quase 72%⁷⁵ da população total do país se encontrava nesse meio e, ainda, a maioria da população pobre fazia parte desse contingente. O Estado procura estabilizar o meio rural e melhorar as condições de vida dessa população, visando uma sociedade um pouco mais igualitária (Basu, Chau & Kanbur, 200?).

Outra característica importante do NREGA a ser destacada, segundo Basu, Chau e Kanbur, é que, diferentemente de programas sociais anteriores da Índia (*Employment Guarantee Schemes [EGS]*, por exemplo), o trabalho público ofertado pela lei não compete com a contratação de trabalho rural privado e os trabalhos do NREGA são voltados para o bem estar e desenvolvimento do seu público alvo. O programa, além das características apresentadas até agora, é sazonal, destinando-se a atender a população rural no período anual de maiores dificuldades, estabilizando o mercado de trabalho. Portanto, além de garantir renda para a população no período de baixa oferta de emprego, o programa gera desenvolvimento local para o período de alta, melhorando a produtividade rural do país, em ambos os períodos. Mas como isto é alcançado?

“Da forma que o NREGA esta escrito, primeiro o Governo anuncia o salário a ser pago ao público trabalhador do programa. Depois, o choque de produtividade, positiva ou negativa ao setor privado é revelado. Subseqüentemente à revelação do choque de produtividade os empregadores e trabalhadores formam expectativas sobre a locação e, então, acessibilidade do programa de trabalho público *ex-post*, e os contratos privados de emprego são assinados. Finalmente, tendo observado o emprego privado, o governo decide sobre a locação dos programas de trabalhos públicos e outros benefícios, e assim determina a renda disponível aos trabalhadores que procuram emprego público” (ibid, p. 5).

Com esta passagem pode-se notar a similaridade com as propostas de Lerner (1941) e Wray (1998). O importante, para não desencadear forças desestabilizadoras, é estabelecer o salário pelo qual o Governo está disposto a empregar e deixar que a demanda por trabalho privado flutue. Desta forma, os gastos públicos não são excessivos, servindo como estabilizadores do mercado de trabalho, melhorando também o meio em que se dão. No caso

⁷⁵ 72% da população indiana equivalem a cerca de 792 milhões de pessoas.

da Índia, melhoram os locais onde se concentram 2/3 da população; reduzem-se as pressões migratórias; e geram-se maior equidade e desenvolvimento econômico.⁷⁶

A estimativa do gasto total causado por esta lei, no ano fiscal 06-07, calculado através do relatório do NREGA, é de US\$ 1,7 bilhões a US\$ 2,5 Bilhões, atendendo 21 milhões de residências⁷⁷. Já para o ano fiscal 07-08, a estimativa fica entre US\$ 1,8 bilhões e US\$ 3,0 bilhões, atendendo quase 26 milhões de residências. A demanda de emprego não atendida pelo governo foi de apenas 1%, nos dois períodos, sendo essas as pessoas que receberam a mencionada “mesada” do governo estadual.

Essa intervenção governamental no meio rural da Índia “demonstrou que o NREGA proveu segurança salarial para as famílias rurais pobres, ajudou a emancipação econômica da mulher e criou melhoras públicas físicas. A adoção de uma proposta de trabalho justa, incluindo o pagamento de salário mínimo, contribuiu para melhorar a qualidade de vida para os pobres do meio rural” (The Hindu, 25 jan. 2008, *apud* NREGA Report 2008, p. 15). A lei está focada em grandes problemas enfrentados pela Índia e está conseguindo combatê-los, ou seja, está tentando erradicar a miséria e fome; promover a igualdade entre homens e mulheres; garantir a sustentabilidade ambiental; e fundamentar uma governança democrática.

A inflação, o IPC indiano, durante o período 2003-2008 não se alterou significativamente, como podemos ver na tabela 8.

Tabela 8 - IPC Indiano.

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008
IPC (%)	5,4	3,8	4,2	4,2	5,3	5,9

Fonte: Economic Survey Report, 2007-2008.

⁷⁶ Infelizmente não se pode fazer uma análise profunda sobre o IDH da Índia, no período. O relatório é feito pela *United Nations Development Programme*, a cada cinco anos, sendo que o próximo será divulgado em 2010, englobando o período em que o NREGA está em vigor.

⁷⁷ A partir do relatório NREGA de 2008 nota-se uma discrepância entre os recursos gastos, o valor inferior da estimativa, e o número mínimo de pessoas atendidas pela lei. Infelizmente, o teto da estimativa não é preciso, pois o relatório só disponibiliza o número de residências atendidas e não o número de indivíduos atendidos. Sendo assim, optou-se por calcular o número mínimo possível atendido e estabelecê-lo como o piso da estimativa. O mesmo é verdade para o ano fiscal 07-08.

Isto parece indicar que Lerner, Minsky e Wray estavam, pelo menos, parcialmente certos. Um grande aumento de gastos públicos, destinado às camadas mais baixas de renda da população não gera inflação, sobretudo se acompanhado por melhorias no lado da oferta agregada, como no caso do NREGA. Com isso, e com os benefícios apontados anteriormente, pode-se argumentar a favor do sucesso teórico da proposta de Abba Lerner, quando se analisa o NREGA.

3.4 – O Brasil e a Escolha da Renda Mínima (RM).

Neste sub-tópico serão apresentados os principais programas, no Brasil, que se assemelham ao programa Empregador de Última Instância. Estes são, no nosso entender, os de transferência de renda, por proporcionarem uma renda mínima ao trabalhador. Qual o motivo de tratarmos da questão da renda mínima quando analisamos o emprego? Segundo Harvey (2005, p. 8),

“durante as duas últimas décadas, um movimento amplo de defesa tem se unido em torno da proposta de que todos os membros da sociedade deveriam ter garantido uma renda mínima incondicional (RM), suficiente para prover uma modesta, mas dignificante existência. Baseando-se na perda da crença na habilidade das sociedades de mercado em prover emprego remunerado decente para todos que precisam dele, os defensores da RM promovem a idéia da RM como uma forma mais direta e ambientalmente correta de erradicar a pobreza e uma forma mais equalizadora e liberalizadora de garantir a todos o direito de, individualmente, procurar emprego (Van Parijs, 1996; Standing, 2002a; Perez, 2003).”

É por se propor a tratar de um mesmo objetivo, qual seja, o de prover emprego para a população que precisa dele, que tratar da RM em contraste com o EUI se torna relevante. No Brasil o principal programa de renda mínima é o Bolsa Família, que integra a estratégia mais ampla, do atual Governo Federal, consubstanciada no Fome Zero. Este programa caracteriza-se por transferir renda de forma direta para famílias em situação de pobreza⁷⁸ e extrema pobreza⁷⁹. Seu objetivo principal é a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, *site*).

⁷⁸ Renda mensal por pessoa de R\$ 69,01 a R\$ 137,00

⁷⁹ Renda mensal por pessoa de até R\$ 69,00

Os benefícios pagos às famílias variam entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00, dependendo da renda mensal por pessoa da família e do número de pessoas abaixo de 18 anos. Existem três tipos de benefícios neste programa: o básico; o variável e; o variável vinculado ao adolescente (BVJ)⁸⁰ (Tabelas 9 e 10).

Tabela 9 - Cálculo do valor do Benefício do Bolsa Família para Famílias com Renda Mensal de até R\$ 69,00 por pessoa

Número de crianças até 15 anos	Número de Jovens de 16 a 17 anos	Tipo de benefício	Valor do Benefício
0	0	Básico	R\$ 62,00
1	0	Básico+ 1 variável	R\$ 82,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 102,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 122,00
0	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 92,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 112,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 132,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 152,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 122,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 142,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 162,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 182,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

⁸⁰ Abreviação própria do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Imagina-se que signifique: Básico mais Variável vinculado ao Jovem (BVJ).

Tabela 10 - Cálculo do Valor do Benefício do Bolsa Família para Famílias com renda mensal entre R\$ 69,01 e R\$ 137,00 por pessoa

Número de crianças até 15 anos	Número de Jovens de 16 a 17 anos	Tipo de benefício	Valor do Benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 20,00
2	0	2 variáveis	R\$ 40,00
3	0	3 variáveis	R\$ 60,00
0	1	1 BVJ	R\$ 30,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 50,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 70,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 90,00
0	2	2 BVJ	R\$ 60,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 80,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 100,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 120,00

Fonte: Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Vale destacar das tabelas 9 e 10 o valor que o maior resultado da soma entre benefício e renda atual da família em questão (R\$ 257,00) está distante do salário mínimo vigente no Brasil (R\$465,00). Ainda que tal valor, R\$ 257,00, seja a renda final mensal de uma família, a qual deve ser constituída por um adulto e cinco pessoas com idade abaixo de 18 anos.

Além da restrição de renda para poder participar do programa, outras condicionalidades são impostas, quais sejam: frequência escolar mínima de 85%, para crianças entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de sete anos, bem como do pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes, na faixa etária entre 14 e 44 anos; e frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços sócio-educativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho

infantil (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). As condicionalidades visam a inclusão social, através da obrigatoriedade das famílias em prover educação para seus filhos, e também uma melhoria em termos de saúde, dado o acompanhamento médico requisitado.

A cobertura do plano abrange, atualmente, 11 milhões de famílias. Podemos observar, nas tabelas abaixo, como algumas destas estatísticas evoluíram, desde 2001. Na tabela 11, abaixo, podemos analisar a população economicamente ativa comparada com a taxa de desemprego e sua trajetória descendente recente.

Tabela 11 - Dados Sobre a População e Desemprego.

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pop. c/ 10 ou mais anos	137.669.939	140.353.005	142.980.327	149.799.797	152.916.000	156.284.000
PEA	83.243.239	86.055.645	87.787.660	92.860.128	96.142.000	97.528.000
Desemprego em relação à PEA (%)	10,60%	10,50%	10,90%	9,60%	8,30%	8,40%
Desemprego em relação à PEA	8.823.783	9.035.842	9.568.854	8.914.572	7.979.786	8.192.352
Pop. Ocupada da PEA	75.458.172	78.179.622	79.250.627	84.598.294	87.189.000	89.318.000
Não PEA c/ 10+anos	54.426.700	54.285.460	55.174.797	58.997.169	56.763.000	58.755.000

Fonte: IBGE

Entretanto, neste mesmo período de crescimento mais acentuado do PIB, não se acentuou a proporção de investimento em relação do PIB, como podemos ver na Tabela 12. A Tabela 12 mostra uma evolução na formação bruta de capital fixo, explicando, em certa medida, a melhoria do cenário econômico brasileiro, tanto sobre o crescimento econômico quanto sobre a geração de emprego.

Tabela 12 - Capital Fixo - Formação Bruta (R\$) e Taxa de Investimento - (% PIB) à preços correntes.

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
FBKF ¹	0,967	0,922	1,00	1,04	1,14
Tx. de I	16,38	15,27	16,09	15,93	16,50

Fonte: IBGE/SCN 2000 Anual.

¹ Ano base: 1980

Não pode deixar de ser assinalado que mesmo neste cenário de crescimento econômico moderado, pouco mais de um terço da população brasileira é pobre ou miserável, como pode ser visto na Tabela 14. O esforço para retirar em torno de cinco milhões de pessoas dessa condição deveu-se a um aumento mais consistente do PIB de 2003 a 2007 (Tabela 15), mas também ao impacto de programas como o Fome Zero.

Tabela 13 - Despesa Total em Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV - em R\$ milhões)

Ano	2003	2004	2005	2006	2007
Valor	389	661	848	1.037	1.824

Fonte: Governo Central. Ministério da Fazenda/STN.

Obs: LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social; RMV: Renda Mensal Vitalícia.

Podemos, então, notar o esforço governamental em amenizar a desigualdade social brasileira. Entre 2003 e 2007, as transferências assistenciais aumentaram em quase cinco vezes, fator que gerou um impacto tanto no PIB global quanto na renda dos menos favorecidos. Na Tabela 14, pode-se ver como o crescimento econômico, aliado a este aumento de benefícios assistenciais, afetou a camada economicamente mais pobre do Brasil. Apesar das divergências quanto a qual é a linha divisória entre a população miserável, pobre e acima de pobre, os dados abaixo mostram o impacto dos programas assistenciais recentes do governo federal.

Tabela 14 - Dados Sobre Pessoas Pobres e Indigentes no Brasil.

Ano	Pessoas em domicílios indigentes	Pessoas em domicílios pobres
2001	25.324.470	58.339.430
2002	23.350.720	57.484.360
2003	25.990.720	61.227.410
2004	23.240.200	59.430.600
2005	20.598.500	55.376.830
2006	15.947.702	45.910.395

Fonte: IPEA. IPEA-DATA.

Explicando as divergências quanto à linha divisória entre população miserável, pobre e acima de pobre: em 1995, na vigésima oitava sessão da Comissão de Estatística das Nações Unidas, foi criado o Grupo de *Experts* em Pobreza e Estatísticas, com a finalidade de estudar e melhorar as estatísticas sobre população, desenvolvimento e desenvolvimento social. Este Grupo de *Experts* elaborou um compêndio com as melhores práticas em medidas relacionadas à pobreza, o qual baliza os fatores determinantes para classificar a situação econômica de um indivíduo. Este compêndio não determina como as divisões devem acontecer de forma global, mas sim os fatores a serem utilizados em cada caso, dando total liberdade para cada instituição estabelecer seus próprios critérios de análise. Segundo o Grupo (2006, p. 53), os fatores a serem analisados para estabelecer uma linha da pobreza absoluta devem incluir o custo de comprar itens essenciais requeridos para satisfazer as necessidades básicas de um indivíduo, definindo ainda o tipo e as quantidades requeridas desses bens que alcancem o mínimo necessário. Esta cesta de bens pode, segundo o Grupo (2006, p. 58), ser formada somente por produtos ligados à alimentação, visando somente valores nutricionais, podendo considerar ou não, ainda, as preferências individuais.

Entretanto, não se exclui a possibilidade de se utilizar, na determinação da linha de pobreza, também bens não consumíveis, caso da linha de pobreza canadense, mexicana ou indonésia, que levam em conta aspectos educacionais, de moradia e sua ocupação, bem como serviços. Outras características complexas para se definir a linha da pobreza são: a diferença de preços dentro de um mesmo país, ou mesmo entre a população urbana e rural, ficando, mais uma vez, a cargo de cada instituição estabelecer critérios de análises para criar a linha da

pobreza absoluta. Assim, podem-se utilizar as diretrizes das Nações Unidas para se criar linhas de pobreza relativa, a despeito de estas serem mais utilizadas por países desenvolvidos.

A definição de linha de pobreza, portanto, é ao menos parcialmente subjetiva. Para o IBGE, as famílias são pobres quando possuem rendimentos per capita mensais de até meio salário mínimo (R\$ 232,50, atualmente), enquanto, para a FGV, famílias com rendimentos abaixo de R\$ 768 são pobres. Não se deve esquecer também da linha internacional de pobreza absoluta aceita pelo Banco Mundial para mensurar a pobreza mundial, estabelecida em US\$ 1,00 diário, ou em estudos mais recentes, US\$ 1,08 diário (US\$ 32,74 mensais), o que no Brasil daria, na atualidade, aproximadamente R\$ 55,00 mensais. (Grupo, 2006, p. 66).

Analisando, então, o público alvo do programa Bolsa Família do Governo Federal brasileiro, carro chefe do programa Fome Zero, podemos ter uma melhor noção de qual é esta linha no Brasil, do ponto de vista do Governo atual. Na definição do público alvo, afirma-se que “é um programa de transferência de renda destinado às famílias em situação de pobreza, com renda familiar per capita de até R\$ 137 mensais, que associa a transferência do benefício financeiro com o acesso aos direitos sociais básicos: saúde, alimentação, educação e assistência social” (*site* da Presidência da República). O público alvo do governo difere dos dois critérios citados sobre a linha de pobreza no Brasil, bem como da visão do Banco Mundial. Para o IBGE, uma pessoa é miserável, no Brasil, quando possui rendimentos mensais per capita de R\$ 116,25, metade dos rendimentos dos pobres, mas ainda assim, diferente do critério adotado pelo Governo Federal para adotar seu programa de transferência de renda.

Tabela 15 - PIB, PIB per capita e Deflator Implícito (2001-2006).

Ano	PIB			PIB per Capita		
	R\$ bilhões		Variação real anual (%)	R\$		Variação real anual (%)
	Preços Correntes	Preços constantes		Preços Correntes	Preços constantes	
2002	1.477	2.269	2,7	8.378	12.872	1,2
2003	1.700	2.295	1,1	9.498	12.842	(0,3)
2004	1.941	2.426	5,7	10.720	13.398	4,3
2005	2.147	2.503	3,2	11.708	13.650	1,9
2006	2.369	2.602	4,0	12.770	14.025	2,5
2007	2.597	2.750	5,7	13.843	14.656	4,5
2008	2.889	2.889	5,1	15.240	15.240	4,0

Fonte: IBGE.

Para efeito de simplificação vamos considerar mais detalhadamente os dados de 2006, pois se trata de um ano mais recente. Como dito, a PEA engloba os cidadãos de 10 a 14 anos, apesar de o IBGE não explicar metodologicamente o motivo da incorporação desta fatia da população nas estatísticas de desemprego, uma vez que o trabalho realizado por menores de 14 anos no Brasil é considerado trabalho infantil, proibido por lei. Não só isto, além de o IBGE considerar esta faixa infantil da população como integrante da PEA, não incorpora em seus dados relativos ao desemprego as pessoas desalentadas e o sub-emprego, que, segundo estimativas do DIEESE, elevaria a taxa de desemprego para aproximadamente 28%, em contraste com os 8,4% divulgados pelo IBGE. Para dimensionar o que o IBGE incorpora a suas estatísticas, temos que o número de habitantes entre 10 e 14 anos, em 2006, foi de 17,7 milhões, sendo que somente 10% destes foram considerados empregados pelos critérios do IBGE⁸¹. Assim, da população ocupada da PEA, mostrada na tabela 11, em 2006, 17 milhões de pessoas realizavam trabalho rural, e destes somente 1,6 milhões com carteira assinada (ver Tabela 17). Dos outros 72 milhões de trabalhadores não agrícolas, somente 30 milhões possuíam carteira de trabalho assinada, enquanto 20,7 milhões não a possuíam e os outros 22 milhões de pessoas se dividiam entre os que trabalhavam para si, como autônomos, ou empregadores, como mostrado nas Tabelas 16 e 17.

Tabela 16 - População Ocupada com 10 anos ou mais em Detalhes (milhares).

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
Pop. Ocupada Total	78.179	79.250	84.596	87.089	89.318
C/ carteira	24.492	25.349	27.364	28.793	30.185
S/ carteira	18.966	18.586	20.235	20.360	20.749
Militares e estatúários	4.991	5.231	5.571	5.490	5.901
Trabalha por Conta própria	17.401	17.709	18.574	18.831	18.924
Empregadores	3.317	3.232	3.479	3.683	3.977
Não-remunerados	5.756	5.610	5.883	5.913	5.402
Produzindo para si	3.097	3.319	3.387	3.994	4.041
Construindo para si	147	116	99	122	136

Fonte: IBGE. PNAD 2002-2006

⁸¹ Dados retirados da PNAD-2006.

Tabela 17 - Recorte da População Ocupada com 10 anos ou mais para o Setor Rural (milhares).

Ano	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006
Pop. Ocupada Total	78.179	79.250	84.596	87.089	89.318
População Agrícola	16.141	16.409	17.733	17.813	17.264
Empregados	4.426	4.531	4.991	4.907	4.773
C/ carteira	1.306	1.358	1.550	1.573	1.591
S/ carteira	3.116	3.170	3.341	3.334	3.182
Trabalha por conta própria	4.206	4.237	4.642	4.455	4.370
Empregadores	430	477	550	543	521
Não remunerados	3.976	3.842	4.262	4.012	3.559
Trabalhando na produção do próprio consumo	3.097	3.319	3.387	3.994	4.041

Fonte: IBGE. PNAD 2002-2006

Podemos, então, analisar como o emprego tem evoluído na primeira década do século XXI, no Brasil. Apesar do aumento absoluto expressivo da população total com carteira de trabalho assinada (seis milhões de carteiras, ou um crescimento total de 23,2%, de 2002 a 2006), a relação entre o total da população ocupada e os trabalhadores com carteira assinada passou de 31%, em 2002, para 33%, em 2006, enquanto a queda relativa da informalidade também se verificou pouco expressiva, de 24%, em 2002, para 23%, em 2006. Outra importante informação é quanto ao estado quase estacionário em que se encontra o meio rural brasileiro, pois, apesar do aumento de 11 milhões no total de pessoas ocupadas, os números do setor rural permaneceram praticamente inalterados, um aumento de 1,1 milhão (ou 6%) na PEA agrícola (de 16,14 milhões para 17,26 milhões), entre 2002 e 2006, aos quais podem ser somados 944 mil pessoas adicionais (30,5%, ou seja, de 3,1 milhões para 4,0 milhões), que trabalham na produção para o próprio consumo. Estes dados nos mostram um quadro geral com baixa participação formal (9,21%, em relação à PEA Agrícola Total, com uma evolução de 1,3 milhões, em 2002, para 1,6 milhões, em 2006), alto índice de não-remunerados (20,61%, com uma evolução de 3,9 milhões, em 2002, para 3,5 milhões, em 2006) e de pessoas que trabalham para si próprias (25,31%, com uma evolução de 4,2 milhões, em 2002, para 4,3 milhões, em 2006).

Outra estatística importante a ser analisada é o número de horas que as pessoas ocupadas da PEA trabalham por semana, (Tabela 18, abaixo). Dos 89 milhões de pessoas ocupadas, cerca de 6 milhões (7,08%) trabalham menos de 14 hrs semanais; 19,7 milhões (22,12%) entre 15 e 39 hrs; 30,6 milhões (34,32%) entre 40 e 44 hrs; 14,3 milhões (16,05%)

entre 44 a 48 hrs; restando ainda 18,1 milhões de pessoas (20,34%) trabalhando acima de 49 hrs semanais.

Tabela 18 - Faixas de Horas de Trabalho Semanal da População com 10 ou mais anos de Idade (milhares).

Ano	2004	2005	2006
Pop. Ocupada Total	84.596	87.089	89.318
Menos de 14 hs	5.357	6.096	6.329
15 a 39 hs	18.694	19.216	19.765
40 a 44 hs	28.413	29.754	30.662
44 a 48 hs	14.250	14.035	14.344
49 hs+	17.838	17.957	18.172

Fonte: IBGE. PNAD 2004-2006

Portanto, enquanto, segundo o IBGE, o desemprego em relação à PEA é de 8,4%, o Brasil possui mais de 6 milhões de indivíduos trabalhando menos de 14 hrs semanais, e 26 milhões, dos 89 milhões totais, trabalhando abaixo da carga horária “padrão” de 40 hs ou 44 hs semanais. Já sobre os rendimentos médios mensais, vale lembrar que, em estudo recente realizado pela Fundação Getúlio Vargas, uma família é considerada da classe média (Classe C) se seus rendimentos mensais forem entre R\$ 1.064 e R\$ 4.591. Podemos então notar que, na média, os rendimentos dos trabalhadores brasileiros ocupados encontram-se abaixo do limite inferior da Classe C da Classe D, que devem ter rendas superiores a R\$ 768, segundo estudo recente da FGV.

Aliado a esta análise de rendimentos médios, vale destacar outra importante variável, o coeficiente de GINI, que tem seu valor entre 0 e 1, e representa o nível de concentração de renda. Como se sabe, quanto mais próximo de 1, mais a renda é concentrada. Na tabela 19, abaixo, podemos notar que, de 2002 a 2006, o coeficiente de GINI diminuiu. Contudo, permaneceu um alto nível de concentração de renda, o que tem relação com a baixa média salarial brasileira⁸² (Ulyssea e Foguel, 2006).

⁸² Para mais detalhes sobre as diferentes visões a respeito do impacto do salário mínimo no mercado de trabalho brasileiro, ver Ulyssea e Foguel (2006).

Tabela 19 - Coeficiente de GINI da Distribuição de Renda Mensal da População com 10 ou mais Anos de Idade.

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
Coeficiente de GINI	0,573	0,566	0,559	0,552	0,548

Fonte: IBGE. PNAD 2006.

Outro dado importante sobre o mercado de trabalho brasileiro é sobre os setores empregadores. Na tabela abaixo, podemos notar que o Brasil tem cerca de 40% dos trabalhadores atuando na área de serviços e somente 21% da população ocupada em produção industrial ou construção civil.

Tabela 20 - População Ocupada com 10 ou mais anos por Setor (em % do total).

	2005	2006
Total	87.189	89.318
Agrícola	20,5	19,3
Indústria	14,9	14,8
Construção	6,5	6,5
Comércio e reparação	17,8	17,6
Serviços	40,1	41,5

Fonte: IBGE. PNAD 2006.

Em conjunto com a tabela 12, acrescenta-se a tabela 21, que contempla somente as pessoas com carteira de trabalho assinada, retirado do Anuário Estatístico RAIS do MTE, ratificando o que foi escrito sobre a tabela 20 acima. Notamos que o setor de serviços representou, em 2006, 31,94% do total de pessoas com carteira de trabalho assinada, enquanto a participação na construção civil e indústria representou 22,71%.

Tabela 21 - Anuário Estatístico RAIS, nº de Pessoas com Carteira de Trabalho Assinada por Setor da Economia.

Setor / Ano	2002	2003	2004	2005	2006
Gênero	Total	Total	Total	Total	Total
Total	28.683.913	29.544.927	31.407.576	33.238.617	35.155.249
Extrativa Mineral	122.801	122.806	140.519	147.560	183.188
Indústria de Transformação	5.209.774	5.356.159	5.926.857	6.133.461	6.594.783
Serviços Industriais de Utilidade Pública	310.366	319.068	327.708	341.991	344.565
Construção Civil	1.106.350	1.048.251	1.118.570	1.245.395	1.393.446
Comércio	4.826.533	5.119.479	5.587.263	6.005.189	6.330.341
Serviços	9.182.552	9.378.566	9.901.216	10.510.762	11.229.881
Administração Pública	6.787.302	6.991.973	7.099.804	7.543.939	7.721.815
Agropecuária	1.138.235	1.207.672	1.305.639	1.310.320	1.357.230

Fonte: MTE. Anuário RAIS.

Sobre o desemprego em relação à PEA, de 8,4%, segundo o IBGE, ainda podemos aprofundar este dado analisando (na Tabela 22) se alguma faixa etária da população se encontra em maior carência do que outras em termos de inserção trabalhista.

Tabela 22 – Taxa de Desocupação da PEA por sexo e idade (em %)

Ano	2005	2006		2005	2006		2005	2006
Idade / Total	9,3	8,4	Mulheres	12,2	11	Homens	7,1	6,4
10 a 17	20,8	18,5	10 a 17	26,6	24,6	10 a 17	17,2	14,6
18 a 24	17,8	16,7	18 a 24	23,2	21,6	18 a 24	13,7	12,9
25 a 49	6,9	6,4	24 a 49	9,4	8,8	25 a 49	4,7	4,4
50+	3,4	3,0	50+	3,8	3,0	50+	3,2	3,0

Fonte: IBGE. PNAD 2006.

Segundo o IBGE, a faixa entre 10 e 17 anos comporta 2,7% da PEA; entre 18 e 24 anos representa 18,1%; entre 25 a 49 anos, 61,7%; e a população acima dos 50 anos representa 17,5% da PEA. Podemos observar, nas tabelas acima e com os dados citados, que o Brasil apresenta um déficit de estímulo à inserção no mercado de trabalho para a população entre 18 e 24 anos de idade. Portanto, apesar da alta taxa de desocupação da faixa 10 a 17

anos, os estímulos deveriam ser diferentes para estas duas taxas, em parte para o combate ao trabalho infantil na faixa entre 10 e 14 anos, em parte para programas como “aprendizes” para a faixa entre 14 e 17 anos. Com os dados mostrados, cabe notar que, no Brasil, ainda existe um hiato na inserção de trabalho, quando olhamos para os dados da Tabela 22, distinto entre homens e mulheres, sendo muito perceptível a diferença nas faixas etárias mais importantes, entre os 10 e 24 anos.

Assim, os dados aqui apresentados permitem uma visão ampla do mercado de trabalho brasileiro, bem como uma análise de certos aspectos econômicos e sociais nacionais. Fica evidenciado que o Brasil tem evoluído, desde 2001, em praticamente todas as estatísticas apresentadas, ainda que lentamente. O país tem um mercado de trabalho com poucas carteiras de trabalho assinadas, como mostrado nas Tabelas 16, 17 e 21; com baixo índice de emprego em setores chaves da economia (Tabelas 20 e 21); baixa remuneração e alta concentração de renda, evidenciados na Tabela 19; e com déficit de inserção trabalhista em certas faixas etárias e de gênero (Tabela 22); bem como com alto número de pessoas abaixo da linha da pobreza, dificultando a inserção no mercado de trabalho, conforme mostrado na Tabela 14.

O ponto de partida aqui, quando analisando o mercado de trabalho, então, é o mesmo de Moretto e Pochmann (2004), ou seja, entende-se que é necessário existirem ações institucionais e operacionais, com a finalidade de dinamizar o mercado de trabalho e torná-lo compatível com as demais políticas do governo.

Moretto e Pochmann (2004, p. 13) identificam, quando analisam dados do SADE-DIEESE, que certos grupos da população têm mais dificuldades de inserção trabalhistas que outros e defendem que estes grupos “necessitam de que as políticas de mercado de trabalho tenham um diferencial. Em outros termos, mesmo sendo necessária uma política de cunho universalista para atender os trabalhadores em busca de trabalho, é preciso ter uma atenção maior com determinados grupos que apresentam maiores dificuldades de inserção”.

Para este problema, encontrado por Moretto e Pochmann, o programa apresentado nesta dissertação, de Empregador de Última Instância, seria uma solução global. Afinal, a sua abrangência é ampla e, simplesmente, transformaria todos os desempregados em funcionários de um plano governamental, sem nenhum tipo de discriminação, recebendo uma mesma remuneração que, no caso, passaria a ser o novo piso salarial nacional. Minsky (1968) ia mais além ao afirmar que um programa somente de renda mínima, sem uma contrapartida de

trabalho e/ou estudos e treinamento, criaria uma classe dependente, não conducente a uma coesão social e ainda

“argüia que tais políticas causariam três impactos: um efeito de incentivo negativo na oferta de trabalho (particularmente nas mulheres casadas), que levaria a aumentar o custo do trabalho e assim, preços; um impacto inflacionário através do efeito riqueza (taxação negativa sobre a renda [ou garantia de renda mínima] agindo como uma política de apólice de seguro grátis, aumentando a riqueza e, assim, o consumo); e um impacto inflacionário através da redução da incerteza (diminuindo a preferência pela liquidez e aumentando a demanda agregada). Ele argüia que esses impactos inflacionários iriam incapacitar a renda mínima de melhorar a situação do pobre, já que o excesso de demanda agregada é demasiadamente inflado. Qualquer tentativa de restabelecer o poder de compra para o renda mínima iria simplesmente abastecer ainda mais a inflação” (Wray, 2007a, p. 8).

Desta forma, após analisar os dados apresentados e tendo em mente os pressupostos teóricos discutidos nos capítulos anteriores, as palavras de Minsky (1965, 1968, 1973) parecem fazer sentido, ao afirmar que os programas contra a pobreza devem visar a criação de trabalhos e não apenas a transferência direta de renda.

Considerações Finais

“The outstanding faults of the economic society in which we live are its failure to provide for full employment and its arbitrary and inequitable distribution of wealth and income” (Keynes, 1936)

Neste trabalho, pôde-se apreciar o funcionamento, tanto prático quanto teórico, de economias que utilizam a abordagem das finanças funcionais de forma plena. Abordagem fundamentada de forma diversa da propugnada pelo *mainstream economics*, já a partir de seu cerne, qual seja, a forma pela qual a moeda imbuí-se de valor e passa a ser aceita como meio de pagamento, ou seja, no arcabouço teórico apresentado, a moeda não surge, nem tem o seu valor atribuído, para facilitar a troca, mas surgiu sim, com a finalidade de pagar tributos. Ela tem seu valor estabelecido pelo tempo de trabalho necessário para arcar com o pagamento destes tributos.

Essa abordagem da gênese da moeda traz implicações importantes para como se entende a economia. Se o Governo tem a capacidade de influir diretamente no valor da moeda, através dos tributos que cobra da sociedade – mantendo relativamente escassa a quantidade de moeda disponível – ele necessitará do dinheiro da população para manter esta escassez relativa, ao mesmo tempo em que a sociedade necessitará da moeda estabelecida pelo Governo para arcar com suas obrigações. Tendo isto em mente, muda-se a função das políticas monetárias e fiscais. A primeira teria a função de fixar as taxas de juros, enquanto a segunda passaria a ter a finalidade precípua de aumentar ou diminuir a estabilidade do valor da moeda, pela manutenção da moeda (e/ou de outros passivos emitidos pelo governo) em níveis relativamente escassos.

A crença sobre o surgimento da moeda como facilitadora de trocas levou à criação de falsos paradigmas acerca da importância da moeda, nos dias de hoje. Para o *mainstream* a moeda é um véu, que permeia apenas ou sobretudo o lado monetário e não a parte real da economia. Já os adeptos da teoria cartalista apontam para sua importância sobre o lado real da economia, com os seus impactos imediatos sobre a relação entre Estado e nação. Esta mudança leva a propostas de políticas macroeconômicas (tanto fiscais quanto monetárias) bastante diversas das usuais.

Desta forma, defende-se nesta dissertação a necessidade de o Governo ser o mantenedor do bom andamento da economia, mas de um modo algo diverso do usual. Tentou-se demonstrar aqui uma nova forma de fazer política econômica, na qual as variáveis de “controle” mudam. Não é mais necessário, neste cenário, “mirar” em um orçamento equilibrado, devendo-se, isto sim, ter como meta o nível adequado de emprego; o desemprego deixa de ser o regulador da inflação, que passa a ser o gasto governamental; a tributação não delimita o poder de gasto, mas sim o tamanho da dívida pública e a capacidade de mantê-la dentro de certos parâmetros.

Foi com este pressuposto de Lerner que quase todas as propostas e programas vistos subsequenteiramente foram concebidos. Autores como Minsky e Wray propuseram que o Governo passe a ser um Empregador de Última Instância, criando, assim, um bolsão de trabalhadores que flutuaria de acordo com o aquecimento econômico do setor privado. Flutuação esta que determinaria entre outros componentes, a evolução do orçamento governamental e sua estabilidade no longo prazo.

A flutuação ocorreria devido ao crescimento do setor privado e à sua necessidade de empregar. Este setor, então, teria que recorrer ao bolsão de trabalhadores do Governo, já que não existiriam pessoas desempregadas. Ao mesmo tempo, como nos mostra Wray, as pessoas do programa estariam mais bem preparadas do que se estivessem ociosas no mercado, pois além de terem trabalhado em atividades produtivas para o país, como em infra-estrutura, conservação, limpeza, também poderiam ser contratadas para realizar cursos educacionais, de qualificação e aperfeiçoamento, etc.

A proposta do Programa Empregador de Última Instância é uma alternativa de política macroeconômica que proporcionaria à economia também um melhor aparato para o controle do nível de preços, trocando os milhões de agentes desempregados por um bolsão de trabalhadores. Em existindo este bolsão haveria uma gama de opções mais favoráveis a amenizar os ciclos econômicos do que as oferecidas pela economia ortodoxa. Ao se prover para a sociedade um mercado de trabalho mais flexível e com um salário mínimo real fixado, reduzir-se-ia o poder de barganha salarial, fixando relativamente um dos preços básicos da economia, o que foi salientado por Lerner como fundamental para o bom sucesso de uma política de Pleno Emprego.

Ademais, Minsky acrescentou a preocupação social por trás deste objetivo, que é acabar com a pobreza, melhorando também a equidade social. Minsky propõe, então, que a

pobreza seja eliminada através do pleno emprego, pois isto “empregaria os desempregados e moveria os empregados por meio período para empregados em tempo integral e melhoraria as condições de trabalho de tal forma que os salários mais baixos cresceriam a uma taxa mais rápida que os salários mais altos”(Minsky, 1968, p. 329; ver também Minsky 1973; 1975). E, para se alcançar o pleno emprego, seria importante reduzir o hiato entre o consumo e o produto potencial de pleno emprego.

Foi com esta base teórica de Lerner, Minsky e Wray que os programas do capítulo 3 foram apresentados. Pôde-se analisar empiricamente a aplicação de tais princípios macroeconômicos ou simplesmente de emprego em países com realidades bastantes díspares. Assim, enquanto a proposta de Fadhel Kaboub é importante por mostrar que é possível um programa como o EUI ser aplicado em um país pequeno e em desenvolvimento, o programa argentino *Jefes de Hogar* mostra sua relevância quando um país está enfrentando uma grave crise econômica. Já o programa indiano, demonstra que um grande país, com crescimento econômico forte e sustentado pode se beneficiar com o incentivo governamental bem direcionado nos moldes das Finanças Funcionais. Por fim, a exposição do caso brasileiro com o Programa Federal de Renda Mínima, como “alternativa” ao Programa Empregador de Última Instância acabou por evidenciar algumas deficiências de propostas mais débeis do que as de Lerner, Minsky e Wray.

Assim, mais uma vez, defende-se intelectualmente nesta dissertação que o que Lerner propôs é factível. Ademais, como visto, mesmo Keynes reconheceu a relevância do estudo de Lerner, em uma carta para James Meade, em abril de 1943.

Referência Bibliográfica

Basu, Arnab; Chau, Nancy & Kanbur, Ravi. *The National Rural Employment Guarantee Act of India, 2005.* Oxford Companion to Economics in India. 2007.

Bernanke, Ben S., Laubach, Thomas, Mishkin, Frederic S. & Posen, Adam S. *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience.* Princeton: Princeton University Press. 1999

BNDES. *Por dentro do FAT.* Revista do BNDES, Rio de Janeiro, vol.13, nº26, p.3-14, Dez. 2006.

Cardoso Jr., José C. *Pobreza como Privação de Capacidades ou Pobreza como Destituição de Direitos: alcances e impasses no pensamento de Amartya Sen.* Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. Nº 19. P. 73-93. Dez. 2006.

Cardoso Jr, José C. & Amorim, Bruno. *Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: Desafios à Montagem de um Sistema Público, Integrado e Participativo.* Texto para discussão: IPEA nº1237. Brasília, nov.2006.

Carvalho, Fernando C. & [et al.]. *Economia Monetária e Financeira – Teoria e Prática.* Rio de Janeiro: Campus, 2000.

Chick, Victoria & Dow, Sheila. Monetary policy with endogenous money and liquidity preference: a nondualistic treatment. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 24, n. 4, p. 587-607, 2002.

Colander, David. *Was Keynes a Keynesian or a Lernerian?* Journal of Economic Literature, Vol. 22, nº4, pp. 1572-1575, Dec., 1984.

Davidson, Paul *Money and the Real World.* 2^a ed. New York: John Willey & Sons, 1978 [1972].

----- *Post-Keynesian Macroeconomic Theory.* Aldershot: Edward Elgar, 1994.

Dodd, Ryan A. *Financial Stability, Social Justice, and Public Employment in the Work of Hyman P. Minsky.* Working Paper 54. June 2007.

Dos Santos, Gustavo A. G. *Uma Releitura da Teoria das Finanças Funcionais.* Rio de Janeiro, 2005. 392 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Dow, Sheila. *Macroeconomic Thought: A Methodological Approach.* New York: Basil Blackwell, 1985.

Eisner, Robert. *The NAIRU and fiscal and monetary policy for now and our future: some comments.* In: Nell E., Smith M. & Forstater M. - Reinventing Functional Finance. Cap. 6 p.91-116. 2003.

Forstater, Mathew. *Functional Finance and Full Employment: Lessons from Lerner for Today.* Journal of Economic Issues 33 nº2 475-82 Jan. 1999.

Group, Expert on Poverty Statistics. *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement.* Rio de Janeiro, Sept. 2006.

Governo da Índia. Disponível em: < <http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/>>
Acesso em: 22/01/2009.

Governo da Índia. *The National Rural Employment Guarantee Act, 2005. The Gazette of India,* Sept. 7, 2005.

Harvey, Philip. *Securing the Right to Employment: Social Welfare Policy and the Unemployed in the United States.* Princeton, NJ: Princeton University Press. 1989.

------. *The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?* Rutgers Journal of Law & Urban Policy. Vol. 2, nº1. Fall 2005.

------. *Funding a Job Guarantee.* Int. J. Environment, Workplace and Employment, Vol. 2, nº 1, p.114-132, 2006

Innes, A. M. *What is Money?* The Banking Law Journal, p. 377-408. May 1913.

Kaboub, Fadhel. *Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences.* Working Paper 498. The Levy Economics Institute of Bard College. May, 2007a.

------. *ELR-led Economic Development: A Plan for Tunisia.* Working Paper 499. The Levy Economics Institute of Bard College. May, 2007b.

Kalecki, Michal. *Teoria da Dinâmica Econômica: Ensaio sobre as Mudanças Cíclicas e a Longo Prazo da Economia Capitalista.* Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978 [1954].

Keynes, John M. *The General Theory of Employment, Interest and Money.* Reimpresso em: MOGGRIDGE, Donald (Org.) *Collected Writings of John Maynard Keynes.* London: Macmillan, 1973. 30 v. v. 7. *The General Theory of Employment, Interest and Money,* 1936.

Kregel, Jan A. “Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes's post-war policy proposals”. In VICARELLI, Fausto (Ed.) *Keynes's Relevance Today.* London: Macmillan, 1985.

Knapp, Georg F. *The State Theory of Money.* London: Macmillan, 1924.

Kostzer, Daniel. *Argentina: A case Study on the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, or the Employment Road to Economic Recovery.* Working Paper 534. May 2008.

Lerner, Abba. *The Economic Steering Wheel.* The University Review, University of Kansas City, Mo, June 1941.

------. *Functional Finance and the Federal Debt.* Social Research, v. 10, p. 38-51, 1943.

Lerner, Abba. *The Economics of Control – Principles of Welfare Economics*. New York: The Macmillan Company, 1944.

------. *Money as a Creature of the State*. The American Economic Review. Vol.37 Nº2, p.312-317. May.1947

------. *Economics of Employment*. Tokyo: McGraw Hill Kogakusha, 1951.

Lesbaupin, Ivo. *A Questão do Trabalho nos Tempos Atuais*. (este texto é um desenvolvimento do item ‘O Desemprego’ do livro *O Desmonte da nação em dados* (Lesbaupin e Mineiro, 2002, p. 77-83). Dez. 2004

Mehrotra, Santosh. *National Rural Employment Guarantee Act 2005 (NREGA)*. Rural Development Division – Planning Commission – Government of India. May 2008.

Minsky, Hyman. P. *Effects of Shifts of Aggregate Demand upon Income Distribution*. American Journal of Agricultural Economics, vol.50. nº2, pp. 328-339, 1968.

------. *The Strategy of Economic Policy and Income Distribution*. The Annals of the American Academy of Political and Social Science 409, pp. 92-101, Sept. 1973.

------. *The Poverty of Economic Policy*. Unpublished paper, presented at the Graduate Institute of Cooperative Leadership, July 1975.

------. *Stabilizing an Unstable Economy*. New Haven, CT: Yale University Press, 1986.

Mitchell, W.F. *The Buffer stock Employment Model and the NAIRU: The Path to Full Employment*. Journal of Economic Issues, vol.32, nº2, pp.547-555. Jun. 1998.

Mosler, W. *Full Employment and price Stability*. Journal of Post-Keynesian Economics, vol.20, nº2, p.167-182. Disponível em: <<http://www.moslereconomics.com/mandatory-readings/full-employment-and-price-stability/>> Acesso em: 28/01/2009. 1998.

MTE. *Relatório de Gestão – FAT Amparo ao Trabalhador exercício 2006*. Maio 2007.

NREGA Report. Disponível em: < <http://india.gov.in/outerwin.php?id=http://nrega.nic.in/>> Acesso em: 22/01/2009.

Oreiro, José L. & Pereira Neto, João B. *Política Fiscal, Crescimento e Distribuição de Renda e Regimes de Endividamento Público. Uma Abordagem Pós Keynesiana*. Jan. 2006.

Papadimitriou, Dimitri B. *(Full) Employment Policy: Theory and Practice*. The Jerome Levy Economics Institute. Working Paper 258, 1998.

Pettifor, Ann. *Bring Back Keynes*. The Guardian. Disponível em: < <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/sep/30/wallstreet.marketturmoil?commentpage=1>> Acesso em: 10/10/2008.

Pigeon, Marc-Andre & Wray, Randall L. *Did Clinton Rising Tide Raise all Boats?* Public Policy Brief, Annandale-on-Hudson, NY: Jerome Levy Economics Institute, 1998.

Pochmann, Marcio & Moretto, Amilton. *A Retomada do emprego numa economia em marcha lenta: implicações para as políticas públicas de mercado de trabalho.* Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú-MG – Brasil, 20-24 de Setembro de 2004.

Sawyer, M. *Employer of Last Resort: Could It Deliver Full Employment and Price Stability?* Journal of Economic Issues, 37, no. 4: 881-907. December 2003.

Semenova, Alla. *The Origin of Money: Enhancing the Chartalist Perspective.* Dec. 2007.

Soares, Claudia Lucia B. *Moeda Social – Uma Análise Interdisciplinar de suas Potencialidades no Brasil Contemporâneo.* Florianópolis, 2006. 252 f. Tese (doutorado interdisciplinar) – Universidade Federal de Santa Catarina.

Suplicy, Eduardo M. *Renda de Cidadania: a Saída é pela Porta.* São Paulo: Cortez, 2004.

Stiglitz, Joseph. *Os Exuberantes Anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história.* São Paulo, Companhia das Letras. 2003.

Ulysseia, Gabriel & Foguel, Miguel N. *Efeitos do Salário Mínimo sobre o mercado de trabalho Brasileiro.* Texto para discussão IPEA 1168. RJ, Fev. 2006.

Tcherneva, Pavlina R. & Wray, Randall L. *2006 Update to Common Goals – Different Solutions: Can Basic Income and Job Guarantees Deliver Their Own Promises.* Rutgers Journal of Law & Urban Policy. Vol. 2. Nº 1. Fall 2005a.

------. *Gender and the Job Guarantee: The impact of Argentina's Jefes program on the female heads of poor households.* Working Paper. 50. Dec. 2005b.

------. *Public Employment and Women: The impact of Argentina's Jefes Program on Female Heads of Poor Households.* Working Paper. 519. Nov. 2007.

Wray, Randall L. *Government as Employer of Last Resort: Full Employment Without Inflation.* Working Paper 213. 1997.

------. *The Employer of Last Resort Approach to Full Employment.* Working Paper 9. July, 2000a.

------. *The Neo-Chartalist Approach to Money.* Working Paper 10. Jul.2000b.

------. *Money and Inflation.* Working Paper 12. Sept. 2000c.

------. *What Happened to Goldilocks? A Minskian Framework.* Journal of Economic Issues, vol. 36, nº2 pp. 383-391. Jun. 2002.

Wray, Randall L. *Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços.* Tradução José Carlos de Assis. Rio de Janeiro: UFRJ/ Contraponto Editora, 2003 [1998].

------. *International Aspects of Current Monetary Policy.* Working Paper 31, March 2004.

------. *Teaching the fallacy of Composition - The Federal Budget Deficit.* Policy Notes 2006/01. March 2006a.

------. *Understanding Policy in a Floating Rate Regime.* Working Paper. 51 Jan. 2006b.

------. *Minsky's Approach to Employment Policy and Poverty: Employer of Last Resort and the War on Poverty.* Working Paper 515. Sept. 2007a.

------. *The Employer of Last Resort Programme: Could it Work for Developing Countries?* C.W.M. Nastepaad. In: International Labour Office / Economic and Labour Market Papers. RePEc:ilo:empelm:2007b.

Wray, Randall L. & Mitchell, William. *Full Employment through Job Guarantee - A Response to Critics.* Working Paper 39. Jan. 05.