

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

EM BUSCA DO PLENO EMPREGO: APORTES FILOSÓFICOS, JURÍDICOS E
ECONÔMICOS DE UM PROGRAMA ESTADO-EMPREGADOR DE ÚLTIMA
INSTÂNCIA NO BRASIL

GUSTAVO LIVIO DINIGRE PINTO

RIO DE JANEIRO
2024/1º Semestre

GUSTAVO LIVIO DINIGRE PINTO

EM BUSCA DO PLENO EMPREGO: APORTES FILOSÓFICOS, JURÍDICOS E
ECONÔMICOS DE UM PROGRAMA ESTADO-EMPREGADOR DE ÚLTIMA
INSTÂNCIA NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Faculdade Nacional de Direito (FND) como
parte dos requisitos necessários à obtenção do
título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Osório Silva

RIO DE JANEIRO

2024\1º Semestre

CIP - Catalogação na Publicação

L788e Livio, Gustavo
Em busca do pleno emprego: aportes filosóficos,
jurídicos e econômicos de um Programa Estado
Empregador de Última Instância no Brasil / Gustavo
Livio. -- Rio de Janeiro, 2024.
279 f.

Orientador: OSÓRIO MAURO.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do
Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito,
Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

1. Trabalho. 2. Programa. 3. Emprego. 4.
Economia . 5. Filosofia. I. MAURO, OSÓRIO, orient.
II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283

GUSTAVO LIVIO DINIGRE PINTO

EM BUSCA DO PLENO EMPREGO: APORTES FILOSÓFICOS, JURÍDICOS E
ECONÔMICOS DE UM PROGRAMA ESTADO-EMPREGADOR DE ÚLTIMA
INSTÂNCIA NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito da
Faculdade Nacional de Direito (FND) como
parte dos requisitos necessários à obtenção do
título de Mestre.

Data de aprovação: ____/ ____/ ____

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Mauro Osório Silva
Professor UFRJ - Orientador

Prof. Dr. Phillipe de Oliveira Almeida
Professor UFRJ

Prof. Dr. Rodrigo Carelli
Professor UFRJ

Prof. Dr. Caio Vilella
Professor da Universidade Católica de Santos-SP

“Aos meus irmãos, Edu, Paulinha e Pedro. Com todo o amor do mundo”.

AGRADECIMENTOS

Não foi fácil realizar esse sonho acadêmico. Passei por momentos muito difíceis, rupturas, fins e inícios de ciclos. Muitas horas de estudo, pesquisa e escrita teriam sido pesados demais se não fosse o suporte e a companhia de pessoas que amo muito e com quem, no final, gostaria de compartilhar essa conquista.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus irmãos, dois de sangue e um de vida. Ao Edu, meu maior companheiro, meu melhor amigo, com quem me sinto feliz só de estar ao lado e que segurou minha mão e coloriu meu mundo quando a vida parecia que tinha perdido nitidez. À minha irmã, Paulinha, que me faz tirar forças de onde não sabia que tinha só por existir e que me faz ser uma pessoa melhor. Ao meu irmão de vida, Pedro Bassil, que criou um espaço próprio na minha vida recheado de amor e afeto, que vai muito além da sintonia de pensamento, gostos e risos, e que também esteve comigo sempre que precisei. Tenho muita sorte de ter vocês na minha vida.

Agradeço à minha mãe, por toda a dedicação, atenção e disponibilidade nos momentos bons e nos mais difíceis. Ao meu pai, por me ensinar, principalmente pelo exemplo, valores fundamentais como ética, disciplina e responsabilidade. A vocês dois, muito obrigado por tudo.

Agradeço também à Maria Fernanda, que um dia já sonhou comigo esse sonho, que vibrou quando o milagre de San Miguel de Allende apareceu na minha frente e fez também seus os meus sonhos. A você, que me incentivou, alinhou minhas expectativas e esteve comigo em boa parte dessa caminhada, escrevo com lágrimas nos olhos: muito obrigado.

Aos meus amigos e amigas mais próximos, que escutaram – e por vezes aprimoraram – minhas teses, ouviram meus lamentos e souberam estar próximos quando precisei. Sem esgotar todos os nomes a quem deveria agradecer, menciono especialmente a Fernanda Nunes Moraes da Silva e ao Gian (sim, vai ter agradecimento de promotor!), ao João Tibau, ao Lucas Sant’Anna, ao Raul, ao Gregório, Cival e ao Frank, ao Luís e à Sofia, à Ysis, à Carol Barreto, ao Igor Galera e à Ana Madalena. Agradeço também à Carol Magalhães por despertar em mim, com seu simples sorriso, algumas coisas que eu tinha esquecido.

Agradeço ainda a um seleto grupo de amigos que se o acaso da vida não tivesse me apresentado, talvez sequer teria iniciado o mestrado na FND. Ao PV, ao Bruno Romão, à Danielle Tavares, ao Márcio Corrêa e ao Alexandre Rola, muito obrigado pelo acolhimento, pelas risadas e pelas discussões que certamente refinaram meu conhecimento intelectual.

Aos meus amigos e amigas do PPGD, que compartilharam essa dura jornada comigo, trocaram ideias, lamentos e fofocas (ainda que algumas pela metade, Sr. Michael!). Agradeço especialmente ao Michael Guedes, à Juju, à Victória Parada, ao Luiz Otávio Sales, ao Danilo Sardinha e ao Rafael Acioli. Ainda no PPGD, agradeço imensamente ao querido professor Philippe Almeida, que me deu oportunidade de ser seu estagiário docente. Muito mais do que ensinar filosofia, Philippe foi um exemplo raro de humildade e gentileza no ambiente acadêmico.

Agradeço enormemente ao meu orientador, Dr. Mauro Osório, a quem devo preciosas orientações para uma pesquisa de uma ciência que não tenho formação institucional. Talvez ainda mais do que isso, agradeço a liberdade acadêmica sem a qual nenhuma pesquisa pode florescer.

Por fim, agradeço ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que me concedeu licença para escrever essa dissertação e a quem espero dedicar os aprendizados colhidos neste mestrado.

RESUMO

LIVIO, Gustavo. *Em busca do pleno emprego: aportes filosóficos, econômicos e jurídicos para um programa Estado-Empregador de Última Instância no Brasil*. 2024. 279 folhas. Dissertação de mestrado – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2024.

O presente trabalho pretende desenvolver abordagens filosóficas, econômicas e políticas de um Programa estatal que forneça diretamente emprego a todas as pessoas que, em idade legal, desejam trabalhar. Para tanto, inicia verificando os aspectos filosóficos e econômicos do trabalho em sentido geral, após o qual se constata que o funcionamento regular da estrutura capitalista produz desemprego como fenômeno ineliminável pelas instâncias de mercado. Em seguida, a pesquisa se dedica a antecipar três possíveis objeções a um projeto desse porte: a ausência de disponibilidade orçamentária, uma possível questão inflacionária e a restrição externa. Posteriormente, o trabalho busca analisar propostas de programas semelhantes já formuladas assim como estudar as poucas experiências concretas de programas que concederam emprego de forma direta. Por fim, analisa os aspectos jurídicos do programa, as regras fiscais que acorrentam a política fiscal estatal e o Projeto de Lei 5491\19, que pretende instituir um Programa de Garantia de Emprego no Brasil.

Palavras-Chave: Trabalho; Programa; Emprego; Economia; Filosofia.

ABSTRACT

LIVIO, GUSTAVO. *In search of full employment: philosophical, economic and legal contributions to an Job Guarantee Program in Brazil*. 2024. x folhas. Masters dissertation – UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro, 2024.

The present work intends to develop philosophical, economic and political approaches to a state program that directly provides employment to all people who, of legal age, wish to work. To this end, it begins by verifying the philosophical and economic aspects of work in a general sense, after which it is established that the regular functioning of the capitalist structure produces unemployment as a phenomenon ineliminable by market instances. Next, the research is dedicated to anticipating three possible objections to a project of this size: the lack of budget availability, a possible inflationary issue and external restrictions. Subsequently, the work seeks to analyze similar program proposals already formulated as well as study the few concrete experiences of programs that directly provided employment. Finally, it analyzes the legal aspects of the program, the fiscal rules that constrain state fiscal policy and Bill 5491\19, which intends to establish an Employment Guarantee Program in Brazil.

Keywords: Work; Program; Job; Economy; Philosophy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1. ONTOLOGIA DO TRABALHO E A ECONOMIA DO DESEMPREGO	17
1.1 Ontologia do trabalho.....	17
1.1.1 O trabalho e o ser social: um mergulho em sua complexidade	19
1.1.2 A dialética do trabalho: a potência superadora e o poder-ser.....	31
1.1.3 O trabalho como conector social: o comum	40
1.1.4 O trabalho e a estrutura econômica da sociedade	46
1.1.5 O trabalho no capitalismo: a generalização da forma-mercadoria	51
1.2 O Desemprego estrutural	59
1.2.1 A explicação de Marx para o desemprego estrutural.....	61
1.2.2 O movimento ondulatório do capitalismo e o nível de emprego: a explicação da heterodoxia macroeconômica	69
1.2.3 A hegemonia da forma-mercadoria como causa última do desemprego: o nexo objetivo entre a filosofia e a economia política.....	81
1.2.4 Desemprego estruturante: assimetria nas relações de classe, o medo disciplinar da demissão e a representação heróica do patrão.....	87
1.2.5 O direito e a face dialeticamente negativa da mercadoria: o direito ao trabalho e o Programa Estado-Empregador de Última Instância.....	91
2. CRÍTICA DA CRÍTICA ORTODOXA: ENFRENTANDO ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO PROGRAMA ESTADO-EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA.....	96
2.1 Panorama geral do pensamento econômico ortodoxo sobre a relação entre política fiscal, desemprego e inflação	97
2.1.1 A relação entre inflação e desemprego: a NAIRU e a taxa “natural” de desemprego	97
2.1.2 O Novo Consenso Macroeconômico e o abandono do projeto desenvolvimentista	99
2.1.3 A demonização da política fiscal.....	105
2.1.4 Terrorismos ideológicos e retórica econômica: antecipando críticas a um programa de garantia de emprego	112
2.2 A questão orçamentária e o mito do déficit.....	113

2.2.1	Finanças funcionais x finanças sadias: em busca de uma ética orçamentária ..	113
2.2.2	A Teoria Monetária Moderna	115
2.2.2.1	A abordagem cartalista da moeda: dos sistemas padrão-ouro ao sistema monetário da moeda inconvertível pós-Bretton Woods.....	116
2.2.2.2	A falsa analogia entre orçamento público e orçamento privado	123
2.2.2.3	Corujas do déficit: o Estado não precisa de tributos ou títulos da dívida pública para financiar seus gastos.....	124
2.2.2.4	Soberania monetária e a histeria da dívida pública: governos soberanamente monetários não vão à falência por dívidas denominadas em sua própria moeda.....	133
2.2.2.5	Déficits públicos são superávits do setor privado	137
2.2.3	A arrecadação prévia de recursos e o tamanho da dívida não são obstáculos reais para a implementação de um Programa Estado-Empregador de Última Instância no Brasil	146
2.3	A esfinge da inflação	151
2.3.1	A visão tradicional da inflação: a Teoria Quantitativa da Moeda e a monotonia das receitas ortodoxas.....	152
2.3.2	Sistema de preços e conflito distributivo	154
2.3.3	Multicausalidade inflacionária: a inflação como fenômeno complexo	160
2.3.4	Breve análise das principais causas da inflação brasileira no século XXI	170
2.3.5	Inflação benéfica?	177
2.3.6	Programa de garantia de emprego com estabilidade de preços: pressões inflacionárias e estratégias de controle	182
2.4	A restrição externa	185
2.4.1	A restrição externa como obstáculo fundamental	186
2.4.2	Como lidar com a restrição externa	195
3.	DELINEAMENTOS DE UM PROGRAMA ESTADO-EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA NO BRASIL	199
3.1	A arquitetura geral do Programa Estado-Empregador de Última Instância.....	199
3.2	Da renda ao trabalho: reorientando o sentido do Estado de Bem-estar social	206
3.2.1	A macroeconomia do pleno emprego: emprego garantido, economia aquecida e estável.....	206
3.2.2	Renda Básica x Programa de Garantia de Emprego.....	212
3.2.3	O desemprego e a questão racial	218
3.3	Experiências históricas de programas de garantia de emprego	224

3.3.1 A Works Progress Administration (WPA) e os programas de emprego durante o New Deal	225
3.3.2 O programa argentino <i>Jefes e Jefas de Hogar Desocupados</i>	227
3.3.3 O NREGA da Índia.....	231
3.3.4 O programa-piloto austríaco	234
3.4 Alimentando a imaginação: possíveis desenhos institucionais para Programas de Garantia de Emprego no Brasil.....	236
3.4.1 Organização político-administrativa: financiamento central com administração descentralizada e participativa	236
3.4.2 Fornecimento gradual de empregos em tempo integral e parcial	239
3.4.3 Tipos de empregos criados: uma economia comunitária do cuidado	242
4. O DIREITO CONTRA O DIREITO AO TRABALHO: CAMISAS DE FORÇA JURÍDICAS.....	244
4.1 O nada curioso caso do direito ao trabalho: o direito invisível ao trabalho e a forma mercadoria	245
4.2 As regras fiscais brasileiras como camisas de força jurídicas: o direito contra o direito ao trabalho	256
4.3 O Projeto de Lei 5491\2019 e a proposta brasileira de um Fundo Nacional de Garantia de Emprego	264
CONCLUSÃO.....	268
BIBLIOGRAFIA	271

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução da relação entre dívida pública e PIB no Brasil entre 2011 e 2022	
.....	110
Figura 2: Participação percentual dos salários no PIB do Brasil	111
Figura 3: Evolução dos passivos e ativos dos setores público, privado e externo dos Estados Unidos da América	141
Figura 4: Evolução das taxas de lucro entre 2016 e 2022 nos EUA, Inglaterra, Zona do Euro, Brasil e África do Sul	174
Figura 5: Relação entre a taxa de lucro antes e depois da pandemia nos EUA, Inglaterra, Zona do Euro, Brasil e África do Sul	175
Figura 6: Saldo das transações correntes da balança de pagamentos brasileiras em 2023 e 2024	188
Figura 7: Evolução histórica das despesas públicas em comparação com o que seria aplicado caso a LC 200\23 estivesse em vigor	261

INTRODUÇÃO

*Suplicamos expressamente:
 não aceiteis o que é de hábito
 como coisa natural,
 pois em tempo de desordem sangrenta,
 de confusão organizada,
 de arbitrariedade consciente,
 de humanidade desumanizada,
 nada deve parecer natural
 nada deve parecer impossível de mudar.*

Bertolt Brecht

Nada do que é social está fadado a ser de um único jeito. A instância do ser social, ao contrário da natureza, permite à criatividade humana elaborar infinitas formas de organizar a sociedade. Há, porém, um fato inescapável: o trabalho é a atividade responsável pela apropriação teleológica do mundo pelo ser humano. Por isso, o desenvolvimento material da sociedade depende da organização social do trabalho, cuja potência é, em última instância, a potência de desenvolvimento da própria sociedade.

Na atual sociedade capitalista, as forças naturalizantes da estrutura econômica trataram de disseminar a ideia de que o desemprego é um dado ineliminável e imodificável. O desemprego *aparece* como deficiência individual do próprio trabalhador, que por ausência de méritos não conseguiu seu lugar ao sol. A naturalização do desemprego entorpece a imaginação política e impede a elaboração de alternativas para sua superação.

Esse entorpecimento está justificado em bases fortemente empíricas. Se acreditarmos que o mercado é a instância única de estruturação da sociedade, o desemprego realmente é um fenômeno ineliminável. De fato, é verdade que não há como acabar com o desemprego se permanecermos fixos com a ideia de que o mercado é a entidade reguladora única da economia. A pobreza passa a ser tema para os auxílios assistenciais e para a caridade. Sabemos, contudo, que existem outras formas de organizar o trabalho para além da forma-mercadoria. Se olharmos retrospectivamente para a história, aquela companheira inseparável das boas análises, perceberemos que o desemprego, enquanto questão social, muito longe de

natural ou inevitável, é um fenômeno específico das sociedades capitalistas em que a forma-mercadoria estrutura a totalidade social. Deve existir, portanto, alguma relação entre a forma específica com que a gestão social do trabalho se apresenta no capitalismo (o trabalho-mercadoria) e o fenômeno ineliminável do desemprego.

A ideia de um Programa Estado-Empregador de última instância (PEEUI) ousa subverter a lógica do desemprego como um dado ineliminável. Não é eticamente aceitável que milhões de pessoas estejam desempregadas ou sobrevivam com quantias mensais inferiores ao salário-mínimo ao mesmo tempo em que uma minoria se esbanja em consumos de luxo. O desemprego como fenômeno constante do capitalismo nega à sociedade a potência social do trabalho ao mesmo tempo em que nega ao indivíduo a fonte de renda para a satisfação básica de seus projetos.

O desemprego pode e deve ser eliminado. Como fazê-lo? Essa não é uma tarefa simples. Os keynesianos acreditavam que era possível, por meio de gastos públicos, compensar o déficit de demanda de modo a elevar os investimentos até atingir o pleno emprego. Dentro dos marcos do capitalismo, essa foi a primeira tentativa realmente preocupada em atingir a situação de pleno emprego. Durante os “anos de ouro” do capitalismo, pressionado pela concorrência do bloco socialista, as potências ocidentais desfrutaram de níveis bastante reduzidos de desemprego, o que demonstra o relativo sucesso da estratégia keynesiana.

Ainda assim, a estratégia keynesiana de estímulos à demanda não conseguiu promover pleno emprego real de forma constante. Nos anos 1950-70, as economias conseguiram se aproximar da fronteira do pleno emprego, mas não conseguiram garantir emprego efetivo a todas as pessoas que desejassem trabalhar. Isso porque, como veremos, o mercado capitalista se move pelo choque de forças antagônicas na encarniçada luta pela apropriação privada da riqueza social. As variáveis macroeconômicas interagem entre si despertando tendências positivas e negativas umas nas outras, de modo que a ascensão do ciclo econômico carrega consigo o gérmen das forças recessivas ao mesmo tempo em que o oposto também é verdadeiro. É como se a estratégia keynesiana buscasse mover uma série de cobertores curtos que, conquanto cubram uma parte do corpo social, deixarão outra a descoberto. O desemprego é causado fundamentalmente por assimetrias estruturais entre demanda e oferta de força de trabalho, assimetrias estas que cumpre uma função essencial nos circuitos de acumulação e que, justamente por isto, não podem ser eliminadas pelas forças “autorreguláveis” do mercado.

O Programa Estado-Empregador de última instância identifica na universalidade da forma-mercadoria a razão última para o desemprego. Por isso, busca escapar, ainda que parcialmente, de sua forma totalizante. A alternativa já existe há muito tempo e está insculpida nos mais diversos diplomas legais: o direito *ao trabalho*, que aparece como a face dialeticamente negativa do trabalho-mercadoria. É esta a chave para, ainda dentro dos marcos do capitalismo, enclausurar o desemprego no relicário das más lembranças.

1. A ONTOLOGIA DO TRABALHO E A ECONOMIA DO DESEMPREGO

1.1 A Ontologia do Trabalho

“Mas, por outro lado, a práxis não é ação cega, desprovida de intenção ou finalidade. É ação e reflexão. Mulheres e homens são seres humanos porque se fizeram historicamente seres da práxis e, assim, se tornaram capazes de, transformando o mundo, dar significado a ele” – Paulo Freire

O trabalho é uma atividade vital para o ser humano. Por meio dele, transformamos materialmente o mundo ao mesmo tempo em que desenvolvemos a nós mesmos. Trata-se, portanto, de uma atividade *reflexiva*. A paleoantropologia tem destacado o papel fundamental da instrumentalização (protótipo do trabalho) para o desenvolvimento evolutivo humano, de modo que não há qualquer exagero em apontar o trabalho como traço distintivo de nosso gênero.

Seria vã qualquer tentativa de elaborar um “conceito de dicionário” para um elemento da vida social tão multifacetado como o trabalho, mas isso não nos impede de investigar suas determinações fundamentais. O trabalho não encerra a especificidade do ser social e nem mesmo representa todas as formas de atuação prática da vida humana, mas sua importância decisiva consiste no fato de que ele *destrava* todas as suas possibilidades de desenvolvimento na medida em que representa o ponto nodal de um longo processo de *apropriação teleológica* do mundo pelo ser humano.

A principal especificidade da esfera do ser humano – que lhe distingue dos demais seres naturais (vivos e não-vivos) –, consiste na forma singularmente *ativa* com que interagimos com a realidade objetiva. Nesta primeira parte do capítulo, buscaremos nos perguntar: o que ocorre ao ser humano durante o trabalho? E o que ocorre ao mundo neste processo? Por que o trabalho é tão fundamental para a esfera do ser social? Qual sua relação com a economia?

A economia moderna se apropriou tão fortemente dos sentidos do trabalho que, à primeira vista, parece difícil pensá-lo em seu sentido mais geral¹. Porém, confinado à economia, o trabalho se limita a apresentar as características contingentes e específicas de

¹ Seguimos aqui os passos de Marcuse, para quem existe um sentido geral do trabalho para além do conceito econômico.

determinada *estrutura* econômica. Na economia capitalista, por exemplo, o senso comum restringe o trabalho ao emprego ou à prestação de serviços mediante contraprestação pecuniária; com isso, diversas outras atividades (como os afazeres domésticos) perdem sua credencial de trabalho, muito embora se enquadrem inequivocamente como “trabalho” em um sentido mais amplo. A análise estritamente econômica *encapsula* o trabalho nas amarras categoriais de um modo histórico de produção da riqueza. Somente a *elevação do nível de abstração* – sua “deseconomização” – permite perceber o sentido geral do trabalho para o ser humano, caminho no qual se abrem as portas para desvendar o nexos objetivo entre a filosofia e a economia que interessa a um Programa Estado-Empregador de última instância. A ontologia do trabalho se ocupa especialmente destas questões mais amplas: o que é o “trabalho-em-si” e qual a sua importância para o ser social-humano? Se a ciência econômica quiser compreender corretamente a potência social do trabalho, deverá significá-lo *por cima* do conceito mais geral, e não em substituição a ele.

Neste processo de abstração (do trabalho econômico ao trabalho em geral), nos guiaremos pelas diretrizes metodológicas desenvolvidas por Marx, em especial n’O Capital e nos *Gundrisse*. Não se trata de um processo de abstração eternizante e mítico *para além* da história, mas justamente um processo de abstração *na e pela* história. Nos *Gundrisse*, Marx credita a Smith o enorme mérito de ter descartado as especificidades do trabalho como *atividade criadora de riqueza* (não o trabalho manufatureiro, nem comercial, nem agrícola como sustentavam os fisiocratas, mas “trabalho simplesmente” como fonte do valor)². Porém, a abstração de Smith manteve o trabalho no terreno estritamente econômico da *produção de riqueza*. Marx, a partir das contribuições de Hegel, subiu ainda mais alguns degraus no processo de abstração e desvendou os aspectos verdadeiramente constitutivos do trabalho para o ser social. Esta análise só pôde ser realizada a partir de uma sociedade já bastante avançada do ponto de vista histórico (a sociedade industrial), momento em que o trabalho passou a desabrochar novas e incríveis potencialidades sob uma sólida base de conhecimentos científicos acumulados ao longo de milênios. Este cenário foi propício para a realização de uma *perspectiva retroativa* que revelou no trabalho um conteúdo que permanece presente, como denominador comum, ao longo de todas as sociedades humanas a despeito de suas modificações materiais. O processo de abstração deve, portanto, necessariamente perpassar pelo fio dourado da história, sob pena de se transformar em puro exercício imaginativo. É esse processo de abstração que revelará a intrínseca relação entre o trabalho e o ser social-humano.

² MARX, KARL. *Gundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 57.

1.1.1 O trabalho e o ser social: um mergulho em sua complexidade

O ser humano externaliza infinitos comportamentos ao longo de sua vida. Jogar, falar, cozinhar, participar de um protesto ou trabalhar em uma fábrica são atos inequivocamente distintos a despeito do seu caráter comum: todos eles são *fazeres objetivos*, são *externalizações comportamentais*, pois o que antes estava apenas na mente do sujeito se tornou *objetivo* no momento em que foi externalizado. O trabalho integra este gênero maior que Lukács chamou de “*atos de objetificação*”³. Por que então o trabalho merece tanto destaque dentro da miríade de ações humanas? Para responder essa pergunta, precisaremos fazer um mergulho de fôlego nas águas profundas do processo evolutivo de transição do ser natural para o ser social-humano.

Antes de propriamente trabalhar, nossos ancestrais evolutivos já existiam no mundo como seres naturais e interagiam com a natureza de modo epifenomênico, imediato e instintivo. Eles se depararam com as propriedades primárias da natureza, com as texturas sensíveis, com os movimentos mecânicos, os aspectos fenomênicos da gravidade e outras dimensões da realidade objetiva, o que lhes permitiu, como qualquer animal, se orientar no mundo a partir de seus impulsos neurosensoriais e suas capacidades de generalização ainda instintivas. Sucede que as específicas características evolutivas biológicas de nossos ancestrais lhes forneceram um arsenal anatômico (em especial, o polegar opositor e as diversas formas de bipedia) adaptado a intervenções práticas notavelmente *precisas*. O polegar opositor permite o *manuseio* da natureza com incrível *precisão*; a bipedia livra gradualmente os membros superiores da função locomotiva e abre espaço para a manuseabilidade *habitual* (até então, os primatas ainda utilizavam os membros superiores para a locomoção). Uma espécie superior de primatas, de posse deste arsenal anatômico, em algum momento da longa história evolutiva, passou a manipular objetos da natureza para satisfazer suas necessidades vitais orgânicas. Essas intervenções, inicialmente esporádicas e até aleatórias, surtiam resultados positivos e passaram a ser repetidas com maior frequência até se transformarem em *hábitos* (afinal, as mãos agora estão livres para a manipulação repetitiva). Com o passar do tempo, nossos ancestrais desenvolveram a prática de utilizar

³ “A objetificação é, de fato, um modo de exteriorização insuperável na vida social dos homens. Quando se considera que na práxis tudo é objetificação, principalmente o trabalho, que toda forma humana de expressão, inclusive a linguagem, objetiva os pensamentos e sentimentos humanos, então torna-se evidente que lidamos aqui com uma forma humana universal de intercâmbio dos homens entre si”. LUKÁCS, GYÖRGY. *História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista*. Prefácio de 1967. 3ª Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fonte, 2018, p. 27.

objetos da natureza como “ferramentas”. Pelas descobertas paleoantropológicas mais recentes, esses acontecimentos estão situados há aproximadamente 2.6 milhões de anos, época das evidências mais antigas de utilização de indústrias de pedra lascada na atual Etiópia. Esse período é ligeiramente anterior à datação dos fósseis das primeiras espécies do gênero *Homo* (o *homo habilis*, cujos fósseis mais antigos datam 2.4 milhões de anos), o que evidencia justamente o *caráter de transição* que se efetuou por este tipo de instrumentalização.

O uso de instrumentos é tão importante que geralmente é atribuído, ao lado de aspectos anatômicos, como fator decisivo para a própria caracterização do gênero *homo*. É claro que não existe uma única definição possível, mas na visão geral dos paleoantropólogos, “o uso de instrumentos e a anatomia do esqueleto indicando uma locomoção bípede semelhante à dos humanos modernos são os traços que têm sido usados para definir nosso gênero”⁴. Focalizemos o uso de instrumentos: ao longo de milhões de anos de evolução, a *anatomia manipulatória* humana fomentou o desenvolvimento de um tipo de consciência primitiva essencialmente *instrumental-finalística*. Ao mesmo tempo em que se habituavam aos resultados positivos de sua intervenção transformadora, os membros fronteiriços do gênero *homo* passaram a conferir um *sentido de desenvolvimento (télos)* aos seus atos. Eles transformaram os objetos da natureza *em* ferramentas *para* aprimorar suas possibilidades de intervenção e com isso satisfazer suas necessidades vitais. O mundo natural paulatinamente adquire um *sentido* prático-finalístico na medida em que o ser humano o transforma. Sua atuação deixa progressivamente de ser puramente instintiva (imediata, epifenomênica) e adquire um campo de *mediação* teleológica-volitiva. Aqui surge a categoria fundamental do trabalho: o *pôr teleológico*.

O trabalho não é uma simples modificação instintiva da natureza. É uma atividade de transformação na qual o ser humano *antepõe idealmente*, no intelecto, o esboço do resultado pretendido e o caminho para chegar até lá. Poderíamos objetar que alguns animais conseguem instrumentalizar a natureza e esta seria uma advertência inteiramente válida. Pássaros constroem ninhos, castores constroem diques e abelhas constroem colméias; em todos esses movimentos a natureza realmente se transforma. Mas a corporeidade desses animais permitiu intervenções incapazes de desenvolver estruturas psicológicas mais complexas que permitissem colocar o *pôr teleológico* do trabalho como *modelo*. Eles atuam exclusivamente na imediatidade do instinto, e com isso não conseguem desempenhar atividades teleológicas

⁴ NETO, CLÓVIS MONTEIRO; DA GLÓRIA, PEDRO; NEVES, WALTER ALVES. *Origem e Dispersão do Gênero Homo*. In. *Assim Caminhou a Humanidade*. Org. NEVES, WALTER ALVES; JUNIOR, MIGUEL JOSÉ RANGEL; MURRIETA, RUI SÉRGIO. São Paulo: Ed. Palas Atena, 2015, p. 151.

de maior amplitude, ou seja, não conseguem conferir *sentido* à sua atuação. Como expôs Marx, “*uma abelha envergonha muitos arquitetos com a estrutura de sua colméia. Porém, o que desde o início distingue o pior arquiteto da melhor abelha é o fato de que o primeiro tem a colméia em sua mente antes de construí-la*”⁵. É o pôr teleológico que distingue o trabalho das atividades instintivas-adaptativas dos demais animais porque entre o ser humano e o resultado final se interpõem os primeiros processos de *mediação* tipicamente sociais.

O pôr teleológico, contudo, não brota do nada e nem de uma vez só. Os hominínios só conseguiram desenvolver a teleologia do trabalho porque já tinham uma base de conhecimentos minimamente precisos sobre a realidade material da natureza (comum a todos os animais cerebrais). Como afirma Lukács, “*somente sobre a base de um conhecimento ao menos imediatamente correto das propriedades reais das coisas e dos processos é que o pôr teleológico do trabalho pôde cumprir sua função transformadora*”⁶. Antes de trabalhar, nossos antepassados fronteiriços já se orientavam no mundo de forma epifenomênica e instintiva. Quando a bipedia terrestre livrou os membros superiores da atividade de locomoção, nossas mãos ficaram livres para manusear objetos da natureza com *habitualidade*. A repetição reiterada de certos movimentos permitiu a apreensão de *regularidades* que abriram as portas para a elaboração consciente daqueles conhecimentos antes meramente instintivos.

Na medida em que a habitualidade da manipulação *desenvolve* regularidades conceituais, o ser humano começa a antepor *mentalmente* o projeto que regulará sua atuação prática rumo às transformações que pretende produzir no mundo. Neste processo, surgem colateralmente duas categorias fundamentais: a *intencionalidade* e a *vontade*. Com isso, o ser humano se torna um *ser histórico* porque adquire a capacidade de *significar* o mundo a partir da sua vivência e de transformá-lo dentro das possibilidades abertas pelas leis da natureza. A atividade humana passa a ser *refletida*, *mediada* por um *aspecto volitivo* dotado de *decidibilidade*, ao contrário da enorme maioria dos animais, que age por puro instinto *imediato* (ou quase-imediato). Com isso, o ser humano desenvolve também a capacidade de *resistir conscientemente* à imediaticidade dos instintos porque entre eles e o agir se interpõe a instância da *reflexão*.

O ser humano adquire a capacidade de pôr teleologicamente as próprias ações tendo por base o *modelo* do trabalho. O trabalho *abre* ao ser humano a *teleologia*, ou seja, a

⁵ MARX, KARL. *O Capital: Crítica da Economia política*. Vol. I. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2017, p. 255.

⁶ LUKÁCS, GYÖRGY. *Para uma Ontologia do Ser Social*, Vol. I. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 268.

capacidade de conferir *sentido de desenvolvimento e de finalidade* às suas ações. O trabalho então desabrocha o modelo de apropriação teleológica-utilitária do mundo pelo ser humano. Deste ponto de vista, *o trabalho representa a unidade entre sentido, finalidade e transformação material do mundo*. É por isso que Lukács coloca o trabalho no ponto de transição entre o ser natural e o ser social:

Poder-se-ia legitimamente perguntar por que, ao tratar desse complexo, colocamos o acento no trabalho e lhe atribuímos um lugar tão privilegiado no processo e no salto da gênese do ser social. A resposta, em termos ontológicos, é mais simples do que possa parecer à primeira vista: todas as outras categorias dessa forma de ser têm já, em essência, um caráter puramente social; suas propriedades e seus modos de operar socialmente se desdobram no ser social já constituído; quaisquer manifestações delas, ainda que sejam muito primitivas, pressupõem o salto como já acontecido. Somente o trabalho tem, como sua essência ontológica, um claro caráter de transição; ele é, essencialmente, uma inter-relação entre o homem (sociedade) e a natureza, tanto inorgânica (ferramenta, matéria-prima, objeto do trabalho, etc.) como orgânica, inter-relação que pode figurar em pontos determinados da cadeia a que nos referimos, mas antes de tudo assinala a transição, no homem que trabalha, do ser meramente biológico ao ser social. (...) Desse modo, o trabalho pode ser considerado o fenômeno originário, o modelo do ser social. (...) No entanto, é preciso sempre ter claro que com essa consideração isolada do trabalho aqui presumido se está efetuando uma abstração; é claro que a socialidade, a primeira divisão do trabalho, a linguagem etc. surgem do trabalho, mas não numa sucessão temporal claramente identificável, e sim, quanto à sua essência, simultaneamente⁷.

A partir do trabalho serão desenvolvidas outras categorias *puramente sociais*, como a linguagem articulada e o módulo de significação. O trabalho é a primeira forma de prática transformadora do mundo orientada intencional e refletidamente pelo ser humano e a partir dela outras se desenvolvem tendo-a como *modelo*. As demais ações práticas cotidianas também passam a ser teleologicamente orientadas porque o ser humano desenvolveu, pelo trabalho, a capacidade de intervir no mundo de forma ativa, volitiva e significativa. E então se torna sujeito histórico.

Ao transformar intencionalmente a natureza, o próprio ser humano também modifica a si próprio. Ao redor⁸ do trabalho acontecem coisas fundamentais *ao próprio ser humano*. Em primeiro lugar, ele *desenvolve* a consciência da própria existência rumo à formação de uma *identidade* própria e *externa* à natureza. A ciência ainda não desvendou os mistérios relativos ao modo pelo qual a consciência emerge da atividade física do cérebro. Sabemos que um pequeno punhado de outros animais⁹ também tem consciência da própria existência, o que

⁷ LUKÁCS, GYÖRGY. *Para uma Ontologia do Ser Social*, Vol. II. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2013, p 44.

⁸ Preferimos utilizar o termo “ao redor” para evitar afirmações sobre o *momento* exato em que ocorre cada desenvolvimento, sem perder de vista a vinculação destes desenvolvimentos com o trabalho.

⁹ Os primatas, as orcas, os golfinhos, os elefantes e alguns poucos pássaros estão entre aqueles que passaram no famoso “teste do espelho”, experimento científico que indica a existência de autoconsciência.

pode indicar que, ao contrário do que afirmou Hegel, o processo de *luta pelo reconhecimento* não está situado propriamente no trabalho. Em outras palavras, talvez a autoconsciência surja antes mesmo de qualquer atividade prática. Porém, também é certo que *durante* a transformação ativa-reflexiva no ambiente começa a tomar forma uma *relação sujeito-objeto* a partir da qual o ser humano passa a reconhecer sua própria existência enquanto indivíduo capaz de se valer das potencialidades latentes da natureza. Opera-se aqui uma dupla metamorfose qualitativa: ao *se assujeitar*, o ser humano passa a se relacionar com seu ambiente de forma *instrumental-objetiva*. O ente se assujeita e o mundo se objetifica. Em algum momento deste processo ocorre o distanciamento definitivo do ser humano em relação à natureza – que Lukács chamou de *afastamento da barreira natural*¹⁰.

Com o processo de assujeitamento, o ser humano inicia a construção de sua *identidade*, com a qual passará a *se relacionar* com seu ambiente. Aqui surge a *forma-relação*, o gérmen da progressiva socialização do ser social, pois é aqui, na *relação eu-outro*, que o ser humano se dá conta que sua existência implica necessariamente *coexistência*. A partir de então não é mais possível viver sem se relacionar, pois a *forma-relação* interpenetra toda a vivência social-humana. E assim estão abertas as portas para a formação do ser social.

Existe uma íntima relação entre as formas concretas de mediação social e o desenvolvimento da subjetividade. Pensar é pensar *em alguma coisa* (não existe pensamento em si mesmo; Husserl nomeou esta característica de *transitividade do pensamento*). O pensamento é sempre relacional porque a consciência se desenvolve *pari passu* à intervenção do sujeito no ambiente. O ser humano começa a atribuir *significados* aos elementos da natureza e passa a com eles se relacionar como *objetos* na medida em que neles intervém. A pedra não é mais apenas um composto geológico, pode ser também um *instrumento*, uma *ferramenta*. É a atuação prática que desenvolve inicialmente a consciência na medida em que o próprio pensamento se relaciona com o mundo.

Dessa forma, a realidade não se apresenta ao gênero humano como uma “paisagem contemplativa”, como colocou Marx¹¹, mas como campo experimental de atividade *prática*. Primeiro manejando objetos *in natura*, depois esculpindo objetos para adequá-los a uma

¹⁰ Como é óbvio, trata-se apenas de um “afastamento”, não de uma ruptura. O ser humano-social permanece um animal biológico, muito embora o processo de progressiva socialização permita o desenvolvimento de categorias puramente sociais inexistentes no mundo animal.

¹¹ Em suas Teses sobre Feuerbach, Marx dispara contra o materialismo contemplativo, que ignora o papel da prática no desenvolvimento do próprio ser humano: “O principal defeito de todo materialismo existente até agora é que o objeto, a realidade, o sensível, só é apreendido sob a forma do objeto ou da contemplação, mas não como atividade humana sensível, como prática; não subjetivamente”. MARX, KARL. *Ad Feuerbach*. In. MARX, KARL; ENGELS, FRIEDRICH. *Ideologia Alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 533.

forma mais eficiente. Primeiro utilizando uma pedra com formato já pontiagudo, depois fabricando pedras pontiagudas a partir de pedras não-pontiagudas. Nunca saberemos exatamente como se deu essa passagem, mas é nesta *manipulação instrumental* que o ser humano começa a desenvolver *sentidos* para a própria existência e a *distinguir-se de seu entorno* não de uma forma puramente passiva ou contemplativa, mas *ativa*. Começa a desabrochar a capacidade de intervenção *ativa e consciente* do ser humano no ambiente; agora, ele pode construir sua própria história porque não é mais refém da necessidade instintiva. Torna-se, então, um *ser histórico*, capaz de construir sua própria vida em circunstâncias já existentes.

A mimetização coletiva dos processos de trabalho abre as portas para o desenvolvimento da linguagem. Não há ser social sem *existência conjunta e relacional*. A forma-relação se estende aos outros membros do grupo, seja para dividir as funções de forma coordenada, seja para simplesmente se comunicar. A organização social-humana só se constitui propriamente na medida em que *o trabalho desperta, a um só tempo, a teleologia e a forma-relação*. A linguagem articulada fecha o ciclo da socialização porque acrescenta um novo e mais qualificado nível de mediação: com a linguagem articulada, o ser humano consegue criar, sobre um número finito de fonemas, um universo *significativo* infinito.

Dentro da relação sujeito-objeto, ou seja, *durante* a atuação prática transformadora, o aparato cognitivo humano se desenvolve pelo entrelaçamento simultâneo de dois processos: a) assimilação e generalização das propriedades primárias e secundárias¹² dos objetos da natureza; b) a associação destas propriedades com seus objetivos (o ser humano *significa* essas propriedades a partir da forma como atua no mundo). O primeiro processo é estritamente gnosiológico, e por intermédio dele *se desenvolvem*¹³, no intelecto, as *categorias e regularidades* com as quais o ser humano passa a se orientar no mundo de forma ainda mais sofisticada. O segundo é um processo de *significação*: pedaços de pedra são apenas pedaços de pedra, mas pedaços de pedra pontiagudos passam a ser *significados* como “ferramentas” na medida em que a atividade prática dos primeiros hominínios revela sua *utilidade* para a satisfação eficiente de necessidades. A unidade simbiótica destes dois processos (gnosiológico e significativo-instrumental) se inicia no pôr teleológico do trabalho e enriquece o ser humano

¹² Propriedades primárias são aquelas inerentes às coisas, que têm existência independente da percepção humana. Por exemplo, a massa de um objeto. As propriedades secundárias, ao contrário, são aquelas que só existem pela inter-relação entre o aparato cognitivo humano e o objeto, como as cores.

¹³ Os animais já são capazes de certos processos generalizadores. Eles conseguem identificar o que é alimento e o que é um predador para além de cada predador singular. Por isso, preferimos utilizar o termo “desenvolver”, pois sem dúvida a atuação manual-prática desenvolve o intelecto de forma única no reino animal.

de modo que, nos trabalhos futuros, tanto o conhecimento quanto o aspecto valorativo-significativo adquiridos permitirão pores teleológicos de amplitude cada vez maior (afinal, tanto o conhecimento quanto a valoração são acumulativos). Tanto o desenvolvimento das categorias e regularidades como o processo de significação se originam do trabalho e sobre ele retroagem posteriormente.

Começemos com o primeiro aspecto. O processo de conhecimento se origina da prática e se desenvolve da intuição sensível ao pensamento abstrato e deste de volta à prática como critério da verdade. O conhecimento é sempre conhecimento do *ser*, e por isso a realidade objetiva possui uma insuprimível prioridade ontológica em relação ao sujeito. A objetividade da realidade é fundamental porque a inafastabilidade de suas propriedades primárias produz na consciência humana *reflexos regulares e seguros* a respeito do que acontece no mundo. Não importa o quanto eu queira voar, todas as vezes que me jogar de uma árvore cairei no chão (regularidade) porque existem leis que impedem a produção de outro resultado. A realidade existe nela mesma e não importa o que o sujeito pense. No momento em que intervém praticamente, o ser humano começa a desenvolver na consciência uma série de regularidades que desencadeiam na consciência um *processo racional de abstração associativa* de modo que o ser humano passa a reunir em um mesmo grupo objetos e fenômenos com características semelhantes. Como afirma Alexandre Cheptulin, “à medida que foi descobrindo outros objetos capazes de satisfazer a essa mesma necessidade, o homem os reuniu em um mesmo grupo e fez deles uma representação geral, depois um conceito, e assim se executou a passagem na consciência do singular ao geral”¹⁴. Ao finalizar sua intervenção prática, o sujeito sai enriquecido desta relação com um tipo de conhecimento que pode ser associado aos conhecimentos memorizados de outras intervenções pretéritas, cuja união e sistematização abre as portas para a elaboração mental das *categorias*. O ser humano começa identificar a *unidade na diferença*: o que une diversas árvores, diversas pedras, diversos alimentos em um gênero comum apesar de suas diferenças singulares. Depois consegue formatar relações de quantidade e qualidade, de causa e efeito, de movimento e de repouso, e assim passa a montar um quadro de categorias com as quais pode intervir no mundo de maneira constantemente aprimorada na medida em que os conhecimentos vão sendo acumulados e combinados entre si. A pedra pontiaguda tem forte poder perfurante, ao passo que cabos de madeira permitem aumentar o alcance da intervenção e fibras de plantas possibilitam que se amarre uma coisa à outra por um nó. Há aqui diversos conhecimentos

¹⁴ CHEPTULIN, ALEXANDRE. *A Dialética Materialista: categorias e leis da dialética*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982, p. 126.

acumulados que demandam a elaboração de *categorias gerais*, conceitos que representam *abstrações generalizantes*. Cada pedra é diferente uma da outra, mas todos eles têm algo em comum que os une em uma categoria.

Esse processo histórico de elaboração das categorias ideais está atrelado umbilicalmente à atividade prática-cotidiana. Esse não é um processo de aprendizado laboratorial no qual o sujeito se debruça sobre um objeto para simplesmente conhecê-lo de forma contemplativa. As categorias e regularidades se desenvolvem *no compasso da atuação prática* do ser humano. Ele desenvolve o conceito “pedras” porque as utiliza praticamente em seu cotidiano. As categorias e as regularidades apreendidas pelo intelecto sofrem um processo de significação inicialmente *prático* (depois simbólico, estético, afetivo, e etc.). A consciência é, ao mesmo tempo, reflexiva e ativa; ela é reflexo e projeto, conhece, significa e planeja. Ela cria a realidade humano-social como *unidade de realidade objetiva e sentido*. O trabalho é o modelo da intervenção prática teleologicamente induzida no ambiente que modifica o mundo *em função* do projeto idealizado e dos objetivos pretendidos. O módulo de significação já desabrocha embrionariamente com o trabalho.

Com o desenvolvimento do aparato categorial e o início da função de significação podemos dizer que a categoria filosófica do trabalho está aperfeiçoada. O ser humano desenvolveu capacidades superiores de *previsibilidade* ao lado de um quadro categorial que lhe permite melhor orientação no mundo a partir de seus desígnios *volitivos*. O assujeitamento já formado induz o estabelecimento de *relações* com o mundo que geram processos de significação. Tudo isso retroage finalmente sobre o trabalho em um processo espiralado que lhe enriquece continuamente de modo a abrir novas possibilidades de intervenção teleológica no mundo.

Durante o pôr teleológico do trabalho também se projeta um estado de coisas idealizado como *dever-ser* que passa a orientar *normativamente* o resultado da ação. Por se enquadrar como categoria de transição, o trabalho é também o *modelo da atuação normativa* do ser humano, que posteriormente se expande para as demais áreas estritamente normativas (como a ética, a moral, o Direito, e etc.). O importante aqui é salientar que no processo de trabalho a anteposição dos resultados no pôr teleológico funciona como *indutor normativo*, como *dever-ser do ser atual*; a técnica surge da necessidade de aproximação prática ao resultado antevisto. É claro que o trabalhador não adquire capacidade perfeita de antevisto de todos os elementos do produto futuro do trabalho, mas ainda assim surgem diretrizes e expectativas determinadas *pelo próprio objeto*. Visto por esse prisma, o próprio *dever-ser* está

muito longe do reino dos céus, pois carece de qualquer grau de perfeição e admite falhas inerentes aos próprios limites da capacidade de diagnóstico humana. Não é este o momento para discorrermos sobre a espinhosa relação entre ser e dever-ser, mas gostaríamos de destacar que também ela possui sementes no processo de trabalho.

Um parêntese importante: durante boa parte da história da filosofia se defendeu a existência de teleologia na natureza e na história. Marx, acusado injustamente de cometer esses erros, buscou, ao contrário, expurgar destas esferas qualquer rudimento de interpretação teleológica e restringi-la ao cerco da atuação *prática*¹⁵. A teologia cristã enxerga a história com um ponto final já determinado: o juízo final e o apocalipse; Hegel a explica como desenvolvimento do espírito; Aristóteles via causa final na natureza e Cícero enxergou o mundo como uma ordem cósmica animada e dotada de inteligência e razão. Nada disso tem cabimento, é claro. A teleologia deve ficar restrita ao seu quintal de influência: a ação objetiva humana. Não há teleologia fora disso.

Nosso mergulho até agora revelou uma porção de coisas fundamentais que acontecem ao ser humano ao redor do processo de trabalho. Precisamos destacar mais dois desenvolvimentos de extrema importância. O primeiro se relaciona com a tridimensionalidade do tempo. Durante o processo de trabalho, o ser humano percebe que um determinado estado de coisas existia *antes* da sua intervenção e sofreu uma metamorfose qualitativa provocada diretamente pela sua ação *atual*. Ou seja, ele *herda* (passado) as condições ambientais dadas, mas pode, *sobre* elas, atuar *agora* para usufruir de um benefício *futuro*. O ser humano passa a guiar sua vida pela condensação atual dos acontecimentos do passado e pela consciência de que seu futuro será uma função de sua atuação presente (embora não apenas dela!). O tempo surge como um *continuum* separado analiticamente por uma atividade mental abstrativa fundamental que confere sentido de orientação prática ao ser humano. Pelo trabalho, o ser humano dedica parte do seu tempo – que poderia estar sendo usado em outra atividade – para obter ganhos de eficiência ou satisfazer necessidades *no* futuro (ainda que a fome seja atual, o plantio antecede o ato de comer). É claro que diversas comunidades humanas percebem o tempo de modos distintos, mas não podem escapar de três fatos: o passado é imodificável, o presente determina o campo aberto à atuação e o futuro é influenciado por esta atuação. Como afirma Kosik:

Só um ser que no trabalho supere no niilismo do desejo animal descobre o futuro

¹⁵ Embora algumas leituras possam, com alguma razão, atribuir um ar triunfante à vitória do comunismo em Marx. Contudo, uma leitura sistematizada de suas obras, em especial à luz dos *Gundrisse*, não permite esse tipo de conclusão de seu pensamento.

como dimensão do próprio ser, no próprio ato em que se domina e se contém. No trabalho e por meio do trabalho o homem domina o tempo (enquanto o animal é dominado pelo tempo), pois um ser que é capaz de resistir a uma imediata satisfação do desejo e a contê-lo 'ativamente' faz do presente uma função do futuro e se serve do passado, isto é, descobre no seu agir a tridimensionalidade do tempo como dimensão do seu ser¹⁶.

A tridimensionalidade do tempo humano é fundamental para qualquer atuação prática-cotidiana, mas sua raiz remonta ao processo de trabalho porque o pôr teleológico representa a construção ideal de um projeto *futuro* que exige modificação *presente* do estado de coisas herdado do *passado*. E isso significa não apenas a abertura do futuro como campo de aprimoramento *pelo trabalho*, mas um campo de aprimoramento acessível *pela sua decisão*. Aqui se revela mais uma faceta da historicidade do ser humano. Mais do que perceber que tudo foi, é e será, o ser humano estabelece liames de imputação teleológica entre estas dimensões que permitem fazer do futuro uma função do presente. O ser humano passa a *produzir* no presente dado pelas condições passadas as bases para o futuro que projeta. A tridimensionalidade do tempo como dimensão constitutiva do ser do homem tem sua raiz no processo de trabalho e dali se expande para as demais esferas do ser. A física quântica pode questionar o quanto quiser as dimensões do tempo, mas para a *esfera da vida cotidiana* especificamente humana, a tridimensionalidade do tempo continuará exercendo um papel decisivo.

A tridimensionalidade do tempo cria um terreno fértil para explosões de *significados simbólicos*, o segundo ponto que gostaríamos de destacar. Com o desenvolvimento das categorias e de um aparato cognitivo razoavelmente bem estruturado, o ser humano toma conhecimento de um futuro inafastável: a morte. Esse é um ambiente propício para o desenvolvimento do campo de atribuição de *significados à própria existência* em razão da efemeridade da vida (não à toa as sepulturas costumam ser um dos mais significativos achados arqueológicos de uma comunidade).

Com isso, percebemos que o processo de trabalho é a base primeira da representação simbólica humana. Não significa que todos os simbolismos estão atrelados *diretamente* ao trabalho e muito menos que a vida humana pode ser derivada inteiramente do trabalho; mas significa que é o trabalho que abriu historicamente as portas para o campo da significação durante o processo de transição do ser natural ao ser social. O ser humano é o único animal que trabalha porque só ele transforma a realidade segundo um sentido de desenvolvimento

¹⁶ KOSIK, KAREL. *Dialética do Concreto*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976, p. 202.

posto teleologicamente em sua consciência. Nesse pacote já estão incluídos: a produção material (a transformação material do mundo) e a produção de sentido daí originada. O longo e rico processo de socialização que se iniciou pelo trabalho termina com a linguagem *articulada* e o campo da significação simbólica, que podemos considerar os três traços distintivos fundamentais do ser humano-social.

É importante, contudo, colocar as coisas nos termos certos, pois tem ocorrido uma indevida superlativização da linguagem, que pode facilmente ser percebida nas disputas linguísticas sem sentido¹⁷ ou pelas tentativas de explicar o mundo a partir da linguagem¹⁸. O que ocorre é que a linguagem e o módulo simbólico-significativo *fecham* o cerco do ser social que o trabalho *destravou* inicialmente. A linguagem articulada¹⁹ não tem caráter de transição originário e nem possui identidade com o mundo (que é sempre muito mais rico que a linguagem). A linguagem articulada e o módulo de significação são derivados direta ou indiretamente do trabalho, que possui, este sim, caráter de transição. Engels, a quem devemos o correto posicionamento do problema, já havia antecipado a questão: “*Primeiro o trabalho, e depois dele e com ele a palavra articulada, foram os dois estímulos principais sob cuja influência o cérebro do macaco foi-se transformando gradualmente em cérebro humano*”²⁰. Dito isso, não podemos cair no equívoco oposto de superlativizar o trabalho e ignorar todo o aspecto linguístico e simbólico do ser social.

O processo de significação brota, ainda em estado rudimentar, da própria *forma-relação* desenvolvida no processo de trabalho de transição efetuado pelos primeiros hominínios. Mas aqui a esfera significativa ainda não possui *autonomia*, pois está atrelada por um nó ao aspecto utilitário da práxis. Em algum momento da evolução, o campo de significação adquire *autonomia* em relação à práxis e o ser humano passa a tecer uma enorme teia de relações puramente simbólicas sem qualquer laço imediato com o trabalho (como a estética, a mitologia, a afetividade e a ritualística).

A tridimensionalidade do tempo atíça a curiosidade do ser humano a respeito da sua origem e do seu futuro após a morte, cenário propício para o surgimento de explicações mitológicas que se espriam para toda a natureza com incrível diversidade. O módulo de

¹⁷ Discutiu-se recentemente em famoso noticiário se as pessoas deveriam começar a chamar as múmias egípcias de “pessoas mumificadas”. Felizmente, prevaleceu a posição que “tanto faz”.

¹⁸ Por exemplo, os exageros do Wittgenstein do *Tractatus*.

¹⁹ Não é qualquer tipo de linguagem; o que caracteriza o homem é a linguagem *articulada* em dois planos: em signos e em fonemas.

²⁰ ENGELS, FREDERICK. *O papel do trabalho na transformação do homem em macaco*. 1876. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1876/mes/macaco.htm>. Acesso em: 08.02.2023.

significação começa a ganhar autonomia em relação ao trabalho. A crueza do trabalho é complementada pelo colorido da diversidade cultural-simbólica. As manifestações lúdicas, religiosas e festivas ganham importância cada vez maior e passam, inclusive, a exercer forte papel *estruturante* sobre algumas sociedades.

A precedência do trabalho como categoria mediadora fundamental da gênese social é confirmada pelas evidências da paleoantropologia. As ferramentas de pedra mais antigas – que já evidenciam o início da intervenção teleológica (trabalho) na natureza – datam de 2.6 milhões de anos atrás. Esse é o momento provável da transição fronteiriça que resultou no gênero *Homo*. Nossa espécie (*Homo Sapiens*) surgiu há apenas 200 mil, o que revela o longo processo de desenvolvimento da instrumentalização e da consciência. Destes 200 mil anos, metade transcorreu de forma mais ou menos monótona; a outra metade, contudo, está repleta de novidades que desaguarão no período que se costuma chamar de “revolução criativa do paleolítico superior”.

Esse período costuma ser situado historicamente mais ou menos entre 50 e 80 mil anos atrás, momento que circunda a descoberta de uma quantidade avassaladora (inexistente até então) de evidências puramente simbólicas. Uma enorme quantidade de pigmentos, sepulturas, adornos, esculturas, objetos xamânicos e pinturas rupestres começaram a ser encontradas com datação referente a este período. A partir desse momento já podemos utilizar a palavra *cultura* sem aspas. Apesar da multiplicidade de hipóteses formuladas para explicá-la, a mais factível sugere um processo de acumulação gradativo de hábitos ao longo dos milênios que encontrou as condições propícias para proliferação com o adensamento populacional posterior: “essa provável acumulação lenta de hábitos complexos pode ter sido causada por um adensamento nas populações humanas. Assim, quando um novo hábito ou tecnologia era desenvolvido por uma população, a sua difusão era facilitada”²¹.

A revolução criativa do paleolítico superior revela a capacidade de *autonomizar* a esfera estritamente simbólica e desvinculá-la do aspecto prático-laboral. Em um sentido mais amplo, contudo, a atividade significativa pode remontar à própria construção de ferramentas na medida em que um pedaço de pedra adquire o *significado* humano de “valor de uso”. Seja como for, pela distância temporal, percebemos claramente que é o processo de trabalho que destrava as possibilidades do módulo autônomo de significação humana.

²¹ ALLAN, ALYSSON; ANDRADE, FERNANDO; RANGEL JUNIOR, MIGUEL JOSÉ. *A Origem e Dispersão dos Humanos Modernos*. In: *Assim Caminhou a Humanidade*. Org. NEVES, WALTER ALVES; JUNIOR, MIGUEL JOSÉ RANGEL; MURRIETA, RUI SÉRGIO. São Paulo: Ed. Palas Atena, 2015, p. 267.

O ser social é esse vasto continente aberto ao ser humano pelo trabalho que vai muito além da crua materialidade. O ser humano não apenas transforma a materialidade do mundo, ele lhe confere *sentido* em função da própria existência. Depois deste longo mergulho, o ser social está definitivamente constituído. Agora podemos nos voltar para uma determinação essencial do próprio trabalho-em-si que ficou propositadamente de fora porque sua relevância merece exame mais detido.

1.1.2 A dialética do trabalho: a potência superadora e o poder-ser

Vimos que o trabalho está situado ontologicamente na gênese do ser social e que ao seu redor acontecem muitas coisas ao ser humano, como o desenvolvimento da forma-relação, da tridimensionalidade do tempo, dos processos de conhecimento, do módulo de significação e etc. Tudo isso é muito importante, mas não são propriamente determinações essenciais do trabalho-em-si. São desdobramentos que acontecem ao homem *a partir do* trabalho; são seus efeitos, não suas determinações essenciais.

O pôr teleológico, por outro lado, integra a própria essência da categoria “trabalho”. É verdade que, pelo seu caráter ontológico de transição, o trabalho constitui o modelo de teleologia desenvolvido pelo ser humano. Mas existem outras ações humanas teleologicamente orientadas que não podem ser enquadradas como trabalho, a exemplo dos jogos. O pôr teleológico é atributo necessário, mas não suficiente para caracterizar o trabalho.

O que distingue fundamentalmente o trabalho é o fato de ser uma atividade prática com um *tipo específico de mediação teleológica* caracterizada pela *superação* do objeto sobre o qual o sujeito intervém. O trabalho não é um simples “fazer conscientemente orientado”, é uma atividade fundamentalmente dialética de síntese entre o estado atual da coisa (negado) e a intervenção ativa do sujeito mediada por um pôr teleológico que coloca a superação (*aufhebung*, supressão) do objeto como momento futuro fundamental. É, portanto, uma atividade essencialmente *transformadora*, mas não se trata ainda de qualquer transformação: é uma transformação cuja *superação objetiva* marca o *conteúdo* do projeto ideal do pôr teleológico. O sujeito se depara com uma casa suja e empreende modificações para transformar aquele objeto em algo melhor do ponto de vista material-significativo. Após seu trabalho, a casa é limpa. O objeto do trabalho sofreu uma modificação decisiva: o que antes estava sujo, agora está limpo e a limpeza é material-significativamente *melhor* que a sujeira.

Um cozinheiro mistura ingredientes para fazer o almoço, um professor ensina algum conhecimento a seus alunos, um operário manipula um torno mecânico para imprimir modificações funcionais em uma peça, um arquiteto elabora um projeto que guiará a construção de um prédio. Em todos esses casos há uma *transformação objetiva em direção à superação*, ao *desenvolvimento criativo* de um estado de coisas *qualitativamente melhor*. Lukács enfatizou corretamente o pôr teleológico como determinação definidora do trabalho, mas se esqueceu de destacar o conteúdo específico da teleologia do trabalho, que se distingue pelo momento ideal de *modificação superadora* de um objeto material ou imaterial.

Junto à capacidade de *superação* também está o potencial *criativo* do trabalho. A capacidade de criação de novas possibilidades ou de novas funcionalidades para a natureza (um pedaço de madeira se torna uma embarcação para deslocamento na água) permite ao ser humano otimizar sua vivência de uma forma sem precedentes no reino animal. Tanto a capacidade de superação quanto o potencial criativo revelam no trabalho a esfera da *produção*. Somente o ser humano *produz teleologicamente* na medida em que articula a capacidade de inovação criativa com a capacidade de superação. É com essa esfera da *produção* que o trabalho se relacionará mais decisivamente.

Outros “fazer objetivos” não se destinam a transformar dialeticamente um objeto. Não devemos exagerar ao ponto de dizer que “tudo é transformação”. A linguagem, por exemplo, é um ato teleológico de *comunicação*. Os jogos são atos de divertimento, os rituais são atividades religiosas. Nada disso transforma um objeto; nada disso é trabalho neste sentido geral.

A transformação pode ser material ou ideal e nos dois casos será acompanhada de um viés significativo (valorativo). A casa recém limpa não é apenas um lugar sem sujeira, é também um ambiente higienicamente mais limpo, e por isso *melhor*. A aula do professor modifica o intelecto dos alunos em direção ao aprendizado, que é certamente uma situação ideal superior à ignorância (do ponto de vista individual).

Desse modo, o primeiro e mais importante ponto que distingue o trabalho dos demais fazer objetivos é o *conteúdo dialético* da transformação que opera em um objeto determinado ou em uma situação específica. Três momentos se destacam: a negação crítica do objeto do trabalho (a casa suja é negada), a intervenção ativa do sujeito (mediação, o ato de limpar) e a *superação sintética* cristalizada no produto (o melhoramento efetivo, a casa limpa). Pela conjugação destes três momentos, o processo de trabalho opera a transformação *superadora* das coisas existentes no mundo a partir dos referenciais *utilitários-significativos*

do sujeito ou de quem se apropria de sua força de trabalho. Assistir um filme, comer, conversar com amigos, tomar banho, vestir-se, correr uma maratona ou ir a um culto religioso, nada disso transforma *dialeticamente* um determinado objeto\situação, e por isso essas atividades não podem ser enquadradas como “trabalho”. São todos “fazer objetivos”, mas ou modificam apenas o sujeito ou não provocam qualquer transformação material ou ideal significativa em um objeto determinado.

É preciso destacar que essa é uma análise filosófica do trabalho-em-si, e não uma teoria de justificação da propriedade. Isso porque ao utilizamos o termo “superação” no sentido de “melhoramento”, corremos o risco de comparação com a teoria do melhoramento de Locke. Contudo, a tese de Locke não passa de uma proposta teológica de justificação da propriedade privada da terra. Façamos uma breve incursão sobre seu pensamento para verificarmos os perigos da confusão entre o sentido geral do trabalho e seu sentido estritamente econômico.

Para Locke, a pessoa que empreende, pelo trabalho, algum “melhoramento” na terra merece sua propriedade. Locke pode ser considerado um dos improváveis pais da teoria do valor-trabalho²², mas sua argumentação estava basicamente voltada para justificar a os cercamentos de terra e a colonização inglesa da América, aquilo que Marx chamou de acumulação primitiva de capital. Locke, inclusive, é um ótimo exemplo da romantização idílica deste processo. Em algum momento, pensava Locke, a terra, que era inicialmente natural (estado de natureza), deveria passar por um processo de cercamento e apropriação porque, pensava ele, a terra privada produz melhoramentos e a terra comum não produz quase nada. A explicação lockeana recorre a basicamente dois argumentos. O primeiro é puramente teológico: deus simplesmente ordenou que os homens melhorassem a terra:

Deus e sua razão ordenaram-lhe que submetesse a terra, isto é, que a melhorasse para beneficiar sua vida, e, assim fazendo, ele estava investindo uma coisa que lhe pertencia: seu trabalho. Aquele que, em obediência a este comando divino, se tornava senhor de uma parcela de terra, a cultivava e a semeava, acrescentava-lhe algo que era sua propriedade, que ninguém podia reivindicar nem tomar dele sem injustiça (...) Deus deu o mundo aos homens em comum; mas desde que lhos deu para seu benefício e para que dele retirassem as comodidades da vida de que fossem capazes, não se poderia supor que Ele pretendesse que ela permanecesse sempre comum e inculta. Ele a deu para o uso industrioso e racional (e o trabalho deveria ser o título)²³.

²² Sobre esse ponto, ver RUSSEL, Bertrand. *História da Filosofia Ocidental. Livro III: Filosofia Moderna*. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015, p. 182.

²³ LOCKE, JOHN. *Segundo Tratado Sobre o Direito Civil e outros escritos: ensaios sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994, p. 101.

O trabalho na terra *legitima* a propriedade privada. É o seu “título”. É como se antes a terra não pertencesse a ninguém e aquele que primeiro trabalhasse ali teria o “justo título” de cercá-la.

O segundo argumento de Locke é o maior lucro extraído pela propriedade privada:

Um acre de terra que produz aqui vinte alqueires de trigo, e outro na América que, com a mesma plantação, daria o mesmo, possuem sem dúvida o mesmo valor intrínseco. Entretanto, em um ano, a humanidade tira talvez de um deles cinco libras de *lucro*, e do outro menos de um centavo, se todo o produto que um índio retirou dele fosse avaliado e vendido aqui; posso realmente dizer que não chegaria a um milésimo. Assim sendo, é o trabalho que dá à terra a maior parte de seu valor, sem o qual ela não valeria quase nada; é a ele que devemos a maior parte de todos os seus produtos úteis (II.43)²⁴.

Chega a ser impressionante como Locke consegue dizer coisas tão corretamente inovadoras e tão absurdas na mesma passagem. A primeira parte da transcrição está completamente entorpecida de eurocentrismo colonialista. Os povos indígenas não auferiam nenhum centavo de lucro, como é óbvio, mas isso não significa que não trabalhavam a terra. Como bem lembrou Ellen Wood, “*para Locke, a questão tem menos a ver com a atividade do trabalho como tal do que com seu uso lucrativo. Ao calcular o valor do acre na América, ele não fala do gasto de esforço do trabalho do índio, mas da sua incapacidade de gerar lucros*”²⁵. Locke incorre na velha confusão do conceito econômico com o conceito geral de trabalho, e com isso universaliza indevidamente o particular acreditando que a forma burguesa de trabalho (atrelada ao lucro) é universal e eterna, é a única possível²⁶. Por isso, os europeus devem “levar a civilização” aos “atrasados” indígenas para o próprio bem deles, lema corriqueiramente repetido por Locke ao longo do Segundo Tratado. Qualquer semelhança com a tragédia genocida do garimpo nas terras Yanomami não é mera coincidência.

A teoria do valor-trabalho de Locke está repleta de incongruências e pouca coisa poderia ser salva. Talvez a mais significativa delas esteja na seguinte passagem:

Assim, a grama que meu cavalo pastou, a relva que meu criado cortou, e o ouro que eu extraí em qualquer lugar onde eu tinha direito a eles em comum com outros, tornaram-se minha propriedade sem a cessão ou o consentimento de ninguém. O trabalho de removê-los daquele estado comum em que estavam fixou meu direito de

²⁴ Idem, p. 108.

²⁵ WOOD, ELLEN MEIKSINS. *A Origem do Capitalismo*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2001, pp.93-94.

²⁶ Afastar o sentido geral do trabalho do sentido econômico é fundamental para perceber que o trabalho escravo é trabalho; que o trabalho doméstico é trabalho; que as pessoas com deficiência são dotadas de capacidade de trabalho dentro de seus limites. Trabalho não é apenas atividade produtora de riqueza.

propriedade sobre eles²⁷.

Locke equipara a relva que “*meu criado* cortou” com o “ouro que *extraí*”. Não vê diferença entre o trabalho contratado (3ª pessoa do singular) e o trabalho próprio (1ª pessoa do singular), muito embora tenha textualmente afirmado em que o título da propriedade deveria ser o trabalho. Mas se fosse realmente assim, então a terra deveria pertencer ao seu criado, que foi quem efetivamente nela trabalhou. A verdade é que a teoria do melhoramento não é uma teoria sobre o trabalho, é uma teoria de legitimação da propriedade desenvolvida no contexto da Revolução Gloriosa que utiliza a força axiológica do trabalho como componente retórico de legitimação. O verdadeiro fundamento da propriedade em Locke não é o trabalho, é o “melhoramento”, mas não o “melhoramento em geral”, e sim o melhoramento “lucrativo”. É isso que lhe permite equiparar o trabalho contratado ao trabalho próprio.

Estamos aqui tratando de uma teoria do trabalho, não da propriedade. O *conceito* de melhoramento é completamente equivocado para justificar a titulação da propriedade privada, mas o termo tem grande poder explicativo porque capta bem a atividade superadora desenvolvida pelo processo de trabalho. Sem que haja qualquer vinculação necessária entre trabalho e lucro, de fato o trabalho é fonte de valor porque *melhora, supera* o objeto do trabalho.

Antes de prosseguirmos, duas advertências precisam ser feitas. Em primeiro lugar, o *moto* superador está inserido *no pôr teleológico* e não no produto do trabalho. Mesmo que o resultado final do cozinheiro seja uma gororoba intragável e queimada, nada elimina o momento ideal de superação incutido no pôr teleológico de transformar aqueles ingredientes isolados em um almoço mais saboroso ou nutritivo. Os acidentes de percurso (erros técnicos ou de previsão) podem comprometer a obra final, mas não excluem a atividade como inequívoco trabalho. O que acontece nesses casos é que seu resultado será desprovido de qualquer valor efetivo. Isso é fundamental para distinguir analiticamente o processo do trabalho dos *produtos* do trabalho.

Em segundo lugar, a atividade transformadora do trabalho incide sobre um objeto ou situação *determinada*: o “objeto do trabalho”. Aqui está, em nosso sentir, a melhor distinção entre trabalho e práxis. A melhor forma de entender o tema é situar o trabalho dentro de uma categoria mais ampla (a práxis) que abarca, além do trabalho, outras formas de modificação transformadora do mundo com objetos mais amplos e indeterminados (como a práxis política,

²⁷ LOCKE, JOHN. Cit. p. 99.

que se destina a transformar o mundo segundo um sentido de desenvolvimento, porém a partir de objetos indeterminados *a priori*). A práxis nasce do trabalho e tem nele seu modelo, mas se expande para imprimir modificações teleológicas de cunho mais geral²⁸.

Feitas essas advertências, a unidade dessas duas características fundamentais (transformação e superação) evidencia o trabalho como categoria que traz em si uma enorme *potência* de alteração qualitativa do mundo. A partir do trabalho, o ser humano *constrói* a realidade em que vive tanto do ponto de vista material quanto do ponto de vista ideal-significativo. A simples *capacidade de trabalho* já traz consigo a *possibilidade* de desenvolver, de superar, de melhorar o mundo segundo os desígnios significativos do ser humano. Essa possibilidade existe em estado de latência até que o processo de trabalho efetivamente comece a operar.

A conjugação da potência do trabalho com o estágio do conhecimento tecnológico disponível abre ao ser humano uma vasta capacidade de intervenção no mundo. Aqui surge a categoria do *poder-ser*, aberta pelo trabalho como componente vivo do processo histórico de desenvolvimento não apenas das forças produtivas, mas do próprio ambiente macrosocial. A transformação do *poder-ser* em *ser* necessita de um duplo processo de mediação: o processo de trabalho em si como mecanismo material-concreto e a *decisão* como aspecto ideal-político. Uma vez que o sujeito *decidiu* operar a transformação mediadora do trabalho sobre um objeto, a potência latente começa a se efetivar.

Como colocou Mário Bunge, “a possibilidade é a mais escorregadia das categorias ontológicas, pois se situa entre o ser e o não-ser, entre o presente e o futuro, entre o dado e a conjectura”²⁹. A possibilidade integra a realidade e por ela é regulada. Existe o campo do possível e o campo do impossível. A possibilidade natural representa a compatibilidade de uma ação com as leis da natureza (não é possível ao ser humano respirar debaixo d’água sem ajuda de aparelhos), a possibilidade legal diz respeito ao enquadramento nos códigos vigentes, a possibilidade social com o enquadramento às normas sociais. Para o que nos interessa, a *capacidade de trabalho* em um dado estágio do conhecimento técnico-científico representa o leque de possibilidades de intervenção histórica do ser humano no mundo. Ou seja, representa a *potência de desenvolvimento* daquela sociedade historicamente constituída, de modo que a *capacidade de trabalho*, ao lado do estado da técnica, são as variáveis fundamentais do processo social de desenvolvimento. Essa potência será mobilizada por uma *decisão*, o

²⁸ Também nesse sentido, ver VÁSQUEZ, ADOLFO S. *Filosofia da Práxis*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1968.

²⁹ BUNGE, MÁRIO. *Caçando a Realidade: a luta pelo realismo*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2010, p. 321.

componente subjetivo da unidade sujeito-objeto. Esse componente decisório não deve ser exagerado, pois as decisões humanas estão inseridas necessariamente em estruturas que determinam relativamente o conteúdo das escolhas. Ainda assim, parece inegável que mesmo no campo da estrutura subsistem espaços decisórios individuais e coletivos a respeito da orientação do trabalho.

Até aqui analisamos o trabalho de um ponto de vista metodológico individual, como se um sujeito se deparasse com um objeto específico do trabalho a fim de melhorá-lo. Nos exemplos acima, um sujeito se depara com uma casa suja e a limpa, um hominínio esculpe uma pedra pontiaguda a partir de uma pedra oval. A dialética da superação é um atributo inicialmente presente no trabalho *individual*. Em determinado momento, o trabalho individual se torna socialmente organizado a partir de divisões e cooperações do trabalho. O pôr teleológico individual começa a sofrer influxos da divisão social do trabalho. A transição do trabalho individual ao trabalho socialmente orientado constitui paulatinamente a *estrutura econômica* que pouco a pouco organiza a distribuição social do trabalho e os tipos específicos de trabalho que serão realizados pela comunidade. Neste momento, o trabalho começa a ser dotado de um caráter político-organizativo de fundamental importância.

Uma vez dentro do circuito da estrutura social, o trabalhador-indivíduo perde o monopólio da orientação superadora do trabalho, ou seja, perde o monopólio do *conteúdo* do trabalho. Não é mais apenas ele que decide qual tipo de trabalho tem que ser levado a cabo na sociedade. Nesse momento, tanto a potência quanto a superação dialética do trabalho passam a ser orientados socialmente. Aquele processo individual que guardava em si, em estado latente, a potência de superação transformadora do estado de coisas atual se transforma em trabalho organizado socialmente e a potência de superação individual se torna potência *agregada*, ou seja, *potência de desenvolvimento* da própria sociedade. O que vale para o trabalho individual vale também para o trabalho social desde que se estabeleça uma diferença fundamental: entre eles ocorre um processo de *mediação* pela estrutura produtiva. O trabalhador individual era o senhor do pôr teleológico, mas o trabalho inserido na estrutura econômica-política precisa ser necessariamente orientado segundo as necessidades, carências e utilidades *sociais*.

Esse processo de mediação pela estrutura permite que se desenvolvam, ao mesmo tempo, potenciais transformadores magníficos e forças destrutivas assustadoras. Isso explica por que as relações de produção capitalistas incentivam enormes destruições ambientais ao mesmo tempo em que constroem maravilhas quase mágicas como a internet. O trabalho é o

motor do desenvolvimento social, mas o motor também pode conduzir o veículo para uma colisão mortal. É por isso que a potência do trabalho humano no capitalismo se desenvolveu de forma tão esplendorosa que ao mesmo tempo ameaça a própria vida na terra; não por causa da *potência-em-si* que o trabalho alcançou, mas porque sua orientação social tem como objetivo fundamental a maximização dos lucros e a redução dos custos, equação na qual a natureza passa a deter um significado puramente instrumental. Portanto, tudo depende da forma social com que o trabalho é organizado, pois o próprio *télos* do trabalho social será dado não mais pela decisão do indivíduo, mas pela estrutura. É por isso que o pôr teleológico abstrato do trabalho-em-geral precisa ser concretizado através da sua inserção em uma dada estrutura econômica historicamente constituída.

Sobre este ponto, é preciso tomar as coisas pela ótica da totalidade. A passagem do trabalho individual ao trabalho social carrega consigo o poder de manejar uma enorme força social agregada; toda aquela potência superadora individual se transformou em potência social. O desenvolvimento das forças produtivas traz inegáveis ganhos progressistas através da abertura de novas capacidades. É inegável o progresso trazido pela difusão da energia elétrica ou pelos avanços da medicina, por exemplo. Mas o desenvolvimento das forças produtivas traz também grande capacidade de destruição (ambiental, por exemplo). Traz as locomotivas, mas traz também o extermínio dos povos originários nos EUA. O importante é que a *capacidade* permanece no campo da *possibilidade*, no campo do *poder-ser*; ela (a capacidade) será sempre concretizada pela estrutura social. É a estrutura que orienta o sentido da transformação do *poder-ser* em *ser* efetivo. Podemos utilizar a força de trabalho social para desenvolver coisas maravilhosas ao mesmo tempo em que destruimos o planeta. A questão é que a forma de calibração da potência social do trabalho pela estrutura pode ter inúmeros desdobramentos perversos, mas eles apontam para os limites da própria estrutura, não do trabalho-em-si como unidade portadora da potência de desenvolvimento. É por isso que se mostra fundamental, mais uma vez, a diferenciação entre os conceitos geral e econômico do trabalho.

O trabalho pode ser organizado de inúmeras formas, inclusive para promover o estritamente necessário à sobrevivência e dedicar maior tempo para lazer, atividades religiosas, e outras coisas muito mais prazerosas. A diversidade das sociedades humanas é tão grande que qualquer redução do papel do trabalho a esta ou àquela organização não passaria de eurocentrismo (como em Locke). Da potência superadora do trabalho não se pode extrair qualquer “filosofia evolucionista do progresso” nem mesmo qualquer visão “etapista” da

história, como se existisse alguma linearidade na qual as sociedades que “mais e melhor” trabalhassem acabariam necessariamente suplantando aquelas que “se dedicam ao ócio”. A filosofia européia do progresso tratou de rotular os povos além-mar como “selvagens” ou “primitivos” porque estabeleciam um tipo diferente de relação com a natureza. Turgot, por exemplo, sustentou que a história passou por um processo de “evolução social em etapas”: os primeiros hominínios eram caçadores-coletores, depois passaram para o estágio pastoril, em seguida para a grande agricultura e só depois para o estágio mercantil urbano. Seu amigo, Adam Smith, rapidamente passou a defender a “teoria geral da história humana em quatro etapas”, que até hoje é tão difundida quanto falsa. Essa é uma análise teleológica da história, um tipo de “história com desígnio” que termina com o inevitável aparecimento da propriedade privada e da desigualdade a partir da complexificação da produção de excedente. Turgot dizia que a desigualdade é inevitável; qualquer luta para eliminar a desigualdade social em sentido forte estaria fadada ao utopismo por ser contrária à “natureza humana”. Como já vimos, não existe teleologia na história. A antropologia crítica mais recente tem descartado a ideia de “evolução em etapas” e apontado para a riqueza da diversidade de formas organizativas humanas na qual agrupamentos escolheram deliberadamente permanecer em estágios considerados “anteriores” (como o forrageamento)³⁰ mesmo já tendo acesso à tecnologia da agricultura. De todo modo, o importante é deixar claro que a potência superadora do trabalho não nos leva a deduzir automaticamente qualquer tipo de superioridade evolutiva de uma organização social sobre outra. De outro lado, parece igualmente claro que o desenvolvimento da técnica dá musculatura às forças produtivas e pode, sim, ser encarado como “progresso”.

Portanto, o trabalho organizado socialmente é o motor fundamental de *desenvolvimento* das forças produtivas de uma sociedade porque nele está presente a potência de superação teleológica do atual estado de coisas. O trabalho não é apenas mais um fator de produção, é o fator decisivo do desenvolvimento porque sem ele os demais não se funcionalizam ao redor de um todo ordenado teleologicamente. Por essa razão, o desemprego representa enorme desperdício de força social útil, significa *poder-ser neutralizado*, mentes e braços que poderiam estar realizando trabalhos socialmente úteis e não estão porque a estrutura produtiva esgotou suas capacidades de absorção. Significa que a potência de desenvolvimento social permanece apenas em estado latente, sem capacidade de mobilização efetiva ao mesmo tempo em que desgraça milhões de pessoas à pobreza.

³⁰ Sobre esse ponto, ver GRAEBER, DAVID; WENGROW, DAVID. *O Despertar de Tudo: Uma Nova História da Humanidade*. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

Falamos rapidamente sobre a transição metodológica do trabalho individual para o trabalho do ponto de vista social. Esse é o ponto que conecta a atividade superadora promovida pelo trabalho individual com o *desenvolvimento* realizado no plano social. A partir de agora o trabalho será encarado como atividade exclusivamente social. Precisamos entender o mecanismo social da produção para lançar luz sobre algo que está escondido pela individualização atomista do sistema capitalista: a conexão social entre as pessoas que se estabelece por intermédio do trabalho.

1.1.3 Trabalho como conector social: o comum

O individualismo metodológico pode ser útil para nos mostrar o que acontece ao indivíduo-humano durante o processo de trabalho, mas não nos levará muito longe se quisermos compreender a amplitude de sua dimensão social. Enquanto um único hominídeo primitivo esculpe pedras lascadas pouca coisa efetivamente acontece com o agrupamento humano, embora, como vimos, uma enxurrada de eventos comece a se desenhar com esse indivíduo. A mimetização dos processos individuais de trabalho abre ao grupo a capacidade de organizar coletivamente a força de trabalho, momento em que começam a surgir os primeiros rudimentos de linguagem, as primeiras relações de poder e as instâncias comuns. A partir de então o trabalho ingressa em um *circuito econômico-político* fora do qual se torna socialmente irrelevante e dentro do qual sua potência se expande para o nível do *agregado*. O momento da superação dialética, que antes era posto exclusivamente pelo sujeito, sofre agora um condicionamento social decisivo: não é mais apenas o indivíduo que fixa o conteúdo do pôr teleológico do trabalho, é a própria comunidade que passa a estabelecer o tipo concreto de trabalho que será levado a cabo.

Este circuito econômico pode ser decomposto analiticamente em produção, distribuição, troca e consumo. Dentre estes momentos, a produção goza de prioridade ontológica sobre os demais porque ela se conecta mais decisivamente com o aspecto criativo-superador do trabalho. É no campo da produção que se edifica o ambiente material de dada comunidade, desde as habitações até os vasos para guardar excedentes, desde as plantações até os objetos ritualísticos. Se o trabalho individual transforma a natureza *para o indivíduo*, a produção social transforma o mundo *para a sociedade* (ou para os grupos dominantes que se apropriam do produto do trabalho). A potência superadora do trabalho se aparafusa com as

relações de produção para constituir a estrutura econômica de determinada sociedade.

A produção tem essa importância toda ao menos por quatro razões fundamentais. A primeira foi didaticamente exposta por Engels em seu belo discurso no funeral de Marx: antes de qualquer coisa, os seres humanos precisam comer, beber, abrigar-se, vestir-se, e etc³¹. Os aspectos mais básicos da existência humana são, todos eles, objetos da produção social. A segunda razão é que a relação desvendada no capítulo anterior entre a potência superadora e o desenvolvimento social nos revela que *o desenvolvimento material da sociedade depende essencialmente da organização da produção*. As forças do desenvolvimento, portanto, são as *forças produtivas*. O potencial de desenvolvimento material da sociedade depende, em última medida, da concretização que lhe dará a forma de organização da produção. A terceira razão é que o modo de produção social plasma decisivamente a subjetividade dos indivíduos. Como afirma Lukács, “*o desenvolvimento essencial do ser humano é determinado pela maneira como ele produz*”³². A estrutura produtiva esculpe a subjetividade do ser humano porque sua própria existência exige sua integração ao circuito econômico (exceto se o indivíduo, por qualquer razão, conseguir legitimidade para exercer outras funções não laborativas, o que acontece constantemente com reis, nobres e etc.). A estrutura ideológico-subjetiva humana, por óbvio, não se reduz ao modo de produção, mas recebe dele uma determinação decisiva. A quarta razão é a determinação política da produção social. A potência do trabalho traz consigo um componente de *poder*. A organização do trabalho é dotada de um aspecto *político-estruturante*, seja para organizar conscientemente a sociedade ao redor de princípios igualitários que impedem a concentração de poder, seja para a manutenção de processos de apropriação da riqueza que verticalizará a sociedade em classes.

É por isso que a mediação entre o trabalho individual e o trabalho social é tão importante. O trabalho individual continua podendo criar valores de uso, mas somente a estruturação social do trabalho permite a inserção do indivíduo no circuito social a partir do qual faz sentido falar em “sociedade”. E a estruturação social tem como base fundamental a rede de relações de produção.

A organização social do trabalho no circuito econômico-político é o ponto fundamental de conexão *comum* do agrupamento humano-social. É o ponto de unidade ao redor do qual os indivíduos desenvolvem os aspectos mais diversos da sua existência. O trabalho não é o *único* conector social, pois as pessoas podem se agrupar pelas mais diversas

³¹ ENGELS, FRIEDRICH. *Discurso Diante do Túmulo de KarlMarx*. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1883/03/22.htm>. Acesso em 17.02.2023.

³² LUKÁCS, GYÖRGY. *Para uma Ontologia do Ser Social*, Vol. I. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 336.

razões; mas é o conector social *estruturante* desse agrupamento porque ao redor dele se organiza a *produção social* de modo a suprir não apenas as necessidades vitais (alimentação) como também as carências sociais (objetos para rituais). Por isso, o trabalho é o conector social que eleva a particularidade à universalidade concreta. Apelar para a “generidade humana” (o fato de sermos todos seres humanos) como o conector da universalidade nos coloca em uma rota de argumentação tautológica (como se o que nos unisse fosse o fato de sermos humanos, o que não acrescenta nada). Os seres humanos, e apenas eles, edificam as *relações* de produção na medida em que produzem socialmente os bens de que necessitam para viver. Essas relações formatam uma teia social diversificada que *unifica* a comunidade. É por isso que Marx vai além de Aristóteles e afirma que o homem não é apenas um animal político, mas um animal *social*, pois “*somente pode isolar-se em sociedade. A produção do singular fora da sociedade (...) é tão absurda quanto o desenvolvimento da linguagem sem indivíduos vivendo juntos e falando uns com os outros*”³³.

A organização social do trabalho aparece pelo menos desde Platão como *ponto de unidade* fundamental da comunidade política. N’A República³⁴, Platão argumenta que a vida comunitária torna cada cidadão responsável pela realização de um trabalho que beneficia a todos ao mesmo tempo em que cada cidadão é beneficiado pelos resultados de trabalhos que não realizou. Mas não apenas isso: para Platão, a união de pessoas em comunidade é importante porque possibilita que cada um se *especialize* na produção de determinado bem e passe a produzir mais e melhor em menos tempo na medida em que ocorre o compartilhamento de mecanismos tecnológicos cada vez mais eficientes. Como observa Carolina Araújo, para Platão “*a cidade é nossa estratégia para viver bem, e não somente ‘sobreviver’*”³⁵. A organização do trabalho promove a passagem da mera sobrevivência para a vivência social qualificada, tanto do ponto da produção dos bens materiais como em relação aos bens de interação (segurança, amizade e etc.).

Platão destaca o salto qualitativo que a organização social do trabalho promove para a vida humana. Viver em comunidade é qualitativamente melhor porque a potência superadora do trabalho individual se transforma em potência de *desenvolvimento comum* com agregados de eficiência pela especialização produtiva e pela difusão do conhecimento técnico-científico.

³³ MARX, KARL. *Gundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 40.

³⁴ PLATÃO. *A República*. Tradução de Edson Bini. 3ª Ed. São Paulo: Edipro, 2019.

³⁵ ARAÚJO, Carolina. *Philosopher-kings: a Communitarian Political Project*. In: *Philosopher Kings and Tragic Heroes: Essays on Images and Ideas from Western Greece*. Edited by Heather L. Reid and David Tanasi. Parnassos Press, 2016, p. 145.

A sociedade é *constituída* pelas relações sociais dos seres humanos, mas, uma vez constituída, o ser social-humano se torna produto da própria sociedade ao mesmo tempo em que a constitui. Como apontou Marx, “*assim como a sociedade mesma produz o homem enquanto homem, assim ela é produzida por meio dele*”³⁶. O trabalho social organizado na estrutura produtiva se torna o grande responsável pelas *conexões* que unificam o todo social. A rua que ando foi pavimentada por trabalhadores da construção civil que nunca terei a oportunidade de conhecer, o computador que escrevo foi elaborado por engenheiros e construído por operários, e o mesmo vale para os livros que li, o prédio que moro, a igreja que rezo, o celular que utilizo para me comunicar, o feijão que comi no almoço e todo o ambiente material que me cerca. Nada disso seria possível sem uma enorme e diversificada teia de relações de trabalho às quais me conecto. Como afirma Marcuse, “*as demandas da existência singular para seu acontecer provêm de outros e de um passado que não é o seu próprio, e isso finaliza com outros e em um futuro que não é o seu próprio. A existência acontece em um espaço configurado por outros*”³⁷. O existir singular é existir *com outros*, pois o trabalho social *transcende* o próprio indivíduo de tal modo que existir socialmente significa *participar*.

O trabalho socialmente organizado pela estrutura econômica da sociedade revela, portanto, uma dimensão comunitária e unificadora da sociedade. O *bem comum* demanda a socialização universal dos benefícios advindos da organização social do trabalho. Porém, o debate sobre o *bem comum* desapareceu na modernidade porque a hegemonia liberal consagrou a identidade entre a perseguição do interesse individual e o bem geral da sociedade. O grande mito fundador do liberalismo econômico, a mão invisível, defende exatamente isso: a vinculação *necessária* entre a perseguição dos próprios interesses e o bem comum. Daí surgem duas consequências: ou o bem comum não existe\não importa, ou então ele é alcançado necessariamente se todos atuarmos em prol dos próprios interesses. Para Smith, o ser humano seria dotado de uma propensão *natural* a perseguir o próprio interesse através da troca. Aqui já percebemos a *naturalização* das instituições mercadológicas; a concorrência é alçada à condição natural fundamental da própria vida animal. Segundo essa visão, dentro do sistema mercantil, o indivíduo que persegue o próprio interesse acaba necessariamente promovendo o interesse da comunidade como um todo porque existe uma *mão invisível* que equaliza os interesses de todos pela mediação do mercado. Nas palavras do próprio Smith:

Todo indivíduo sempre se esforça para encontrar o emprego mais vantajoso possível

³⁶ MARX, KARL. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 106.

³⁷ MARCUSE, HEBERT. *Sobre os fundamentos filosóficos do conceito de trabalho da ciência econômica*. In: *Cultura e Sociedade*, Vol. 2. Ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1998, p. 39.

para o capital de que ele dispõe. De fato, é a própria vantagem, e não a da sociedade, que ele tem em vista. Mas o estudo de sua própria vantagem o leva *naturalmente*, ou mesmo *necessariamente*, a preferir aquele emprego que é o mais vantajoso para a sociedade. (...) Em geral, ele de fato não tem a intenção de promover o interesse público, nem sabe o quanto está promovendo. Ao preferir dar suporte à indústria doméstica e não à estrangeira, ele tem em vista apenas sua própria segurança; e ao direcionar essa indústria de tal maneira que seu produto possa ser do maior valor possível, ele tenciona apenas seu próprio ganho, e nisso é, como em muitos outros casos, conduzido por uma *mão invisível* para produzir um desfecho que não faz parte de sua intenção. Ao perseguir seu próprio interesse, esse indivíduo frequentemente promove o interesse da sociedade de forma mais efetiva do que se realmente tivesse a intenção de promovê-lo (grifos nossos)³⁸.

Destacamos as palavras “naturalmente” e “necessariamente”. De fato, existe uma dimensão *comum* de auxílio mútuo nas relações de troca, e nesse ponto Smith estava inteiramente certo. Mas existe um abismo de distância entre os benefícios comuns da troca e as relações de causalidade estabelecidas por Smith entre a busca do interesse próprio e a promoção do bem comum em uma sociedade marcada pela concorrência. É evidente que não existe nenhuma relação de necessidade, muito menos de naturalidade, entre uma coisa e outra. Entretanto, o mito da mão invisível é fundamental para o autocentramento do indivíduo. Surgem aqui as bases reconfortantes para as ideologias do *self-made man*, da meritocracia, do sonho americano, e etc. Basta que eu siga preocupado apenas com meu próprio interesse, pois o bem comum virá necessariamente a reboque, razão pela qual não preciso me preocupar com essa tal “instância coletiva comum”. A subjetividade individualista agora pode descansar tranquila. Ainda há uma quantidade enorme de pessoas em situação de miséria no mundo, mas isso não é problema meu.

Esse é o grande mito fundador da sociabilidade mercantil-capitalista. A naturalização das relações sociais tem levado a enormes equívocos epistemológicos, principalmente no que toca às relações de causalidade. O capitalismo é o sistema mais próximo à natureza (Herbert Spencer transportou para a sociedade a “sobrevivência dos mais aptos” e foi seguido por uma horda de teóricos do darwinismo social), a propriedade já está na natureza, a natureza humana é assim ou assado, certas raças são naturalmente superiores a outras, estamos naturalmente condenados a buscarmos o próprio interesse, e etc. Dostoiévski ironizou como poucos o equívoco das “novas ideias da economia política”. Em Crime e Castigo, colocou na boca de seus mais sórdidos personagens os louvores ao individualismo econômico ao mesmo tempo em que denunciava a miséria promovida no início do processo de urbanização na Rússia: “A

³⁸ SMITH, ADAM. *A Mão Invisível*. Excertos de *A Riqueza das Nações*. 1ª Ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013. pp. 56-68

ciência diz: ame a si mesmo antes de todos, pois tudo no mundo está baseado no interesse pessoal. (...) Quanto mais negócios privados houver na sociedade, tanto mais firmes serão as bases para a sociedade e tanto mais organizada será, nela, a causa comum". Até mesmo "a compaixão, em nossa época, é proibida pela ciência, e que já é assim que se faz na Inglaterra, onde existe a economia política"³⁹.

Ao longo da modernidade europeia, o estudo da sociedade passou a derivar do estudo da tal "natureza humana" (não à toa Hobbes e Rousseau partem de tipos particulares de seres humanos dotados de características "naturais"). A suposta inevitabilidade do comportamento individualista-egoísta nada mais é do que uma construção ideológica-manipulatória. A bem da verdade, essa é apenas a maneira mais cômoda de se reconfortar diante da miséria social. Afinal, basta acreditar que a culpa da pobreza é do próprio pobre. O individualismo burguês enraíza tão profundamente a subjetividade da atomização que as pessoas passam a crer que não têm qualquer relação com a fome dos desempregados ou com a miséria dos moradores de rua. A dimensão do *comum* está morrendo de inanição. Mas ao mesmo tempo, nunca na história da humanidade as pessoas estiveram tão conectadas socialmente, não apenas do ponto de vista da comunicação (redes sociais) e do acesso ao conhecimento (internet), mas também do próprio ponto de vista material. Essa ligação social, contudo, não é percebida pelo indivíduo como uma ligação *orgânica*, mas episódica e instrumental. O indivíduo só se sente livre em sua *esfera privada*, aquele campo que ele acredita estar fora das influências da sociedade. Essa contradição foi perfeitamente exposta por Leda Paulani:

O personagem dessa nova sociedade é evidentemente o indivíduo, e seu funcionamento dentro da nova engrenagem é caracterizado por um duplo posicionamento. De um lado, pela própria complexidade da nova ordem social que ele protagoniza, sua relação com seu outro, que é a sociedade, é uma relação contraditória, de atração e repulsa, de necessidade e indiferença. Ele precisa dela para realizar seus fins particulares, mas não pode abrir mão de seu autocentramento. Sua participação na 'sociedade' é apenas formal: ele faz parte dela, mas não se sente organicamente ligado a ela. É determinado por ela, mas a forma dessa determinação o faz cultivar a sensação contrária da pura e total autodeterminação. No mais das vezes, portanto, age como um solipsista, para quem a existência no mundo externo é vista e sentida como uma ficção. E, no entanto, nunca na história humana o homem precisou tanto da existência do mundo 'externo' e de seu bom funcionamento tanto do que quando vestiu a pele de indivíduo⁴⁰.

Na verdade, ao contrário da concorrência, a efetividade da potência social do trabalho pressupõe a *cooperação* ao redor de um eixo *comum*. Mesmo na fábrica capitalista, coexistem ali instâncias comuns que necessitam de cooperação para funcionar e sem a qual nada

³⁹ DOISTOIÉVSKI, Fiodor. *Crime e Castigo*. São Paulo: Ed. Todavia, 2019, pp. 35 e 174.

⁴⁰ PAULANI, LEDA. *Modernidade e Discurso Econômico*. São Paulo: Boitempo, 2015, pp. 79-80.

acontece. É a instância comunitária da cooperação que potencializa a força individual do trabalho unindo-a a outras potências individuais no plano do agregado.

Só que a estrutura capitalista direciona a potência da produção social do trabalho para a apropriação privada do valor em um regime de mercado *concorrencial*. A concorrência é a face negativamente dialética da cooperação; a cooperação une esforços, a concorrência os contrapõe, a cooperação é adição, a concorrência é subtração, a cooperação é a vitória *com* o outro, a concorrência é a vitória *sobre* o outro. A cooperação é fundamental para o âmbito interno das firmas individuais, mas entre elas (e entre os trabalhadores) é a concorrência que funciona como instância unificadora do mercado (as pessoas podem até se unir, mas se unem *para concorrer*).

A cooperação comum não opera no plano macrossocial, ela ocorre unicamente no âmbito de cada unidade produtiva individual. As relações *entre* as unidades produtivas não são dada pela cooperação, mas pela concorrência. E a livre concorrência tende ao monopólio; tende à concentração, não à socialização. Como qualquer concentração de bens finitos leva necessariamente à escassez na outra ponta, podemos deduzir que a sociedade da concorrência não socializa, mas concentra a riqueza socialmente produzida. Se 1% da população mundial concentra 30% da riqueza, parece claro que sobrará miséria e pobreza para uma grande parcela da população, ainda que os dados do Banco Mundial e da ONU tentem mascarar esse cenário pela atribuição de critérios nada razoáveis sobre o que consideram “pobreza”. Nenhum malabarismo ideológico conseguirá fazer com que a perseguição *material* dos próprios interesses promova na realidade o bem comum enquanto a estrutura econômica permanecer fundada sobre as bases da concorrência e da mercadoria.

1.1.4 O trabalho e a estrutura econômica da sociedade

A estrutura social costuma ser apresentada equivocadamente como um dado já existente. Como afirma Kosik, “*a própria economia se nos manifestou originariamente como uma estrutura econômica da sociedade já pronta e acabada, como uma plataforma histórica já formada ou como unidade das forças produtivas e das relações de produção*”⁴¹. Na verdade, a estrutura vai se formando paulatinamente na medida em que o trabalho se organiza socialmente na produção e em seus desdobramentos. Essa organização é sempre *política*, de

⁴¹ Op.Cit. p. 210.

modo que a organização do trabalho é também organização do poder. A totalidade das relações de produção – portanto, a forma como o trabalho se organiza socialmente na esfera produtiva – imprime a ossatura, o esqueleto, a espinha dorsal do circuito econômico de cada sociedade. Modificações nestas relações alteram a própria estrutura, o que lhe imprime certo grau de dinamicidade sem perder de vista sua rigidez característica. A sociedade não é um amontoado aleatório de relações, é uma totalidade repleta de regularidades objetivas moldadas de forma estrutural. É a rigidez dessas regularidades que constitui a estrutura enquanto tal; é ela que mantém seu núcleo relativamente irresistível à passagem do tempo, é essa rigidez que a torna *coercitiva* e *externa* ao indivíduo, e por isso modela sua subjetividade, seus comportamentos cotidianos e suas aspirações existenciais. Insistimos no conceito de estrutura porque ele destaca o papel da estabilidade objetiva das forças fundamentais que formatam os padrões objetivos, constantes, habituais da sociedade. A estrutura econômica é a ossatura fundamental da sociedade, é o conjunto *estabilizado* de relações que ordenam a distribuição social do trabalho, a atividade produtiva e a apropriação da riqueza.

A noção de estrutura econômica sofreu muitas críticas ao longo do tempo, a maioria delas caricaturais derivadas de uma má compreensão do conceito. Na carta a Joseph Bloch, Engels rebate aqueles que acusavam o materialismo histórico de querer explicar tudo pela economia:

De acordo com a concepção materialista da história, o elemento determinante final na história é a produção e reprodução da vida real. Mais do que isso, nem eu e nem Marx jamais afirmamos. Assim, se alguém distorce isto afirmando que o fator econômico é o único determinante, ele transforma esta proposição em algo abstrato, sem sentido e em uma frase vazia. As condições econômicas são a infra-estrutura, a base, mas vários outros vetores da superestrutura (formas políticas da luta de classes e seus resultados, a saber, constituições estabelecidas pela classe vitoriosa após a batalha, etc., formas jurídicas e mesmo os reflexos destas lutas nas cabeças dos participantes, como teorias políticas, jurídicas ou filosóficas, concepções religiosas e seus posteriores desenvolvimentos em sistemas de dogmas) também exercitam sua influência no curso das lutas históricas e, em muitos casos, preponderam na determinação de sua forma. Há uma interação entre todos estes vetores entre os quais há um sem-número de acidentes⁴².

A economia não explica tudo, ela estrutura a totalidade social. Ela sequer é a única estrutura, pois ao seu lado outras se erguem (o Direito, a política e etc.) de maneira a formar um complexo de sistemas interagindo entre si que formata o ambiente macrossocial no qual surgem inclusive complexos “não estruturais” (como a arte). A prioridade da economia não é lógica nem temporal, é *ontológica*.

⁴² ENGELS, FRIEDRICH. *Carta a Joseph Bloch*. 1890. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22.htm>. Acesso em: 19.02.2023.

É verdade que a estrutura econômica possui um componente político inafastável. Afinal, a distribuição social do trabalho e a produção da riqueza social engendram relações de poder, de modo que a fixação dos indivíduos em determinado tipo de trabalho tem um componente nitidamente político. Porém, nada afasta o fato de que o trabalho é uma atividade eminentemente produtiva (e, portanto, econômica) que retira daí seu significado principal.

É importante não confundir a tese da estrutura com a “teoria dos fatores”. A teoria dos fatores argumenta que existe um “fator preponderante” (a economia ou qualquer outro) que determina a base de todos os demais sistemas (o Direito, a Política, a ética, e etc.). A tese materialista da estrutura, ao contrário, “*parte do conceito de que o complexo social (a formação econômico-social) é formado e constituído pela estrutura econômica. A estrutura econômica forma a unidade e a conexão de todas as esferas da vida social*”⁴³. Não é como se a realidade tivesse diversos “aspectos” dos quais um deles (a economia) se sobressaísse; a estrutura econômica *constitui e unifica* a totalidade da *formação social*. Ou seja, a estrutura é o elemento rígido, porém dinâmico, que orienta o movimento da sociedade e das pessoas que a integram. A partir dela podem surgir, inclusive, outras estruturas extraeconômicas, as superestruturas (que também são estruturas!) políticas, jurídicas, religiosas e etc., que retroagem fortemente sobre a ela e na prática às vezes até determinam de forma mais imediata os acontecimentos. Essa interação das estruturas arquiteta o ambiente macrossocial no qual as relações humanas das mais variadas espécies (as relações familiares e afetivas, a arte, a religião, as festas, etc.) se desenvolvem com incrível diversidade. As interações estruturais delimitam as possibilidades de atuação do indivíduo de modo que sua esfera de liberdade é delimitada socialmente pelo campo da *possibilidade social*.

O caráter fundante da economia se deve ao fato de que este complexo social promove a integração de três processos basilares: os processos materiais de trabalho, as relações de produção e a distribuição do trabalho social entre os integrantes da sociedade. É a totalidade destas três relações que constitui essencialmente a estrutura. No final das contas, a prioridade ontológica da economia decorre do fato de que ela é o sistema responsável pela organização do elemento fundante do ser social, o trabalho, tanto do ponto de vista “do quê” produzir quanto do ponto de vista de “quem produz o quê” (divisão social do trabalho) e de “como produzir”. É claro que há aqui um componente político, mas antes de qualquer coisa, como disse Engels, os seres humanos precisam produzir as coisas materiais de que necessitam para viver e o fazem mediante processos de trabalho. Não à toa Lukács coloca o trabalho como

⁴³ KOSIK, Op. Cit., p. 113.

“como elemento último, indecomponível, da esfera econômica”⁴⁴, e é justamente essa estreita vinculação da economia com o trabalho que confere a ela o título de estrutura fundamental de cada sociedade.

É também no interior da estrutura econômica que se desenvolvem tanto as divisões sociais do trabalho quanto os mecanismos de apropriação do trabalho alheio pela força e\ou pela legitimidade hereditária\religiosa que engendram processos de concentração da riqueza. Estes processos, contudo, não são necessários; a história da humanidade é farta de exemplos de sociedades igualitárias que conscientemente impediram tanto a concentração de poder como a miséria de qualquer de seus indivíduos⁴⁵. A divisão social do trabalho não leva necessariamente à formação das classes sociais, ela pode perfeitamente orientar o trabalho de forma a manter padrões igualitários de riqueza. Mas também pode promover processos de apropriação de excedentes que levarão ao surgimento de classes sociais, cuja interação contraditória dá o ritmo da dinâmica interna do movimento da sociedade.

A estrutura econômica é uma abstração; ela serve para explicar o elemento rígido da organização produtiva de determinada sociedade. No entanto, ela permanecerá amorfa se não for concretizada historicamente. São as relações de produção *concretas* que singularizam as diversas estruturas econômicas, junto às quais se somam determinações políticas, culturais, religiosas, e etc. para edificar uma *formação econômico-social*. É por isso que mesmo as estruturas econômicas capitalistas dos vários países são diferentes entre si a despeito das características comuns. Neste sentido que aqui desenvolvemos, a economia de cada comunidade é a estrutura sistêmica, histórica e concreta que compreende a totalidade das relações de produção, das formas de distribuição do trabalho social entre os indivíduos e dos mecanismos de apropriação da riqueza.

Historicamente, as estruturas econômicas interagem umas com as outras gerando formações econômico-sociais singulares nas quais o longo processo dialético da história entre inovação e conservação⁴⁶ toma forma. O capitalismo, por exemplo, não dominou o mundo de uma só vez. Na Europa, o sistema mercantil conviveu durante séculos com o feudalismo até

⁴⁴ Op.Cit,p. 383.

⁴⁵ David Graeber e David Wengrow trazem inúmeros exemplos de sociedades onde a distribuição da riqueza era pautada por conscientes princípios igualitários. Nesse sentido, ver GRAEBER, DAVID; WENGROW, DAVID. *O Despertar de Tudo: Uma Nova História da Humanidade*. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022

⁴⁶ Para Gramsci, são as relações dialéticas entre inovação e conservação que determinam o curso da história, de modo que sempre persiste algo do passado ao mesmo tempo em que se inova em algo no presente. Não cabe, contudo, qualquer escolha arbitrária *a priori* a respeito do que deve ser conservado e o que deve ser inovado. Ver GRAMSCI, ANTONIO. *O Materialismo histórico e a filosofia de Benedetto Croce*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1989.

que se tornasse hegemônico. O conceito de *formação econômico-social* é importante para analisarmos a singularidade de determinado caso, mas o conceito de estrutura atua melhor neste nível de abstração mais elevado em que nos encontramos, pois queremos destacar a relação entre o trabalho e a economia.

A estrutura econômica fornece a mediação entre o sentido geral do trabalho e o seu sentido econômico. Em especial nas sociedades de classes, é nesse ínterim que começam a se desenvolver formas específicas de riqueza a partir das quais o trabalho em sentido econômico passará a ser orientado. Inclusive, a apropriação forçada do trabalho cria divisões entre aqueles que produzem a riqueza (que trabalham) e as “classes ociosas” que dela se apropriam. Mesmo o trabalho livre (não servil ou escravo) se insere no circuito econômico de modo a se guiar pela própria forma de riqueza socialmente estabelecida. Nesse momento, o trabalho adquire um sentido econômico que se difunde tão fortemente ao ponto de encobrir seu sentido geral; o trabalho recebe uma significação axiológica vinculada à riqueza historicamente validada. Foi isso que levou Locke, por exemplo, a não enxergar “trabalho” na atividade dos povos originários da América ou dos camponeses que cultivavam terras comunais. A economia concreta determina, junto com as demais estruturas, o tipo de trabalho aceito e valorizado socialmente ao mesmo tempo em que descarta ou desvaloriza outras formas de trabalho. Esse ambiente macrosocial estruturado induz até mesmo a realização de trabalhos inúteis ou prejudiciais à sociedade. Como Marx afirmou, “*apenas na sociedade o trabalho inútil e mesmo prejudicial à comunidade pode se tornar um ramo da indústria*”⁴⁷. O ingresso do trabalho no circuito social estruturado torna “trabalho” atividades que não eram assim consideradas e, vice-versa, proporciona a desconsideração de verdadeiras formas de trabalho.

Nas sociedades mercantis-capitalistas, o valor de troca é o grande regulador da produção social. A tripla interação ordenada pela estrutura econômica (processo material de trabalho, as relações de produção e a distribuição do trabalho social entre os indivíduos) sofre uma mediação decisiva da *forma mercadoria*, cujo equivalente universal é o dinheiro, o signo da riqueza moderna. O próprio sentido da utilidade se transforma: somos úteis se podemos produzir mais dinheiro. É por isso que jogadores se transformam em trabalhadores, assim como garimpeiros ilegais e operários da indústria bélica. Nesta época, o sentido do trabalho é o sentido dado pelo capital.

Só que a estrutura concorrencial da economia capitalista endereça a atividade produtiva a buscar sempre os menores custos e os maiores ganhos. O lucro é o grande maestro

⁴⁷ MARX, KARL. *Crítica do Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 24.

da orquestra capitalista. Sua regência, contudo, gera enorme cacofonia social em razão de suas insuprimíveis contradições. O bem comum, a racionalidade comunitária, a harmonia com o meio ambiente, tudo isso desapareceu. Inserido no sistema capitalista, o trabalho passa a ostentar uma característica bastante peculiar em termos históricos: se transforma em mercadoria.

1.1.5 O trabalho no capitalismo: a generalização da forma-mercadoria

Um dos traços distintivos fundamentais do capitalismo é a *generalização* da forma-mercadoria. O capitalismo não inventou o comércio nem a mercadoria; o mercado é uma instituição extremamente antiga. O que o capitalismo fez foi *generalizar* essa forma de relação para toda a sociedade. Sua mágica foi ter conseguido impor um arranjo de *ficções* que transformou em mercadoria os três principais fatores da produção: a terra, a força de trabalho e o dinheiro. Como lembra Polanyi, “*a descrição do trabalho, da terra e do dinheiro como mercadorias é inteiramente fictícia. Não obstante, é com a ajuda dessa ficção que são organizados os mercados reais do trabalho, da terra e do dinheiro*”⁴⁸. Dentre esses fatores de produção, o trabalho se destaca como elemento *unificador* da atividade produtiva (a terra permanece puramente natural até ser apropriada pelo trabalho, enquanto o dinheiro é apenas um pedaço de papel ou um número de computador). Até então o trabalho estava organizado ao redor das servidões, da escravidão, das corporações de ofício ou de outras formas de divisão comunitária do trabalho (como acontece com grande parte das comunidades indígenas). Sempre existiram formas livres de trabalho, mas sua organização estrutural era dada por formas comunitárias (sociedades indígenas), servis (feudalismo) ou escravas (Roma e Grécia da Antiguidade) de trabalho. A terra tinha caráter hereditário (e pertencia ao clero ou à nobreza), comunitário (as terras comuns) ou até mesmo divino. O dinheiro já podia ser emprestado a juros, mas ainda exercia uma função precípua de meio de troca. Se pararmos para pensar, o trabalho e a terra só podem se tornar “mercadorias” por meio de uma ficção, já que não podem ser “produzidos para a venda”.

⁴⁸ Ainda sobre o tema: “O trabalho, a terra e o dinheiro, obviamente, não são mercadorias. O postulado de que tudo o que é comprado e vendido tem que ser produzido para venda é enfaticamente irreal no que diz respeito a eles. (...) Trabalho é apenas outro nome para atividade humana que acompanha a própria vida que, por sua vez, não é produzida para a venda, mas por razões inteiramente diversas não pode ser armazenada ou mobilizada. A terra é apenas outro nome para a natureza, que não é produzida pelo homem”. POLANYI, KARL. *A Grande Transformação: As origens da nossa época*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 94.

Esse arranjo de ficções, contudo, não foi objeto de uma invenção teórica intelectual, mas produto da simbiose entre o crescimento da burguesia que enriquecia pelo comércio e a violência da mão de ferro do Estado que recebia cada vez mais influência desta classe ascendente. O Estado é peça fundamental para o desenvolvimento do capital por diversas razões, dentre as quais destacamos duas: a) criou as bases para a institucionalização jurídica da propriedade, inclusive mediante leis penais⁴⁹; b) levou a cabo o colonialismo, que permitiu o crescimento da acumulação primitiva de capital pela abertura forçada de novos mercados. A hegemonia da forma-mercadoria não foi forjada pelo consenso popular, mas pela imposição totalitária de sua forma. Como lembra Mbembe, o colonialismo representa a conjugação da lógica das raças à lógica do lucro⁵⁰ a partir da qual se estabelece a unidade entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Quando as nações colonizadas se tornaram livres das garras coloniais, já estavam demasiado sufocadas para “competir” com seus algozes em estágio muito mais avançado de desenvolvimento de suas forças produtivas depois da Revolução Industrial. A concorrência desigual relegou a estas nações um lugar subserviente na divisão internacional do trabalho com fluxos constantes de riqueza da periferia para o centro do sistema.

A afirmação histórica do capitalismo é um processo plurissecular durante o qual a classe de comerciantes que enriqueceu controlando a *circulação* de mercadorias passou a controlar sua *produção* com o ímpeto da revolução industrial. Neste momento, a mão de obra liberada do campo pelos sangrentos processos de cercamentos de terra foi sendo arregimentada pela indústria fabril das cidades, que por sua vez tinha acumulado capital suficiente para pôr em prática uma nova forma de organização produtiva. Agora que a terra está cercada (se tornou “propriedade” de alguém), as pessoas sequer têm a opção de produzir para a própria subsistência. Resta-lhes a “opção” de vender sua força de trabalho aos arrendatários da terra ou aos capitalistas fabris. Nos dois casos, a força de trabalho se converte em *mercadoria para a produção de mercadorias*, para lembrar o feliz título de Sraffa⁵¹.

Durante os primeiros anos da revolução industrial, o grosso da população não tinha nada além dos próprios braços, da caridade da Igreja e dos “auxílios” das Leis dos Pobres e

⁴⁹ Ver, por exemplo, o papel desempenhado pela Lei Negra de 1723 na Inglaterra, que do dia para a noite passou a punir com pena de morte mais de 50 crimes, muitos deles contra o patrimônio. Ver THOMPSON, E.P. *Senhores e Caçadores: a origem da lei negra*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

⁵⁰ “Mas, para que se tornasse um hábito, a lógica das raças precisava ser agregada à lógica do lucro, à política da força e ao instinto de corrupção – definição exata da prática colonial”. MBEMBE, ACHILLE. *Crítica da Razão Negra*. São Paulo: n-1 edições, 2018, p. 116

⁵¹ SRAFFA, PIERO. *Produção de Mercadorias por meio de mercadorias: prelúdio a uma Crítica da Teoria Econômica*. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1977.

outras legislações semelhantes; todos os fatores de produção se converteram em *propriedade* de alguém. Não é à toa que a propriedade privada é decantada liricamente como direito natural divino⁵²; ela representa, a um só tempo, o cercamento dos meios de produção (terra e instrumentos de trabalho) e a proteção do braço armado do Estado contra qualquer um que tente esbulhá-la. A forma-propriedade opera uma dupla separação fundamental ao funcionamento do sistema capitalista: a) a separação entre trabalhadores e meios de produção em geral e b) a separação entre os produtos do trabalho e seus reais produtores.

Essa segunda separação é decisiva para a formação do mercado concorrencial, a grande instância unificadora de produtores e consumidores que cria as bases para a progressiva universalização da forma-mercadoria. A progressiva mercantilização do trabalho fomentou progressivamente a equivalência universal do dinheiro na medida em que se ampliava o *mercado consumidor*. O dinheiro já exercia certo poder social, mas só passou a ostentar a qualidade de equivalente *universal* após a transformação do trabalho e da terra em mercadorias, pois agora o dinheiro pode comprar os fatores fundamentais da produção e as mercadorias que eles produzirem; e, então, pode comprar tudo.

Só que a força de trabalho é uma mercadoria especial. Sua importância para o capital reside em sua singular capacidade de criação de *mais-valor*, pois o trabalho, como foi visto, é a atividade que gera valor na medida em que supera dialeticamente uma situação dada em outra qualitativamente superior. O capitalista não quer produzir apenas valores de uso para trocar por outros valores de uso, ele quer produzir uma *mercadoria com valor de troca superior ao valor inicial dos bens arregimentados para produzi-la*. Portanto, o capitalismo não é apenas um sistema econômico totalizado pela forma-mercadoria, mas também um sistema dirigido pelo ímpeto do lucro determinado pela centralidade econômica e política da propriedade privada. Assim, o valor de uso da mercadoria está *subordinado* ao seu valor de troca. A condição fundamental desta forma de produção é que o valor das mercadorias finais deve ser *maior* do que a soma dos valores dos materiais requeridos para sua produção. Esse *superávit* de valor é o verdadeiro motor da produção capitalista que só o trabalho pode proporcionar.

O capitalista contrata o trabalhador *para produzir coisas*⁵³ do mesmo modo que o

⁵² O artigo 2º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 afirma o seguinte: “O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão”.

⁵³ Por coisas queremos dizer “produtos do trabalho”, não necessariamente objetos materiais, mas também serviços.

trabalhador “vende” seu tempo *para comprar as coisas* de que precisa. Na esfera da produção, o trabalhador aparece para o capital como mais um “fator de produção”, como uma *coisa* fungível que só interessa na medida da sua capacidade de produzir lucro. Na esfera da circulação, os consumidores se defrontam com as mercadorias na qualidade exclusiva de portadores de dinheiro. Essa é a base da teoria marxista do *fetichismo da mercadoria*. Segundo Isaak Rubin, a teoria do fetichismo não apenas revelou que as relações humanas estavam encobertas pelas relações aparentes entre coisas (dinheiro x objeto-mercadoria; dinheiro x força de trabalho), “*mas também que, na economia mercantil, as relações sociais de produção assumem inevitavelmente a forma de coisas e não podem se expressar senão através de coisas*”⁵⁴. A *reificação*, ou seja, o fato de que a importância efetiva das pessoas está na propriedade das *coisas* que possuem, não é uma mera distorção ou uma patologia, é a forma por excelência de organização do sistema mercantil-capitalista.

A predominância hegemônica da forma-mercadoria representa a universalização desse processo de *reificação*. O trabalhador se apresenta como *portador de sua força de trabalho* – não à toa Burke retoma a classificação da antiguidade e se refere aos trabalhadores como *instrumentum vocale* (o nome “mão de obra” é particularmente sugestivo) – e pode ser substituído tão logo uma máquina consiga executar sua função (aliás, tanto melhor assim, já que as máquinas não se organizam em sindicatos). O que interessa é sua capacidade de executar as funções determinadas pelo capitalista. Da mesma forma, o consumidor só importa ao vendedor enquanto portador de dinheiro (e é por isso que pedintes são enxotados dos shoppings). A mercantilização da força de trabalho carrega em si um processo de objetificação desumanizante no qual a medida do ser humano é a sua capacidade de trabalhar, de comprar, de ter e de parecer.

Um parêntese: a tese da reificação é válida em seu sentido geral, mas precisa ser concretizada para incorporar os antagonismos raciais e de gênero específicos de cada formação econômico-social. É verdade que o trabalhador se apresenta ao capital tão somente como invólucro de sua força de trabalho, mas o racismo, o patriarcado e outros mecanismos discriminatórios engendram processos de escanteamento de negros, mulheres e minorias no mercado de trabalho. Para além da apresentação do trabalhador como *fator de produção*, há ainda estruturas históricas que deslocam certos grupos para o exercício de funções não remuneradas ou remuneradas com baixos salários. É nesse cenário que atuam o racismo e a misoginia, que são instrumentalmente utilizados pelo capital para rebaixar o nível geral dos

⁵⁴ RUBIN, ISAAK ILICH. *Teoria Marxista do Valor*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980, p. 20.

salários⁵⁵.

Dito isso, a generalização da forma-mercadoria não deixa espaço para outras formas de organização social. A maior parte das relações sociais é mediada pela forma-mercadoria, pois não há moradia, alimentação, lazer, educação, saúde e cultura sem a celebração de contratos que têm como objeto uma mercadoria. Se a forma-mercadoria interpenetra a existência social em seus aspectos mais fundamentais, então não há como viver nessa sociedade sem entrar nesse looping infinito de compras e vendas, momento em que a estrutura econômica capitalista, cuja forma-mercadoria é seu núcleo, revela seu caráter coercitivo e externo. A verdadeira TINA (*there is no alternative*) é a integração coercitiva da existência à complexa teia de relações mercantis-capitalistas. O próprio Weber traduziu o império da mercadoria em termos bastante didáticos:

A economia capitalista moderna é um imenso cosmos no qual o indivíduo nasce, e que se lhe afigura, ao menos como indivíduo, como uma ordem de coisas inalterável na qual ele tem que viver. Ele força o indivíduo, à medida que ele esteja envolvido no sistema de relações de mercado, a se conformar às regras de comportamento capitalistas. O fabricante que se opuser por longo tempo a essas normas será inevitavelmente eliminado do cenário econômico, tanto quanto um trabalhador que não possa ou não queira se adaptar às regras será jogado na rua, sem emprego. Assim, pois, o capitalismo atual, que veio para dominar a vida econômica, educa e seleciona os sujeitos de que precisa⁵⁶.

A categoria “totalitarismo” tem sido utilizada para se referir a regimes políticos caracterizados pelo domínio absoluto de um grupo político sobre a população em todos os aspectos da vida. Para além dos problemas históricos e semânticos da utilização desta categoria para regimes políticos concretos⁵⁷, parece mais adequado utilizá-la para se referir ao aspecto social do próprio capitalismo: o totalitarismo da mercadoria, essa sim permeia todas as entranhas do ser social e submete a seu jugo a quase integralidade da vivência individual.

Assim, a estrutura econômica capitalista molda *a fórceps* a subjetividade dos indivíduos na medida em que a universalização da forma-mercadoria preenche o espaço da vida cotidiana. As pessoas nascem vendo seus pais indo trabalhar cedo e voltar tarde com uma sacola de pães que foi comprada na padaria com parcela do salário; elas crescem e se desenvolvem percebendo que o dinheiro é a chave-mestra da porta de acesso a todo tipo de bens, inclusive àqueles mais básicos para a própria subsistência; elas crescem vendo pessoas marginalizadas vivendo em péssimas condições e a justificativa imediata é que elas não

⁵⁵ Nesse sentido, ver MOURA, CLÓVIS. *A Sociologia do Negro Brasileiro*. 2ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2019.

⁵⁶ WEBER, MAX. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. São Paulo: Ed. Martin Claret. 2003, p. 50.

⁵⁷ Sobre o tema, ver LOSURDO, DOMENICO. *Para uma crítica à categoria de totalitarismo*. Revista Crítica Marxista, UNICAMP, vol. 17, pp.51-79, 2006.

conseguiram um bom emprego por sua própria falta. Quem não se encaixar nesse arranjo social literalmente morrerá ou viverá em situação de miséria (e se tornará, de todo modo, um “matável” ou um “aprisionável”). A escolha do “não-trabalho” não é uma possibilidade real, é uma alternativa imaginária para atrair uma áurea de igualdade legitimadora (e enganosa) ao contrato de trabalho. A habitualidade do cotidiano *constitui a identidade subjetiva* do indivíduo à luz dos eixos da estrutura capitalista.

Dentre esses eixos, destacamos cinco: a) a troca; b) a concorrência; c) a generalização da forma-mercadoria; d) a lógica da valorização que permeia a teleologia da troca; e) o imperativo da acumulação. A estrutura capitalista é uma estrutura de produção para venda em um mercado concorrencial no qual os fatores de produção e seus produtos são vendidos como mercadorias a partir da expectativa de lucro sob o imperativo da acumulação. Esses eixos, é claro, moldam a subjetividade dos indivíduos que vivem nessa sociedade. A identidade humana não é um pacote de características naturais, eternas e universais, é um produto das relações do sujeito com o meio social. Todos esses eixos moldam a subjetividade dos indivíduos porque não há outra forma de viver senão sob o imperativo dessa estrutura totalizante. É por isso que a subjetividade na sociedade das mercadorias se assenta sobre a ética do individualismo, a ética do “o que eu ganho *em troca*? O que eu ganho com isso?” (primeiro eixo), moldada pela lógica da comparação individual e do destaque meritocrático da multidão (segundo eixo), onde se valoriza mais o ter e o parecer do que o próprio ser (reificação do terceiro eixo), na qual o ritmo da vida é o ritmo do dinheiro (quarto eixo) e nunca estamos satisfeitos com o que temos, precisamos sempre de mais e mais e mais (quinto eixo). O sistema molda a subjetividade do indivíduo à sua imagem e semelhança na medida em que as relações vivenciadas cotidianamente adquirem a forma *exigida* pela estrutura.

Os teóricos do liberalismo adoram encontrar correspondentes destes eixos na natureza. A troca é natural, a propriedade é natural, o impulso de querer sempre mais é natural, o próprio capitalismo é o fim da história porque é o modelo econômico mais compatível com a “natureza humana” e quem tentar modificá-lo estará fadado ao fracasso. Não há outra forma de encarar o trabalho que não pela sua mercantilização (e todos nós somos dotados de “capital humano”). A história evolutiva contada pelos pais da economia política coloca a troca como momento fundamental da divisão social do trabalho, pois o ser humano seria “naturalmente” vocacionado a buscar os próprios interesses. A troca encarnaria o “protocálculo” utilitarista de vantagens a partir das quais os indivíduos persuadiriam os membros do grupo a realizar outras

tarefas complementares, e então todos sairiam ganhando. Essa forma de enxergar a história está presente em grande parte da filosofia europeia moderna e representa o esforço de deduzir a natureza da sociedade de uma suposta natureza humana. Marx denunciou como poucos a artificialidade desse procedimento “naturalizador”:

Os economistas têm uma maneira singular de proceder. Para eles, só existem duas espécies de instituições: as da arte e as da natureza. As instituições feudais são artificiais, as da burguesia são naturais. Nisso, eles se parecem com os teólogos, que também estabelecem dois tipos de religião: toda religião que não é a deles é uma invenção dos homens, ao passo que a deles é uma emanção de Deus. Dizendo que as relações atuais – as relações da produção burguesa – são naturais, os economistas dão a entender que é nessas relações que se cria a riqueza e se desenvolvem as forças produtivas segundo as leis da natureza. Portanto, essas relações são leis naturais independentes da influência do tempo. São leis eternas que devem sempre reger a sociedade⁵⁸.

A propriedade foi tratada por séculos como direito *natural*; a concorrência capitalista (segundo eixo) encontrou seu correspondente na “sobrevivência dos mais aptos” (darwinismo social); sobre o quinto eixo (o imperativo da acumulação), é curioso como os liberais tratam os impulsos de “querer sempre mais” como derivações automáticas da “natureza humana”. Na verdade, basta olhar para o modo de vida dos indígenas para perceber que não há nada de “natural” nestes impulsos. Por exemplo, Davi Kopenawa, xamã yanomami, centraliza sua crítica exatamente na “fome de ouro” dos povos brancos, contraposta à solidariedade e à cooperação de seu povo⁵⁹. O ser humano não é naturalmente vocacionado a “querer sempre mais” e tampouco a estabelecer uma lógica de “concorrência pela sobrevivência”. O que a teoria utilitarista fez foi credenciar esse tipo específico de sujeito como sujeito universal e atemporal, já que *natural*. A naturalização das instâncias sociais é um dos maiores crimes epistemológicos praticados pelo liberalismo ao longo de sua hegemonia. Na verdade, é a própria estrutura concreta da sociedade capitalista que exacerba as características específicas do egoísmo, da troca e da acumulação. O *homo oeconomicus* não é um modelo natural de ser humano, é o ser humano socializado pela lógica do capital.

Voltemos agora nossos olhos para as especificidades da categoria “mercadoria”, o núcleo fundamental da estrutura capitalista. Em primeiro lugar, a mercadoria não é uma coisa, é uma *relação social e histórica*. O celular no meu bolso é um produto, é um valor de uso; o celular na vitrine é uma mercadoria. Em segundo lugar, a essência da forma-mercadoria é a *limitação do acesso* pela instância da troca. Portanto, a *escassez* é sua característica

⁵⁸ MARX, KARL. *Miséria da Filosofia*. Ed. Boitempo: São Paulo, 2017, p. 110.

⁵⁹ KOPENAWA, DAVI; ALBERT, BRUCE. *A Queda do Céu: palavras de um xamã yanomami*. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

constitutiva. Ninguém pode acessar o objeto da mercadoria sem pagar seu preço. No modo específico de produção capitalista, a forma-dinheiro adquiriu tamanho poder que se converteu em equivalente universal mediador de todas as trocas mercantis. As coisas não são trocadas umas pelas outras porque entre elas se interpõe o equivalente universal, o dinheiro (se antes $M1 \rightarrow M2$ era trocada diretamente por $M2$, agora a relação é *intervalada* pela instância do dinheiro: $M1 \rightarrow D; D \rightarrow M2$). A mercantilização é sempre um entrave, um obstáculo ao acesso do valor de uso do bem; ela opera a *mediação* entre o ter e o não-ter porque o ter precisa passar pelo filtro da troca. Porém, enquanto em outras sociedades a forma-mercadoria recaía apenas sobre alguns *produtos*, na sociabilidade capitalista a forma-mercadoria se universalizou para fagocitar inclusive a terra e o trabalho. Nesse momento, a *limitação de acesso* afeta os próprios fatores de produção que produzem os bens necessários à subsistência. Na medida em que a forma-mercadoria se universaliza e passa a mediar a quase-totalidade das relações econômicas, o dinheiro recebe o poder universal de ser a chave-mestra de acesso a quase tudo ao mesmo tempo em que sua falta é a negação de acesso aos bens mais fundamentais para a vida digna.

A forma-mercadoria condiciona de maneira decisiva a esfera da própria existência porque ela se torna a grande instância de inclusão\exclusão na sociedade. Aquele que não é nem um trabalhador nem um consumidor é mais do que um excluído, é um indesejável, matável, um preso em potencial, um fardo para “a sociedade” (afinal, ele sequer está “incluído” nela). A forma-mercadoria modela o ideal do eu a partir da reificação do pertencimento e da inclusão. O dinheiro concede acesso às maravilhas da sociedade, ao seu “lado bom”, é o sinônimo da “boa vida”, o signo da própria *liberdade*. A lógica da mercadoria está tão enraizada que o sonho é também individual, é sair da miséria e se destacar da multidão; os sonhos coletivos de emancipação pertencem aos tolos utópicos. As mercadorias são esse obscuro objeto do desejo (Buñuel) que hipnotizam a vida cotidiana, os sonhos e os projetos de vida.

Só que há um “pequeno detalhe” nisso tudo: a universalização da forma-mercadoria atinge os próprios fatores de produção (em especial a terra e o trabalho) e com isso os submete à *restrição de acesso* típica das mercadorias. Se a limitação de acesso e a escassez são duas características constitutivas do objeto da forma-mercadoria, a transformação da força de trabalho em mercadoria aparece terá como consequência necessária o *desemprego*. Ora, se a forma-mercadoria carrega consigo a escassez e a restrição de acesso, e o trabalho na sociedade capitalista aparece com esta forma, então a falta de trabalho (desemprego) surgirá

como questão social aparentemente inescapável. A força de trabalho é anunciada à venda no *mercado* de trabalho e sua contratação passa a *depende*r fundamentalmente da ânsia de lucro dos capitalistas em conjunto a partir dos movimentos assimétricos das leis da oferta e da demanda por trabalho.

A naturalização⁶⁰ do trabalho-mercadoria carrega consigo a naturalização do próprio desemprego como consequência inevitável daqueles que não interessam ao capital como mão de obra. A ciência econômica ortodoxa fez um enorme esforço teórico para criar uma áurea de liberdade, uma ilusão de alternativa a respeito do trabalho, porque disso dependia a sustentação ideológica do sistema (o trabalho precisa aparecer como uma escolha *livre* tanto do trabalhador como de quem o contrata). Bastiat e Senior gostavam de anunciar os benefícios mútuos entre trabalhadores e capitalistas a partir de uma associação puramente pautada pela liberdade⁶¹; os neoclássicos explicaram o desemprego a partir da recusa dos próprios trabalhadores em aceitar empregos pelo salário equivalente ao seu produto marginal. Dessa forma, todo desemprego que existe é “voluntário”, pois o sistema *tende sempre ao equilíbrio*⁶². A esperança equilibrista da ortodoxia, com toda sua lógica matemática interna e pouco senso de realidade, atribui aos próprios trabalhadores (ou ao Estado) a culpa pelo fracasso, e, dessa forma, individualiza o que é estrutural. É por isso insistimos tanto na palavra *estrutura*. Na verdade, se perguntarmos o nível de desemprego na Grécia antiga, em uma comunidade indígena, no Japão feudal ou em uma comunidade de esquimós, a resposta será inevitavelmente “zero”. O desemprego é um fenômeno específico de uma sociedade que trata todos os aspectos fundamentais da vida, inclusive o trabalho, como mercadorias. Por isso, ele decorre do próprio modo específico como funciona a *estrutura* econômica capitalista.

1.2 O desemprego estrutural

Os cinco eixos que citamos acima são mediados por viscerais *antagonismos de classes* que impelem comportamentos de *embate* pela apropriação privada da riqueza socialmente produzida. O presente capítulo pretende explicar a razão pela qual o desemprego é produto

⁶⁰ Referimo-nos aqui não propriamente ao mecanismo de explicar a sociedade à luz da natureza, mas ao processo em que as pessoas se acostumam com dado estado de coisas de modo a deixar de postular mudanças.

⁶¹ Sobre o ponto, ver HUNT, E.K; LAUTZENHEISER, MARK. *História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

⁶² DATHEIN, RICARDO. *Teorias Econômicas e Políticas contra o desemprego: uma avaliação das diferentes propostas*. In. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política da USP. V. 16, n. 1 (27), 2005.

necessário, constante e permanente do modo regular como operam as forças contraditórias que constituem a estrutura econômica capitalista. Se a generalização do desemprego é um fenômeno *específico* do capitalismo, então devemos buscar sua causa na forma específica como o trabalho se apresenta nessa estrutura.

O pensamento hegemônico tende a *individualizar* as causas do desemprego. A culpa pelo desemprego costuma recair sobre o próprio desempregado, sobre o governo intrometido da ocasião ou sobre a própria classe trabalhadora que está “pretendendo salários altos demais”. De forma aparentemente contraditória, o mesmo pensamento tende a naturalizar o desemprego como um dado impossível de eliminar. Não à toa a gramática ortodoxa se vale de uma expressão bastante sugestiva, a taxa *natural* de desemprego, que tem dupla acepção na literatura: como taxa de equilíbrio⁶³ ou como taxa insuprimível de desemprego (desemprego “estrutural”: desemprego friccional + assimetrias de informação e qualificação, como se o que explicasse parte do desemprego fosse culpa dos próprios trabalhadores que não se “qualificaram”⁶⁴). Em ambos os casos, a responsabilidade pelo desemprego é individualizada; os capitalistas “geram” empregos e os trabalhadores têm que competir para “conquistá-los”. Se você não conseguiu emprego, o errado é você. Essa é a gramática tradicional da ortodoxia, que individualiza os problemas estruturais ao mesmo tempo em que, de forma esquizofrênica, naturaliza o desemprego como elemento ineliminável sem atribuir sua causa ao sistema.

Com isso, o desemprego passou a ser aceito e naturalizado como consequência da universalização da forma-mercadoria pelas entranhas do todo social. Ninguém questiona a existência de milhões de pessoas desempregadas. Insistimos na ideia de “estrutura” justamente porque a individualização das causas do desemprego não passa de cortina de fumaça para esconder o fato de que as verdadeiras causas do desemprego devem ser buscadas nas contradições internas da estrutura econômica. Dizer que o desemprego é estrutural⁶⁵ tem forte impacto político por quatro razões: 1) o desemprego é produto da própria dinâmica interna e contraditória da estrutura econômica capitalista. É o seu modo de funcionamento

⁶³ Nesse sentido, Blanchard: “A taxa natural de desemprego é a taxa de desemprego tal que o salário real escolhido na fixação de salários seja igual ao salário real resultante da fixação de preços. (...) A taxa de desemprego de equilíbrio, *u*, é chamada de taxa natural de desemprego”. BLANCHARD, OLIVIER. *Macroeconomia*. 5ª Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011, p. 112.

⁶⁴ É evidente que esse conceito de desemprego “estrutural” nada tem a ver com o conceito de “desemprego estrutural” que será desenvolvido.

⁶⁵ A expressão “estrutural” não está sendo utilizado no sentido técnico do campo da economia, onde o desemprego “estrutural” se refere ao desemprego causado pela substituição da mão de obra por máquinas ou ao descompasso entre os empregos disponíveis e a qualificação dos trabalhadores desempregados. Referimo-nos ao fato de que o desemprego é um produto necessário da estrutura econômica capitalista, que universaliza a forma-mercadoria para a força de trabalho.

regular que determina a *incapacidade e o desinteresse* do capital de absorver a totalidade da população economicamente ativa; 2) O desemprego não pode ser eliminado pela manipulação ativa das variáveis macroeconômicas (ou seja, não basta estimular a demanda para acabar com o desemprego); 3) A responsabilidade pelo desemprego não pode recair sobre a parcela da classe trabalhadora desempregada, como quer fazer crer a gramática liberal; 4) O desemprego é ele próprio estruturante das mazelas sociais e das assimetrias de classe.

Para fins desse trabalho, consideraremos desemprego em um sentido *social*. O conceito estatístico de desemprego encampa apenas a situação das pessoas que estão atualmente procurando emprego. Por isso, não insere nas estatísticas aqueles que desistiram de procurar trabalho, aqueles que vivem de “bicos” (porém aceitariam de pronto qualquer emprego regular), moradores de rua e etc. Parece claro que o conceito estatístico de desemprego apresenta dados que suavizam a realidade. Portanto, consideraremos como desemprego a situação involuntária de ausência de emprego remunerado regular.

Precisamos agora fazer um esforço para explicar o desemprego como produto histórico do funcionamento regular da estrutura capitalista. Não podemos, contudo, prescindir do acervo teórico desenvolvido por pensadores de enorme grandeza, que forneceram contribuições fundamentais para elucidar a questão. Para tanto, resgataremos duas formulações teóricas decisivas para a explicação *estrutural* do desemprego: a marxista e a da macroeconomia keynesiana-kaleckiana a partir do movimento dos ciclos econômicos. É certo que outras explicações – inclusive mais atuais, como a de Minsky – podem ser dadas, mas consideramos que essas duas possuem caráter fundacional em razão de sua importância teórica histórica.

1.2.1 A explicação de Marx para o desemprego estrutural

A poderosa crítica de Marx desvendou as contradições estruturais do capitalismo em sua crueza, para além da fantasia idílica que os ideólogos da economia política se empenhavam em disseminar. Ele demonstrou que mesmo se admitíssemos as premissas de que partiam os arautos do liberalismo econômico (um mercado de concorrência perfeita, com sistema de preços e produtores autônomos), o resultado não seria o “bem comum” (a mão invisível) nem a socialização da riqueza, mas a pauperização, a concentração e o desemprego. Isso porque um sistema erguido sobre as bases da concorrência, do imperativo da acumulação

e da apropriação privada da riqueza social engendra forças contraditórias que impedem a satisfação dos resultados paradisíacos imaginados pelos pais do liberalismo econômico.

Marx forneceu a primeira explicação estrutural robusta para o fenômeno do desemprego. Ele foi o primeiro pensador a enxergar a população trabalhadora excedente como produto *necessário* do funcionamento regular da sociedade capitalista. Em Marx, o desemprego não aparece apenas um “efeito colateral” tido como indesejável; o desemprego é extremamente importante para os mecanismos de valorização do capital na medida em que funciona como *alavanca* do próprio processo de acumulação. Há, portanto, uma funcionalidade política e econômica para o desemprego no processo de acumulação.

O eixo do argumento de Marx reside na demonstração de que a dinâmica da acumulação capitalista tem a tendência de reduzir a fração do capital variável na composição orgânica geral do capital (a relação entre capital constante (c) e capital variável (v))⁶⁶. O capital pode ser dividido em capital constante e capital variável. O capital constante é a parcela do capital que se converte em meios de produção, ou seja, matérias-primas, materiais auxiliares, maquinarias, e etc. Capital variável é a parcela que se converte na compra da força de trabalho (é variável porque produz valor excedente). Portanto, Marx quer demonstrar que o imperativo geral da acumulação tende sistematicamente a reduzir a proporção do capital variável em relação ao capital constante.

Para Marx, o processo de acumulação chega a um ponto em que o aumento do capital incrementa a própria capacidade produtiva do trabalho, o que permite que uma menor quantidade de trabalho produza uma quantidade maior ou igual de produtos, inclusive de meios de produção (capital constante). Isso significa que a quantidade de meios de produção disponíveis aumenta na sequência (há mais máquinas, mais matéria prima, mais matérias auxiliares). Ao mesmo tempo, com a produtividade crescente, os bens de produção podem ser produzidos em menor tempo ou com menor custo, o que gera mais estímulos para o emprego de máquinas na produção (que estão mais baratas) e/ou para a redução da fração do capital variável (já que a mesma quantidade de produtos pode ser produzida em menos tempo, e, portanto, com menos trabalho).

Em seguida, a maior quantidade de capital constante aumenta novamente a produtividade do trabalho ao mesmo tempo em que, no futuro, mais máquinas (o mesmo vale

⁶⁶ A explicação de Marx para o desemprego não se restringe à relação entre capital constante e capital variável, adentrando também, no Livro II d'O Capital, na dinâmica vacilante da própria *reprodução* do capital na esfera da realização. Porém, como queremos demonstrar a contradição intrínseca à esfera da *produção*, restringiremos a exposição apenas das teses do Livro I.

para matérias primas e materiais auxiliares) serão produzidas para aumentar novamente a produtividade do capital e baratear os custos do capital constante. E assim ocorre sucessivamente. O aumento do capital constante cria o ambiente para a produção de mais capital constante com menos tempo de trabalho, que tem como consequência a redução *proporcional* do capital variável. Como afirma Marx, o crescimento do volume dos meios de produção “*em comparação com a força de trabalho neles incorporada expressa a produtividade crescente do trabalho. O aumento desta última aparece, portanto, na diminuição da massa de trabalho proporcionalmente à massa dos meios de produção*”⁶⁷. Como a variável fundamental do valor é o *tempo de trabalho socialmente necessário*, o aumento da produtividade eleva o nível do produto em relação ao nível do capital variável. Portanto, a massa de capital constante se eleva proporcionalmente à massa de capital variável na medida em que aumenta a produtividade do próprio trabalho. Marx chegou a postular uma lei tendencial de crescimento da parte constante do capital em relação à sua parte variável, que deve ser entendida, é claro, dentro de um contexto no qual outras tendências podem se manifestar para frear seus efeitos.

Portanto, o aumento da produtividade do trabalho expande a produção de matérias-primas, máquinas, matérias-auxiliares, prédios, e etc. Com isso, o nível geral de emprego pode até aumentar, mas apenas na quantidade estritamente necessária para operacionalizar essa adição de capital constante. A parcela do capital variável pode também se reduzir se a adição de capital constante corresponder a tecnologias poupadoras de mão de obra. Parte considerável do excedente é reinvestido na expansão da atividade. Mas o capitalista pode reinvestir tanto em novas unidades, novos prédios, novas filiais (o que aumenta o número de trabalhadores contratados) como em novas tecnologias poupadoras de mão de obra, e geralmente faz os dois ao mesmo tempo. A reabsorção de trabalhadores de fato acontece e o nível de emprego aumenta, mas ao lado dela novas tecnologias e formas organizativas são empregadas para reduzir a quantidade da mão de obra (intensificá-la ou substituí-la). *O resultado da argumentação é que existem forças de atração e repulsão de capital variável que operam simultaneamente na medida em que avança a acumulação capitalista.*

Essas forças de atração e repulsa atuam em razão do grande mecanismo que Marx alçou ao centro de seu sistema: as lutas de classes. Capital e trabalho possuem interesses antagônicos que se manifestam nas mais variadas esferas da sociedade, em especial em relação à *distribuição da riqueza*. No plano da produção, as forças de atração e repulsa

⁶⁷ MARX, KARL, *O Capital*, Vol. I, Op. Cit. P. 699

decorrem do fato de que os capitalistas *necessitam* dos trabalhadores para gerar mais-valor, mas, como a força de trabalho é uma mercadoria e, portanto, precisa ser *paga*, o salário aparece como *custo de produção*, o que leva a burguesia a operar na lógica de empregar o mínimo possível para obter o máximo de lucro. Como afirmou Marx, “*todo capitalista tem interesse absoluto em extrair uma determinada quantidade de trabalho de um número menor de trabalhadores, em vez de extraí-lo por um preço igual ou até mesmo mais barato de um número menor de trabalhadores*”⁶⁸.

Ao lado disso, Marx também explicou a inevitabilidade do desemprego a partir do que chamou de *lei geral de centralização do capital*. Com o crescimento do volume total do capital, num primeiro momento, cresce o número de capitais individuais, aumenta o volume do capital das empresas existentes, ocorrem cisões empresariais e surgem novos pequenos distribuidores para as grandes empresas. O número de capitalistas, portanto, aumenta. Inclusive, mais trabalhadores são contratados nesse momento (força de atração). Posteriormente, os próprios mecanismos da concorrência (em especial, o mais-valor relativo) tratarão de concentrar os capitais em um número reduzido de unidades (via aquisição, fusão, falência, etc.), o que caracteriza o processo de centralização (atração do capital pelo capital). O que Marx quer demonstrar é que mesmo que partamos de um cenário de concorrência perfeita com inúmeras células individuais funcionando em um livre mercado, os próprios mecanismos da concorrência tratarão de centralizar o capital em poucas mãos, conclusão oposta à que sustentavam os arautos do liberalismo clássico.

O principal mecanismo pelo qual isso ocorre é o impulso pela apropriação daquilo que Marx chamou de *mais-valor relativo*. Suponhamos que em um ramo qualquer da economia (sapatos) que funcione nos moldes da concorrência perfeita (ou seja, nenhum produtor consegue influenciar individualmente o mecanismo de preços), um capitalista descobre uma nova tecnologia ou uma nova forma organizativa que aumenta sua produtividade. Ele passa a produzir os mesmos sapatos a um custo menor. Nesse momento, ele obtém um *mais-valor relativo*, um lucro extra em relação aos seus concorrentes na medida em que seus produtos possuem menor preço de mercado. Com o passar do tempo, sua empresa cresce proporcionalmente mais do que seus concorrentes e então ela passa a abocanhar uma fatia cada vez maior do mercado. Para fazer frente a essa nova produtividade, os concorrentes têm duas opções: ou desenvolvem uma tecnologia similar que equipare as forças concorrenciais para que os sapatos possam ser produzidos de forma igualmente barata, ou então intensificam

⁶⁸ Idem, p. 711.

a força de trabalho existente (maior exploração do trabalho) para alcançar o mesmo objetivo. A primeira opção explica a forte tendência do capitalismo de desenvolver inovações tecnológicas, desde que ligadas à própria produção ou à abertura de novos mercados. Desse modo, Marx fornece uma explicação endógena para a incrível dinâmica tecnológica do capitalismo. A segunda opção explica a tendência constante de extrair o máximo de suor da classe trabalhadora. As opções não são excludentes e geralmente ocorrem simultaneamente. Nos dois casos, a vantagem individual que permite abocanhar mais-valor relativo desaparece no momento em que a inovação tecnológica ou organizativa se universaliza. Mas se ela não se universalizar rapidamente, os mecanismos de concentração entrarão em cena. Os produtores de sapato que não conseguiram acompanhar o ritmo das inovações produtivas têm quatro opções: vender suas empresas para a empresa maior; reduzir sua fatia de mercado até se tornar insignificante; migrar para outro ramo de atividade; o encerramento das atividades. Em todos os casos, o poder de mercado se concentrou em menos mãos. Esse processo de centralização tenderá a formar monopólios e oligopólios que passam a constituir enormes obstáculos à entrada de novas empresas nos ramos de sua atuação (afinal, capitalista gosta da concorrência apenas no discurso, porque a odeia na prática). É por isso que a livre concorrência não funciona como uma “mão invisível” que socializa os ganhos da produtividade do trabalho; ao contrário, a livre concorrência tende ao monopólio e à centralização da riqueza. E como vimos, toda concentração de bens finitos leva à escassez na outra ponta, razão pela qual a extrema desigualdade social é um problema em si mesmo.

Esses processos de centralização também aceleram o desenvolvimento de novas tecnologias que impactarão decisivamente tanto na qualificação exigida dos trabalhadores como a própria quantidade de trabalhadores necessária para operacionalizá-las. O desenvolvimento de novas tecnologias quase nunca é lucrativo nas primeiras tentativas; os sucessos são antecidos de inúmeros fracassos e precisam de uma sólida base de pesquisa, aparelhos, centros de desenvolvimento e outros fatores que só podem ser custeados pelo Estado ou por empresas que já adquiriram musculatura suficiente para arcar com os robustos prejuízos iniciais dessas tentativas. Se nos séculos XVIII e XIX ainda existiam “inventores” mais ou menos independentes, a partir do século XX quase todas as inovações tecnológicas de relevo surgiram por iniciativa\financiamento do Estado e\ou de grandes conglomerados. O poder de elevação da produtividade via tecnologias disruptivas se concentra cada vez mais nesses conglomerados. Na medida em que as inovações tecnológicas são bem-sucedidas, a produtividade do trabalho acelera ainda mais o volume do capital constante em comparação

ao capital variável. Mas não só: passa a exigir trabalhadores cada vez mais qualificados para operar as inovações tecnológicas.

O ambiente da concorrência e a flutuação dos ciclos econômicos (que veremos na sequência) induzem verdadeiras *necessidades* de aumentar a produtividade do trabalho. Para tanto, o capital pode se valer de: a) novas formas organizativas ou novas tecnologias que reduzem proporcionalmente o número de trabalhadores contratados; b) processos de intensificação do trabalho (redução de intervalos, aumento da velocidade), demissões ou diminuição geral do montante pago com salários a partir de modificações da lógica do próprio contrato de trabalho (o salário por peça, por exemplo). Nos dois casos se percebe a tendência de reduzir ao máximo a parcela do capital variável em relação ao aumento do capital constante. Afinal, a força de trabalho representa o componente político do capital; máquinas não fazem greve, não tiram licença e não se reúnem em sindicatos.

Desse modo, uma das explicações estruturais do desemprego é que o capitalismo produz excedentes contínuos de mão de obra a partir dos sistemáticos mecanismos de aumento da produtividade. O desenvolvimento de novas tecnologias exerce grande impacto no ímpeto de substituição da manualidade humana pela precisão da máquina, mas não é responsável em si pela persistência do desemprego. Aliás, Marx nunca enxergou problema no desenvolvimento da tecnologia em si. O problema era o *emprego capitalista* da tecnologia. Marx via, em especial, três problemas: sua orientação pelo e para o lucro privado (não para o benefício coletivo); a criação de excedente populacional por máquinas poupadoras de mão de obra; a abertura de possibilidades de intensificação da força de trabalho. As constantes inovações tecnológicas exigem dos concorrentes a descoberta de tecnologia similar ou a reorganização produtiva sob à luz daquilo que hoje chamamos de *downsizing*, um conjunto de técnicas para aumentar ao máximo a produtividade individual do trabalho com a manutenção do número mínimo fundamental de trabalhadores.

Até aqui se manifestaram duas contradições estruturais do modo de funcionamento do capitalismo que determinam a persistência contínua do desemprego: 1) o imperativo da acumulação (a busca pelo aumento da produtividade) tende a ser acompanhado pelo aumento proporcional da fração do capital constante em relação ao capital variável. Com isso, ao mesmo tempo em que o capital *necessita* do trabalho para se valorizar, deseja empregá-lo na menor quantidade possível para produzir o maior lucro; 2) Inserida no mundo capitalista da produção concorrencial, a tecnologia se torna, ao menos em parte, *adversária* do trabalho na medida em que compete com ele tanto quanto amplia seu potencial (por exemplo, o

desenvolvimento dos carros autônomos começa a se acelerar. Pense no impacto disso para os trabalhadores das empresas de aplicativos, hoje em dia as maiores empregadoras do Brasil). Se a taxa geral de salários se eleva, os trabalhadores obtêm melhorias na qualidade de vida, mas também se torna muito mais atrativo ao capital substituí-los por máquinas, novas tecnologias ou novas técnicas organizativas. A inovação tecnológica segue até o limite em que o nível da taxa salarial caia o suficiente para tornar a contratação de pessoas mais vantajosa que o emprego da maquinaria. O capital joga a todo momento com os *custos* dos fatores de produção e promove constantes intercâmbios na estrutura produtiva ao redor da oscilação destes custos.

É claro que os trabalhadores substituídos podem acabar se acomodando em outras atividades. O mecanismo de Marx ajuda a explicar a explosão de trabalhadores nos setores de serviços na medida em que a população desalojada da indústria e da agricultura precisou encontrar formas de trabalho baseadas na “autonomia”. É nesse compasso que se multiplicam os trabalhos informais autônomos, o infoproletariado, e toda sorte de atividades desenvolvidas sem a necessidade de capital constante relevante. Neste particular, a teoria de Marx perde atualidade. Sua teoria foi elaborada sobre uma realidade eminentemente industrial que vigorava no século XIX. Na medida em que o capitalismo se “desindustrializa”, a explicação baseada na proporção entre capital constante\capital variável precisa ser complementada e\ou atualizada. Ainda assim, em termos gerais, a explicação de Marx permanece atual em especial no que concerne à centralidade das lutas de classes, pois são os mecanismos de atração e repulsa da força de trabalho – que, tornada mercadoria, torna-se também custo de produção – que explicam a flutuação do desemprego com uma “margem de segurança” constante e confortável para o capital.

Os capitalistas precisam constantemente aumentar a produtividade geral do trabalho (principalmente nos momentos de crise), ou seja, precisam modificar a organização produtiva para fazer mais com menos (menos tempo, menos salário, mais intensidade, etc.) porque seus concorrentes estão se empenhando nessa mesma tarefa. Nesses casos, o capital pode usar de mecanismos de intensificação para extrair mais-trabalho do trabalhador individual (aumentar a exploração), promover processos de terceirização, precarização ou pode enxugar cargos considerados desnecessários (*downsizing*) e atribuir suas funções a outros funcionários (pensemos no caso do motorista-cobrador de ônibus). Assim, o sobre-trabalho de uma parcela da classe trabalhadora condena a outra ao desemprego, pois ao invés de contratar mais trabalhadores o capitalista exige mais de um único trabalhador. Isso gera um duplo efeito

positivo para o capital: incremento da produção e aumento do exército de reserva, que diminui a pressão por aumentos salariais. A tendência do capital é reduzir o número de trabalhadores e extrair deles o máximo possível; quanto menos organizados estiverem, mais facilmente os capitalistas impõem novos métodos de intensificação. Isso possibilita a utilização de maior quantidade de capital constante com o mesmo volume de capital variável ou o aumento do capital variável sem correspondência com aumento do nível de empregos. Os trabalhadores podem até receber um aumento de salário, o que aumenta a fração do capital variável, mas esse aumento não será acompanhado da contratação de mais trabalhadores. Quanto maior a escala da produção, mais o mecanismo da intensificação é decisivo para a competitividade do capital.

O contra-ataque da classe trabalhadora só pode vir pela sua organização política. Ao longo da história, a classe que tudo produz se organizou para impor limites à ânsia de valorização do capital e conseguiu algumas vitórias jurídicas significativas, como as sucessivas reduções de jornada de trabalho e os direitos trabalhistas em geral. Ela também se organiza em sindicatos para negociar coletivamente aumentos por salários e outros benefícios. Mas em todos os casos, a organização política nunca foi capaz de eliminar o desemprego.

Ruy Mauro Marini resumiu bem as variáveis fundamentais do desemprego para a teoria marxista. O volume de desemprego varia de acordo com o ciclo econômico, mas depende fundamentalmente de três variáveis *que atuam de forma contraditória entre si*: 1) a taxa de acumulação; 2) a composição orgânica do capital; 3) a taxa de exploração. O nível de emprego varia positivamente em relação à primeira determinante (a taxa de acumulação), mas negativamente em relação às duas outras (composição orgânica e taxa de exploração):

O emprego varia em razão direta à taxa de acumulação e em razão inversa à composição orgânica do capital e à taxa de exploração. A relação entre as três variáveis é, por sua vez, contraditória: o aumento da taxa de acumulação tende a ser acompanhado da elevação da composição orgânica e a se traduzir, então, no incremento da taxa de exploração⁶⁹.

Se pararmos para reparar, veremos que a variável que eleva o nível de empregos (taxa de acumulação) é a mesma que cria as bases para as duas variáveis que aumentam a pressão pelo desemprego (aumento do capital constante e aumento da exploração). A elevação da taxa de acumulação aumenta o nível de capital constante e engendra processos de maior exploração. Ou o contrário: as duas variáveis que reduzem o emprego criam as condições para

⁶⁹ MARINI, RUY MAURO. *Dialética da Dependência*. Petrópolis: Editora Vozes. 2000, p. 212.

o aumento da taxa de acumulação. Essa é uma explicação técnica para o que já foi dito antes: uma só causa (a expansão do capital) *atrai e repele força de trabalho de maneira contraditória*.

Desse modo, Marx se empenhou em demonstrar a razão pela qual o desemprego não é uma “externalidade” decorrente apenas do aumento populacional, mas uma consequência necessária do próprio mecanismo de crescimento e expansão do capital e de sua tendência de reduzir ao máximo a quantidade de empregos necessários para a otimização dos lucros. O capital precisa constantemente desenvolver técnicas de reconfiguração produtiva que reduzam os custos, em especial os do trabalho. É assim que se explicam as constantes reestruturações na organização produtiva, os apelos à terceirização, à precarização, à desregulamentação, e etc. Marx não desenvolveu uma explicação completa para o desemprego, e talvez seja mesmo impossível fazê-lo; porém, certamente forneceu as bases para o movimento contraditório do nível de emprego que mantém uma vasta camada da população em situação de desemprego.

A próxima explicação para a estruturalidade do desemprego pode ser dada pelo movimento cíclico da economia. Principalmente a partir de Kalecki e Keynes, a heterodoxia desenvolveu explicações macroeconômicas estruturais para o desemprego que merecem ser analisadas.

1.2.2 O movimento ondulatório do capitalismo e o nível de emprego: a explicação da heterodoxia macroeconômica

Faremos agora uma breve e não exaustiva incursão nos movimentos das categorias macroeconômicas mais relevantes para a determinação do nível de emprego: investimento, poupança, renda e demanda. Como qualquer unidade sistêmica, esses elementos interagem entre si (junto com outras variáveis⁷⁰) gerando pressões positivas ou negativas que retroagem sobre as demais variáveis de modo a formar um todo interconectado. Nosso objetivo aqui é apenas mostrar como as categorias agregadas interagem para determinar sistemicamente o nível geral de emprego e porque o funcionamento regular do capitalismo não consegue garantir que todas as pessoas que desejam trabalhar encontrarão emprego.

Para facilitar, partiremos de uma economia fechada sem comércio exterior e sem a atuação do Estado. A determinação fundamental do nível de empregos é dada pelo nível de

⁷⁰ Como a taxa de juros, o câmbio, a balança comercial, o próprio emprego e etc.

investimento. São as decisões dos empresários que fundamentalmente determinam a quantidade de pessoas empregadas. Essas decisões estão sujeitas às mais diversas influências (expectativas em relação ao ambiente do mercado, taxa de juros, oportunidades, subsídios estatais, e etc.) e a decisão de uma unidade produtiva afeta a decisão das demais. De todo modo, o objetivo central da empresa capitalista é obter lucro. Veremos em breve as determinações do nível de investimento, mas o lucro depende em grande medida do nível de *demand*a pelos bens que produz. Todo investimento capitalista tem um nível maior ou menor de elasticidade que se adapta positiva ou negativamente à demanda efetiva.

A demanda, por sua vez, é composta pelos gastos dos trabalhadores e dos capitalistas, o que significa dizer que a demanda é função da renda. de modo que quanto maior for a renda maior será o gasto em consumo. Com isso, percebemos que o gasto de um ator do sistema é a renda de outro. Só que nem toda renda é gasta integralmente no consumo corrente. Os indivíduos podem deixar de gastar suas rendas pelas mais diversas razões, momento em que surge a *poupança*. As pessoas com menor renda têm *maior propensão a consumir*, o que significa que a quase a integralidade da renda das pessoas mais pobres é gasta em consumo, ao passo que a elevação da renda aumenta também a *propensão a poupar*, pois quando a renda cresce, o consumo individual cresce *em menor proporção*. A poupança é a variável macroeconômica resultante da diferença entre a renda e o consumo ($p = r - c$); sua relação com o investimento é fundamental para entendermos o déficit empregatício.

Neste ponto, clássicos e neoclássicos cometeram dois equívocos epistemológicos decisivos, ambos oriundos do exagero da metodologia do equilíbrio que os fizeram enxergar relações de necessidade causal onde elas não existem. O primeiro equívoco é a famosa *Lei de Say*, segundo a qual todo ato de compra corresponde a um ato de venda. A partir dessa constatação trivial, a ortodoxia clássica e neoclássica argumentou que os desequilíbrios existentes na economia são temporários e autoajustáveis, pois o sistema mercantil é um circuito harmônico no qual vendas e compras se identificam de tal maneira que as leis da oferta e da demanda tratarão de reajustar quaisquer desequilíbrios. Crises de superprodução seriam impossíveis porque cada unidade produtiva cria uma capacidade de consumo exatamente igual àquela que produziu; o resultado é que a produção cria sua própria demanda. Para as teorias do equilíbrio geral, o mercado possui mecanismos de controle automático de eventuais desequilíbrios, e o mesmo vale para o mercado de trabalho. O nível de emprego dependia essencialmente da oferta e da demanda por trabalho em um sistema de mercado autorregulável. Não havia diferença entre o mercado de trabalho e outros mercados, como o

de *commodities*. Quando surgia um desequilíbrio de excesso de demanda ou de oferta da força de trabalho, entrariam em cena as forças corretivas do mercado que alteravam o salário real até que o desequilíbrio fosse eliminado. Nesse cenário, o desemprego era virtualmente impossível; se existia, suas causas eram desajustes momentâneos e insignificantes que seriam resolvidos pelas leis da oferta e da procura. Segundo Hunt e Lautzenheiser, “*Say acreditava que um livre mercado sempre se ajustaria automaticamente, em um equilíbrio em que todos os recursos – inclusive o trabalho – estariam plenamente utilizados, quer dizer, em um equilíbrio com pleno emprego*”⁷¹.

Ora, é claro que todo ato unitário de venda é também uma compra, mas daí não se pode deduzir qualquer situação de equilíbrio ao todo da economia porque nada obriga o vendedor a comprar novamente. Não existe nenhuma relação automática de necessidade causal *imediata* entre a venda atual e a compra futura porque a forma-mercadoria permite um *intervalo temporal e decisório* entre esses dois atos. Parte substantiva da argumentação de Marx se dedica a provar a falsidade da Lei de Say:

Nada pode ser mais tolo do que o dogma de que a circulação de mercadorias provoca um equilíbrio necessário de vendas e compras, uma vez que cada venda é uma compra e vice-versa. Se isso significa que o número das vendas efetivamente realizadas é o mesmo das compras, trata-se de pura tautologia. (...) O comprador tem a mercadoria, o vendedor tem o dinheiro, isto é, uma mercadoria que conserva a forma adequada à circulação, independente de, mais cedo ou mais tarde, ela voltar ou não a aparecer no mercado. Ninguém pode vender sem que o outro compre. Mas ninguém precisa necessariamente comprar apenas pelo fato de ele mesmo ter vendido. *A circulação rompe as barreiras temporais, locais e individuais da troca de produtos precisamente porque provoca uma cisão na identidade imediata aqui existente entre o dar em troca o próprio produto do trabalho e o receber em troca o produto do trabalho alheio*, transformando essa identidade na antítese entre compra e venda (grifo nosso)⁷².

O segundo automatismo mecânico foi introduzido pelos neoclássicos. Para a maior parte dos destacados membros da revolução marginalista, é a poupança, e não o investimento, a variável primeira da economia. A poupança se igualaria *automaticamente* ao investimento por intermédio da taxa de juros “natural” ou “de equilíbrio”. Com isso, é a *poupança* que impulsiona toda a economia na medida em que ela é a variável *pressuposta* do investimento (a poupança antecede o investimento), que por sua vez é a variável pressuposta da renda e do emprego. É por isso que o modelo de indivíduo econômico neoclássico era (e ainda é, embora em menor medida) o cidadão “parcimonioso”, que poupa e com isso aumenta tanto a riqueza

⁷¹ HUNT, E.K; LAUTZENHEISER, MARK. *História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 117.

⁷² O Capital, Vol. I, Op. Cit, p. 186-187.

geral da sociedade quanto a sua própria na medida em que a poupança é o acréscimo de riqueza que permite a realização de investimentos. A ortodoxia neoclássica continuava negando a possibilidade de desemprego involuntário porque todos os trabalhadores que desejassem trabalhar por uma remuneração correspondente à sua “produtividade marginal” poderiam fazê-lo livremente. Contudo, bastava olhar para a realidade para perceber que havia algo de errado com essa explicação.

Keynes promoveu diversas viradas fundamentais no pensamento econômico, mas duas nos interessam em particular: a primeira foi a percepção, a partir das lições de Hobson, de que não existe nenhuma relação de necessidade *imediata* entre poupança e investimento (o que não se confunde com a *identidade contábil*, que Keynes continua reconhecendo); a segunda é que a poupança não precede necessariamente o investimento. Nenhum empresário está obrigado a adquirir novos bens de capital a menos que o ambiente de negócios e as expectativas de lucro sejam favoráveis. Da mesma forma como a venda não se converte automaticamente em compra, a poupança não se transforma automaticamente em investimento e nem lhe precede necessariamente. A identidade entre poupança e investimento é meramente contábil, não é uma igualdade *de fato*⁷³. Na verdade, a ortodoxia novamente enxerga uma relação de necessidade para fenômenos plurais e multicausais, como é comum àqueles que se pautam pela “metodologia do equilíbrio”. Afinal, os equilibristas exageram o poder de coordenação dos mecanismos de preços de mercado. Nas palavras do próprio Keynes:

A análise tradicional é defeituosa porque não conseguiu isolar corretamente as variáveis independentes do sistema. A poupança e o investimento são as variáveis determinadas e não os determinantes do sistema. São o produto gêmeo dos determinantes, quer dizer, da propensão a consumir, da escala da eficiência marginal do capital e da taxa de juros. Na verdade, estes são determinantes, por si só, complexos e cada um deles pode ser afetado pelas variações prováveis dos outros, mas continuam independentes no sentido de que seus valores não podem ser deduzidos uns dos outros. *A análise tradicional compreendeu que a poupança depende da renda, mas se esqueceu do fato de que esta depende do investimento em*

⁷³ Nesse sentido, Leda Paulani e Márcio Bobik Braga nos alertam para não exagerar as identidades contábeis: “Quando se diz que poupança = investimento, existe uma tentação muito grande de se ler tal expressão como se ela estivesse dizendo ‘a poupança precede o investimento’, ou ‘sem poupança não há investimento’ ou ‘a poupança explica o investimento’. Tais afirmações envolvem relações de causa e efeito que não podem ser legitimamente extraídas da expressão poupança = investimento; ela significa apenas a existência de uma identidade contábil entre os dois elementos. (...) Quanto às afirmações anteriores, o próprio Keynes discorda de todas elas. Para ele, o investimento é que precede a poupança; a renda adicional criada pelo investimento produz, a posteriori, a poupança exigida. Logo, pode haver investimento sem poupança – por exemplo, via criação de crédito – e, por conseguinte, não é a poupança que explica o investimento, e sim um conjunto de outras variáveis, como a preferência pela liquidez, a eficiência marginal do capital e a taxa de juros. Nem por isso, contudo, Keynes deixava de reconhecer a identidade contábil existente entre poupança e investimento”. PAULANI, LEDA; BRAGA, MÁRCIO BOBIK. *A Nova Contabilidade Social: uma introdução à macroeconomia*. 5ª Ed. Rev. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2020, pp.9-10.

*tal relação que, quando o investimento varia, a renda é forçada a variar no grau justamente necessário para fazer com que a variação na poupança seja igual à do investimento. (...) Os economistas quase sempre basearam seus conselhos práticos na teoria de que, ceteris paribus, uma diminuição nos gastos tenderá a fazer baixar a taxa de juros e um aumento do investimento tenderá a fazê-la subir, porém, se o que estas duas quantidades determinam não é a taxa de juros, mas o volume agregado de emprego, então nossa visão sobre o funcionamento do sistema econômico nos aparecerá profundamente modificada. Uma menor disposição para gastar será vista de uma perspectiva bastante diferente se, em vez de considerá-la como um fator que, ceteris paribus, aumenta o investimento, for considerada como um fator que faz diminuir o emprego (grifo nosso)*⁷⁴.

Ora, se a poupança depende da renda, a renda depende do investimento e o investimento depende, dentre outras coisas, da demanda, então a redução da propensão a consumir (aumento da propensão a poupar) não gera o aumento do investimento, mas na verdade o *reduz*. O fato de os indivíduos desejarem, por quaisquer razões, aumentar o valor da poupança apenas reduz o consumo que se converte em retorno ao capital. O efeito é basicamente o *oposto* do imaginado pelos teóricos do liberalismo econômico.

Todas as variáveis macroeconômicas estão *mediadas* pela forma-mercadoria. Isso significa que existe um *intervalo* em todas as metamorfoses da troca (renda -> consumo -> poupança -> investimento -> emprego -> renda), de modo que não há entre elas nenhuma *igualdade automática*. Ou seja, é claro que todo ato de compra é também um ato de venda, mas o dinheiro recebido pelo capitalista em razão da venda estará necessariamente *intervalado*, tanto do ponto de vista do *tempo* como da *vontade*, em relação aos próximos passos da sua transformação. Isso é importante porque os investimentos são atos teleológicos cujo eixo finalístico se baseia nas *expectativas futuras* em relação aos rumos da economia. Portanto, entre a metamorfose da poupança em investimento existe um intervalo de tempo e de vontade que torna não necessária a conversão imediata. Marx percebeu que pode existir um *entesouramento* que quebra as consequências da Lei de Say⁷⁵. O capital precisa de um *adiantamento* de dinheiro para aquisição dos fatores de produção e recebe ingressos no fluxo de caixa por meio da venda de mercadorias. No entanto, dificilmente coincidem os momentos do refluxo de dinheiro pela venda e do adiantamento de novo capital, de modo que ou o

⁷⁴ KEYNES, JONH MAYNARD. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Ed. Atlas, 1992, pp. 148-149.

⁷⁵ “O mais-valor imobiliza-se, assim, como tesouro e, sob essa forma, constitui o capital monetário latente. Latente porque, enquanto imobilizado sob a forma-dinheiro, não pode atuar como capital. Assim, o entesouramento aparece aqui como um momento implícito no processo capitalista de acumulação, um momento que lhe é inerente mas, ao mesmo tempo, dele essencialmente distinto. Pois o próprio processo de reprodução não é ampliado mediante a formação do capital monetário latente. Ao contrário, o capital monetário latente é constituído porque o produtor capitalista não pode ampliar imediatamente a escala de sua produção”. MARX, KARL. *O Capital: Crítica da Economia Política, Livro II: o processo de circulação do capital*. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2014. P. 157.

dinheiro retorna *antes* da necessidade de novos investimentos ou então se necessita de dinheiro *antes* do refluxo da venda. Nesses casos, há uma quantia que não está sujeita aos processos de valorização; ela está *entesourada*. O crédito tem um papel fundamental na redução do montante de dinheiro entesourado⁷⁶, mas não pode excluí-lo totalmente. Ainda assim persistirão montantes entesourados em maior ou menor medida. É claro que Marx escrevia no tempo do padrão-ouro, realidade muito distinta da atual na qual o dinheiro é um número em um sistema informatizado com operações cada vez mais alavancadas. De todo modo, o objetivo é deixar claro que as metamorfoses do capital são todas *intervaladas*. Esse hiato quebra qualquer relação de necessidade causal na medida em que abre espaço para *coágulos*.

Quanto à determinação das variáveis, as categorias macroeconômicas são, ao mesmo tempo, determinantes e determinadas, pois é isso que as entrelaça em um *sistema*. Para fins de determinação do nível de emprego, o investimento possui importância decisiva. Quais são, por sua vez, as determinantes fundamentais do investimento? Keynes já apontou a resposta: a propensão a consumir (a preferência pela liquidez), a eficiência marginal do capital e a taxa de juros (em termos mais simples, é a expectativa real de lucro em comparação com a taxa de juros). A decisão do capitalista deve sopesar o momento atual destas variáveis com as projeções futuras em um cenário de projeções e incertezas. Como afirmou Keynes, “isto quer dizer, simplesmente, que a intensidade da produção é amplamente governada, nas condições existentes, pelo lucro real antecipado pelo empresário”⁷⁷. De todo modo, o aumento no nível da poupança pode reduzir a taxa de juros (ou não!) e estimular os investimentos produtivos, mas isso não necessariamente terá o mesmo impacto que a redução da propensão a consumir que também é resultado do aumento da poupança (redução, portanto, da demanda efetiva). Para a explicação keynesiana, é o “excesso de poupança” que influi decisivamente sobre a redução da propensão a consumir que, por sua vez, reduz a propensão a investir e impacta negativamente no nível de emprego.

O equívoco pouco comentado do keynesianismo foi ter realizado o mesmo imediatismo mecânico na relação “poupança x investimento” que criticaram nos neoclássicos para a relação “investimento x emprego”. Esse raciocínio está aparente, por exemplo, em Joan Robinson, uma das mais geniais discípulas de Keynes:

⁷⁶ Lembremos que ao tempo em que Marx escreveu O Capital o sistema financeiro ainda não estava totalmente desenvolvido.

⁷⁷ KEYNES, JONH MAYNARD. *Inflação e Deflação*. In. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 13.

A procura de bens de capital não provém da poupança, mas sim das empresas que os usam na produção, e nenhum empresário estará propenso a adquirir bens de capital a menos que isto lhe assegure *perspectivas* de lucro. O simples fato de os indivíduos desejarem guardar parte de sua renda para aumentar sua riqueza particular nada faz para encorajar os empresários a esperar maiores lucros sobre o capital. (...) Assim, se os indivíduos decidirem poupar, isto é, não gastar em consumo imediato, diminuirão, em vez de aumentar, a motivação dos empresários em adquirir novos bens de capital⁷⁸.

Até aqui o raciocínio está inteiramente certo. Mas logo depois Robinson explica o desemprego pelo descompasso entre a quantia de bens de capital que os empresários desejam comprar e o montante geral da poupança ($i < p$):

É esta a razão pela qual pode ocorrer o desemprego. *Existe desemprego quando a quantia de bens de capital que os empresários decidem que valerá a pena comprar é inferior ao montante que os indivíduos desejam poupar.* A poupança enfraquece a procura de bens de consumo, uma vez que implica não gastar em consumo corrente, e os empresários não conseguem contrabalançar a poupança criando uma procura de bens de capital suficiente para preencher a lacuna. A procura então é deficiente, e homens e máquinas ficam ociosos, não porque a humanidade não tenha necessidade de seus serviços, mas porque a procura não é suficientemente grande para capacitar alguém a obter lucro através do trabalho desses homens e dessas máquinas⁷⁹.

Para Keynes, o Estado deveria assumir a lacuna de demanda proporcionada pelo excesso de poupança. Ou seja, o keynesianismo parece assumir que o aumento dos bens de capital leva *necessariamente* ao aumento do nível de emprego; se chegarmos ao número mágico que provê a igualdade entre o volume de bens de capital que os capitalistas desejam comprar e o volume das poupanças individuais, então o pleno emprego estaria garantido. Só que esse raciocínio falha exatamente no ponto que Marx se debruçou. É que a ampliação dos bens de capital pode se dar *em substituição* aos empregos já existentes além de engendrar pressões contínuas para o aumento da intensificação da força de trabalho. Não existe nenhuma relação de necessidade entre a expansão dos bens de capital e a maior contratação de trabalhadores *em número exatamente igual ao da população economicamente ativa que deseja trabalhar*. O Estado pode fomentar a demanda à vontade, e esse estímulo deverá ter efeitos positivos sobre o nível de emprego, mas nada garante que esse número mágico será atingido (e, excepcionando os momentos de guerra, nunca o foi).

Assim como nada obriga o vendedor a comprar imediatamente alguma coisa; assim como nada obriga os capitalistas a investirem imediatamente a parte agregada da renda

⁷⁸ ROBINSON, JOAN. *Introdução à teoria do emprego*. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1984, pp. 17-18.

⁷⁹ Idem.

poupada, também nada obriga que a plena igualdade entre poupança e investimento se transforme em pleno emprego porque o investimento não necessariamente corresponde ao *proporcional* aumento da população empregada. Ainda que todo o dinheiro poupado seja investido em bens de capital ($i = p$), esse investimento pode ser feito em máquinas poupadoras de mão de obra, reposição\ampliação de maquinário, aprimoramento de sistemas, acréscimos salariais em horas extras ou metas individuais de desempenho, fora processos de imigração e uma série de fatores populacionais que indicam a manutenção de níveis de desemprego. Isso sem contar a segmentação e a heterogeneidade do mercado de trabalho e a existência de uma larga população de “indesejáveis” para o capital. Da mesma forma que existe um *intervalo temporal e decisório* entre poupança e investimento, também há um intervalo entre investimento e emprego, de modo que nem todo investimento é convertido em capital variável. A elevação do nível de investimento é certamente um fator decisivo para a *redução* do nível de desemprego; ela aumenta, por assim dizer, a *propensão a empregar* na medida em que novas lojas, fábricas e filiais são abertas e descentralizam parte da produção para novos fornecedores que empregam mais gente. Mas mesmo sua igualdade com a poupança não garante a utilização completa de toda a população economicamente ativa disposta a trabalhar porque não existe uma relação necessária entre a demanda por trabalho e o volume da população.

E mesmo assumindo que Robinson esteja certa, a igualdade da poupança com a compra de bens de capital é um cenário tão raro como ganhar na loteria, fato amplamente reconhecido por ela. A existência de algum grau de capacidade ociosa é uma realidade quase inafastável das economias de mercado porque mobilizá-la integralmente exige habilidades de coordenação inexistentes em uma economia acéfala como a de mercado. Isso exigiria uma instância planejadora com instrumentos de *big data* alocando *imediatamente* a poupança em novos investimentos sem que disso resultasse instabilidade (inclusive pela realização de matrizes insumo-produto), o que não é nada factível nas economias de mercado capitalistas que funcionam a partir de células autônomas interagindo entre si em um mercado de concorrência imperfeita.

O pleno emprego no capitalismo só pode ocorrer se houver um fino equilíbrio, uma calibração quase perfeita (e não verificável historicamente) entre investimento, poupança, demanda e emprego, instâncias agregadas que estão *separadas* temporal e decisoramente. Essa separação indica a impossibilidade real de alcançar *igualdades* em uma economia mediada pela forma-mercadoria. O nível de demanda deve ser grande o suficiente para elevar

o nível de investimento a tal ponto de precisar utilizar a integralidade da mão de obra disponível que está sempre em constante mutação na medida em que a própria população cresce. Na verdade, para absorver toda a população economicamente ativa, uma economia deve gozar de níveis altíssimos de crescimento econômico de forma continuada por longos períodos, o que contradiz os movimentos cíclicos recessivos e progressivos que operam na estrutura do capital.

Essa é a razão pela qual as entidades globais precisam “considerar atingido o pleno emprego” quando chegamos a certa taxa de desemprego, pois é como se tivéssemos alcançado o “pleno emprego *possível*”, muito embora muita gente ainda esteja desempregada ou subocupada (3% é a taxa de Beveridge). O próprio conceito de desemprego se relaciona à “procura por emprego” durante um certo tempo, quando é evidente que existem inúmeras pessoas desocupadas que desistiram de procurar emprego (por isso seria mais correto falar em taxa de não-emprego), sem falar naquelas pessoas em situação de rua, presas, e etc. Mesmo com esse conceito estatístico de desemprego, é muito rara uma situação continuada de taxa de desemprego de 3%.

A verdade é que a relação entre capitalistas e trabalhadores é mediada pela forma-mercadoria e pela *limitação* de acesso que lhe acompanha. A forma-mercadoria interpõe o intervalo temporal que possibilita *decisões* aos atores econômicos. Por mais que não possa existir capital sem trabalho, a decisão fundamental de investir está nas mãos dos capitalistas. Somente uma alquimia muito fina, quase utópica, levaria a que todos os capitalistas em conjunto contratassem a integralidade das pessoas que desejam trabalhar (ressalvado o desemprego friccional), *incluindo aquelas marginalizadas*. O aspecto *decisório* é importante porque o movimento do capital está ligado, em primeiro lugar, às expectativas criadas pelos atores do sistema. Um ambiente de boas ou más expectativas pode levar investidores a poupar, gastar ou investir. Em resumo, o desemprego existe porque a mediação universal da forma-mercadoria (e a limitação do acesso que lhe acompanha) torna virtualmente impossível a calibração perfeita entre investimento e o mercado de trabalho.

É importante destacar a interposição do *intervalo* porque é ele que abre margem para todo tipo de descompasso em economias capitalistas complexas. Kalecki destacou, mais do que Keynes, a importância decisiva desse intervalo, que chamou de “hiato”: “*As decisões de investir em um dado período de tempo, determinadas por certos fatores que operam durante*

esse mesmo período, seguem-se, com um hiato temporal, investimentos efetivos”⁸⁰. Kalecki demonstrou que a temporalidade da economia é fundamental para seu funcionamento; os lucros são resultado de decisões *passadas* de investimentos ao mesmo tempo em que os investimentos se regem pelas *expectativas em relação ao futuro*, que são naturalmente sujeitas a distúrbios emotivos e erros de previsão. Além disso, a *velocidade* daquilo que Kalecki chamou de “taxa de decisões de investimento” é decisiva para reduzir o hiato e aumentar a rotatividade e o ritmo das metamorfoses do capital (fluxo que levará ao maior crescimento econômico). Mas a estrutura econômica nunca é capaz de eliminar o hiato porque ele é inerente à forma-mercadoria sob dois aspectos: temporal e decisório.

De todo modo, um dos principais méritos da teoria keynesiana foi ter difundido o mecanismo pelo qual o Estado pode fomentar a demanda efetiva a tal ponto de se aproximar realisticamente das fronteiras do pleno emprego. O gasto público pode alavancar a mobilização da capacidade ociosa de modo a calibrar o funcionamento da economia para renovar a espiral de crescimento e gerar expectativas reais de lucro futuro concretamente baseadas no constante aumento da demanda. Porém, exceto se atingir dimensões extremamente grandiosas, os dispêndios públicos, sozinhos, também serão insuficientes para atingir o pleno emprego porque as relações entre as variáveis macroeconômicas não são necessárias nem imediatas; ao contrário, são contraditórias e diferidas. Somente a calibração ótima, quase utópica, entre poupança, investimento, demanda, emprego e população permitirá que o nível de emprego se torne idêntico ou quase idêntico à população que deseja trabalhar.

Agora podemos explicar propriamente como a variação dos ciclos econômicos afeta os níveis de emprego. Nosso caminho seguirá as considerações de Robinson, Keynes e Kalecki somadas às contribuições de Marx. Começamos com um momento escolhido arbitrariamente: a retomada da atividade depois de alguma estagnação ou recessão. A taxa de investimento gradualmente começa a subir, o nível de emprego aumenta assim como a demanda efetiva por bens e serviços. Os lucros passam a aumentar e começa a se criar um ambiente de expectativas mais favorável a novos investimentos. Novos negócios surgem ao lado de novos fornecedores e aumenta também a demanda por trabalhadores autônomos. O ciclo reinicia: a indústria encomenda novos equipamentos, empresas contratam novos funcionários ou abrem novas filiais para aproveitar a expansão da demanda. Mais gente está empregada, mais gente consome, os lucros aumentam e o movimento de expansão se autoalimenta. O problema é

⁸⁰ KALECKI, MICHAL. *Teoria da Dinâmica Econômica*. São Paulo: Editora Abril. Coleção Os Pensadores, 1978, p. 131.

que, no mundo da concorrência, a expansão agregada dos investimentos tende a reduzir a taxa de lucro. Como condensou Robinson:

Durante todo esse tempo, os produtos do investimento estão se acumulando – edifícios, equipamentos, navios, melhorias de terra e bens de capital duráveis de todos os tipos vão entrando em funcionamento, e a competição de cada recém-chegado reduz o nível de lucros que já existem. A expansão no investimento esmorece. A tragédia do investimento é que (a menos que se apliquem estimulantes) não pode nunca permanecer no mesmo nível, pois, se a taxa de investimento em um ano é a mesma que no ano anterior, então, de um modo geral, o nível de emprego e rendas, e, portanto, o nível da procura de bens será o mesmo do segundo ano. Mas, durante todo esse tempo, o capital está se acumulando e, no segundo ano, existe um montante de capital maior disponível para atender à mesma procura de bens e serviços. Em consequência, a taxa de lucro cai, as expectativas para o futuro são obscurecidas pelo declínio nas receitas presentes e, no terceiro ano, o novo investimento se torna menos atraente aos empresários do que no segundo⁸¹.

Como vimos com Marx, a expansão do capital aumenta a proporção do capital constante disponível, tornando-o mais barato e atrativo, fator que proporciona a redução proporcional do capital variável em relação ao constante. Além disso, o ingresso de novos capitalistas aumenta a concorrência e reduz a taxa de lucro. A conjugação desses dois momentos coloca em xeque a continuidade da bonança econômica e as expectativas começam a degingolar. Nesse momento, a preferência pela liquidez aumenta e o ritmo de investimentos começa a sinalizar reduções.

Quando o investimento começa a cair, a bola de neve gira no sentido contrário: as pessoas são demitidas, o consumo agregado se reduz, as expectativas pioram, a propensão a poupar aumenta e a propensão a investir se reduz. A estagnação da atividade econômica dura por algum tempo até que se inicie um movimento significativo para aproveitar as oportunidades ociosas presentes nos momentos de crise. Em algum momento, a redução da demanda empurra para baixo o preço dos fatores de produção: o desemprego é tão alto e/ou os juros estão tão baixos que surgem novas oportunidades de investimentos para aqueles que acumularam capital durante a crise. Dessa forma, as condições para a retomada dos investimentos estão postas e o ciclo se reinicia pelos novos investimentos.

Essa é uma explicação resumida, é claro. Não consideramos os fatores externos (câmbio e comércio exterior) nem as camadas da financeirização mais recentes do Sistema Monetário Internacional. Porém, com ela conseguimos perceber que o desemprego impacta o preço geral da força de trabalho que estimula e desestimula os ciclos econômicos. Ademais, esse mecanismo revela a contradição entre os campos da produção e da realização do mais-

⁸¹ Op. Cit. p. 120.

valor. É que o trabalhador reúne, na mesma pessoa, a condição de trabalhador e consumidor. Como trabalhador, a tendência do capital é pagar o menor salário possível; porém, no lado da realização do produto (da venda), o capital precisa de salários mais altos para fortalecer a demanda agregada. O problema é que cada capitalista deseja reduzir ao máximo os custos com capital variável, o que gera um problema sistêmico de realização da demanda no plano agregado. Ou seja, se os capitalistas seguem a cartilha da redução máxima da parcela do capital variável para otimizar a produção, então haverá um problema de demanda agregada; e se pagam salários acima do mercado ou contratam trabalhadores em excesso, os custos da produção podem aumentar perigosamente. É claro que há formas de amenizar essa contradição, mas ainda assim ela contribui para os desequilíbrios econômicos que sustentam um nível permanente de desemprego.

Para finalizar, podemos adicionar camadas de complexidade a esse esquema. Vamos introduzir apenas duas variáveis adicionais: o nível de preços e a taxa de juros. Com a redução do nível da atividade, a procura por crédito diminui e a taxa de juros tende a cair (embora possa continuar elevada, o que dificulta a retomada do ciclo de crescimento). Do mesmo modo, os preços tendem a reduzir seu ritmo de elevação ou mesmo a decair (deflação). A baixa taxa de juros e o valor reduzido dos fatores de produção criam um ambiente mais propício para novos investimentos produtivos. Esses investimentos então aumentam a empregabilidade e a roda volta a girar em sentido progressivo na medida em que o maior emprego gera maiores salários e maior demanda. Só que a atividade crescente aumenta a demanda por crédito, o que gera pressões para elevar a taxa de juros da mesma forma em que os preços tendem a subir. A elevação da taxa de juros gera pressões negativas para novos investimentos produtivos em detrimento dos investimentos especulativos curto-prazistas, o que desaquece pouco a pouco o ritmo da reprodução ampliada. A taxa de investimento é reduzida e o clima de prosperidade esfria.

E então retornamos ao início: o problema está no fato de que a universalização da forma-mercadoria torna o nível de emprego uma função quase exclusiva do nível de investimento, ou seja, de um conjunto de decisões de unidades produtivas isoladas sem qualquer tipo de coordenação central e que têm como *modos operandi* a necessidade de reduzir o custo da força de trabalho em prol do máximo de produtividade.

O que queremos destacar é que a ondulação da maré econômica aumenta ou diminui o nível de emprego e o preço geral dos salários, mas sempre deixará um tanto de água como condição de funcionamento da própria economia capitalista, que se baseia na forma-

mercadoria e na limitação de acesso que lhe acompanha. Longe de ser uma instância ótima de alocação de recursos, o mercado é repleto de imperfeições e assimetrias que tornam factualmente evidentes a existência de coágulos, bolsões e demais desencaixes entre fatores de produção. O casamento perfeito entre a demanda por trabalho e a população economicamente ativa não é apenas uma improbabilidade que beira à *impossibilidade permanente* porque o próprio movimento do nível de emprego\desemprego impulsiona a maré ondulatória dos ciclos na medida em que influencia no preço do principal fator de produção, o trabalho. Quem quer que queira manejar as variáveis macroeconômicas para atingir o pleno emprego se deparará com uma coleção de cobertores curtos que se acasalam mutuamente de maneira contraditória, fato que pode até surtir resultados positivos, mas jamais eliminará o desemprego, verdadeira condição estrutural do capitalismo.

1.2.3 A hegemonia da forma-mercadoria como causa última do desemprego: o nexo objetivo entre a filosofia e a economia política

Até aqui buscamos demonstrar que as contradições imanentes à estrutura capitalista impedem a igualdade entre a população economicamente ativa (p) que deseja trabalhar e a demanda (d) do capital por força de trabalho ($p = d$ ou $p < d$). O desemprego não é uma patologia estranha ao sistema de livre mercado concorrencial, mas verdadeira inerência de seu funcionamento regular não apenas porque as oscilações do movimento de valorização se estabelecem a partir da oscilação dos preços dos fatores de produção, mas também porque o aumento de produtividade é constantemente acompanhado de forças atrativas e repulsivas do número de trabalhadores empregados nas firmas.

A empiria pode facilmente constatar a persistência do desemprego ao longo do tempo; basta pesquisar as taxas de desemprego de qualquer país capitalista nos últimos cinquenta anos (ou mais) para verificar que as situações de proximidade com o pleno emprego “possível” (3%) são quase inexistentes. Esse procedimento puramente empírico, entretanto, pode apenas *constatar* o fenômeno, sendo insuficiente para *explicá-lo*. Do mesmo modo, as teorias marxistas e keynesianas-kaleckianas em muito auxiliam na compreensão da chaga do desemprego, mas concentram-se em explicar os *mecanismos* pelos quais as forças da estrutura capitalista interagem para produzir sistematicamente exércitos de trabalhadores desempregados. Para além dos *mecanismos*, existe algo relacionado à própria *forma*

específica com que o trabalho aparece neste modo histórico de produção que é fundamental para explicar a permanência intransigente do desemprego. A explicação última para a estruturalidade do fenômeno só pode ser revelada pelo nexos objetivo entre a filosofia e a economia política, pois é aí que reside a relação entre o sentido geral e o sentido econômico histórico e específico do trabalho, ou seja, entre seu sentido geral e a forma como ele se apresenta no capitalismo. Se a perenidade do desemprego é um fenômeno particular do capitalismo, então sua explicação deve residir na forma específica com que o trabalho se universaliza nesta sociedade.

A causa última do desemprego reside na mediação *hegemônica* da forma-mercadoria em relação à força de trabalho. Como foi visto, é da própria essência da forma-mercadoria o estabelecimento de um *intervalo temporal e decisório* que nega a imediatidade do acesso ao objeto desejado. Como o acesso à coisa está mediado pelo pagamento em dinheiro, o comprador tende a comprar o mínimo de que precisa para seu objetivo. Além disso, transformar qualquer coisa em mercadoria significa restringir seu acesso ao invés de universalizá-lo; quando a saúde é mercantilizada, interpõe-se entre o paciente e a cura o pagamento em dinheiro, de modo que somente aqueles que disponham da referida quantia podem acessá-la. Isso vale para a educação, a habitação, a alimentação, a cultura, o lazer, e etc. O trabalho, contudo, tem a especificidade de ser *fator de produção*, o que faz com que ele opere sobre uma contradição essencial: por ser mercadoria, o capitalista precisa pagar para acessar seu valor de uso; porém, por ser fonte fundamental de valor de troca, o capital não pode deixar de pagar por ele, de modo que não pode existir capital sem trabalho (embora o oposto possa existir). Como nada obriga o capital a contratar mais trabalhadores, o nível de emprego é dado em última instância pelo agregado de decisões dos capitalistas individuais, sem qualquer coordenação central, tendo como regularidade geral a contratação mínima para um ganho máximo. O resto da população buscará sustento nas oportunidades que surgirem (no setor de serviços precarizados, na economia de subsistência, nas vendas ambulantes, e etc.), mas sempre restará uma fatia significativa da população sem acesso ao trabalho regular porque entre ele e o contratante se interpõe o obstáculo da mercantilização.

O sistema capitalista insere a força de trabalho nos mecanismos de oferta e demanda de modo que a disponibilidade supranumerária de trabalhadores exerce uma funcionalidade fundamental na própria valorização do capital. Economias planificadas (como as socialistas) ou comunitárias (como a maioria das comunidades indígenas) podem gerenciar a distribuição do trabalho tendo como base a totalidade do tamanho da população; o mesmo não acontece

com a sociedade capitalista, para a qual o percentual da população empregada dependerá dos níveis de investimento que não apenas flutuam ciclicamente como engendram mecanismos contraditórios de atração e repulsa de força de trabalho e estão sujeitas aos humores incontroláveis das expectativas do ambiente econômico.

Portanto, é a hegemonia do trabalho-mercadoria que explica, em termos filosófico-econômicos, a persistência universal do desemprego em economias de mercado. Seria possível objetar uma imaginária situação em que persistiria a universalidade do trabalho-mercadoria, porém o nível de demanda por trabalho seria tão grande a ponto de superar o próprio tamanho da população. Nesse momento, a empiria nos socorre: basta olhar para a realidade para perceber que esta possibilidade não ultrapassa a barreira dos sonhos. É que a universalização da forma-mercadoria não existe por si só, mas *a serviço* do processo de valorização do capital sem que exista uma instância de planejamento de *intelligentsia* central. Por isso, o aspecto da produção individual (o capitalista deseja empregar o mínimo de trabalhadores possível) se choca com o âmbito da realização agregada, que necessita do máximo de demanda possível.

A mediação mercantil desenlaça qualquer vínculo de *necessidade* entre o tamanho da população e as necessidades de valorização do capital ao mesmo tempo em que submete a força de trabalho aos tensionamentos contraditórios da oferta e da demanda. A forma-mercadoria, portanto, é a negação da garantia *universal* de acesso ao trabalho tanto por parte do capitalista como por parte do trabalhador. Queremos aqui destacar a palavra “universal”: a forma-mercadoria, por óbvio, não impede totalmente o acesso, mas ao condicioná-lo ao pagamento em dinheiro termina por deixar de fora uma parcela substantiva da população. A *restrição* ao acesso e a escassez que lhe acompanha são atributos constitutivos da própria forma-mercadoria. O encaixe perfeito entre a demanda por trabalho e a oferta de trabalho – situação que garantiria pleno emprego – acaba nunca existindo porque o mercado concorrencial não é uma instância equilibrista que otimiza a alocação de recursos, mas uma esfera de brutal assimetria de conflitos de classes que utiliza as próprias mazelas do desemprego para os processos de valorização.

Entre as décadas de 1940-1970, os países industriais desfrutaram de níveis próximos do pleno emprego, sem, contudo, atingi-lo de fato. Isso aconteceu por uma série de fatores, dentre as quais se destacam a proeminência da indústria na estrutura produtiva, o dirigismo estatal para a promoção do pleno emprego via estímulos de demanda e a estabilidade de um sistema financeiro regulamentado. O próprio Brasil e as demais economias industrializadas do

sul global também desfrutaram de níveis bastante elevados de emprego⁸². Para o que nos interessa, o que marca este período foi o fato de que os Estados capitalistas tomaram a decisão política fundamental (diante da ameaça do avanço do socialismo) de alcançar pleno emprego a partir da tese keynesiana-kaleckiana de que o gasto público eleva o nível da demanda e aquece a economia de modo a atrair novos investimentos produtivos com reflexo no aumento do nível de emprego. Essa não foi uma mera ilusão: o Estado realmente tem o poder único de, a partir de uma decisão política centralizada (inacessível às firmas capitalistas), elevar suas despesas até a fronteira do pleno emprego possível. Os multiplicadores de demanda elevam as taxas de lucro do capital e a espiral de crescimento torna a fomentar ciclos virtuosos na economia.

Surge então o questionamento: se a atuação do Estado pode criar um ambiente de expectativas favoráveis que aumente inclusive o lucro do capital, por qual razão não existe unanimidade sobre o tema? Por que a ideologia liberal-burguesa não aceita a expansão dos gastos públicos, que tende inclusive a elevar a taxa média de lucro? Essa foi a pergunta que Kalecki se fez em um clássico ensaio denominado “aspectos políticos do pleno emprego”⁸³. Nada garante que o governo atuará eficazmente para promover o pleno emprego apenas porque descobriu a fórmula de como fazê-lo. A questão não é apenas econômica, é também política. A porosidade do Estado o torna suscetível à influência das classes detentoras do poder econômico, que, em situações como esta, se unem ferrenhamente para evitar abalos em seu poder.

O nível dos investimentos depende em grande parte do “estado de confiança”. Não por acaso os “humores” do mercado exercem tanta influência sobre a política econômica; o fato de que o nível de emprego é determinado, em última instância, pelas decisões dos capitalistas lhes concede um poderoso instrumento de controle indireto sobre a política estatal. Como afirma Kalecki:

Tudo que possa abalar o estado de confiança deve ser cuidadosamente evitado, porque causaria uma crise econômica. Mas, uma vez que o Governo aprenda o truque de aumentar o emprego por meio de suas próprias despesas, esse poderoso mecanismo de controle perde sua eficácia. Daí que os déficits orçamentários necessários para efetuar a intervenção governamental passam a ser encarados como perigosos. A função social da doutrina da ‘finança sadia’ é fazer com que o nível de emprego dependa do ‘estado de confiança’⁸⁴.

⁸² Para o caso do Brasil, ver POCHMANN, MÁRCIO. *O Emprego no Desenvolvimento da Nação*. São Paulo: Boitempo, 2008.

⁸³ KALECKI, MICHAL. *Aspectos Políticos do Pleno Emprego*. In. *Crescimento e ciclo das economias capitalistas*. São Paulo: Editora Hucitec, 1977.

⁸⁴ Idem, p. 55.

Kalecki conclui que o perigo verdadeiro do pleno emprego reside no fato de que a demissão deixaria de exercer sua *função disciplinar*: “os líderes empresariais apreciam mais a ‘disciplina nas fábricas’ do que seus lucros. Seu instinto de classe lhes diz que, do seu ponto de vista, um pleno emprego durável é insano, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista normal”⁸⁵. O desemprego é uma das principais razões das assimetrias entre as classes burguesas e trabalhadoras. O desemprego não é fundamental apenas para a valorização do capital privado, mas também para a manutenção de sua posição hierarquicamente superior tanto do ponto de vista simbólico (prestígio social) quanto do ponto de vista material.

Por isso, começam a se formar blocos de poder que arquitetam argumentos de demonização do Estado, que passa a ser visto como o principal adversário nos espaços de lucro disponíveis ao capital. Surgem retóricas como “o Estado é naturalmente ineficiente e corrupto”; o gasto excessivo vai “falir” o Estado, a inflação vai destruir o país, o Estado vai roubar os investimentos da área privada, e etc. A retórica neoliberal argumenta que o Estado deve cortar seus gastos e receitas tributárias para incentivar investimentos do setor privado, este sim o verdadeiro motor da economia. A questão é que nada assegura que a redução das despesas e receitas públicas será acompanhada de maior investimento privado e nem que esse investimento, caso ocorra, será revertido integralmente na contratação de trabalhadores (se não houver perspectiva de aumento da demanda, o entesouramento ou o investimento especulativo curto-prazista se tornam alternativas mais viáveis do que o investimento produtivo). A busca do pleno emprego não se encontra nas listas de prioridades efetivas dos neoliberais (muito embora seja atraente para fins eleitorais), que mais cedo ou mais tarde acabam vencendo as eleições e passam a tratar o nível de emprego como objetivo secundário e subordinado ao controle inflacionário.

Há ainda mais três objeções a se considerar a respeito da estratégia keynesiana-kaleckiana para atingir o pleno emprego. A primeira é que mesmo a estratégia dos gastos públicos não está imune às forças repulsivas e atrativas do nível de emprego. Isso significa que o crescimento da demanda pode também ser atendido pelo aumento da produtividade do trabalho, seja pela expansão do capital constante, seja pelo aumento da intensidade do trabalho. Esta é, inclusive, a estratégia preferida do capital, exceto se o preço dos salários for muito baixo (e para tanto, quanto maior o exército de desempregados, menor o preço médio

⁸⁵ Idem, p. 56.

relativo do trabalho). É por isso que mesmo durante as décadas de 1950-70 as taxas de desemprego estiveram baixas para o padrão de acumulação anterior, mas ainda assim resistiam a permanecer prolongadamente na taxa de 3% na qual “se considera” atingido o pleno emprego.

A segunda decorre do próprio movimento dos ciclos econômicos, cujo movimento ondulatório continua exercendo influência mesmo diante do expansionismo fiscal do Estado. Como consequência, os níveis de emprego continuam oscilando ao redor do ciclo econômico, ainda que o esforço fiscal possa atenuar as flutuações cíclicas. Essa foi uma das razões que levou Minsky a desconfiar que a estratégia de expandir a demanda agregada via gastos públicos não seria suficiente para garantir pleno emprego.

A terceira é que o mundo não é mais o mesmo da “era de ouro” do capitalismo. A partir da década de 1970, com as crises do petróleo e o colapso de Bretton-Woods, o sistema financeiro que antes era regulamentado passou por um brutal processo de desregulamentação ao mesmo tempo em que as políticas de câmbio flutuante substituíram o sistema de taxas fixas de câmbio. A estrutura financeira, antes direcionada para investimentos produtivos, passou a apresentar um perfil altamente especulativo e curto-prazista, com altas taxas de alavancagem, muitas vezes em países estrangeiros e paraísos fiscais. Como afirma John Eatwell:

Os mercados financeiros estão hoje dominados por fluxos de curto prazo que buscam lucrar com alterações em preços de ativos – em outras palavras, com a especulação. O aumento na escala da especulação, em relação a outras transações, tem sido particularmente marcante nos mercados cambiais ao longo dos últimos 20 anos. Estima-se que, em 1971, um pouco antes da quebra do sistema de taxas fixas de câmbio de Bretton-Woods, cerca de 90% de todas as transações cambiais correspondiam a financiamento de comércio e de investimento de longo prazo, enquanto somente 10% eram especulativos. Hoje em dia, estes percentuais foram revertidos, com mais de 90% das transações sendo especulativas. Agora, os fluxos especulativos diários regularmente superam as reservas cambiais de todos os governos do G7⁸⁶.

Desse modo, a combinação entre elevação da demanda, elevação de investimentos produtivos e elevação dos níveis de emprego que observávamos até os anos 1970 sofreu grandes modificações. A explicação para a reversão dessa relação de causalidade é complexa, mas aqui queremos destacar o papel que a desregulamentação das finanças operou para a proliferação de oportunidades bastante lucrativas por cima de uma estrutura especulativa e

⁸⁶ EATWELL, JOHN. *Desemprego em escala mundial*. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 5, n. 1, p. 25–43, 2016.

curto-prazista que reduz a injeção de dinheiro na economia real. A propensão para realizar investimentos produtivos cede espaço para a propensão a *especular*. Isso pode não ser tão significativo para o grande capital (cujos níveis de lucro geralmente permanecem acima da taxa de juros), mas é decisivo para pequenas e médias empresas (incluindo empreendedores individuais), justamente aquelas que empregam a maior quantidade de pessoas.

Eatwell concluiu que os altos níveis de crescimento com baixo desemprego e baixa inflação dos anos 1950-70 foram proporcionados pela combinação entre estabilidade financeira e crescimento da demanda promovido pelo dirigismo estatal. No sistema de Bretton-Woods havia pouco espaço para especulação na medida em que o valor das moedas se movia dentro de bandas cambiais estreitas. Com a abolição dos controles cambiais, a política monetária se voltou basicamente para o controle da taxa de juros de curto prazo: “*a facilidade de movimento de dinheiro entre moedas nacionais distintas, em conjunto com a facilidade para se efetuar empréstimos com propósitos de especulação, implica a presença de somas vultuosas que podem se deslocar através do câmbio*”⁸⁷. Como a globalização dos mercados financeiros induz concorrências internacionais entre taxas de juros domésticas, a instabilidade dessas taxas e sua tendência de alta nos países de capitalismo dependente é especialmente nociva para as pequenas e médias empresas, justamente aquelas que mais empregam.

Desse modo, mesmo as políticas de aquecimento da economia via dirigismo estatal são insuficientes para promover pleno emprego porque não conseguem garantir o ajuste do heterogêneo mercado de trabalho com a demanda por força de trabalho de modo a garantir emprego regular a todas as pessoas que desejam trabalhar. As elaborações teóricas de Marx, Keynes, Kaleci e Minsky explicam os mecanismos que geram desemprego involuntário como resultado crônico das economias de livre mercado, mas outra explicação, de cunho mais filosófico, pode ser extraída da relação entre a força hegemônica da forma-mercadoria do trabalho e as características constitutivas dessa forma, como a restrição de acesso e a escassez.

1.2.4 Desemprego estruturante: assimetria nas relações de classe, o medo disciplinar da demissão e a representação heróica do patrão

Toda variável fundamental de um sistema é, ao mesmo tempo, determinante e

⁸⁷ Idem.

determinada. Dizer que o desemprego é estrutural não significa apenas que ele decorre do movimento ordinariamente contraditório da estrutura econômica, mas que também ele próprio *estrutura* as relações econômicas e políticas do sistema. Portanto, é também *estruturante*.

A primeira razão pela qual o desemprego é estruturante já foi exposta antes. O nível de desemprego é uma peça fundamental para a ondulação do ciclo econômico na medida em que as flutuações oscilam ao redor do preço da força de trabalho e da elasticidade da demanda, duas variáveis que dependem em larga medida do nível de emprego e renda. Dessa forma, a oscilação dos níveis de desemprego tem um impacto fundamental no movimento dos ciclos de investimento, que retroagem sobre os próprios níveis de desemprego.

A segunda razão reside nas assimetrias que a existência permanente do desemprego provoca nas relações de poder entre capital e trabalho. A permanência constante do desemprego transfere o fator decisório da contratação de força de trabalho para as mãos dos capitalistas. Em situações de pleno emprego, o capitalista que deseja expandir sua produção não tem escolha a não ser oferecer salários maiores para atrair outros trabalhadores já empregados; o desemprego, por outro lado, transfere o poder de barganha para as mãos dos capitalistas de modo a pressionar os salários para baixo e a intensidade do trabalho para cima. O excedente constante da força de trabalho fornece ao capital a confortável posição de ter sempre um enorme campo de *alternativas* à sua disposição. No modo de produção capitalista, o trabalho é indispensável para o capital tanto quanto o capital é indispensável para o trabalho, mas a permanência constante de uma massa supranumerária de trabalhadores concede uma vantagem fundamental à burguesia nesse confronto: o capital aparece como sujeito e o trabalhador aparece como coisa. O trabalhador se depara com o fato de que sua própria sobrevivência depende do salário proporcionado pelo trabalho-mercadoria, ao passo que o capital não depende daquele trabalhador específico, pois tem à sua disposição um cardápio de escolhas. A população supranumerária será uma reserva insaturável enquanto a forma do trabalho-mercadoria for a forma por excelência de organização social do trabalho.

A classe trabalhadora começa a ganhar força na medida em que se organiza coletivamente. O próprio conceito de “classe” transcende a individualidade a partir daquilo que, no primeiro capítulo, indicamos como o aspecto *comum* da produção: o trabalho. O trabalho não une apenas os trabalhadores de uma célula econômica ao redor de um projeto produtivo, ele unifica classes inteiras ao redor do trabalho. Os trabalhadores individuais podem ter as mais distintas características e objetivos, mas todos eles têm em *comum* o fato de que têm em suas mãos a potência superadora do trabalho que produz tudo no mundo. É por

isso que o capital também se organiza no plano institucional e midiático-ideológico para fragmentar as organizações coletivas e barrar os avanços que beneficiam à classe trabalhadora.

O desemprego estrutura as relações políticas e econômicas dos embates entre as classes de modo fortemente assimétrico. A força organizativa da classe trabalhadora tende a se elevar quando os níveis de desemprego diminuem; porém, a mera *existência* do desemprego como fenômeno permanente mantém o desequilíbrio na correlação de forças.

A constância do desemprego como fenômeno social atrai outro aliado poderoso para o capital: a demissão, que significa ausência de renda, que significa literalmente miséria e morte. Como o desemprego é a representação da exclusão na sociedade das mercadorias, os trabalhadores carregam consigo constantemente uma espada de Dâmocles sobre sua cabeça. É claro que a aparência jurídica contratual concede ao trabalhador a “liberdade” de se demitir, pois as relações precisam ter a aparência bilateral de um contrato. Mas a demissão só aparece como possibilidade real aos trabalhadores qualificados que recebem bons salários ou àqueles que têm outras propostas de trabalho, pois nenhum trabalhador é livre para permanecer sem trabalhar por períodos minimamente longos.

A falsa áurea da liberdade vale apenas para um lado da relação. O capitalista tem liberdade real de não contratar ninguém em particular na medida em que dispõe efetivamente de um vasto cardápio de trabalhadores. No momento em que a forma-propriedade cercou os fatores de produção e restringiu seu acesso pela forma-mercadoria, aos trabalhadores restou apenas a propriedade da sua força de trabalho, que não vale de nada a não ser que seja contratada. Para tanto, o trabalhador individual tem que conquistar a obrigação de trabalhar numa concorrência entre seus próprios pares desempregados. O que para os capitalistas aparece como liberdade de escolha, aos trabalhadores aparece como obrigação.

As assimetrias de poder não residem apenas no aspecto material-decisório, mas transbordam para o campo das representações ideológicas. A universalidade da forma-mercadoria retira do campo da liberdade a decisão sobre conseguir ou não um emprego. Com isso, o que Marcuse chamou de “caráter penoso do trabalho”⁸⁸ aparece como dádiva. O patrão bondoso ofereceu uma *oportunidade* de trabalho, mas pode retirá-la a qualquer momento. É o que Ricardo Antunes bem chamou de “privilégio da servidão”⁸⁹: a alternativa do desemprego

⁸⁸ MARCUSE, HEBERT. Op. Cit. p. 18.

⁸⁹ ANTUNES, RICARDO. *O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. 2ª. Ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

cobre o trabalho precarizado com o véu do privilégio, da benção, da Providência divina. Para parafrasear Maya Angelou, o pássaro canta na gaiola⁹⁰ porque o trabalho precarizado com baixos salários, alta intensidade e pouca seguridade é a alternativa à fome. Ele canta porque a alternativa ao trabalho explorado é ainda pior. Essa narrativa muito comum oculta o verdadeiro *télos* da produção – o lucro – e forma ideologicamente a figura do patrão-herói, aquele ser benevolente que “concede a oportunidade” do emprego aos seus trabalhadores e que não pode fechar as portas porque “muitas pessoas dependem dele”.

O simbolismo do salvador-herói alimenta a narrativa burguesa: é o empresário que “gera emprego”, é ele que “movimenta a economia”, é ele que paga imposto, é ele que “carrega o país nas costas”. Contudo, essa é sempre uma visão unilateral: tanto quanto o capitalista gera emprego o trabalho gera o lucro que justifica a existência da empresa. Como vimos, o trabalho tem precedência ontológica em relação ao capital; o trabalho pode ser organizado sem o capital, mas o capital depende necessariamente da exploração do trabalho. A grande potência de desenvolvimento não provém do capital, mas do trabalho, a atividade central do ser humano que produz tudo no mundo. A narrativa burguesa, contudo, inverte essa relação de importância e o protagonismo real do trabalho dá lugar à pomposa figura do capitalista.

Do ponto de vista individual, o desemprego modela na identidade subjetiva a exclusão da sociedade da mercadoria e tudo o que isso representa do ponto de vista material e psicológico. Não apenas ser privado dos desejos obscuros dos bens materiais, não apenas o querer e não poder ter coisas básicas, mas também a dificuldade de lidar com o sentimento de ser um “imprestável”. À medida que o tempo passa e o desemprego persiste, o sofrimento se transforma em desespero. As consequências dessa degradação são variadas e imprevisíveis, mas geralmente anunciam tragédias.

Portanto, o desemprego estrutura ele próprio as relações sociais porque é um fator decisivo nas assimetrias de classe. O fantasma do desemprego paira constantemente sobre a classe trabalhadora e subjetiva a construção da identidade pessoal em torno da *ausência de alternativas*: ou consegue um comprador para sua força de trabalho ou verá de perto a penúria do desemprego.

Ao longo de séculos, a ideologia liberal dominante tratou de naturalizar o trabalho-mercadoria de tal modo que a persistência do desemprego é aceita como efeito colateral

⁹⁰ ANGELOU, MAYA. *Eu Sei Por que o Pássaro Canta na Gaiola*. Bauru: Astral Cultural, 2018.

lamentado, porém necessário, contra o qual muito pouco se pode fazer. O problema da pobreza camufla o problema do desemprego de tal modo que as soluções pensadas se voltam sempre para o combate à pobreza através de políticas assistenciais de transferência de renda. Por mais importantes que sejam, essas medidas não quebram o totalitarismo da mercadoria. É hora de pensar em alternativas, de utilizar a imaginação para construir vetores de ação estatal que estejam realmente comprometidos com a eliminação do desemprego.

1.2.5 O direito e a face dialeticamente negativa da mercadoria: o direito ao trabalho e o Programa Estado-Empregador de Última Instância

Em seu aclamado romance *Tempos Difíceis*⁹¹, Charles Dickens nos conta a história de uma instituição de ensino voltada exclusivamente para os “fatos”. “*Ora, eis o que eu quero: Fatos. Ensinem a estes meninos e meninas os Fatos e nada além dos Fatos. Na vida, precisamos somente dos Fatos. Não plantem mais nada, erradiquem todo o resto*”. Livros de história não são bem-vindos; os alunos devem “*descartar a palavra Imaginação*” e recusar as incursões desta ladra. Quando algum aluno pratica alguma peraltice, o diretor logo se questiona: “*Será que, apesar de todas as precauções, algum livro inútil de história veio parar aqui?*”. Tal como a escola de Dickens, o totalitarismo da mercadoria naturaliza o funcionamento regular da estrutura econômica e descarta de antemão quaisquer “atentados à imaginação” por parte daqueles que, diante da miséria de milhões de pessoas, buscam construir alternativas que questionam a própria estrutura. Deste ponto de vista, a ideologia dominante é fundamentalmente conservadora: pode lamentar a pobreza, mas acredita que quaisquer mudanças estruturais drásticas estarão fadadas ao fracasso.

A partir do momento em que a forma-mercadoria se universalizou a ponto de fagocitar os próprios fatores de produção, a dialética da mercadoria entrou em ação para excluir de milhões de pessoas o acesso à terra e ao trabalho. Entre o trabalhador e o trabalho se interpõe o intervalo da mercadoria que transfere para o capitalista a decisão de contratar, sempre tendo em vista os imperativos de mínima alocação em capital variável para o máximo de capital constante. Quando o trabalho se estrutura socialmente a partir da forma-mercadoria, o desemprego torna-se um fato social decorrente da própria limitação de acesso que constitui a forma-mercadoria.

⁹¹ DICKENS, CHARLES. *Tempos Difíceis*. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

O Programa Estado-Empregador de Última Instância pretende subverter um ponto essencial da estrutura econômica capitalista sobre o qual não é permitido imaginar alternativas: a *hegemonia* do trabalho-mercadoria. O objetivo não é *eliminar* a forma mercantil do trabalho, mas erguer ao seu lado um amplo programa *complementar* para aqueles que não consigam vagas no mercado de trabalho. Para tanto, sem excluir o mercado de trabalho, mas reduzindo seu âmbito de incidência, o programa passa a *efetivar* um direito que nunca foi capaz de sair do papel: o direito *ao* trabalho. Sobre esse ponto de vista, a pretensão juridicamente garantida do direito representa a face dialeticamente negativa da mercadoria, pois *garante* o objeto cujo acesso é negado por qualquer razão. O Programa Estado-Empregador de Última Instância é, portanto, a negação da onipresença do trabalho-mercadoria. Mas toda negação dialética é determinada por um conteúdo positivo, um novo conceito mais elevado que surge objetivamente a partir da interação entre o negativo e sua negação (ou seja, a negação da negação do acesso). Até hoje, o *direito ao trabalho* não passou de um aspecto decorativo dos diversos diplomas legais que lhe consagraram. O Programa Estado-Empregador de Última Instância é a negação da negação do acesso ao trabalho a partir de uma nova forma de concebê-lo em termos juridicamente garantidos. O Programa garante, dessa forma, a unidade contraditória, a coexistência entre a forma-mercadoria do trabalho e seu oposto, o direito ao trabalho. A onipresença da forma-mercadoria do trabalho perde espaço para que o direito ao trabalho possa, enfim, passar a ter força normativa concreta.

O desemprego é a negação deliberada da potência de desenvolvimento do trabalho. A estrutura capitalista tanto orienta para seus desígnios a potência do trabalho de que precisa como descarta *funcionalmente* aquela que não precisa. A reserva insaturável de trabalhadores desempenha um importante papel econômico e político na valorização do capital. O desemprego não é apenas poder-ser neutralizado, é poder-ser imobilizado *em função* dos ciclos de valorização do capital. Ao mesmo tempo em que o desemprego é sinônimo de desperdício de força social útil para a satisfação de carências coletivas, a universalidade do trabalho-mercadoria prende a população supranumerária ao capital “*mais firmemente do que as correntes de Hefesto prendiam Prometeu ao rochedo*”⁹², como disse Marx. Como a mercadoria se tornou a forma hegemônica e quase onipresente de mediação econômica, a pessoa desempregada não tem opção a não ser deixar-se mediar pela forma-mercadoria na obtenção de um emprego, pois a “alternativa” à sua disposição é a fome, a miséria e a pobreza.

⁹² MARX, KARL. *O Capital*, Livro I. Op. Cit, p. 721.

O desemprego, portanto, engendra um duplo processo de negação: do ponto de vista social-coletivo, o desemprego representa o desperdício *deliberado* da potência de desenvolvimento social. Quando falamos em “desperdício”, é claro, não nos referimos ao ponto de vista do capital, para quem o exército de desempregados é extremamente útil; referimo-nos ao ponto de vista da totalidade da sociedade, da *generidade em si*. São milhões de braços e mentes que poderiam estar desempenhando atividades úteis para a sociedade. O desemprego é a neutralização do poder-ser, é a evanescência da força social do trabalho que permanece adormecida em estado latente.

A segunda negação é individual. O desemprego leva inevitavelmente à pobreza, que é, por sua vez, a serpente constritora da liberdade humana na sociedade das mercadorias. Amartya Sen se referiu à pobreza como “privação de capacidades”⁹³. Desse ponto de vista, a luta contra a pobreza é a luta pela liberdade de desenvolvimento das capacidades humanas que são sistematicamente restringidas pela mediação mercantil. A luta contra o desemprego, contudo, vai além da luta contra a pobreza, que poderia ser travada no campo das políticas assistenciais de distribuição de renda (com programas como a renda básica de cidadania, por exemplo). O trabalho é um fator tão importante na construção da identidade do sujeito moderno que o desemprego produz efeitos devastadores para a própria *psique* do indivíduo. Afinal, se a *inclusão* na sociedade capitalista depende da transformação do ser humano em mercador da própria força de trabalho – afinal, o totalitarismo da mercadoria não permite vidas alheias ao mercado – estar desempregado é estar *excluído* da sociedade e dos sonhos alimentados pela publicidade. Existem inúmeros estudos associando o desemprego à perda de motivação e da autoestima, à depressão, à perturbação das relações familiares e outros efeitos nocivos que decorrem da negação da percepção de utilidade.

Porém, é importante deixar claro que o desemprego *não* é um fenômeno individual porque suas causas não estão ligadas a algum demérito dos desempregados. Também não é um evento *institucional* porque não decorre da natureza inclusiva ou exclusiva das instituições nacionais (como afirmam equivocadamente Acemoglu e Robinson⁹⁴); muito menos é culpa dos “governantes corruptos” que “assaltam a república” ou da alta taxa de reprodução entre as pessoas pobres (como gostam de argumentar os reacionários neomalthusianos). Trata-se de um fenômeno inerente, intrínseco ao funcionamento regular da estrutura econômica mercantil-capitalista baseada sobre a universalidade da forma-mercadoria.

⁹³ SEN, AMARTYA. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

⁹⁴ ACEMOGLU, DARON; ROBINSON, JAMES. *Por que as Nações Fracassam: origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

A heterodoxia keynesiana (e pós-keynesiana) levou bastante a sério a ideia de transformar a *busca* pelo pleno emprego como fim precípua do Estado. Mas ainda se tratava de uma busca pelo pleno emprego sobre as próprias bases do funcionamento do mercado. Suas receitas, contudo, restringiram-se ao papel dos gastos públicos como suplementação dos gastos privados quando as poupanças desejadas superassem os investimentos programados. É como se os programadores manejassem uma série de variáveis econômicas para garantir crescimento econômico e que esse crescimento seria responsável pelo aumento de investimentos que garantiriam, por sua vez, aumento do nível de emprego. Para Keynes, o desemprego é um problema de insuficiência de demanda para o qual o Estado teria um papel ativo e complementar. Ele afirmou que o desemprego poderia desaparecer até mesmo se o Tesouro enchesse garrafas usadas com papel-moeda e as enterrasse em uma mina de carvão abandonada coberta com o lixo da cidade para que a iniciativa privada explorasse essa “atividade”⁹⁵. Entretanto, por mais que o gasto público seja fundamental para suplementar a deficiência de demanda, não existe nenhum número mágico que determine a identidade entre um certo nível de demanda e o pleno emprego; não há métrica nem meta que garanta que os gastos públicos neste patamar eliminarão o desemprego, e a prática demonstra que eles não garantem. Afinal, a demanda pública suplementar pode ser suprida com aumento da produtividade do trabalho, seja pela elevação da sua intensidade, seja pela introdução de novas organizações e máquinas poupadoras de mão de obra. Além disso, a heterogeneidade do mercado de trabalho pode gerar pressões de demanda por trabalho em uns setores enquanto outros permanecem ociosos e/ou indesejáveis para o capital. Como vimos, não existe relação de adequação automática entre elevação do nível de investimento, elevação do nível de emprego e o tamanho da população que deseja trabalhar. A estratégia keynesiana é importante para elevar os níveis de emprego durante as fases descendentes do ciclo econômico, mas dificilmente eliminaria o desemprego de forma permanente. Quem quer que deseje erradicar o desemprego recorrendo à manipulação das variáveis macroeconômicas se deparará com o amargo fato de que o trabalho continuará sendo uma mercadoria regida por forças atrativas e repulsivas que determinam a manutenção de níveis maiores ou menores, porém sempre presentes, de desempregados. O Estado é o único agente econômico cuja vontade política pode promover um amplo programa de geração de empregos diretos em atividades socialmente úteis de modo a gerar ganhos para a sociedade e para os desempregados.

O Programa Estado-Empregador de Última Instância (PEEUI) é a única forma de

⁹⁵ KEYNES, JONH MAYNARD. *Teoria geral*, Op. Cit., p. 111.

eliminar o desemprego de forma permanente porque escapa dos mecanismos do mercado e cria uma alternativa à forma-mercadoria do trabalho. As receitas keynesianas não conseguem fugir das variáveis fundamentais da macroeconomia e se restringem a manipulá-las politicamente. Elas apenas turbinam algumas variáveis (a demanda e o investimento) e acreditam que os mecanismos do livre mercado concorrencial farão o resto na alocação de recursos. O PEEUI, ao contrário, elimina a intermediação do mercado e garante emprego diretamente até o ponto que desejar. O nível de emprego deixa de ser propriamente uma “variável” econômica e passa a ser uma constante. A verdadeira variável passa a ser a taxa de ocupação de pessoas *fora* do PEEUI. Além dos possíveis benefícios macroeconômicos de uma medida como esta (que veremos nos próximos capítulos), o programa mobiliza o potencial transformador do trabalho para atividades socialmente úteis ao mesmo tempo em que garante sustento mínimo a milhões de pessoas e abala as fundações das assimetrias de classe entre capital e trabalho na medida em que reduz amplamente o aspecto disciplinar da demissão.

O PPEUI não é apenas mais uma alternativa à disposição daqueles que desejam levar a promessa de pleno emprego a sério; na verdade, é a *única* opção para as sociedades capitalistas. Se o desemprego permanente é consequência *necessária* do trabalho-mercadoria, o pleno emprego permanente só pode ser obtido a partir de uma grande vontade política que ataque a raiz do problema e negue esta forma pela concretização do seu oposto. O PPEUI deve negar a forma-mercadoria do trabalho e construir sobre suas bases o sentido verdadeiro do direito *ao* trabalho para além da mera ornamentação constitucional. O desemprego não é natural e pode ser eliminado pela vontade política estatal sem que os demônios invocados pelos liberais (em especial, a inflação e o endividamento estatal) descontrem a economia capitalista.

2. CRÍTICA DA CRÍTICA ORTODOXA: ENFRENTANDO ARGUMENTOS CONTRÁRIOS AO PROGRAMA ESTADO-EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA

“A crença conservadora de que existe alguma lei da natureza que impede as pessoas de conseguir emprego, de que é ‘imprudente’ empregar pessoas e financeiramente ‘saudável’ manter um décimo da população na ociosidade por um período indefinido é totalmente inverossímil – o tipo de coisa em que nenhum homem poderia acreditar se não tivesse a cabeça entulhada de ideias insensatas durante anos e anos. (...) Colocar os desempregados para trabalhar em tarefas úteis terá as consequências que parece que deveria ter, ou seja, aumentar a riqueza nacional; e a noção de que, por tortuosas razões, vamos nos arruinar financeiramente se usarmos esses meios para aumentar nosso bem-estar é o que parece ser – um fantasma” – Jonh Maynard Keynes (Citado por L. Randall Wray em p. 13).

Um Programa Estado-Empregador de Última Instância não apresenta grandes mistérios em sua formulação teórica: trata-se de um grande programa estatal que ofereça emprego remunerado a todos e todas aqueles e aquelas que, em idade legal, desejem trabalhar em atividades socialmente úteis delimitadas pelo Estado. Existem também versões parciais do programa, que criam vagas de emprego para certo número de pessoas ou estabelecem requisitos para a obtenção subjetivos para a obtenção do emprego. Nesses casos, o desemprego permanece, porém bastante reduzido.

É fácil antecipar a histeria generalizada que se instaurará no mainstream econômico e jornalístico. Afinal, os avanços institucionais obtidos pela classe trabalhadora costumam ser acompanhados de anunciações apocalípticas. Quem não se recorda da famosa capa do jornal O Globo de 1962 que estampava a mensagem "*Considerado desastroso para o País um 13º mês de salário*"?

O presente capítulo tem por objetivo apresentar um panorama geral do pensamento econômico ortodoxo para fornecer um vislumbre das objeções que serão formuladas. Posteriormente, buscar-se-á demonstrar que muitas das objeções apresentadas a um Programa de Garantia de Emprego de Última Instância não passam de um fantasma, como afirmou Keynes na citação acima. Entretanto, a implementação de um PEEUI em um país de capitalismo dependente como o Brasil tampouco é uma tarefa trivial e exige todo cuidado dos programadores.

2.1 Panorama geral do pensamento econômico ortodoxo sobre a relação entre política fiscal, desemprego e inflação.

2.1.1 A relação entre inflação e desemprego: a NAIRU e a taxa “natural” de desemprego.

De forma geral, o pensamento econômico hegemônico acredita que existe um limite a partir do qual não é possível reduzir o desemprego sem disparar a inflação. Os economistas chamam essa “linha demarcatória” de NAIRU, acrônimo para *non-accelerating inflation rate of unemployment* (taxa de desemprego que não acelera a inflação). Em breve resumo, significa que qualquer pretensão de reduzir o desemprego abaixo da NAIRU provocará aceleração inflacionária. É fácil antecipar que essa será uma objeção apresentada pelo pensamento econômico ortodoxo a qualquer Programa de Garantia de Emprego.

A NAIRU é decorrência da chamada Curva de Phillips aceleracionista (no modelo Friedman-Phelps). Milton Friedman defendeu a existência de um “desemprego natural”, ou seja, deveríamos pensar que estamos em situação de pleno emprego quando o nível de desemprego não provocasse aceleração inflacionária (ou seja, não modifica a taxa da inflação: a NAIRU), embora muitas pessoas, na prática, permaneçam desempregadas (um conceito um tanto estranho de pleno emprego). Apenas para dar um exemplo, os “especialistas” acreditam que a taxa natural de desemprego brasileira oscila entre 7 e 8% e qualquer redução do desemprego abaixo dessa linha desacompanhada de mudanças na produtividade do trabalho aceleraria a inflação. Admitir que a redução do desemprego não é algo bom para a economia pode não soar muito popular, mas é precisamente isso que o pensamento ortodoxo costuma defender.

A ciência econômica tradicional não tem nenhum pudor em nomear essa taxa não inflacionária de desemprego como taxa “natural” de desemprego. Qualquer livro didático de macroeconomia terá um capítulo dedicado ao estudo do tema. O capítulo 8 do livro de Olivier Blanchard, por exemplo, se intitula “A taxa natural de desemprego e a curva de Phillips”⁹⁶. O adjetivo “natural” é particularmente sugestivo de uma forma de pensamento que naturalizou o desemprego por não conseguir pensar além dos mecanismos de livre-mercado para resolver problemas sociais.

Por trás do argumento macroeconômico da Curva de Phillips está uma evidência

⁹⁶ BLANCHARD, OLIVIER. *Macroeconomia*. 5ª Edição. São Paulo: Ed. Pearson. 2011, p. 147.

encontrada nos anos 1950 de que a taxa de inflação e a taxa de desemprego se relacionam de forma inversa. Entretanto, como afirma André Lara Resende, “*desde os anos 1990, a relação inversa entre inflação e desemprego praticamente desapareceu, mas permaneceu intocada no repertório da macroeconomia convencional.*”⁹⁷.

Stephanie Kelton resume bem o panorama geral do pensamento ortodoxo e demonstra que não faltam exemplos históricos em que o desemprego caiu para baixo da sua suposta “taxa natural” e mesmo assim a inflação não disparou:

O Fed assina embaixo a ideia de que, se induzir gastos em excesso, o mercado de trabalho ficará muito aquecido e o desemprego cairá abaixo de sua taxa ‘natural’, fazendo com que a inflação acelere. Isso é exatamente o que o economista conservador Marvin Goodfriend tinha em mente quando alertou que, caso o Fed permitisse que a taxa de desemprego caísse abaixo de 7%, isso ‘dispararia uma taxa de inflação crescente nos próximos anos, o que seria no mínimo desastroso para a economia’. Mas Goodfriend estava errado. Três anos depois, o desemprego havia caído para 5%, mas a inflação estava mais baixa do que no momento em que ele havia feito sua previsão inicial. (...) Os economistas têm um nome para isso. Eles chamam de NAIRU. (...) Depois da crise de 2008, o Fed derrubou a taxa de juros para zero e deixou-a ali. A taxa de desemprego caiu de um pico de 10%, em outubro de 2009, para 5%, no final de 2015. (...) Em Dezembro de 2015, o Fed elevou os juros para 0.25%, apesar da inflação continuar abaixo de seu alvo de 2%. Ao longo dos 3 anos seguintes, o Fed subiu sua taxa básica de juros mais 8 vezes, ainda que permitisse inferior à meta de inflação. Alguns indivíduos os criticaram por aumentar as taxas quando claramente não se esperava que a inflação crescesse. Mas o Fed justificava que tais aumentos trariam a taxa de desemprego de volta às suas estimativas da NAIRU e manteriam a inflação sob controle de forma preventiva. Embora o Fed estivesse tentando apaziguar a situação, o desemprego continuou a cair ainda mais além das estimativas e a inflação não acelerou. De acordo com o quadro da NAIRU, isso não deveria acontecer. A despeito da aparente desconexão entre baixo desemprego e inflação, o Fed continua comprometido com o conceito de NAIRU. E de tal forma que, em Julho de 2019, o presidente do Fed, Jerome Powell, testemunhou em uma audiência perante o Comitê de Serviços Financeiros da Câmara, dizendo que ‘precisamos do conceito de uma taxa natural de desemprego’. Ele continuou: ‘Precisamos ter alguma noção sobre o desemprego ser algo, baixo **ou apenas o certo**’. (...) É nessa fé subjacente na ideia de que existe uma restrição incontornável no potencial de emprego da economia que levou o Fed a sistematicamente subestimar até onde a taxa de desemprego poderia cair com segurança. (...) Longe de ser uma ciência exata, o princípio orientador central da abordagem do Fed é melhor descrito como fé. Fé de que, em quaisquer que sejam as outras incertezas existentes, a inflação excessiva é sempre, e em qualquer lugar, uma ameaça maior ao nosso bem-estar coletivo do que o desemprego em excesso (grifo nosso)⁹⁸.

Como veremos na próxima seção, a partir das décadas de 1980 e 1990, com a ascensão da hegemonia neoliberal, a estabilidade de preços passou a ser prioridade geral dos formuladores de políticas econômicas. Não mais o desenvolvimento econômico nem o pleno

⁹⁷ RESENDE, ANDRÉ LARA. *Camisa de Força Ideológica: a crise da macroeconomia*. São Paulo: Ed. Portfolio Penguin, 2022, p. 59.

⁹⁸ KELTON, STEPHANIE. *O Mito do Déficit: Teoria Monetária Moderna e o Nascimento da Economia do Povo*. Ed. Alta Books, Rio de Janeiro, 2023, pp. 39-42.

emprego, mas sim a estabilidade de preços. Argumenta-se que a estabilidade de preços e um clima de estabilidade institucional constituem a base a partir da qual os mecanismos de livre-mercado trarão desenvolvimento econômico e bem-estar (uma repaginação do argumento da mão invisível). A inflação é a grande protagonista das preocupações neoliberais e o sustento material da maioria da população é questão de menor relevo. Ora, se existe uma taxa natural de desemprego – como disse Powell, a taxa “certa” de desemprego – e se o combate à inflação está colocado como prioridade, parece claro que a obtenção do pleno emprego está fora de cogitação para o pensamento hegemônico.

Essa é a razão pela qual é muito comum ouvir declarações de economistas renomados argumentando que a inflação está muito alta e que, para solucionar esse problema, é preciso aumentar a taxa de desemprego. Em 2013, o ex-diretor de política monetária do Banco Central, Alexandre Schwartzman, afirmou sem nenhum pudor que *"a saída é frear a economia. Demitir [profissionais] mesmo"*⁹⁹. Claro, não era ele quem ficaria sem emprego. Na manchete de 04.04.2023 do Valor Econômico, lê-se que *“Menos oportunidade de emprego pode parecer ruim (e é, ao menos para nós, meros trabalhadores), mas para a autoridade monetária dos Estados Unidos é motivo de comemoração, em especial no cenário de hoje, de juros e inflação elevados”*¹⁰⁰. Seguindo essa forma de pensamento e reclinado sobre uma cadeira confortável numa praia paradisíaca, Lerry Summers afirmou durante transmissão televisiva que seria necessário um desemprego mais elevado para controlar a inflação nos EUA¹⁰¹. Na verdade, é muito comum que o desemprego seja utilizado como mecanismo de controle da inflação, que recebe prioridade axiológica em relação ao desemprego.

A existência de uma relação determinada e negativa entre inflação e desemprego está na base do Novo Consenso Macroeconômico, que formatou o aparato institucional macroeconômico vigente no Brasil a partir de 1999.

2.1.2 O Novo Consenso Macroeconômico e o abandono do projeto desenvolvimentista

O Novo Consenso Macroeconômico que se consolida nas décadas de 1980 e 1990 tem como premissa a ideia de que uma taxa de inflação baixa e estável é condição indispensável

⁹⁹ Disponível em: <https://exame.com/carreira/e-bom-mas-e-ruim/>. Acesso em: 17.02.2024.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/bolsas-e-indices/noticia/2023/04/04/salvo-pelo-exterior-ibovespa-sobe-com-sinais-de-desaceleracao-economica-nos-eua.ghtml>. Acesso em: 17.02.2024.

¹⁰¹ Disponível em: <https://nypost.com/2023/01/09/larry-summers-calls-for-more-us-job-losses-from-tropical-paradise/>. Acesso em: 17.02.2024

para o crescimento econômico de longo prazo. O paradigma desenvolvimentista do pós-guerra entrou em crise. Não nos cabe discutir aqui os motivos dessa crise, mas fato é que se o objetivo do paradigma keynesiano enfatizava o crescimento econômico e tinha um projeto de desenvolvimento para os países considerados “emergentes”, a nova gramática neoliberal removeu a palavra “desenvolvimento” do dicionário econômico em troca de um foco obstinado na estabilidade de preços.

Institucionalmente, o Novo Consenso Macroeconômico se estabeleceu no Brasil em 1999 com o famoso Tripé Macroeconômico composto por três “pernas”: câmbio flutuante, metas de inflação e metas fiscais direcionadas para o superávit primário. Sua arquitetura parte de um projeto neoliberal de Estado que aposta no protagonismo das leis de livre mercado na alocação eficiente de recursos, cabendo ao Estado funções estabilizadoras (em especial, inspirando “confiança” e “credibilidade” nos agentes econômicos), desregulamentadoras (tanto da relação capital-trabalho como do mercado de capitais) e fomentadora da atividade privada (via isenções tributárias, privatizações, leis de fomento e parcerias público-privadas).

Podemos dizer que o “pé principal” do tripé é o sistema de metas de inflação. Afinal, como já dito, a estabilidade de preços foi alçada a objetivo fundamental do Novo Consenso Macroeconômico. Segundo esse sistema, o Banco Central possui como objetivo principal (artigo 1º da LC 179\19) perseguir as metas de inflação estipuladas pelo Comitê de Políticas Monetárias (CMN). O fomento ao pleno emprego aparece em segundo plano no artigo 1º, parágrafo único da mesma lei. A hierarquia superior das metas de inflação em relação ao pleno emprego aparece, portanto, cristalizada na legislação infraconstitucional.

O Banco Central utiliza como principal instrumento (quase único!) de controle da inflação a fixação da taxa básica de juros (Selic) tendo como base a Regra de Taylor, que, em breve resumo, preconiza que a taxa básica de juros deve ser elevada ou reduzida de acordo com o desvio da inflação real em relação à meta. A elevação da taxa Selic reduz o nível de atividade econômica (fato considerado positivo para fins de controle da inflação) e, de forma indireta, aprecia a taxa de câmbio nacional através da entrada de investimentos estrangeiros especulativos.

A funcionalidade da taxa de juros como instrumento de controle da inflação se baseia em uma visão da Curva de Phillips pautada pela Teoria Quantitativa da Moeda na qual a inflação é, sempre e em qualquer caso, um fenômeno monetário causado por excesso de demanda. Nessa esteira, o Banco Central utiliza a taxa de juros para controlar o nível de demanda compatível com uma taxa de inflação desejada (com juros mais altos, empresários

investem menos, contratam menos e obtêm taxas mais altas de retorno com o capital financeiro, fatos que, em conjunto, desaquecem a economia e, com isso, exercem pressões deflacionárias). Existiria uma suposta “taxa natural de juros” que deve ser descoberta pelo Banco Central para que este não estimule a demanda agregada além da capacidade que a economia supostamente pode suportar.

Por trás da sofisticação abstrata dos modelos matemáticos e de toda a fraseologia eufemística, o que na verdade se está propondo é a utilização do desemprego para o combate à inflação. Stephanie Kelton dispara sem rodeios: “*Falando de forma mais clara, o Fed usa seres humanos desempregados como sua principal arma contra a inflação*”¹⁰². Em países de estrutura racializada como o Brasil, é preciso afirmar em voz alta e clara: a defesa do aumento do desemprego como resposta ao combate à inflação é um argumento racista porque todos nós sabemos muito bem quais serão os corpos demitidos.

A política fiscal, por sua vez, perdeu todo protagonismo que tinha no período do pós-guerra. Agora, assumiu um papel meramente auxiliar de evitar pressões inflacionárias e de manter uma relação dívida\PIB “sustentável”.

O tripé macroeconômico sofre uma série de críticas muito bem fundamentadas. Podemos organizar essas críticas em dois conjuntos distintos, porém relacionados: a) aqueles que dizem respeito a contradições entre os pés do tripé que comprometem seus objetivos; b) aqueles que dizem respeito à própria efetividade do tripé para atingir as metas de inflação em razão da baixa sensibilidade da inflação à taxa Selic.

Quanto ao primeiro conjunto de críticas, Pedro Rossi, Arthur Welle e Ricardo Gonçalves resumem três motivos do fracasso do tripé macroeconômico:

Argumenta-se que o tripé fracassou por três motivos: 1) nos últimos 20 anos, o Brasil apresentou uma das taxas de juros nominais mais altas do sistema internacional, que não é explicada pela trajetória da inflação, tampouco pelo patamar da dívida pública, 2) o regime de câmbio no Brasil apresentou, nesses 20 anos, uma das taxas de câmbio mais voláteis em relação ao dólar e sujeita a intensos ciclos de valorização e desvalorização e 3) o regime de metas de resultado primário, além de extremamente pró-cíclico, não garante a sustentabilidade da dívida pública, uma vez que as demais “pernas” do tripé, política monetária e cambial, têm alto custo fiscal¹⁰³.

Quanto ao primeiro problema (altíssimas taxas de juros), mesmo tendo como

¹⁰² KELTON, Idem, p. 40.

¹⁰³ ROSSI, PEDRO; WELLE, ARTHUR; GONÇALVES, RICARDO. *Regime Macroeconômico e Desenvolvimento: É necessário rever o tripé macroeconômico*. In: Por uma Economia Política Inclusiva, Criativa e Sustentável, Vol. 2. Fundação João Mangabeira, Brasil, Junho de 2020, p. 45.

parâmetro os chamados “países em desenvolvimento”, as taxas de juros brasileiras se tornaram historicamente muito elevadas. O debate público mainstream coloca a culpa da alta taxa de juros na dívida pública, quando é certo que: a) a relação dívida\PIB do Brasil não está entre as mais elevadas a ponto de justificar taxas de juros reais estratosféricas; b) Grande parte da dívida pública está afetada justamente para o pagamento de juros. Estima-se que 1% de aumento da Taxa Selic eleva a dívida pública em cerca de 40 bilhões de reais, de modo que existe uma contradição essencial entre dois pés do “tripé”. Coloca-se a culpa dos altos juros na dívida pública, mas são os próprios juros altos que contribuem para o crescimento da dívida!

Quanto ao segundo problema, os autores advertem que o Brasil é um dos campeões mundiais de volatilidade cambial. Os mesmos autores citam dados de 2018 para afirmar que *“O Brasil é campeão de volatilidade cambial: “volatilidade da moeda brasileira está entre as maiores do mundo, perdendo apenas para Ucrânia, Moçambique, Congo, Turquia e Malawi”*¹⁰⁴. A volatilidade cambial é prejudicial para a inflação. Os estudos de Modenesi, Pimentel e Luporini demonstraram assimetrias no repasse cambial para a inflação. É sabido que a apreciação do real frente ao dólar (o dólar cai) tem efeito deflacionário e que, da mesma forma, a depreciação do real gera pressões inflacionárias. Ocorre que o repasse cambial da depreciação do real para a inflação tem se mostrado muito mais forte do que o repasse da apreciação do real. Os autores estimam que entre 1999 e 2013, *“a média indica um repasse de 11.38% no caso de depreciação e de 2.84% no caso de apreciação da moeda brasileira em relação ao dólar americano”*¹⁰⁵. Isso significa que uma apreciação do câmbio seguida por uma depreciação de mesma magnitude não tem impacto nulo sobre a inflação, o que coloca a volatilidade cambial brasileira em rota de colisão com os próprios objetivos de estabilização de preços.

Por fim, o terceiro problema apontado por Rossi, Welle e Gonçalves diz respeito ao impacto dos juros estruturalmente altos para a elevação da dívida pública (que por sua vez, é apontada como causa dos juros altos, gerando um ciclo tautológico na argumentação ortodoxa). Os gastos primários do Estado têm sido colocados como vilões da dívida pública, mas na verdade os principais responsáveis pela dívida pública supostamente alta são o baixo crescimento econômico (afinal, a dívida pública se mede em proporção ao PIB e se o país não

¹⁰⁴ ROSSI, PEDRO; WELLE, ARTHUR; GONÇALVES, RICARDO. Idem, p. 51.

¹⁰⁵ MODENESI, ANDRÉ DE MELO; PIMENTEL, DÉBORA MESQUITA; LUPORINI, VIVIANE. *Assimetrias no repasse cambial para a inflação: uma análise empírica para o Brasil (1999-2013)*. Estud. Econ., São Paulo, vol.46, n.2, p. 343-372, abr.-jun. 2016

crescer, a relação dívida\PIB tende a se elevar) e o pagamento com juros da dívida pública, os mesmos juros que são utilizados para conter a inflação segundo a Regra de Taylor. Segundo os autores:

Entre 2007 e 2014, essa dívida se manteve relativamente estável (56,7% do PIB em 2007 e 56,3% em 2014), oscilando entre o patamar máximo de 59,2% do PIB em 2009 e o mínimo de 51,3% do PIB em 2011. Nesse período, os juros nominais contribuíram em média com 5,7% do PIB por ano para o aumento da dívida, enquanto que o crescimento do PIB nominal contribuiu com montante próximo (5,6%) para a redução da dívida. Já as emissões líquidas, que incluem o resultado primário, tiveram um impacto próximo de zero, contribuindo positivamente para a redução da dívida em 0,1% ao ano, em média. Já nos anos de 2015 a 2018, o aumento da dívida bruta se deve a dois condicionantes principais, o primeiro é a queda da contribuição do crescimento para redução da dívida, que passa de 5,6% do PIB/ano no período anterior (2007-2014) para 2,8% do PIB/ano no período 2015-2018. E o segundo é o aumento da contribuição negativa dos juros nominais, que passa de 5,7% do PIB/ano no período anterior (2007-2014) para 7,1% do PIB/ano no período 2015-2018. O resultado primário, por sua vez, passa a contribuir para o aumento do indicador da dívida, mesmo com a queda do crescimento dos gastos públicos. Tal aumento foi compensado pelos demais fatores, fazendo com que as emissões líquidas respondessem por apenas 0,5 p.p. do PIB/ano do aumento da dívida bruta ao longo do período. (...) Dessa forma, percebe-se que os efeitos da política monetária e do crescimento econômico são determinantes para o comportamento da dívida pública brasileira, enquanto que a gestão do orçamento primário do setor público é um fator explicativo de menor importância. No entanto, o regime fiscal brasileiro centra foco no resultado primário e, mais recentemente, no gasto primário, como se esses fossem os principais determinantes da dinâmica da dívida pública, capazes de garantir a sua sustentabilidade¹⁰⁶.

Há, portanto, alto grau de contradição entre os “pés” do tripé macroeconômico. As taxas de juros precisam ficar muito elevadas para atrair dólares curtoprazistas de modo a apreciar a taxa de câmbio e desaquecer a economia para atingir o objetivo central de toda a política macroeconômica, que é trazer a taxa de inflação para a meta. Essa elevação da taxa de juros, porém, tem enorme encargo sobre a dívida pública e, de tabela, desaquece a atividade econômica comprometendo o crescimento do PIB. Com baixas taxas de crescimento econômico, a relação dívida\PIB tende a se elevar. A taxa de juros se eleva para conter a inflação, mas gera efeitos negativos sobre a própria dívida pública, agora apontada como grande vilã dos problemas macroeconômicos. A volatilidade cambial também contribui para a elevação da inflação através das assimetrias no repasse cambial para a inflação, o que influencia na fixação de taxas de juros ainda mais altas.

O segundo conjunto de críticas se relaciona com a baixa sensibilidade da inflação ao aumento da Selic. No fundo, isso se deve por uma razão que será explorada nas seções seguintes: a inflação brasileira não costuma ter como causa o excesso de demanda, como

¹⁰⁶ ROSSI, PEDRO; WELLE, ARTHUR; GONÇALVES, RICARDO. Idem, pp. 54-55

supõem os monetaristas e defensores do Novo Consenso Macroeconômico. Logo, o canal de impacto da taxa selic na inflação acaba sendo via câmbio, não via redução de uma demanda que já é costumeiramente baixa. Nesse sentido, Modenesi, Pimentel e Luporini argumentam:

Isto sugere que há algo *sui generis* na dinâmica da inflação e no mecanismo de transmissão da política monetária que faz com que a inflação brasileira não responda – ou permaneça menos sensível – à política monetária contracionista. (...) A baixa sensibilidade da inflação brasileira ao nível da taxa de juros é notável e tem sido amplamente documentada (Modenesi et al., 2017, 206-7). Isto significa que um aumento da taxa Selic parece ter impacto deflacionário limitado através do canal de demanda. Por esta razão, o BCB – de acordo com o regime de metas de inflação – precisaria manter a taxa básica de juros em níveis excessivamente elevados para cumprir suas metas de inflação. (...) Os custos de praticar altos níveis de taxas de juros não são negligenciáveis. O efeito do aumento da taxa Selic sobre o nível de atividade econômica é negativo. Em resposta a um aumento da taxa de juro, a economia desacelera e o desemprego aumenta. A rigidez monetária é uma das razões – embora não a única – para o fraco desempenho da economia brasileira durante o período analisado. A taxa de crescimento do PIB permaneceu abaixo de 6% no período 1999-2016 (exceto em 2010, quando ultrapassou 7,5%), e acima de 5% em apenas quatro anos (2004, 2007, 2008, 2010). Tais resultados revelaram-se piores do que os de outros países emergentes que apresentam taxas de crescimento consideravelmente mais elevadas. (...) De fato, a taxa de câmbio tem sido o canal de transmissão mais relevante da política monetária (Arestis et al. 2011; Modenesi e Araújo, 2013). Este é um segundo fato estilizado da economia brasileira. Resumindo, apesar das taxas de juros extremamente elevadas e da forte sobrevalorização do real, o BCB não conseguiu manter a inflação nos níveis razoáveis esperados (tradução livre)¹⁰⁷.

O efeito reduzido da taxa de juros sobre a inflação pelo canal da redução da demanda também tem sido observado em outros países. Arestis e Sawyer, analisando dados do Banco da Inglaterra, concluem que “os efeitos das alterações nas taxas de juro sobre a taxa de inflação são bastante modestos”¹⁰⁸. Tudo isso indica que a inflação tem causas muito mais complexa do que supõem os monetaristas, que argumentam que a inflação é, sempre e em todo caso, um fenômeno monetário causado por excesso de demanda.

É claro que o tripé macroeconômico teve algum efeito positivo sobre o controle da inflação, especialmente se a comparação for com a inflação das décadas de 80 e 90. A questão é que o Novo Consenso Macroeconômico substituiu a perspectiva do desenvolvimento econômico pela obsessão com a estabilidade de preços na crença mítica de que o crescimento econômico viria automaticamente. E como demonstra a história, não veio.

Vejamos agora com um pouco mais de profundidade o papel que a política fiscal deve

¹⁰⁷ MODENESI, ANDRÉ DE MELO; PIMENTEL, DÉBORA MESQUITA; LUPORINI, VIVIANE. *Asymmetric Exchange Rate Pass-Through: Evidence, Inflation Dynamics and Policy Implications for Brazil* (1999-2016).

¹⁰⁸ ARESTIS, PHILIP; SAWYER, MICHAEL. *A critical reconsideration of the foundations of monetary policy in the new consensus macroeconomics framework*. In. Cambridge Journal of Economics. February, 2008.

desempenhar para o pensamento econômico ortodoxo.

2.1.3 A demonização da política fiscal

A política fiscal, grande protagonista do período pós-guerra, passou a ser demonizada pela nova ortodoxia neoliberal que ascendeu a partir da década de 1970. O Novo Consenso Macroeconômico passou a apontar o expansionismo fiscal do Estado como grande vilão dos problemas econômicos. O pensamento ortodoxo, embora heterogêneo dentro de suas diversas correntes, costuma combinar argumentos que defendem que o papel da política fiscal é o de garantir a credibilidade na atuação dos agentes econômicos e zelar pela sustentabilidade da dívida, tratada como um mal si mesmo e como um fardo para as futuras gerações. O conjunto de argumentos ortodoxos também adverte que o expansionismo fiscal, no médio prazo, tem efeito nulo sobre a demanda agregada e apenas contribui para perturbar o equilíbrio do mercado e gerar inflação.

Algumas teses são centrais a esse conjunto de argumentos, dentre as quais destacamos a equivalência ricardiana, a neutralidade da moeda, o efeito *crowding out* e as teses vinculadas aos programas de austeridade fiscal expansionista.

Em breve síntese, a tese da equivalência ricardiana, desenvolvida por Robert Barro na década de 1970, argumenta que o déficit fiscal não é capaz de afetar a demanda agregada nos termos propostos por Keynes. Isso porque o governo só pode financiar a expansão de seus gastos através do aumento de tributos ou da emissão de títulos da dívida pública (desconsiderado aqui o endividamento externo). De um modo ou de outro, os consumidores – que são também contribuintes – acabam reagindo ao aumento da carga tributária ou à emissão de títulos da dívida pública reduzindo a parte disponível de sua renda destinada ao consumo (reduzindo a propensão a consumir e aumentando a propensão a poupar). Dessa forma, o déficit fiscal não seria capaz de afetar a riqueza do setor privado, já que a injeção de dinheiro promovida pelo expansionismo fiscal seria compensada no médio prazo pela contração do consumo. Além disso, Barro sustentava que a dívida pública seria um ônus transmitido para a geração posterior, que seria responsável pelo seu pagamento.

Sobre esse tema, Rossi, Welle e Gonçalves resumem o argumento da seguinte forma:

Essas hipóteses, somadas ao pressuposto das expectativas racionais, serviram de base para o modelo de equivalência ricardiana, proposto por Barro (1974). Esse modelo propõe que o endividamento do governo é percebido pelos agentes como um

aumento futuro de impostos. Diante disso, os agentes reagem aumentando sua poupança no exato montante do déficit público empreendido. Ou seja, o impacto do déficit público e da política fiscal é neutro sobre a economia, e o financiamento da despesa pública por dívida pública é equivalente ao financiamento por impostos. A recomendação política que deriva da teoria novoclássica é que o governo deve ficar sujeito a uma restrição orçamentária intertemporal de forma a perseguir um equilíbrio fiscal permanente. Ademais, dada a importância das expectativas dos agentes e da sua capacidade preditiva, a transparência na definição e gestão do regime econômico é de crucial importância. O objetivo é sinalizar aos agentes os movimentos das autoridades e, com isso, reduzir a instabilidade do sistema derivada de políticas não antecipadas. Por conta disso, as autoridades devem buscar conquistar a confiança dos agentes privados e evitar descontinuidades que causem distúrbios econômicos. Portanto, o receituário novoclássico coloca em pauta a questão da meta fiscal e da credibilidade como premissa fundamental da condução da política econômica¹⁰⁹

Já a tese da neutralidade da moeda remonta aos ensaios de economia política de David Hume¹¹⁰ e até hoje exerce poderosa influência no pensamento econômico. A ideia básica é que incentivos monetários podem estimular a atividade econômica no curto prazo, mas, no médio e no longo prazos, aparecerão inevitavelmente como inflação sem afetar positivamente os marcadores reais da economia, como emprego e renda. Blanchard resume a neutralidade da moeda da seguinte forma: no curto prazo, a expansão monetária provoca aumento do produto e reduz a taxa de juros (pela injeção extra de liquidez). Ao longo do tempo, contudo, o nível de preços aumenta e os efeitos da expansão monetária sobre o produto e sobre a taxa de juros desaparecem. “No médio prazo, o aumento da moeda nominal reflete-se totalmente em um aumento proporcional do nível de preços. O aumento da moeda nominal não tem efeito algum sobre o produto ou sobre a taxa de juros”¹¹¹.

Como se as coisas já não estivessem ruins o suficiente, o Novo Consenso Macroeconômico ainda argumenta que o gasto público provoca deslocamento do investimento privado, conhecido no jargão econômico como efeito *crowding out*. Em sua forma mais comum, os mitólogos do *crowding out* argumentam que o Estado precisa realizar empréstimos para se financiar, fato que o leva a competir com outros mutuários por uma oferta limitada de reservas disponíveis. Como existe maior competição por fundos emprestáveis, a taxa de juros tende a subir, o que atrapalha o investimento privado e comprime a atividade econômica.

Ora, se seguirmos essas três teses até aqui apresentadas, então o Estado não tem

¹⁰⁹ ROSSI, PEDRO; WELLE, ARTHUR; GONÇALVES, RICARDO. Idem, p. 60

¹¹⁰ Nesse sentido, ver BLYTH, MARK. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

¹¹¹ BLANCHARD, OLIVIER. Idem, p. 132.

grandes capacidades de ingerência positiva na economia através de uma política fiscal expansionista. Pela equivalência ricardiana, o Estado não deve se endividar via tributos e\ou títulos da dívida pública, porque o expansionismo fiscal custeado dessa forma terá efeito praticamente nulo sobre a demanda agregada no médio prazo. Também não pode expandir a base monetária, porque a emissão de moeda tem efeito neutro sobre as variáveis reais da economia e tem a inflação como consequência inevitável. E também não pode se financiar por empréstimos, já que a concorrência estatal pelos fundos emprestáveis disponíveis elevará a taxa de juros do mercado e comprimirá a atividade econômica. Como consequência, melhor seria acorrentar as mãos do Estado em uma camisa de força legislativa, já que sua atuação tende a provocar inflação e perturbar as expectativas racionais dos agentes do mercado.

Qual então deve ser o receituário para os governantes? É aqui que chegamos às teses do contracionismo fiscal expansionista (um nome mais sofisticado para “austeridade fiscal”). Os austerianos (termo cunhado por Rob Parenteu) argumentam basicamente que o corte de gastos do Estado proporciona crescimento econômico na medida em que fomenta a confiança dos agentes privados. Isso acontece por porque o encolhimento da política fiscal é acompanhada da redução da taxa de juros e\ou da carga tributária e de regulamentações indevidas. Em outras palavras, a redução do orçamento público carrega a *expectativa futura* de redução da carga tributária e das taxas de juros, o que inspira a *confiança* nos agentes econômicos, que, por sua vez, antecipam esses resultados que ocorrerão *no futuro* e então voltam a investir\consumir *no presente*. As políticas contracionistas provocariam então expansão da atividade econômica (daí seu nome: contração fiscal expansionista) porque os agentes privados são capazes de antecipar as deduções fiscais a longo prazo e passam a consumir e investir mais no presente. Alesina e Ardagna, considerados dois dos mais importantes teóricos das políticas de austeridade fiscal, argumentam que “*estímulos fiscais baseados em cortes de impostos têm muito mais probabilidade de promover o crescimento do que aqueles sobre o lado das despesas*” (tradução livre)¹¹².

Para os austerianos, em momentos de crise e recessão, o governo deve se empenhar para inspirar a confiança e a credibilidade nos agentes privados para que estes voltem a consumir e a investir. A coisa mais importante que o governo tem a fazer é transmitir uma aura de confiança e credibilidade de uma “gestão responsável das contas públicas”. Jean-Claude Trichet, presidente do Banco Central Europeu na época da crise de 2008, afirmou que

¹¹² ALESINA, ALBERTO; ARDAGNA, SILVIA. *Large Changes in Fiscal Policy: taxes versus spending*. Working Paper 15438, National Bureau of Economic Research. October 2009.

"os bancos centrais devem fazer tudo o que podem para restaurar, preservar e fomentar a **confiança** das famílias e das empresas, com o objetivo de alcançar uma prosperidade duradoura" (grifo nosso)¹¹³.

As sessões seguintes serão dedicadas a combater cada uma dessas teses. A austeridade fiscal, contudo, merece resposta imediata, seja pela atualidade do tema, seja porque sua refutação fornece as bases para entendermos melhor qual pode ser a função de uma política fiscal expansionista a serviço de um programa de garantia de emprego.

Em resposta à austeridade fiscal, o campo heterodoxo, fortemente influenciado pelo pensamento de Keynes e dos pós-keynesianos, argumenta que o verdadeiro motor da economia é a demanda agregada. Já vimos anteriormente um breve resumo de como a demanda agregada e o nível de investimentos determinam o aquecimento da atividade econômica. Vamos agora um pouco mais a fundo. A demanda agregada obedece à seguinte equação:

$$Y = C + I + G + (X - M)$$

Essa equação significa que a demanda agregada (Y) é igual ao somatório do consumo das famílias (C) + investimentos (I) + gastos do governo (G) + saldo do balanço de pagamentos (diferença entre os valores que entram no país (X) menos os valores que saem (M)).

As variáveis "C" e "I" são autorreferidas, o que significa que uma costuma oscilar em função da outra. Há mais consumo quando há mais investimentos e vice-versa (o nível de emprego tende a aumentar, o que eleva o nível de renda e, por sua vez, aumenta a massa de consumo geral do país que, por sua vez, se traduz em um clima favorável a novos investimentos). Em momentos de crise, contudo, tanto o consumo das famílias quanto os investimentos dos capitalistas estão em estado anêmico. O setor externo pode contribuir neste momento (e o comércio com a China facilitou a vida do Brasil na crise de 2008), mas está sujeito à loteria do cenário internacional, para o qual os Estados não têm grandes ingerências. A única variável que depende apenas da vontade política do governo e que pode estimular a economia com efeito *imediato* é o "G", os gastos do governo. Em momentos de recessão, o nível de investimentos privados e do consumo das famílias tende a depreciar, fato que pode ser compensado pelo estímulo fiscal do Estado. Parece claro, portanto, que o gasto público

¹¹³ Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/trichet-considera-vital-restaurar-a-confianca-dos-agentes-economicos,d01be9f6e80ea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html?utm_source=clipboard. Acesso em 18.02.2024.

não costuma competir com o investimento privado. Muito pelo contrário, tende a estimulá-lo (pense na contratação de uma construtora para a construção de uma estrada). Como afirmei em outra oportunidade, “*as análises ortodoxas são muito psicologizantes (“confiança”, “credibilidade”) e se baseiam mais em humores do que na materialidade econômica*”¹¹⁴.

Paul Krugman cunhou o termo “fada da confiança” para debochar da crença austeriana. Os austerianos acreditam que existe alguma entidade mítica, uma fada da confiança que estalará os dedos e fará com que as famílias e as firmas voltem a gastar pelo simples fato de que o governo demonstra credibilidade em manter políticas de austeridade fiscal. Os agentes privados (leia-se: mercado financeiro) até podem ficar animados com a perspectiva *futura e incerta* de pagar menos impostos e ter taxas de juros menores, mas essa animação dificilmente compensará os efeitos líquidos e certos que acontecem *aqui e agora* com a redução das despesas públicas primárias (o “G” apontando para baixo na equação). A psicologização da análise austeriana geralmente descarta o efeito real, material e imediado que a expansão dos gastos públicos promove na expansão da demanda agregada. Krugman argumenta:

A austeridade expansionista era altamente improvável. Não basta que esses efeitos relativos à confiança existam; eles devem ser bastante fortes para mais que compensar os efeitos depressores DIRETOS da austeridade exatamente agora. (...) Quanto aos efeitos via expectativa de impostos futuros, quantas pessoas você conhece que decidem quanto vão gastar este ano tentando estimar o que as decisões sobre política fiscal hoje significarão para seus impostos daqui a cinco ou 10 anos?¹¹⁵

Há ainda mais dois fortes argumentos contra a austeridade fiscal. A primeiro é que ela simplesmente não funcionou na prática (ou funcionou muito bem para as elites), pois as políticas contracionistas, salvo raríssimas exceções, não têm sido capazes de retomar o crescimento econômico e nem de reduzir a dívida pública. O segundo argumento, mais poderoso, é que o sacrifício fiscal recai, como sempre ocorre em economias capitalistas, sobre os ombros dos mais pobres. No Brasil, sobre os ombros de homens e mulheres de baixa renda, geralmente negros e negras, que são aqueles que utilizam os serviços públicos que receberão a tesourada do corte de gastos da austeridade.

Os efeitos psicológicos que as políticas contracionistas possam por ventura gerar nos

¹¹⁴ LIVIO, GUSTAVO. *Austeridade Fiscal versus Direitos Humanos*. 2023. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/opiniaao/austeridade-fiscal-versus-direitos-humanos-por-gustavo-livio/>. Acesso em: 18.02.2024.

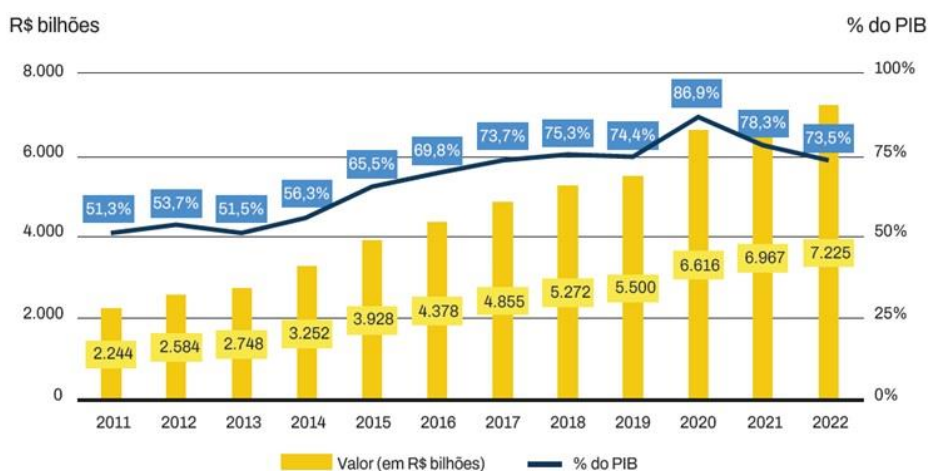
¹¹⁵ KRUGMAN, PAUL. Um basta à depressão econômica! Propostas para a recuperação plena e real da economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. P. 180

agentes econômicos pela previsão de futuros cortes de impostos e queda da taxa de juros não costumam compensar os efeitos materiais do corte imediato de despesas públicas. Bastava olhar para a realidade para perceber que os países que adotavam consolidações fiscais não tinham taxas de crescimento muito animadoras, o que fazia com que a relação dívida\PIB subisse. Até o FMI emitia estudo que, embora tímido, conclui que cortes de gastos rápidos demais em momentos de crise contribuem para acentuá-la:

A análise neste artigo mostra que a retirada muito rápida dos estímulos fiscais em economias onde a produção já se encontra em contração pode prolongar as suas recessões sem gerar o esperado resultado fiscal. Isto é particularmente verdade se a consolidação estiver centrada em cortes nas despesas públicas – refletindo provavelmente o fato de que as reduções nas despesas públicas têm um efeito poderoso sobre o consumo de agentes com restrições financeiras na economia. (...) Grandes consolidações tornam as recessões mais prováveis, mesmo quando feitas em um momento de expansão. (...) Assim, a antecipação das consolidações durante uma recessão parece agravar os custos do ajustamento fiscal em termos de perda de produção, ao mesmo tempo que parece atrasar enormemente a redução da relação dívida/PIB (tradução livre)¹¹⁶.

No Brasil, as políticas de austeridade fiscal adotadas após 2015 e consolidadas com o Teto de Gastos pela EC 95\16 geraram resultados desastrosos. Ainda que desconsideremos a recessão de 2014-2015, o país cresceu 1.3% em 2017, 1.8% em 2018 e 1.2% em 2019. A dívida pública, como era de se esperar com um crescimento econômico desse porte, também aumentou ao invés de diminuir. A figura abaixo mostra a trajetória da dívida pública entre 2011 e 2022.

FIGURA 1



Fonte: Bacen.

¹¹⁶ BATINI, NICOLETTA; CALLEGARI, GIOVANNI; MELINA, GIOVANNI. *Successful Austerity in United States, Europe and Japan*. IMF Working Paper 12\190. 2012.

A partir da adoção das políticas de austeridade fiscal no Brasil, a classe trabalhadora viu a composição do salário no PIB derreter a partir de 2016 ao mesmo tempo em que o excedente operacional bruto das empresas disparou no mesmo período. A Figura 2 deixa cristalina o conflito de classes que envolve as políticas de austeridade fiscal ao mesmo tempo em que demonstra o real motivo pelo qual elas acabam sendo implementadas: elas são muito lucrativas para a burguesia. É aqui que se remove o véu das aparências e a luta de classe aparece nua e crua. Aqui está o verdadeiro motivo pelo qual as políticas de austeridade fiscal são implementadas. Não se trata de reduzir a dívida pública nem de proporcionar crescimento econômico, mas de aumentar a fatia do bolo destinado à burguesia. Esse gráfico é especialmente revelador, inclusive, da própria crise política que levou ao *impeachment* em 2016, quando então a participação dos salários no PIB passa a cair todos os anos quando antes apresentava trajetória ascendente.

FIGURA 2



Fonte: IBGE – Agência Brasil

O contracionismo fiscal expande a economia? Não. A taxa de crescimento econômico observada no Brasil entre 2016 e 2019 beira 1%. Ele reduz a dívida pública? Também não, a dívida pública só cresceu entre 2016 e 2019. Então o que ela faz? Ela contribui para a redistribuição da renda nacional em favor das elites burguesas. E essa é exatamente a razão pela qual ela é aplicada.

2.1.4 Terrorismos ideológicos e retórica econômica: antecipando críticas a um programa de garantia de emprego

A partir desse panorama geral sobre o mainstream econômico, é fácil antecipar duas objeções que serão formuladas pelos ideólogos neoliberais a um Programa de Garantia de Emprego: 1) não há dinheiro para isso (a questão orçamentária); 2) Um programa desse tipo disparará a inflação.

Essas objeções serão tratadas pela grande mídia como a mais pura “técnica” que intercepta uma proposta que é “bem intencionada, mas impossível”. Essa tem sido a história da cobertura jornalística: qualquer medida estatal que envolva gasto público em benefício dos mais pobres é tratada com alarde, causando alvoroço no mercado financeiro e despertando a fúria da burguesia, que rapidamente convocam economistas ortodoxos “especialistas” para embasar com argumentos de autoridade seus interesses reais.

Já é possível imaginar os grandes meios de comunicação chamando a meia dúzia de especialistas de sempre para dizer que um Programa de Garantia de Emprego gerará “rombos nas contas públicas”, “disparará a inflação” e que se trata de uma medida “populista” e “utópica”. E não há qualquer exagero nesse quadro: são os mesmos economistas de sempre, homens brancos e ricos vinculados a algumas poucas instituições (geralmente bancos), que moldam a opinião pública. Como afirmou Leda Paulani, *“como é possível que alguns poucos economistas de certo renome e vinculados a umas poucas instituições sejam capazes de produzir tamanho terror? A resposta é simples: eles têm uma caixa de ressonância inacreditavelmente ampla e forte – a imprensa”*¹¹⁷.

Os editoriais e manchetes dos grandes jornais brasileiros insistem todo santo dia na mobilização do medo das pessoas contra medidas que lhes beneficiam em primeira mão. Não faltam exemplos de manchetes utilizando expressões assustadoras como “rombo fiscal”, “rombo nas contas públicas” e “responsabilidade fiscal” ao mesmo tempo em que dão credibilidade imerecida às previsões do mercado financeiro.

A proposta de um Programa de Garantia de Emprego não terá vida fácil onde quer que tente ser aplicada. A primeira e mais óbvia objeção que será apontada pelos especialistas portadores da caixa de ressonância da imprensa é a questão orçamentária. O próximo capítulo

¹¹⁷ PAULANI, LEDA. *Grande mídia ou grande terrorismo?* Disponível em: <https://www.aryramos.pro.br/grande-midia-ou-grande-terrorismo-por-leda-maria-paulani/>. Acesso em: 18.02.2024.

se destina a apresentar alguns fatos e argumentos que demonstram que a questão orçamentária não é um problema real para a implementação de um Programa de Garantia de Emprego.

2.2 A questão orçamentária e o mito do déficit¹¹⁸

2.2.1 Finanças funcionais x finanças sadias: em busca de uma ética orçamentária

Todos os argumentos ortodoxos citados acima emanam da chamada “abordagem das finanças sadias”. Essa abordagem parte de duas grandes premissas. A primeira é que todo dinheiro gasto pelo Estado deve ser *precedido* de arrecadação que provém do setor privado. Como Margareth Thatcher afirmou, “*o estado não tem fonte de dinheiro que não o dinheiro que as pessoas ganham. Se o estado deseja gastar mais, ele só pode fazê-lo se tomar emprestado as suas economias ou se tributá-lo ainda mais*”¹¹⁹. A segunda premissa é que a dívida pública não possui diferenças substanciais em relação à dívida de uma família. Uma família precisa ganhar renda antes de poder consumir. Se uma família gasta mais do que sua capacidade financeira pode pagar, então cedo ou tarde ela estará encravadada. O mesmo aconteceria com o Estado, de modo que a saúde das finanças públicas é elemento central para qualquer administração tida como responsável.

Teremos sessões destinadas especificamente para demonstrar a falsidade dessas premissas. Agora nos importa apresentar uma outra abordagem, que ficou conhecida pela tinta de Abba Lerner como “Abordagem das Finanças Funcionais” em sua principal obra chamada *Economics of Employment*. Lerner partia das lições de Keynes de que o desemprego era o principal problema de uma economia capitalista e sua causa decorria da existência de um hiato produtivo, ou seja, da diferença entre a capacidade potencial de produção da economia e aquilo que ela realmente está produzindo. Lerner, de forma mais enfática que Keynes, argumentava que o Estado deveria preencher esse hiato nos gastos agregados do setor privado de modo a compensar todo e qualquer desvio em relação ao pleno emprego. As finanças públicas, portanto, não deveriam ser tidas como um fim em si mesmo e os governantes não deveriam se preocupar com sua “saúde”, pois seu verdadeiro fim é atender às demandas da população e mobilizar os fatores reais da economia. As finanças públicas não são um fim em si mesmo, mas um *instrumento* para o alcance do pleno emprego com estabilidade de preços.

¹¹⁸ A expressão “Mito do Déficit” é de Stephanie Kelton, em título que dá nome a obra já citada.

¹¹⁹ Citado em KELTON, STEPHANIE. Op. Cit., p. 6.

Lerner forneceu os primeiros insights para a Teoria Monetária Moderna, que será abordada na sequência. Em primeiro lugar, temos uma questão de ética orçamentária que decorre da seguinte pergunta: para que serve o orçamento público? Lerner argumentava que o principal objetivo das finanças públicas deveria ser a promoção do pleno emprego e a manutenção da economia em seu aquecimento máximo sem que isso provocasse inflação (sim, a inflação é uma preocupação central da abordagem das finanças funcionais, já que uma economia com descontrole de preços não é nada funcional). Ele chegou a essa conclusão porque percebeu que não existe nenhuma relação de subordinação dos gastos públicos às receitas públicas, de modo que o Estado não precisa arrecadar dinheiro *antes* que possa gastá-lo. A tributação não possui a função de *financiamento* do Estado, mas de *controle inflacionário*.

Lerner conseguiu chegar a este ponto de virada porque percebeu que a moeda não possui sua origem no setor privado, mas, muito ao contrário, é *produto* da impressora do Estado. Disso decorre uma constatação tão simples quanto revolucionária: o Estado não possui limitações físicas ou financeiras na sua capacidade de emitir moeda. Disso não decorre em hipótese alguma que as impressoras de dinheiro do Estado devam ser ligadas 24 horas por dia. Decorre apenas que o Estado não precisa arrecadar *antes* de gastar e que não precisa existir correspondência entre os valores gastos e os valores arrecadados.

Além disso, ele argumentou que despesas públicas são receitas do setor privado, de modo que a política fiscal possui uma capacidade quase heróica de estimular a economia em momentos de crise. Lerner se manteve firme na ideia de que a expansão dos gastos públicos com objetivo de encontrar um ponto de pleno emprego deveria acontecer sem aumento tributário. Os tributos deveriam ser aumentados no momento em que pressões inflacionárias se tornassem altas demais.

Lerner defendeu a existência de três regras que o governo deveria utilizar no “volante da economia”. São elas:

- 1) O governo deve manter sempre um nível razoável de gastos totais na economia. Se não houver gastos suficientes, de modo que haja desemprego excessivo, o governo aumentará os gastos totais reduzindo os impostos ou aumentando as suas próprias despesas ou ambos. Se houver gastos excessivos, de modo que haja inflação, o governo reduzirá os gastos totais cortando seus próprios gastos ou aumentando os impostos ou ambos; (...)
- 2) O governo deve manter uma taxa de juros que induza a taxa ótima de investimento, pedindo dinheiro emprestado quando a taxa for muito baixa e emprestando dinheiro (ou reembolsando empréstimos) quando a taxa de juros for muito alta; (...)
- 3) Se uma das duas primeiras regras entrar em conflito com os princípios de “finanças sólidas”, ou de equilíbrio do orçamento, ou de limitação da dívida nacional, tanto pior para os princípios. A impressora governamental imprimirá todo o dinheiro que for necessário para a

aplicação destas regras (tradução livre)¹²⁰.

Os insights de Lerner são decisivos para a Teoria Monetária Moderna, mas em nenhum momento ele chegou a propor um Programa de Garantia de Emprego como alternativa para a eliminação do desemprego. E já vimos a razão pela qual o empenho keynesiano de expandir a demanda agregada via gastos públicos, embora extremamente positivo, não é capaz de promover pleno emprego de verdade. É por isso que Kelton sintetiza a insuficiência das abordagens de Lerner sem descartar sua importância teórica:

Os insights de Lerner são importantes para a TMM, mas não vão longe o suficiente. Acharmos que as prescrições de Lerner ainda deixariam muita gente sem emprego. Simplesmente não há como o Congresso girar o volante com rapidez suficiente para reagir a mudanças nas condições econômicas e fazer com que todos que estão à procura de trabalho encontrem um emprego. Na melhor das hipóteses, poderíamos chegar um pouco mais perto do pleno emprego, mas haveria sempre uma parcela significativa que permaneceria sem trabalho. Para complementar a política fiscal discricionária (o timão que direciona a economia), a TMM recomenda uma garantia federal de emprego, que cria um estabilizador automático não discricionário, e, assim, promove tanto o pleno emprego como a estabilidade de preços. Funcionaria da seguinte forma: O governo federal anuncia um pacote de salários para qualquer um que estiver procurando trabalho mas não conseguiu encontrar um emprego adequado na economia¹²¹

A Teoria Monetária Moderna (TMM) é a base teórica de um Programa Estado-Empregador de Última Instância ou de qualquer outra forma de atuação expansionista da política fiscal direcionada ao desenvolvimento de um país dotado de soberania monetária. Do ponto de vista filosófico, a abordagem das finanças funcionais introduz uma espécie de ética orçamentária universalista direcionada para o bem-estar coletivo da população. Ela é a base para uma economia do bem comum capaz de superar a hegemonia neoliberal e ultrapassar as fronteiras do individualismo atomístico.

2.2.2 A Teoria Monetária Moderna

A Teoria Monetária Moderna (TMM) é um arcabouço teórico *descritivo* sobre como realmente funcionam as economias monetárias atuais, em especial após a queda do sistema de Bretton Woods. É claro que a partir de uma dada descrição da realidade costumam vir propostas de intervenção prática, mas é importante destacar que a TMM não traz consigo um

¹²⁰ LERNER, ABBA. *Economics of Employment*. Economics Handbook Series. McGRAW-HILL BOOK COMPANY, INC, 1951.

¹²¹ KELTON, STEPHANIE. Idem, pp. 51-52.

pacote pronto e acabado de políticas públicas. É melhor descrevê-la como uma teoria descritiva sobre a forma como o Estado emite e recolhe moeda em economias monetárias modernas. Disso decorre uma *caixa de ferramentas* colocada à disposição do operador da política econômica para que possa atuar de maneira a promover o bem comum, um compromisso ético inegociável de todo teórico que se utiliza da TMM.

A TMM parte de dois princípios decisivos que fornecem a base para as conclusões que virão. O primeiro deles já vimos: o princípio da demanda efetiva, desenvolvido por Keynes e Kalecki. O segundo veremos na sequência: a ideia de que a moeda é uma criatura do Estado e que, portanto, Estados dotados de soberania monetária são *emissores* de moeda.

2.2.2.1 A abordagem cartalista da moeda: dos sistemas padrão-ouro ao sistema monetário da moeda inconvertível pós-Bretton Woods

A abordagem convencional costuma dizer que o dinheiro foi inventado na arena privada para facilitar trocas entre comerciantes. O cartalismo é uma corrente da antropologia econômica que adota outra análise histórica: a moeda é uma criatura do Estado e não é possível separar a teoria monetária de uma teoria do Estado moderno. Sua formulação mais conhecida remonta aos estudos de George Friedrich Knapp em seu livro *The State Theory of Money*, de 1924, embora outras formulações semelhantes possam ser encontradas em teóricos anteriores (como Smith e Marx).

É muito arriscado voltar na história para dizer que uma dada instituição surgiu no período X ou Y, pois a riqueza da longa trajetória humana sempre permitirá o risco de novas evidências apontarem utilizações pretéritas. Para o que nos importa, traçaremos uma linha divisória que nos remete à ascensão dos Estados modernos e as economias monetárias.

A formulação de Knapp é vasta e complexa demais para ser exposta *in totum*. Para o que nos interessa, ele partiu de uma observação razoavelmente trivial e nada inovadora: os meios de troca possuem um material definido pela aceitabilidade social, mas não existe nenhuma característica natural ou divina que torne um material particular como único aceito socialmente. Não há nada inerente ao ouro ou à prata que os tornem dignos de serem utilizados como equivalente universal na troca de mercadorias (poderíamos escolher conchas ou plumas de ganso, e sociedades antigas comumente se valiam de outros materiais).

Em determinado momento histórico, o Estado anunciou uma dada taxa de conversão e

disse que uma peça do material X (geralmente ouro ou prata) será válida como Y unidades de valor. Segundo Wray, “a ideia fundamental foi o reconhecimento de que estas transições sempre exigem que o Estado anuncie uma taxa de conversão (isto é, tantas onças de ouro por tantas onças de prata)”¹²². Em primeiro lugar, portanto, o Estado (ou um governante dotado de hierarquia política e social) foi o responsável pela fixação das taxas oficiais de conversão.

Mas não apenas isso. Qualquer meio de pagamento que funcione como equivalente universal precisa de uma característica fundamental: a aceitabilidade geral. Qual a relação entre a aceitabilidade geral de uma dada moeda em um dado território com a ascensão dos Estados modernos? O ponto de contato entre a aceitabilidade geral da moeda e a evolução histórica dos Estados modernos é dada pelo conceito de *soberania*. A soberania fornece ao Estado três poderes fundamentais relacionados à moeda de curso corrente: o primeiro deles, o de aplicar e instituir tributos, multas e outros encargos. O segundo, o de escolher juridicamente aquilo que aceitará como pagamento desses tributos, multas e encargos (ouro, prata ou garras de avestruz). E o terceiro deles, o monopólio da violência “legítima” de constranger pela força aqueles que por ventura se recusem a pagar. Com isso, o Estado em primeiro lugar cria uma *demand*a de um dado material em razão do pagamento obrigatório de tributos (portanto, em razão de uma *dívida*). Depois, ele fixa o material demandado e, por fim, obriga os devedores a pagar por intermédio do uso da força institucionalizada. É claro que o Estado não teria sucesso se fixasse “qualquer material” como objeto de pagamento do tributo, pois assim estaríamos invertendo a prioridade ontológica da estrutura econômica sobre a superestrutura. A valiosidade de um dado material é dada pelas relações de produção e reprodução historicamente constituídas, a partir das quais o Estado fixa dado material como “moeda de curso corrente” aceita nos seus guichês de pagamento. O ponto a ser destacado, contudo, é que o *sistema monetário* precisa ser, em última instância, *ratificado*, pelo Estado como *emissor* de moedas cunhadas, ou seja, o material precisa de *reconhecimento público-estatal* para poder se tornar moeda de curso corrente.

Lerner resumiu a relação fundamental entre a aceitabilidade geral das moedas e o Estado da seguinte forma:

Dinheiro é o que usamos para pagar as coisas. A condição básica para a sua eficácia é que seja aceita geralmente. A sua transformabilidade em ouro e a garantia desta possibilidade de lastreamento em ouro nada mais são do que relatos históricos de como a aceitabilidade veio a ser estabelecida em certos casos. (...) Mas se a aceitabilidade geral pudesse ser estabelecida de qualquer outra forma, estes métodos

¹²² WRAY, RANDALL L. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços*. Editora UFRJ Contraponto. Rio de Janeiro, 2003, p. 44.

históricos não seriam mais necessários ou relevantes. Isto é exatamente o que aconteceu. O Estado moderno pode tornar qualquer coisa que escolher geralmente aceitável como dinheiro e, assim, estabelecer o seu valor independentemente de qualquer ligação. É verdade que uma simples declaração de que isto ou aquilo é dinheiro não servirá, mesmo que seja apoiada pela mais convincente evidência constitucional da soberania absoluta do Estado. Mas se o Estado estiver disposto a aceitar o dinheiro proposto como pagamento de impostos e outras obrigações para consigo próprio, o truque estará feito. Todos os que têm obrigações para com o Estado estarão dispostos a aceitar os pedaços de papel com os quais possam saldar as obrigações, e todas as outras pessoas com as quais possam saldar as obrigações e todas as outras pessoas estarão dispostas a aceitar esses pedaços de papel porque eles sabem que os contribuintes os aceitarão. Por outro lado, se o Estado se recusasse a aceitar algum tipo de dinheiro em pagamento de obrigações para consigo mesmo, seria difícil acreditar que manteria grande parte da sua aceitabilidade geral. (...) O que isto significa é que o dinheiro de uma economia que normalmente funciona bem é uma criação do Estado. A sua aceitabilidade geral, que é o seu atributo mais importante, permanece ou cai pela sua aceitabilidade pelo Estado¹²³.

O dinheiro é, portanto, uma *ficção político-jurídica*. Knapp coloca da seguinte maneira: “*Se já declaramos no início que dinheiro é uma criação da lei, isso não deve ser interpretado no sentido mais estrito de que é uma criação de jurisprudência, mas no sentido mais amplo de que é uma criação da atividade legislativa do Estado, uma criação de política legislativa*”¹²⁴. Dizer que o dinheiro é uma ficção político-jurídica não significa dizer que não existam outros emissores de dinheiro. Knapp argumentou que o critério não poderia ser o “ente emissor” da moeda, pois existem moedas da mais alta importância que não são emitidas pelo Estado (ele se referia às notas bancárias). O critério decisivo não é a emissão, mas a *aceitação*. É isso que delimita o sistema monetário. Na sua visão, “*não é a emissão, mas a aceitação que é decisiva. A aceitação estatal delimita o sistema monetário. Pela expressão ‘aceitação estatal’ entenda-se somente a aceitação nos guichês de pagamento do Estado*”¹²⁵. As notas bancárias passam a ser “moeda estatal” assim que o Estado anuncia que as receberá em seus guichês de pagamento.

Toda essa análise é decisiva para conectar o conceito de *soberania* que funda os Estados modernos a uma teoria monetária consistente com a história. A moeda é uma criatura do Estado e a ele é atribuído, em última instância, o poder de criá-la, tanto do ponto de vista do reconhecimento público (fixar um material que será aceito nos guichês de pagamento) quanto do ponto de vista material (cunhar moedas de metal, emitir papel moeda ou, mais

¹²³ LERNER, ABBA. *Money as a Creature of State*. The American Economic Review, Vol. 37, No. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1947), pp. 312-317.

¹²⁴ KNAPP, GEORG FRIEDRICH. *The State Theory of Money*. London: Macmillan & Company Limited, St. Martin. 1924, p. 40.

¹²⁵ KNAPP, GEORG FRIEDRICH. Idem, p. 95.

recentemente, aumentar números em um computador). Isso é muito importante por duas razões que serão exploradas em maiores detalhes na sequência: a primeira delas é que o Estado precisa *emitir* a moeda oficial *antes* que a população possa gastá-la. A segunda é que, a partir do fim do sistema de Bretton Woods, o Estado não encontra limite financeiro para se financiar, e por essa razão não corre o menor risco de “ir à falência” por uma dívida denominada em sua própria moeda.

Stephanie Kelton utiliza um exemplo lúdico, mas que funciona muito bem para entendermos como as coisas funcionam. Ela faz uma comparação com o jogo Banco Imobiliário. *Antes* que o jogo possa começar, os jogadores precisam receber uma certa quantidade de notas do banco. Eles não possuem o poder de emitir essas notas e nem precisam desembolsar nada para iniciar a partida:

Os jogadores não desembolsam o dinheiro para iniciar o jogo. Não podem, porque ainda não o têm. A moeda deve ser emitida antes que alguém possa obtê-la. O emissor, porém, nunca fica sem dinheiro. De fato, as regras oficiais do jogo literalmente dizem: ‘O Banco nunca vai à falência. Se o banco ficar sem dinheiro, o Banqueiro pode emitir adicionalmente todo dinheiro que for necessário, escrevendo em papel comum’¹²⁶.

Portanto, a relação entre soberania estatal e o surgimento das moedas modernas é *histórica*. Os Estados modernos se tornaram economias monetárias em grande parte graças ao assalto às colônias da América, e a partir daí foi possível instituir moedas metálicas de cunho forçado em quantidade suficiente para a transformação paulatina de economias feudais em economias monetárias. Com isso foi possível aos Estados nacionais financiarem a arquitetura institucional que foi se formando nas metrópoles (exército, burocracia, alguns poucos serviços públicos, custeio do clero e da nobreza, policiamento, etc.) através da instituição de tributos e outras formas de financiamento.

De 1870 até o fim da 1ª Guerra Mundial, prevaleceu um sistema monetário mundial chamado padrão-ouro. Neste sistema, a oferta monetária de cada país era determinada pelo montante de reservas em ouro. A partir do final da 2ª Guerra Mundial, entrou em cena o sistema de Bretton-Woods (ou padrão ouro-dólar), no qual o dólar estadunidense passou a ser a moeda de referência internacional que, por sua vez, era conversível em ouro. O fim do sistema de Bretton-Woods pôs fim a qualquer conversibilidade do dólar em ouro, e então as moedas nacionais passaram a ser puramente fiduciárias, ou seja, as *moedas passaram a ser inconvertíveis*. O dinheiro inconvertível não é “menos dinheiro” do que o dinheiro lastreado

¹²⁶ KELTON, STEPHANIE. Idem, p. 14.

em ouro. Trata-se tão somente de sua evolução histórica, ou, como colocam Leda Paulani e Tomas Rotta, “*a forma dinheiro inconvertível (pós-1971) diz respeito ao desenvolvimento da forma dinheiro. O dinheiro inconvertível é a forma ontológica que supera as inadequações da forma dinheiro com materialidade no ouro*”¹²⁷.

Os sistemas de conversibilidade em ouro colocavam um *limite físico* à expansão monetária e apresentavam uma contradição que prejudicava a economia mundial. Essa contradição estava posta entre o dinheiro como equivalente universal (e, portanto, variável) e material lastreante, o ouro, que funcionava ao mesmo tempo como lastro e como mercadoria sujeita às oscilações naturais de qualquer produção. Nesse sistema, a dívida pública podia de fato ser um problema na medida em que a moeda estatal estava lastreada, em última hipótese, em um metal precioso finito. Afinal, o Estado poderia acabar ficando sem ouro, e então não conseguiria arcar com seus compromissos. A dívida pública de fato era um problema a ser considerado.

Entretanto, se nos sistemas do padrão-ouro e de Bretton Woods (padrão dólar-ouro) a expansão monetária estava limitada pela quantidade de ouro ou dólar que cada país conseguia obter, com o fim do sistema de conversibilidade não há mais qualquer limitação física à emissão de moeda fiduciária por Estados soberanamente monetários (Estados que emitem sua própria moeda). Em palavras bem simples, dinheiro passou a ser um número no computador sem lastro em absolutamente nada. Em termos filosóficos, “*após o que vimos, poderíamos completar esta asserção dizendo que se a gênese do dinheiro é a posição real da forma na matéria, o desenvolvimento do dinheiro é a expulsão da matéria pela forma*”¹²⁸. Se em sua origem o dinheiro se atrelava indiretamente a um dado material (ouro ou prata), seu desenvolvimento histórico para economias monetárias necessitou de um processo de abstração dialética em altíssimo nível que *desassociasse (negação) o dinheiro de qualquer materialidade específica*, chegando aos limites da expulsão quase completa da matéria pela forma na medida em que o próprio papel-moeda vem sendo substituído em velocidade assustadora por números criptografados de informática. O papel-moeda lastreado (em dólar ou em ouro) era um *símbolo*. O dinheiro atual sequer símbolo é, pois o símbolo possui necessária relação com o simbolizado (representado). O dinheiro atual passou por um processo histórico de hipostasia de qualquer matéria que lhe confira “valor” ou “estabilidade”, muito embora a ideologia ortodoxa se empenhe em disseminar a noção oposta. Em outras

¹²⁷ PAULANI, LEDA; ROTTA, TOMAS NIELSEN. *A Teoria Monetária de Marx: Atualidade e Limites Frente ao Capitalismo Contemporâneo*. Revista Economia Setembro/Dezembro 2009.

¹²⁸ PAULANI, LEDA; ROTTA, TOMAS NIELSEN. Idem.

palavras, se historicidade do dinheiro determinou sua configuração atual como forma pura, a ideologia ortodoxa insiste em apresentá-lo como pura matéria (argumentos do tipo “dinheiro não dá em árvore” para se referir a uma suposta escassez finita do dinheiro são bons exemplos desse expediente. Na verdade, dinheiro não dá em árvore, mas se cria no computador do Banco Central apertando a tecla “Enter”).

É claro o dinheiro inconvertível não deixa de apresentar alguns problemas práticos (e muitos problemas teóricos!), como a crise financeira de 2008 nos mostrou a respeito das alavancagens bancárias quase sem limites. Outro problema decorre do fato de que a abolição de Bretton Woods elevou o dólar estadunidense ao patamar de moeda global do comércio mundial, trazendo com isso uma nova contradição entre o dólar como moeda nacional (singular) e, ao mesmo tempo, como moeda global (universal). A hegemonia mundial do dólar operou historicamente a superação da contradição inerente ao padrão dólar-ouro – contradição entre a universalidade do dinheiro como equivalente geral e a singularidade da matéria que lhe dava lastro, o ouro, que era uma mercadoria como outra qualquer, inclusive com oscilações inerentes a qualquer produção – mas acabou produzindo uma outra contradição singular-universal, dessa vez entre o dólar como moeda nacional e o dólar como moeda universal.

Essa é apenas uma *descrição* da realidade da moeda contemporânea através de sua evolução histórica, com algumas pitadas de filosofia, com o objetivo de apontá-la como uma forma completamente desprendida de uma matéria particular e que depende do reconhecimento estatal para receber sua característica definitiva: a aceitabilidade geral.

Assim, conseguimos perceber mais facilmente a natureza do dinheiro inconvertível atual através do seu processo de negação histórico. O dinheiro inconvertível é a negação de qualquer matéria específica que lhe possa dar lastro. E é aqui que o Estado desempenha sua função mais importante: a de conferir *identidade* ao dinheiro de maneira *exógena* e impositiva. Paulani e Rotta novamente arrematam:

Assim, o processo de constituição da forma monetária pura se reduz a uma identidade “garantida” na prática por um carimbo do Federal Reserve norte-americano. Sem o Estado, a forma inconvertível do dinheiro não teria lugar, pois sua formação contraditória ou ficaria a descoberto ou nem mesmo se efetivaria. O dólar só é possível e efetivo como unidade contraditória por ter a figura estatal como “garantidora” desta identidade¹²⁹.

¹²⁹ PAULANI, LEDA; ROTA, TOMAS NIELSEN. Idem.

O Estado só pode funcionar como guardião da identidade formal-abstrata do dinheiro atual porque é o único ente histórico dotado de soberania político-jurídica. E neste ponto a superestrutura retroage sobre a estrutura econômica e revela a associação intrínseca entre uma Teoria Monetária e uma Teoria do Estado moderno.

O ponto fundamental é que o fim do padrão ouro-dólar operou uma reviravolta decisiva para entendermos o atual estado da arte: o Estado passou a ser emissor de moeda sem que exista um material *finito* que restrinja a *quantidade* de sua emissão. Durante o padrão-ouro os países até poderiam imprimir papel moeda ao infinito, mas isso significaria uma desvalorização quase imediata do dinheiro em relação ao ouro. Agora a relação entre emissão de moeda e inflação não é mais tão clara, o que, por óbvio, não significa que seja recomendável que a autoridade monetária fique dando “enter” no computador do Banco Central para criar dinheiro ao infinito e nem que não existam regulações para a expansão da base monetária.

O problema é que o pensamento ortodoxo convencional parece preso em um looping temporal que lhes impede de perceber que já estamos livres do padrão ouro-dólar de 1971. Sua base teórica deriva, em boa parte, do funcionamento de um sistema monetário que não existe mais. Argumentos como o *crowding-out* partem da ideia de que existe um número finito de reservas pelos quais o Estado passará a competir, fato que tende a elevar a taxa de juros. Só que esse número finito de reservas não existe mais depois do fim de Bretton Woods. O medo da dívida pública é outro fantasma que sobrevive até hoje, herança de uma época em que a finitude de reservas era de fato um limite à expansão da base monetária, mas que não encontra nenhum fundamento em sistemas de moeda exclusivamente fiduciária.

Veremos isso mais à frente, mas basta assinalar um exemplo: quando os bancos pediram ajuda ao governo durante a crise de 2008, o Fed veio em socorro usando nada mais do que um teclado de computador do Banco do Fed em Nova York. O mesmo aconteceu com o auxílio emergencial brasileiro durante a pandemia.

Kelton arremata de forma precisa:

O que a TMM descreve é a realidade do nosso sistema monetário pós Bretton Woods. Não estamos mais no padrão-ouro e, no entanto, muito do nosso discurso político ainda está enraizado nessa maneira antiquada de se pensar. Vemos isso toda vez que um repórter pergunta a um político ‘onde você encontrará dinheiro para fazer isso?’. Já passou da hora de entendermos o que significa ser o emissor de uma MOEDA FIDUCIÁRIA SOBERANA. Para o emissor da moeda, dinheiro não é o problema. Ela não existe em uma forma física escassa – como ouro – que o governo precisa ‘arrumar’ para gastar. Ela é evocada à existência a partir de um teclado de computador, a cada vez que o Federal Reserve realiza um pagamento autorizado em

nome do Tesouro¹³⁰.

2.2.2.2 A falsa analogia entre orçamento público e orçamento privado

Conectada a Teoria Monetária Moderna a uma teoria do Estado moderno, começamos a perceber o quão ridícula é a analogia do orçamento familiar com o orçamento de uma entidade soberanamente monetária capaz de emitir sua própria moeda, decidir que tipo de moeda será aceita em seus guichês de pagamento, cobrar tributos e fixar a taxa básica de juros da economia.

Essa forma de pensar parte de uma compreensão absolutamente equivocada do que é o orçamento público. Uma família não pode emitir sua própria moeda, então ela precisa ganhar dinheiro *antes* que possa pagar suas contas. Com o Estado acontece o contrário: como a moeda fiduciária atual possui sua gênese fundamental na emissão estatal, o Estado precisa emití-la *antes* que os agentes privados possam gastá-la.

É comum que as pessoas pensem que o dinheiro do Estado vem dos tributos que pagamos. Na verdade, ocorre o contrário: o dinheiro que utilizamos para pagar os tributos é que procedem do poder emissor do Estado. A relação temporal aparece invertida no senso comum. Qualquer um pode abrir sua carteira e pegar uma nota de R\$ 5,00 ou R\$ 10,00. É com essa nota que pagamos tributos, certo? Mas quem emitiu essas notas? O Estado. Esse argumento lógico-cronológico demonstra que o Estado precisa emitir a moeda aceita socialmente *antes* que o público possa gastá-la.

Isso só vale, é claro, para países dotados de soberania monetária (veremos em breve esse conceito). Países que não emitem sua própria moeda (como o Equador) ou países informalmente dolarizados com enorme dívida externa (como a Argentina) não possuem soberania monetária relevante.

A analogia entre o orçamento público e o orçamento familiar inverte ideologicamente a relação de causalidade *realmente existente*. É como se todo o dinheiro gerado na economia proviesse do setor privado (como argumentou Margaret Thatcher) e o Estado fosse um vampiro maligno que sugasse o sangue das pessoas sem devolver nada em troca além de guerras, perturbações e regulações chatas (basta lembrar que o ex-ministro Paulo Guedes chamou os

¹³⁰ KELTON, STEPHANIE. Idem, p. 231.

funcionários públicos de parasitas¹³¹). Como consequência, o Estado deve reduzir seu tamanho para evitar sacrifícios às pessoas através da redução de seus gastos (com a consequente redução da carga tributária). Nessa linha de raciocínio, a redução de gastos abre margem para superávits fiscais imediatos que permitem a redução futura de tributos. Tudo isso estimularia a “confiança” do público, que voltaria a consumir e a investir no presente (já vimos como esse argumento funciona).

Outro terrorismo ideológico decorrente dessa analogia é que a dívida pública é dívida de toda a população, que em determinado momento terá que arcar com ela com seus impostos. Um exemplo bastante cômico dessa forma de pensar é o *National Debt Clock* (relógio da dívida nacional), instalado em Manhattan, que mostra em tempo real o valor corrente da dívida governamental dos EUA e o valor médio que cada indivíduo teria que pagar por essa dívida. Há até um site para isso¹³², e no momento em que escrevo ela é mais ou menos¹³³ de US\$ 34.279.183.750.000 (34 trilhões de dólares, o valor exato muda a cada segundo), o que resulta em uma dívida de US\$ 101.959 por cidadão. É claro que não vai chegar nenhuma carta de cobrança na casa das pessoas para que paguem essa quantia da dívida. No fundo, isso não passa de terrorismo ideológico disseminado por Wall Street para que a população pense a dívida pública como um orçamento doméstico de modo a atrair popularidade para medidas de austeridade fiscal (e já vimos a quem elas beneficiam).

Essa forma de pensar inverte a relação de causalidade real na medida em que *oculta a função de emissor de moeda do Estado* e subverte completamente a forma como orçamento público funciona. A dívida pública nada tem a ver com a dívida privada. Para mostrar isso, vejamos como o orçamento público realmente funciona e qual a real natureza da dívida pública.

2.2.2.3 Corujas do déficit: o Estado não precisa de tributos ou títulos da dívida pública para financiar seus gastos

“De onde vem o dinheiro para financiar um programa Estado-Empregador de última instância?”. Essa é, ao mesmo tempo, uma pergunta-chave e uma falsa pergunta. Uma pergunta-chave porque o senso comum econômico difundido na população acredita que o

¹³¹ E foi, inclusive, condenado por sua fala. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-18/paulo-guedes-condenado-chamar-servidores-parasitas/>. Acesso em: 23.02.2024.

¹³² Disponível em: <https://www.usdebtclock.org/>. Acesso em 21.02.2024.

¹³³ Digo “mais ou menos” porque os números mudam a cada segundo, tornando difícil a imobilização.

Estado precisa arrecadar (com tributos ou títulos da dívida pública) *antes* que possa gastar. Como colocou Stephanie Kelton, essa forma de pensar poderia ser traduzida em um esquema do tipo TE(G) (tributos e empréstimos precedem gastos do governo). E é, ao mesmo tempo, uma falsa pergunta porque o senso comum (muito difundido entre economistas) inverte a realidade na medida em que oculta uma atribuição central de qualquer Estado soberanamente monetário: a função de *emissor* de moeda. O que ocorre na realidade é o contrário: G(TE) (gastos do governo precedem tributos e empréstimos)¹³⁴.

Essa é uma chave de leitura disruptiva que distingue a Teoria Monetária Moderna das demais formas de pensamento econômico (mesmo progressistas). A argumentação está amparada em dois fatos dos quais decorrem conclusões da maior importância: 1) o Estado é *emissor* soberano da moeda de curso corrente; 2) Os gastos estatais *precedem* o pagamento de tributos e empréstimos com títulos da dívida.

Essas premissas invertem completamente a lógica do senso comum econômico. Kelton utiliza outra analogia para pensarmos sobre o ponto, muito melhor e mais lúdica do que a analogia entre o orçamento estatal e o orçamento doméstico. É a analogia de um *aviário*. Nos EUA, os congressistas conservadores mais preocupados com a dívida pública ficaram conhecidos como “falcões do déficit”. Existem também os políticos progressistas que ficaram conhecidos como “pombos do déficit”, pois colocavam a culpa da elevação da dívida pública na baixa tributação dos ricos ou nos gastos com guerras. Os dois grupos de aves acreditavam que não poderia haver gastos públicos sem a precedência de receitas e ambos estavam preocupados com a saúde das finanças públicas (e um pretenso medo de *default*). A diferença é que os falcões insistiam no corte de gastos sociais e os pombos preferiam aumentar a carga tributária sobre os ricos e cortar gastos militares. Na verdade, os dois grupos estão olhando para o orçamento público de forma equivocada porque não perceberam a realidade das duas premissas acima colocadas. Kelton propõe que pensemos o orçamento público nem como falcões nem como pombos, mas como *corujas*. Isso porque as corujas possuem a capacidade de girar a cabeça 180 graus e enxergar as coisas sobre outro ponto de vista¹³⁵. As corujas do déficit enfatizam que Estados soberanamente monetários são *emissores primários* de moeda. Com o fim do sistema de Bretton-Woods e a instituição de uma moeda puramente fiduciária e inconversível, o Estado não está sujeito a qualquer restrição financeira para realizar gastos e saldar dívidas em sua própria moeda e, portanto, não necessita de tributos nem de títulos da

¹³⁴ KELTON, STEPHANIE. Idem, pp. 7-8.

¹³⁵ KELTON, STEPHANIE. Idem, Pp. 63-64.

dívida pública para efetuar gastos. Tributos e títulos são fundamentais por outras razões, mas não como recurso cronologicamente antecedente ao gasto. O que ocorre é o contrário: qualquer tributo deve ser pago com dinheiro que, previamente, foi emitido pelo Estado (basta olhar para qualquer cédula de dinheiro em sua carteira para perceber a inscrição “BANCO CENTRAL DO BRASIL” no canto superior).

Trata-se, portanto, de uma questão lógico-cronológica: a população não pode gastar dinheiro *antes* que o Estado tenha emitido a moeda de curso corrente. E o Estado emite moeda sempre que gasta. A TMM enfatiza que moeda é, na verdade, dívida. Como coloca Randall Wray, “*O governo, para gastar, não ‘necessita’ do dinheiro do público; mais apropriadamente, é o público que necessita do dinheiro do governo para pagar tributos. Uma vez entendido isso, fica claro que nem tributos, nem títulos públicos ‘financiam’ o dispêndio governamental*”¹³⁶. O Tesouro realiza seus gastos *antecipadamente* e não existe nenhuma relação de identidade com o recebimento das receitas. “*A coincidência no tempo de ‘receitas’ tributárias e dispêndio governamental (ou operações de mercado aberto do banco central) não é uma indicação de operação de “financiamento”, mas é, isto sim, uma exigência pra manter a estabilidade do mercado de reservas*”¹³⁷. O governo, como emissor soberano da moeda fiduciária de curso corrente, precisa gastar (comprando bens, pagando salário de seus funcionários, etc.) *antes* que o público possa fazer circular a moeda e, conseqüentemente, *antes* que possa pagar tributos e adquirir títulos da dívida.

A consequência de pensar o orçamento público com as lentes de uma coruja é que o Estado não precisa de tributos ou de empréstimos em forma de títulos da dívida para financiar seus gastos. E então perceberemos que a pergunta “Onde arranjar dinheiro?” parte de premissas equivocadas. Os falcões e pombos costumam espremer o orçamento e buscar novas fontes de financiamento para cada novo gasto, de forma a atrelar cada novo real da economia a uma nova fonte de receita. Mas isso é totalmente desnecessário. Aumentar a tributação sobre os mais ricos é uma ótima ideia para reduzir as desigualdades sociais e arrefecer pressões inflacionárias, mas de forma alguma são exigências materiais para expandir os gastos públicos.

O orçamento público, portanto, é uma peça contábil que pode desassociar receitas e despesas. Quando gasta, o computador do Banco Central aumenta os números nas contas depositadas. Kelton resume a questão da seguinte maneira:

¹³⁶ WRAY, RANDALL L. Op. Cit., p. 15.

¹³⁷ WRAY, RANDALL L. Op. Cit., p. 98.

Seria um tanto quanto complicado para o governo federal pagar à Boeing por uma nova frota de jatos de guerra com uma pilha enorme de moeda física. Não é bem assim que funciona. Em vez de usar punhados de dinheiro, o governo federal faz a maior parte de seus pagamentos da mesma forma que o sujeito contador de pontos atribui a pontuação em um jogo de bridge. Exceto que, no lugar de escrever os pontos em um cartão como o contador faz, os pagamentos são simplesmente digitados em um teclado por alguém do Fed. Por exemplo, os gastos militares. Em 2019, a Câmara e o Senado aprovaram uma legislação que aumentava o orçamento militar, aprovando 716 bilhões, aproximadamente 80 bilhões a mais que o Congresso havia autorizado para o ano fiscal de 2018. Não houve debate sobre como seria o pagamento desses gastos. Ninguém perguntou: ‘Onde vamos conseguir os 80 bilhões a mais?’ Os legisladores não aumentaram os impostos ou pediram emprestado 80 bilhões extras de investidores para que o governo pudesse fazer os pagamentos adicionais. Pelo contrário, o governo se comprometeu a pagar um dinheiro que não tinha. Isso pôde ser feito devido ao poder especial do governo sobre sua moeda. Uma vez que o Congresso autorize o gasto, agências como o Departamento de Defesa recebem permissão para contratar com empresas como a Boeing. Para se abastecer de caças F-35, o Tesouro dos EUA instrui seu banco, o Federal Reserve, a realizar o pagamento em seu nome. O Fed faz isso marcando os números na conta bancária da Lockheed. O Congresso não precisa ‘juntar o dinheiro’ para gastar. Precisa encontrar votos! Quando tiver os votos para apoiar os gastos, pode autorizá-lo. O resto é só contabilidade. À medida que os cheques saem, o Fed libera os pagamentos creditando a conta dos vendedores com o número determinado de dólares digitais, conhecidos como reservas bancárias. É por isso que a TMM por vezes descreve o Fed como o contador de pontos do dólar. O contador não fica sem pontos para marcar no painel de pontuação. Pense agora de onde vêm os pontos quando você vai a um jogo de basquete. Eles não vêm de lugar algum! Eles só passam a existir pelas mãos da pessoa que está fazendo os registros de pontuação. Quando um jogador acerta a cesta com um lançamento de trás da linha dos três pontos, 3 pontos são adicionados ao total da pontuação do time. O contador na verdade não POSSUI nenhum ponto. Para registrar a cesta, simplesmente muda o marcador para um número mais alto, e o novo número pisca no painel. É só adição e subtração de pontos, da mesma forma que o governo federal adiciona e subtrai pontos da economia quando gasta e tributa¹³⁸.

Entretanto, continuam sendo comuns falas como “o Estado quebrou” e que “não há dinheiro para fazer isso ou aquilo”. O ex-ministro da Fazenda Paulo Guedes argumentou contra a pretensão de aumento de salários de servidores públicos: “O governo está quebrado. Gasta 90% da receita toda com salário e é obrigado a dar aumento”¹³⁹. Em relação ao sistema previdenciário, toda hora surge alguma notícia alarmista de que “a previdência está quebrada”. O mesmo ex-ministro afirmou que “o nosso sistema previdenciário está quebrando antes de a população envelhecer. O déficit aumenta R\$ 40 bilhões a cada ano”¹⁴⁰. Falas como essa partem da premissa de que as receitas precedem as despesas, de modo que o Estado pode ficar sem dinheiro. Mas como vimos, o orçamento público funciona como um grande marcador de pontos na medida em que o Estado é o único ente dotado de soberania

¹³⁸ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit., pp. 15-16.

¹³⁹ Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/02/07/paulo-guedes-compara-servidores-publicos-com-parasitas.ghtml>. Acesso em: 23.02.2024.

¹⁴⁰ Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/03/27/previdencia-esta-quebrando-e-nossos-filhos-serao-condenados-diz-guedes.htm>. Acesso em 23.02.2024.

política capaz de *emitir* a moeda de curso corrente.

E os diretores dos Bancos Centrais sabem perfeitamente disso. Ben Bernanke, ex-presidente do Fed, negou que o dinheiro do contribuinte estaria sendo gasto para salvar os grandes bancos e seguradoras durante a crise de 2008. Ele afirmou que “*os bancos têm contas no Fed. Nós só usamos o computador para contabilizar o tamanho das contas. (...) ‘Não é dinheiro do contribuinte. Nós simplesmente usamos o computador para ajustar o tamanho da conta’*”¹⁴¹. É claro que os detalhes são mais complexos do que isso, mas no final das contas os EUA gastaram cerca de 700 bilhões de dólares para socorrer o sistema financeiro. E a decisão de fazê-lo ocorreu basicamente do dia para a noite sem que o Tio Sam tenha aumentado a carga tributária previamente. Ele simplesmente usou um teclado de computador.

Outro ex-presidente do Fed, Alan Greenspan, foi ainda mais claro: “*Eu não diria que os benefícios custeados não estão assegurados no sentido de que não há nada que impeça o governo federal de criar o dinheiro que quiser e pagá-lo a alguém*”¹⁴². No Brasil, André Lara Resende, ex-diretor do Banco Central, afirma que “*só o Estado é capaz de criar poder aquisitivo sem poupança prévia. No mundo contemporâneo, só ele e seus concessionários, os bancos com acesso ao banco central, podem criar poder aquisitivo não lastreado em algum ativo existente*”¹⁴³.

A pandemia forneceu outro exemplo desse poder estatal de emitir moeda. A mídia dizia que o Estado brasileiro estava “quebrado” até que, num estalar de dedos, encontrou dinheiro (e votos!) para pagar o auxílio emergencial de R\$ 600,00 a milhões de pessoas. De onde surgiu esse dinheiro? De uma operação contábil na qual o Tesouro Nacional emitiu títulos da dívida pública, mas como a situação era grave demais e não podia esperar até que os poupadores comprassem esses títulos (e ninguém iria comprá-los, pois a taxa Selic estava em sua mínima histórica de 2% a.a), o próprio Banco Central comprou esses títulos e creditou o valor nas contas do Tesouro. Isso mesmo: o Tesouro criou títulos da dívida, os vendeu ao Banco Central e o Banco Central depositou o dinheiro na conta do Tesouro. E como surgiu o dinheiro do Banco Central? De um teclado de computador.

O grande problema é que a macroeconomia de matriz neoclássica continua pensando como se ainda estivéssemos no padrão-ouro. É como se não existisse a possibilidade de criar crédito sem lastro. Para esse tipo de pensamento, a disponibilidade de poupança (renda não

¹⁴¹ Citado em KELTON, STEPHANIE. Op. Cit., pp. 15-17.

¹⁴² Citado em KELTON, STEPHANIE. Op. Cit., p. 175.

¹⁴³ RESENDE, ANDRÉ LARA. *Camisa de Força Ideológica: a crise da macroeconomia*. São Paulo: Ed. Portfolio Penguin, 2022, pp. 37-38.

consumida) seria condição para o fornecimento de crédito (público ou privado). O sistema bancário é entendido como um intermediário entre aqueles que não consomem toda sua renda (e têm poupança) e aqueles que querem investir. Mas como já vimos, com o fim de Bretton-Woods, entrou em cena um sistema monetário internacional que se baseia em moedas totalmente fiduciárias, ou seja, moedas que não são conversíveis. O Estado, ente soberanamente monetário, pode criar crédito puro sem lastro em nada, fato que é assumido pelos próprios presidentes dos bancos centrais. Foi assim que surgiu o dinheiro que o Banco Central utilizou para financiar o Tesouro brasileiro na pandemia: crédito puro, sem lastro, um número no computador do Bacen.

Durante a pandemia, outro ex-presidente do Banco Central, Henrique Meirelles, defendeu que *"o Banco Central tem grande espaço de expandir a base monetária, ou seja, imprimir dinheiro, na linguagem mais popular, e, com isso, recompor a economia. Não há risco nenhum de inflação nessa situação"*¹⁴⁴. E ele estava absolutamente certo. No final das coisas, a operação contábil do Bacen de comprar títulos emitidos pelo Tesouro foi uma expansão da base monetária que não gerou nenhuma inflação. A inflação só veio em 2021 e foi causada muito mais por uma desorganização nas cadeias mundiais de valor (em especial depois da guerra Ucrânia x Rússia) do que por um aumento da demanda desencadeada pela expansão da base monetária.

Então para quê servem os tributos e os títulos da dívida? Essa é uma pergunta importante. Para a TMM, a cobrança de tributos é fundamental por algumas razões. A primeira delas já foi exposta: criar demanda pública pela moeda estatal. É a partir dessa demanda criada pelo Estado soberano que as pessoas passam a necessitar da moeda de cunho corrente para cumprir suas dívidas, o que historicamente acabou determinando sua característica mais importante, a aceitabilidade geral.

Outra razão para a existência de tributos se relaciona com a estabilidade do sistema de preços (inflação e deflação). Para funcionar como equivalente universal em economias monetárias, o dinheiro precisa ser escasso. Se o Estado imprimisse moeda buscando resolver todos os problemas do mundo sua escassez estaria comprometida e, com isso, perderíamos o parâmetro de valor que dá luz ao sistema de preços. O Estado gasta com atividades que considera socialmente relevantes, mas precisa drenar recursos da economia para manter a estabilidade do sistema de preços. Do mesmo modo, se mantivesse superávits primários

¹⁴⁴ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52212033#:~:text=%22O%20Banco%20Central%20tem%20grande,infla%C3%A7%C3%A3o%20nessa%20situ%C3%A7%C3%A3o%22%2C%20disse>. Acesso em: 23.02.2024.

constantes e por longos períodos através da cobrança exacerbada de tributos, o Estado poderia desencadear pressões deflacionárias, que geralmente são piores do que as inflacionárias.

A terceira razão para a existência dos tributos é que eles constituem uma perna da *política fiscal*. A política fiscal é essencialmente *redistributiva*, o que significa dizer que ela retira dinheiro de certos lugares e coloca dinheiro em outros lugares (mas atenção: não existe vinculação lógica nem cronológica entre “retirar dinheiro de um lugar” e “colocar dinheiro em outro lugar”. Não é necessariamente o mesmo dinheiro que sai de um lugar e vai para outro). As duas pernas da política fiscal são: 1) a arrecadação; 2) o gasto público. Quando arrecada (principalmente via tributos), o Estado retira dinheiro de um certo lugar. Quando gasta, despeja dinheiro em outro lugar. Quando tributa a renda, retira dinheiro recebido pelos contribuintes. Quando gasta no Sistema Único de Saúde, despeja dinheiro para fornecer um serviço público essencial. Essa redistribuição pode ocorrer tanto “de baixo para cima” (cobrança regressiva de tributos + pagamento com juros dos títulos da dívida pública) como “de cima para baixo” (cobrança de tributos sobre dividendos + pagamento do bolsa família). E é por isso que ela se chama *política fiscal*, pois a forma como ocorrerá a redistribuição da renda decorre de uma decisão político-jurídica. Para nosso argumento, importa pouco que a redistribuição seja justa ou injusta. O ponto é que os tributos fazem parte de uma *política* decisiva para os Estados capitalistas no que diz respeito à dinamização redistributiva da riqueza socialmente produzida.

Existem outras razões para a existência de um sistema tributário, mas essas três já fornecem motivos suficientes para sua existência. O importante é deixar claro que nenhuma de suas funções diz respeito ao *custeio prévio* de um Estado soberanamente monetário. Aumentar a progressividade da carga tributária é uma ótima ideia para reduzir as desigualdades sociais e melhorar a distribuição de renda, mas não há qualquer relação disso com a pergunta “de onde vem o dinheiro para custear a política X?”.

E quanto aos títulos da dívida pública? Eles servem para retirar o excesso de reservas bancárias da economia em troca do pagamento de juros ao mesmo tempo em que concedem ao Banco Central um instrumento muito importante para a política monetária: a taxa básica de juros. Caio Vilella e Camila Vaz resumem a função dos títulos da dívida na visão da TMM destacando, ao final, o caráter concentrador de renda desse tipo de política monetária:

Do ponto de vista do fluxo, as operações de venda de títulos públicos servem para recolher o excesso de poder de compra em forma de reservas bancárias, que, se não fosse recolhido, implicaria descumprimento da meta da taxa básica de juros. Ao gerar poder de compra, o crédito da conta do governo inunda o mercado bancário

com reservas bancárias, fato que pressiona a taxa do mercado interbancário para baixo. No Brasil, o Demab/BCB (Departamento de Operações de Mercado Aberto do Banco Central do Brasil) age diariamente para regular o volume de reservas bancárias, através de operações de mercado aberto, a fim de manter a taxa de juros interbancária de acordo com a meta de taxa básica de juros estipulada pelo Comitê de Política Monetária (Copom). Assumindo que em determinado momento o mercado privado, de maneira agregada, tenha recebido mais crédito do que débitos em sua conta, será necessário que o Demab/BCB venda títulos públicos para recolher este excesso de liquidez injetada e a taxa básica de juros permaneça alinhada com a meta do Copom. Não existe uma parcela de títulos usada para “financiar gastos” e outra parcela destinada para atingir meta de juros: todos os títulos emitidos foram utilizados para cobrir a diferença entre créditos e débitos anteriormente realizados, assim como todos os gastos ocorreram por meio de operações contábeis. Do ponto de vista do estoque, todo título público fora da carteira do BC que já foi ofertado está retido no portfólio de algum agente privado, de tal forma que reduzir o tamanho da dívida pública implica, necessariamente, reduzir a riqueza líquida privada. (...) Apesar de, sob essa abordagem, o estoque da dívida não carregar nenhum ônus entre gerações, importa ressaltar que ele possui um caráter concentrador de renda ao pagar juros para as famílias mais abastadas¹⁴⁵.

Os títulos da dívida pública, portanto, são ativos do setor privado. É riqueza do setor privado que rende juros em troca de liquidez imediata. O National Debt Clock instalado em Manhattan é, na verdade, um grande contador de poupança de pessoas que ganham o suficiente para economizar parte de sua renda. Não é um “passivo dos contribuintes”, mas um “ativo” de um punhado de poupadores, pois os EUA não podem “ficar sem dólares” para pagar esses títulos.

Por fim, é importante prevenir contra uma última crítica pueril e mal intencionada constantemente dirigida contra a TMM. É aquela que a acusa de defender a impressão de dinheiro para resolver todos os problemas do mundo, fato que levaria a uma ausência de preocupações com a inflação. A crítica, além de desonesta, revela falta de leitura dos autores fundamentais da TMM. Os autores da TMM são extremamente preocupados com a inflação e não há notícia de um único autor tenha defendido a impressão infinita de dinheiro para resolver os problemas do mundo.

O orçamento é uma peça contábil que não precisa ser “equilibrado” e nem precisa guardar correspondência entre receitas e despesas. Em períodos de recessão, é recomendável que o Estado atue de forma anticíclica para, com seus déficits públicos, estimular o setor privado. Da mesma forma, pode ser salutar que em momentos de superaquecimento da economia o Estado utilize a perna da arrecadação para promover superávits fiscais e controlar eventual escalada de preços. A questão mais importante é que déficits fiscais não são immanentemente ruins e tampouco superávits fiscais são sempre benéficos. O orçamento

¹⁴⁵ VILELLA, CAIO; VAZ, CAMILA. *Regras Fiscais no Brasil: Prática e Teoria*. IE-UFRJ DISCUSSION PAPER 039, Dezembro de 2021.

público não é principal, mas acessório; o principal é a economia real, e o orçamento deve acessorá-la para dinamizá-la em busca de seu desenvolvimento. Relembrando os princípios das finanças funcionais, o orçamento deve servir para a realização de objetivos socialmente importantes condizentes com o alcance do bem comum. Superávits ou déficits são consequências de menor importância se o objetivo principal for a efetivação de direitos fundamentais sem des controle no sistema de preços.

A TMM apenas *descreve* a realidade de economias de Estados soberanamente monetários após o fim de Bretton Woods e aponta para uma sequência de fatos que colocam de cabeça para baixo toda a ortodoxia de matriz neoclássica. Ela aponta que não existem restrições financeiras ao gasto público e que o Estado não necessita arrecadar *antes* de gastar. Os limites aos gastos públicos são de duas ordens: a) os limites reais da economia (os fatores reais de produção, traduzidos na *capacidade potencial da economia*); b) os limites autoimpostos. Regras jurídicas como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Teto de Gastos são amarras jurídicas autoimpostas politicamente que poderiam (e deveriam!) ser substituídas por outras formas de supervisão dos gastos públicos mais condizentes com sua função de *dinamo da economia real*. Evidenciar a natureza autoimposta desse segundo tipo de limite significa remover qualquer véu mistificador das leis que garantem a suposta “responsabilidade fiscal”. Afinal, o senso comum econômico trata a saúde das finanças públicas como fim em si mesmo. Não são e nem podem ser.

Quais são os limites reais para os gastos públicos? Há dois limites principais, que geralmente estão interligados. O primeiro é a inflação (que veremos na sequência). O segundo são os recursos reais da economia (a capacidade instalada e a capacidade potencial da economia). Kelton arremata e elimina qualquer chance de êxito desse tipo de crítica:

Isso significa que não há limites? Podemos sair imprimindo dinheiro até gerar toda nossa prosperidade? Absolutamente não! A TMM não é um ‘oba-oba’, uma festa gratuita. Há limites bem reais, e falhar em identifica-los – e respeitá-los – pode trazer grandes danos. A TMM nos mostra como distinguir os limites reais das restrições autoimpostas que temos poder para mudar. (...) No Brasil, o Congresso adotou o Teto de Gastos como a demarcação de novos gastos federais ano a ano. Como todas essas restrições foram impostas pelo Congresso, todas elas podem ser dispensadas ou suspensas pelo próprio Congresso. Em outras palavras, elas são obrigatórias apenas se o Congresso quiser que elas sejam obrigatórias. O Congresso pode reescrever o manual, e frequentemente o faz. (...) O Tio Sam não precisa arrumar os dólares antes de gastar. O resto de nós, sim. O Tio Sam não irá encarar uma pilha crescente de contas que não consegue pagar. Ele não irá falir; nós podemos. Então, por que não dizer aos congressistas para continuarem a gastar até que todos os nossos problemas sejam resolvidos? Ah, se fosse assim tão fácil... A inflação, o assunto principal do nosso próximo capítulo, é um perigo real. Dizendo claramente, a TMM não tem a ver com remover todos os limites. Não é um serviço de caridade. Ela diz para substituímos nossa abordagem atual, essa que é obcecada

por resultados orçamentários, por outra na qual se priorize resultados humanos, ao mesmo tempo que reconheça e respeite os limites reais dos recursos de nossa economia. A TMM aponta: ‘são os recursos reais da economia’. Nós podemos construir uma economia que proporcione uma vida boa para todos. Nós só precisamos designar nossos recursos reais¹⁴⁶.

Como conclusão, a TMM ressalta que não existem limitações financeiras para a expansão da política fiscal de Estados soberanamente monetários. Por isso, a pergunta “de onde virá o dinheiro?” é uma falsa pergunta. Existem limites autoimpostos (leis de limitação do gasto público) e limites materiais (estabilidade de preços + escassez dos recursos reais da economia), mas não existe um “pote de dinheiro” que restrinja a implementação de um Programa Estado-Empregador de Última Instância. É possível pensar em tributação para drenar eventual excesso de divisas que sobrevier a um programa de garantia de emprego que possa gerar pressões inflacionárias, mas, como será visto, não existe uma relação de necessidade entre expansão da base monetária e inflação.

2.2.2.4 Soberania monetária e a histeria da dívida pública: governos soberanamente monetários não vão à falência por dívidas denominadas em sua própria moeda

Soberania monetária é um conceito divisor de águas para a TMM. Trata-se de um conceito relacionado à própria noção de *soberania política* dos Estados modernos que emergiram a partir dos séculos XIV e XV. Em breve resumo, soberania monetária é o *poder* que um Estado soberano tem de emitir sua própria moeda e de exigí-la em seus guichês de pagamento.

A soberania monetária não deve ser compreendida como um conceito que se aplica como um “tudo ou nada”, pois existem gradações que decorrem da hierarquia internacional das moedas (o poder do dólar dota os EUA de altíssimo grau de soberania monetária, enquanto países com moedas fracas possuem menor grau de soberania monetária). De todo modo, existem países que simplesmente abriram mão de sua soberania monetária para incorporar uma moeda estrangeira no curso corrente de sua economia (como o Equador e o Panamá, que utilizam o dólar estadunidense como moeda de curso corrente). Há ainda países que abriram mão de sua própria moeda para adotar uma moeda comum, como ocorre com a zona do euro. Países com quantidades cavalares de endividamento externo (como a Argentina) também podem ter severas restrições em sua soberania monetária. Por fim, entes

¹⁴⁶ KELTON, STEPHANIE. Idem, pp. 24-27.

subnacionais (como Estados federados e Municípios) também não costumam ser dotados de poder emissor de moeda.

A TMM divide os países que possuem soberania monetária e países que não possuem. Países soberanamente monetários não podem “ir à falência” por dívidas denominadas em sua própria moeda. Não há exemplos históricos de países que tenham decretado *default* por dívida em sua própria moeda e podemos afirmar com alguma segurança que isso não irá acontecer. Afinal, o Estado sempre pode emitir a moeda necessária para a realização do pagamento. Esta sequer é uma novidade dos teóricos da TMM. Keynes, por exemplo, já afirmava em texto de 1919 que “a criação de moeda tem sido e é um recurso final do governo; não é provável que um Estado ou governo decrete a própria bancarrota ou a própria queda enquanto não tenha usado este instrumento”¹⁴⁷.

Por outro lado, países despidos de soberania monetária podem ter problemas com o pagamento da dívida pública. O Equador não possui acesso ao computador do Fed e a Grécia não tem como emitir euros por sua própria vontade. Países que abriram mão de sua soberania monetária precisam tomar cuidado com o endividamento público, já que a escassez de moeda se torna um problema real. Para estes países, volta a ser aplicável o esquema TE(G) (tributos e empréstimos precedem os gastos públicos), já que o Estado abriu mão do poder de emitir sua própria moeda. Como consequência, devem cobrir seus déficits fiscais com a venda de títulos da dívida que podem deixar de ser pagos, ainda que esta seja uma possibilidade muito remota.

E isso muda tudo. Com a crise de 2008, a taxa de juros de 10 anos da Grécia disparou para 35% em 2012¹⁴⁸, diante do risco real (embora não tão próximo como alarmava o mercado) de inadimplimento da dívida. A Grécia não possui um banco central próprio. Os EUA e a Inglaterra puderam baixar sua taxa de juros durante a crise de 2008. O Fed colocou sua taxa de juros em 0% e o Banco da Inglaterra chegou a fixá-la em 0.5% a.a. A Grécia não podia fazer o mesmo.

Aliás, boa parte do problema da dívida pública dos países da zona do euro (em especial Grécia e Itália) se deve à ausência de um Banco Central próprio. Kelton narra o desenrolar dos acontecimentos da crise de 2008:

Países como Grécia e Itália, juntamente com os outros 17 países da zona do euro, abriram mão de suas moedas soberanas para usar o euro. Como não podem emitir o euro, os governos membros devem cobrir os déficits fiscais vendendo títulos. Isso

¹⁴⁷ KEYNES, JONH MAYNARD. Inflação e Deflação. São Paulo: Editora Abril. Coleção Os Pensadores, 1978, p. 07.

¹⁴⁸ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit., p. 74.

significa encontrar investidores dispostos a abrir mão de euros por papéis da dívida pública. O problema é que emprestar a esses países se tornou especialmente arriscado quando eles começaram a prometer reembolsar os detentores de títulos em uma moeda que eles mesmos não podiam mais emitir. Isso ficou dolorosamente claro no decorrer da crise financeira de 2008, quando a recessão global forçou os orçamentos da Grécia e de outros países da zona do euro a entrar em déficit profundo. Para financiar seus déficits, cada país teve que buscar financiamento em um mercado não muito diferente daquele imaginado na história do crowding-out. Os governos não tinham escolha a não ser tomar emprestado nos mercados financeiros privados e tinham que pagar o que o mercado exigisse para garantir o financiamento de que precisavam. Em pouco tempo, desdobrou-se uma profunda crise de dívida. Na Grécia, as taxas de juros dos títulos do governo do governo de 10 anos dispararam de 4.5% em setembro de 2008 para quase 30% em Fevereiro de 2012. No fim, o emissor da moeda – o Banco Central Europeu – veio em resgate, e as taxas de juros caíram acentuadamente. Fazer empréstimos numa moeda que não podiam emitir criou nas nações da zona do euro o tipo de pressão nas taxas de juros prevista na história tradicional do crowding-out¹⁴⁹.

Países com soberania monetária estão em situação totalmente distinta. Podem emitir sua própria moeda e seu Banco Central pode fixar a taxa de juros de forma exógena (ou seja, como uma escolha política). E isso muda tudo. O esquema não é mais TE(G), mas G(TE). Eles não precisam se preocupar com eventual “risco fiscal” de inadimplemento da dívida, pois, como advertiu Keynes, podem emitir moeda para o pagamento dos títulos emitidos. E além disso, podem fixar sua própria taxa de juros, o que tem impacto decisivo sobre o tamanho da dívida pública. Como consequência, a recomendação geral da TMM é que estes países devem evitar contrair endividamentos em moeda estrangeira. Todas as moratórias ou *defaults* já dados até hoje foram de dívidas externas (vide o caso da crise mexicana de 1982 e a crise argentina atual).

Para países soberanamente monetários (como o Brasil), o medo de inadimplemento da dívida pública denominada em moeda nacional, cotidianamente difundida pela grande mídia, não passa de um fantasma, um medo fictício (tal como uma criança possui medo do bicho papão) muito bem explorado para defender o apequenamento do Estado.

A dívida pública costuma ser medida em um percentual do PIB. Hoje em dia, a dívida pública brasileira orbita 70%\PIB. Os cavaleiros do apocalipse da dívida pública tentaram colocar limites acima dos quais os países teriam sérios problemas (alguns economistas estipularam o patamar de 90%\PIB). Até hoje, contudo, isso não aconteceu. O Japão possui uma dívida pública na casa de 250%\PIB (é a dívida mais alta entre os países desenvolvidos), mas não há nenhuma evidência de que venha a decretar bancarrota ou de que deixará de pagar seus títulos da dívida pública. Isso porque essa dívida está quase integralmente denominada

¹⁴⁹ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit., pp. 115-116.

em sua própria moeda e seus credores são quase todos investidores japoneses. O Banco do Japão pode fixar exogenamente sua taxa de juros e emitir moeda para pagar todos os seus títulos.

O caso japonês é especialmente interessante porque quebra de uma vez dois mitos muito difundidos na ortodoxia econômica. O primeiro deles é que dívidas muito altas são catastróficas para a economia porque geram temores de inadimplimento no mercado (tal como um orçamento doméstico). O Japão passa por problemas de dinamização de sua economia, mas está longe da terra arrasada prometida pelos cavaleiros do apocalipse. O segundo mito é que a expansão monetária leva *necessariamente* a uma pressão inflacionária no sistema de preços. O Japão expandiu seus gastos públicos exatamente como o Brasil fez durante a pandemia: emitindo títulos da dívida pública. O Banco do Japão comprou grandes montantes desses títulos de dívida, de modo que os juros pagos pelos títulos retornam para o Estado (o que é o mesmo que monetizar os déficits do governo). Os teóricos ortodoxos dizem que isso é muito perigoso para a inflação, mas o Japão passa pelo problema oposto: pressões deflacionárias sérias que esfriam a economia! Ken Kuttner, professor de Economia da Universidade de Massachussets, emitiu declaração demonstrando surpresa com a situação japonesa: “*O governo não precisa encontrar compradores no setor privado para toda a dívida emitida. Isso é essencialmente monetizar o déficit do governo, que normalmente causa alta inflação; mas, surpreendentemente, isso não aconteceu no Japão*”¹⁵⁰. Para os teóricos da TMM, entretanto, não há surpresa alguma, já que a inflação é um fenômeno que tem causas muito mais complexas do que a mera expansão da base monetária.

O Brasil é um país soberanamente monetário. Emite sua própria moeda e tem o real como única moeda de curso corrente em seu território. Além disso, possui Banco Central próprio capaz de fixar exogenamente a taxa básica de juros da economia. Não temos nenhum problema de endividamento externo (como a Argentina). Ao contrário, o Brasil tem a sétima maior reserva de divisas estrangeiras do mundo. Temos uma dívida pública equilibrada em 70%\PIB, inferior à de outros países de renda média. Como consequência, não existe nenhuma razão orçamentária que possa descartar *a priori* um Programa Estado-Empregador de Última Instância pela suposta “ausência de fonte de custeio”.

Ainda que a dívida pública possa elevar sua relação com o PIB, não precisamos ter medo de “rombos fiscais” ou quaisquer outros fantasmas disseminados pela mídia. Não existe um “limite prudencial” ou “limite sustentável” para a dívida pública denominada em moeda

¹⁵⁰ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-64333089>. Acesso em: 27.02.2024.

nacional, acima do qual algum evento mítico irá acontecer e fazer tremer as bases da economia. Como consequência, a dívida pública não é, em absoluto, um limite real à expansão dos gastos públicos, sejam eles quais forem.

Economistas de grande renome começam a se dar conta dessa evidência. Paul Krugman, por exemplo, afirmou que *“o ponto não é que a dívida não imponha nenhum ônus, em absoluto, mas, sim, que mesmo dívidas chocantes e espantosas não são nem de longe tão dramáticas quanto parecem”*¹⁵¹. Joseph Stiglitz, outro Prêmio Nobel, afirmou em entrevista: *“Qualquer pessoa que entenda a nossa dívida pública sabe que todos os títulos do Tesouro americano são denominados em dólares. O que isso significa? Que é possível imprimir mais dinheiro. Nunca deixaremos de honrar nossos compromissos”*¹⁵². No Brasil, André Lara Resende tem criticado reiteradamente a obsessão da mídia com o suposto “risco fiscal” de *default*¹⁵³. De todo modo, a TMM ainda tem um longo caminho a percorrer para derrubar o mito da dívida pública, pois as “agências de risco” continuam ditando o ritmo dos humores do mercado em relação à dívida.

Dessa forma, não há razões sólidas para temer eventual elevação da relação dívida/PIB. Seja porque, como será demonstrado, um Programa Estado-Empregador de Última Instância tem grande potencial de dinamização da economia (fato que eleva o crescimento do PIB e, ao aumentar a proporção de crescimento do denominador, tende a reduzir a relação dívida/PIB), ou simplesmente porque não existe um número mágico da dívida pública que a torne “impagável”. Na verdade, a dívida pública não precisa ser “paga” pela população. Não é, portanto, um “passivo” de todos nós. As corujas do déficit, muito ao contrário, enxergam a dívida pública como um “ativo” dos poupadores, pois parte de uma evidência contábil inescapável: déficits públicos são superávits do setor privado.

2.2.2.5 Déficits públicos são superávits do setor privado

A ciência macroeconômica costuma dividir a economia em três setores: o setor público-governamental, o setor privado e o “resto do mundo” (o setor externo). Vamos

¹⁵¹ KRUGMAN, PAUL. Um basta à depressão econômica! Propostas para a recuperação plena e real da economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. P. 131.

¹⁵² Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jan-24/ideias-milenioideias-milenioideias-milenioideias-milenio/>. Acesso em: 28.02.2024.

¹⁵³ RESENDE, ANDRÉ LARA. *Independentemente de fatos e realidade, decide-se que risco fiscal é alto*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-20/andre-lara-resende-precipicio-fiscal-realidade/>. Acesso em: 27.02.2024.

abstrair o setor “resto do mundo” e observar o que acontece com o movimento entre esses dois setores.

Antes, porém, serão expicadas duas decisões metodológicas importantes. A primeira é a adoção do ponto de vista da *totalidade dialética*, o que nos leva a enxergar o setor público-governamental não como um fim em si mesmo, não como um todo unitário, mas como uma parte em interação contraditória com outros setores de um todo maior chamado “economia”. Isso significa que os falcões e pombos do déficit adotam um procedimento analítico socialmente frágil ao destacar o orçamento público e encará-lo como uma peça isolada da economia. É como se a saúde das finanças públicas fosse algo positivo em si mesmo. Na realidade, o orçamento público se comunica com o setor privado produzindo interações que movimentam a economia como um todo.

E como se dá essa interação? Aqui que entra a segunda observação metodológica: um princípio muito conhecido na contabilidade social chamado *princípio das partidas dobradas*. Este princípio afirma que todo lançamento de débito deve corresponder a outro lançamento a crédito no mesmo valor e em sentido contrário. Segundo Leda Paulani e Márcio Bobik, “o princípio das partidas dobradas reza que a um lançamento a débito deve sempre corresponder um outro de mesmo valor a crédito. O equilíbrio interno refere-se à exigência de igualdade entre o valor do débito e o do crédito em cada uma das contas”¹⁵⁴. Esse princípio nos auxilia a entender o movimento dos agregados macroeconômicos. Para fins contábeis, todo pagamento pressupõe uma dupla movimentação financeira: dinheiro sai de um lugar e entra em outro. Isso não significa que o Estado não possa emitir moeda nova sem lastro algum. Como vimos, é precisamente isso que acontece no mundo contemporâneo. A metodologia das partidas dobradas simplesmente destaca a exigência de igualdade entre os créditos e débitos que se movimentam nas contas opostas. Não é, portanto, um princípio excludente com a constatação fática de que as moedas contemporâneas são inconvertíveis. A soma do princípio da totalidade dialética com a metodologia dos balanços financeiros nos permite observar a economia como uma totalidade contraditória na qual os diversos setores interagem entre si e o resultado desta interação se revela nos balanços financeiros setoriais.

Adotada essa metodologia, se isolarmos o setor “resto do mundo”, teremos apenas o setor governamental-público e o setor doméstico privado interagindo entre si. Como cada lançamento a crédito deve corresponder a outro lançamento a débito de mesmo valor e sentido oposto, significa que as operações de crédito e débito travadas *dentro* do setor privado devem

¹⁵⁴ PAULANI, LEDA; BRAGA, MÁRCIO BOBIK. Op. Cit., p. 5.

se compensar para fins de contabilidade social. Dessa forma, o setor privado, isolado, não pode promover superávits com ele próprio. Descobrimos, assim, que o princípio das partidas dobradas torna a dobradinha “superávit\déficit” um conceito *relacional*, o que significa que é um conceito melhor compreendido *em relação a outra coisa*.

O setor privado doméstico se relaciona com o setor público-governamental e com o setor externo. O princípio das partidas dobradas impede que os três setores estejam em superávit ou em déficit ao mesmo tempo. Como afirmam David Deccache, Fabiano Dalto, Enzo Gerioni, Julia Ozzimolo e Daniel Conceição, “*para um setor operar com superávit ao menos um outro setor terá que operar em déficit. É absolutamente impossível que todos os 3 setores operem em superávit simultaneamente para acumular riqueza financeira líquida*”¹⁵⁵. Da mesma forma, todos os países do mundo não podem ao mesmo tempo atingir superávits em sua balança de pagamentos ao mesmo tempo. É bom alertar que essa é uma exigência contábil, não um impedimento de criação de riqueza nova na economia (que acontece o tempo todo).

Isso resulta em uma equação muito simples, presente em quase todos os livros de macroeconomia:

$$(S - I) = (G - T) + (X - M)$$

Ou seja, Poupança privada (S) menos Investimentos privados (I) é igual à soma dos Gastos do Governo (G) menos a tributação (T) somado ao saldo da balança de pagamentos (Exportações (X) menos importações (M)). Quando o lado esquerdo da equação está positivo, significa que o setor privado está registrando excedentes; quando negativo, registra déficits.

Vamos então abstrair o setor “resto do mundo” para demonstrar o ponto central da argumentação (que já deve estar claro a essa altura). Como o setor privado como um todo não pode ter superávit a partir das operações entre seus próprios agentes, o superávit só pode vir de outro setor. Com isso chegamos a uma conclusão descritiva trivial, mas que muda completamente a forma como enxergamos o resultado das contas públicas: déficits do setor público são superávits do setor privado e vice-versa. Da mesma forma que uma balança de pagamentos superavitária injeta dinheiro na economia doméstica, déficits públicos não tornam o Estado um vampiro do setor privado. Antes o contrário, eles despejam recursos na economia. Se olharmos as coisas pelas lentes da metodologia analítica que isola os dois

¹⁵⁵ DALTO, FABIANO; GERIONI, ENZO; OZZIMOLO, JULIA; DECCACHE, DAVID; CONCEIÇÃO, DANIEL N. *Teoria Monetária Moderna: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Fortaleza-CE, Ed. Nova Civilização, 2020, p. 35

setores, veremos que o setor público está em déficit, e talvez possamos pensar que isso é ruim. Mas se enxergarmos a economia a partir do ponto de vista da totalidade contraditória, veremos que déficits do setor público, ao contrário do que se imagina, despeja dinheiro no setor privado e isso geralmente é muito positivo.

Essa é uma conclusão conhecida há muito tempo. Kalecki, por exemplo, em texto de 1954, expôs as relações entre os setores externo e interno pela via dos superávits na balança de pagamento bem como as relações entre o setor público e o setor privado domésticos:

É desse ponto de vista que se poderia considerar a luta pelos mercados externos. Os capitalistas de um país que conseguem dominar os mercados externos até então detidos por outros países conseguem aumentar seus lucros às expensas dos capitalistas dos outros países, que perderam esses mercados. Da mesma forma, uma metrópole colonialista pode conseguir um saldo positivo em sua balança comercial através de investimentos em seus territórios dependentes. Um déficit orçamentário tem efeito semelhante ao de um saldo positivo na balança comercial. Ele também permite um aumento dos lucros acima do nível determinado pelo investimento privado e pelo consumo dos capitalistas. *Em um certo sentido, o déficit orçamentário pode ser considerado como um saldo positivo da balança comercial artificial. No caso do déficit orçamentário, o setor privado da economia recebe mais através dos gastos do governo do que paga em impostos. (...) A ligação entre os lucros 'externos' e o imperialismo é óbvia.* A luta pela divisão dos mercados externos existentes e a expansão dos impérios coloniais, que propicia novas oportunidades para a exportação de capital ligada à exportação de bens, pode ser vista como um esforço para se obter um saldo positivo na balança comercial, a fonte clássica dos lucros 'externos'. Os armamentos e as guerras, em geral financiados pelos déficits orçamentários, são também uma fonte dessas espécies de lucros (grifo nosso) ¹⁵⁶.

O setor privado não costuma operar com déficits e nem pode fazê-lo por muito tempo sem que a economia entre em crise. Ao contrário do Estado, o setor privado precisa arrecadar antes que possa gastar e, diante da ausência de poder emissor de moeda, precisa estar em superávit para que possa funcionar adequadamente (leia-se: possa funcionar seguindo as leis gerais de acumulação capitalista). Além disso, os investimentos privados possuem como sua razão de ser o lucro, o superávit. Déficits constantes de qualquer pessoa física ou jurídica do setor privado significa comprometimento na capacidade de pagamento e, portanto, uma ameaça à própria existência. O setor público de um Estado soberanamente monetário funciona de forma completamente diferente. O Estado, por ser emissor de moeda, não precisa se preocupar em acumular ativos líquidos para se manter em funcionamento. O Estado não precisa “enriquecer” e nem se encontra limitado financeiramente em sua capacidade de efetuar pagamentos. O resultado dessa interação é que os déficits públicos funcionam como injeção de riqueza no setor privado. E mais do que isso: em países historicamente deficitários

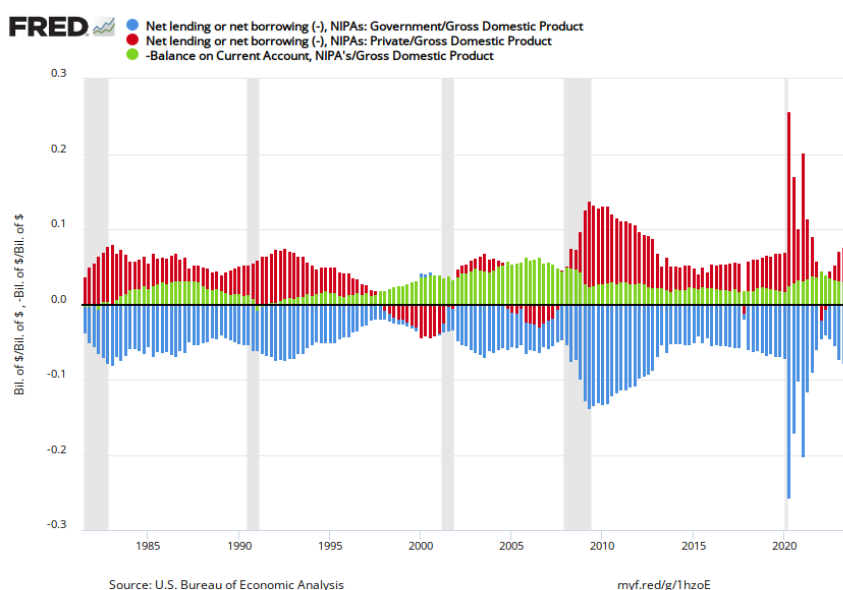
¹⁵⁶ KALECKI, MICHAL. Teoria da Dinâmica Econômica. São Paulo: Editora Abril. Coleção Os Pensadores, 1978, p. 91.

em sua balança de pagamentos (como o Brasil), o déficit público é a única opção válida para tornar superavitário o balanço financeiro do setor privado doméstico.

Repita-se: isso não significa que o setor privado não possa criar crédito puro (como os créditos dos bancos) e nem que a velocidade da circulação do dinheiro não interfira no dínamo da economia e não possa promover crescimento via efeitos multiplicadores. Como se sabe, a oferta de dinheiro é elástica e a riqueza produzida socialmente é expansível (embora finita e escassa). Trata-se apenas de uma observação que enfatiza que déficits do setor público correspondem, necessariamente, a superávits do setor privado se abstrairmos o setor externo.

Existe, portanto, um *espelhamento simétrico* entre o resultado dos balanços financeiros do setor privado doméstico e do setor público-governamental. O gráfico (extraído do próprio FRED) abaixo ilustra bem o o argumento do espelhamento.

FIGURA 3



Fonte: FRED. Escritório de análises econômicas do Banco Central dos EUA.

A figura 3 demonstra que o setor público dos EUA (azul) atua constantemente de forma deficitária, ao passo que o setor privado (vermelho) obtém constantes superávits (exceto nos anos 2000 e 2005-2007, períodos que, nada curiosamente, antecederam as crises de 2001 e 2008 respectivamente). O período pandêmico deixa claro que a quase totalidade do déficit público obtido em 2020 se tornou receita privada.

Como já foi exposto, a política fiscal possui duas “pernas”: a perna da arrecadação e a perna dos gastos. O resultado da interação entre essas duas pernas demonstrará se existe superávit ou déficit fiscal e a redistribuição da renda que resultará dessa operação. A TMM

ênfatiza que se o Estado estiver arrecadando mais do que gastando, o superávit fiscal estará, na verdade, extraindo riqueza do setor privado. O oposto também ocorre: se o Estado gastar mais do que arrecada, estará despejando riqueza no setor privado e, portanto, aquecendo a economia. As corujas do déficit giram a cabeça em 180 graus e afirmam: vampiro, na verdade, é o Estado que realiza constantes superávits fiscais, pois extrai riqueza do setor privado.

O ponto de vista da totalidade dialética promove a relativização moral dos resultados deficitários e superavitários. Nem déficits nem superávits fiscais são bons ou ruins *a priori* porque sua análise depende da interação produzida com o setor privado. Déficit fiscais são fundamentais para dinamizar a economia em momentos de anemia ou recessão do setor privado, ao mesmo tempo em que superávits serão importantes quando a economia demonstrar superaquecimento. O ponto a ser destacado é que, para países soberanamente monetários, é a saúde da economia como um todo que deve servir de norte. São indicadores como nível de investimento, emprego e renda, índices sociais, estabilidade de preços e etc. As hierarquias aparecem de cabeça para baixo na visão da ortodoxia econômica e da grande mídia: é o orçamento público que, isolado do resto da economia, é colocado como prioridade, e não a realização dos direitos e objetivos fundamentais previstos na Constituição. A ortodoxia econômica coloca as metas de superávit primário como fins em si mesmos pois supõe de forma equivocada que a redução dos gastos públicos, de alguma maneira metafísica, contribui para o aquecimento da economia. Na ortodoxia, a ideia caminha na frente da matéria, pois as “expectativas” e a “confiança” aparecem como vetor fundamental no lugar do gasto público imediato.

As teses como a da equivalência ricardiana e da neutralidade da moeda não resistem à análise dos balanços financeiros setoriais. Déficit do setor público dinamiza a economia privada. O que movimenta a economia é o princípio da demanda agregada, para o qual os déficits públicos contribuem de forma impactante. O dinheiro público despejado na economia privada se torna renda, movimenta novos investimentos e ativa efeitos multiplicadores que proporcionam espirais virtuosas que voltam na forma de melhores empregos e melhores rendas.

Da mesma forma, o mito do *crowding out* cai por terra quando se percebe que não existe uma quantidade fixa e finita de reservas pelas quais o Estado compete. É justo o contrário: quando gasta, o Estado *umenta* a disponibilidade de reservas privadas e contribui para pressionar a taxa de juros do mercado para baixo. A ortodoxia econômica gosta de dizer

que o endividamento público empurra a taxa de juros para cima, quando, na verdade, o que ocorre é o oposto: o excesso de reservas decorrentes da ação deficitária do Estado tenderia a levar a taxa de juros de curto prazo para zero. Isso não acontece porque os Bancos Centrais podem fixar a taxa básica de juros da economia pela venda de títulos da dívida pública. De todo modo, o ponto importante é que déficits públicos não são um veneno para a economia privada, mas, justo o contrário, são resultados fiscais quase inafastáveis. Não é possível operar por longos períodos com superávits fiscais muito grandes sem levar a economia para uma recessão.

Foi exatamente isso que Frederick Thayer demonstrou. Em artigo de 1996, o autor argumenta que existiram 6 depressões econômicas nos EUA desde 1791 e todas elas foram precedidas de um período sustentado de superávits orçamentários e redução proposital da dívida pública. As crises são as seguintes: 1) 1817-21: nesse período houve uma redução da dívida pública em 29%. A depressão veio em 1819; 2) 1823-1836: esse é o período mais icônico, pois o governo estadunidense estava realmente empenhado em pagar toda a dívida pública. A dívida pública dos EUA foi praticamente extinta: era de 90 milhões de dólares em 1821 e caiu para 38 mil (isso mesmo, trinta e oito mil dólares) em 1836. Todos esses anos de superávits fiscais foram sucedidos por uma violenta recessão que veio em 1837 e forçou uma nova rodada de gastos públicos; 3) 1852-1857: nesses 5 anos, a dívida foi reduzida em 57%. Uma nova recessão começou em 1857; 4) 1867-1873: uma nova redução da dívida em 27% provocou a depressão que se iniciou em 1873; 5) 1880-1893: em 14 anos, a dívida foi reduzida em 57% e uma nova depressão veio no exato ano de 1893; 6) Por fim, a grande crise de 1929 foi precedida por uma grande sequência de superávits em que o endividamento público foi reduzido em 36% entre 1920 e 1930. A crise de 1929 sacodiu o mundo¹⁵⁷.

A temporalidade do artigo não permitiu a análise das crises de 2001 e de 2008. Kelton, entretanto, analisou os resultados orçamentários do Tio Sam nesses períodos e concluiu da mesma forma:

Os EUA experimentaram outro período breve (de 1998 a 2001) de superávits fiscais continuados. Aconteceu durante o mandato de Bill Clinton. A princípio, pagar a dívida parecia o tipo de conquista que poderia ser digna de um desfile nacional. A Casa Branca se preparava para dar a notícia em sua publicação anual. (...) No fim, o problema se resolveu sozinho. Em 2002, o superávit havia sumido, e os EUA não mais buscavam quitar a dívida federal, e muito menos eliminar seu montante total de dívidas. O orçamento federal voltou ao déficit depois de 2001, quando a bolha do mercado de ações – que vinha dando base aos gastos do consumidor – estourou. Uma recessão começou em 2001. Foi uma recessão bem leve mas o estrago já estava

¹⁵⁷ THAYER, FREDERICK, E. *Balanced Budgets and Depression*. American Journal of Economics and Sociology, April 1996.

feito. Como veremos no próximo capítulo, os superávits de Clinton haviam enfraquecido os balanços do setor privado, o que depois ampliou danos causados pela chegada da Grande Recessão, que começou em 2007¹⁵⁸.

É claro que as crises econômicas são fenômenos complexos multifatoriais que não podem ter suas causas reduzidas apenas ao movimento do orçamento público. As economias capitalistas operam em ciclos econômicos cujo movimento não pode ser restrito à relação binária superávits/déficits públicos. O objetivo é apenas trazer para o palco da história eventos concretos em que superávits constantes do poder público drenaram recursos do setor privado e acabaram contribuindo para o advento de depressões. Trata-se de mais uma evidência histórica que confirma o fato de que superávits fiscais são déficits do setor privado se excluirmos o setor externo.

É por essa razão que o déficit público é a *regra histórica* dos orçamentos públicos dos Estados soberanos com o fim da 2ª Guerra Mundial, quando o endividamento público passou a funcionar como instrumento central tanto para a reprodução do capital produtivo no modelo fordista quanto para a formação da arquitetura institucional do Estado previdenciário que se instala pós-1945. O sistema de Bretton Woods previa marcos regulatórios dedicados ao controle dos fluxos financeiros, de capitais e de mercadorias entre os países. Em estudo dedicado ao tema, Eduardo Costa Pinto e Paulo Balanco apontam que dentro dessas estruturas reguladoras se desenvolveu uma nova ordem monetária na qual os Bancos Centrais “*podiam interferir na oferta de moeda tanto de forma direta, alterando a quantidade de moeda em circulação, quanto de forma indireta, por meio da regulação das atividades de criação monetária dos bancos comerciais*”¹⁵⁹. Com uma oferta elástica de moeda e baixas taxas de juros determinadas pelos Bancos Centrais, foi possível a monetização das dívidas que permitiu a edificação de um deficitário Estado previdenciário ao mesmo tempo em que se financiavam os investimentos tecnológicos do modelo fordista e a massificação do consumo de bens duráveis (como eletrodomésticos e carros).

A partir de então, a dívida pública passa a funcionar como mecanismo perene da reprodução capitalista. Segundo os mesmos autores,

O Estado passa a ser uma fonte de financiamento fundamental ao capital produtivo. Tendo em vista a atrofia da esfera financeira e seu descolamento relativamente à esfera produtiva, tal como ocorrera no período anterior à Grande Depressão, as

¹⁵⁸ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit., p. 87.

¹⁵⁹ COSTA PINTO, EDUARDO; BALANCO, PAULO. *Padrões de desenvolvimento, funções estatais e endividamento no capitalismo contemporâneo*. In. *Análise Econômica*. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Ano 23, número 44, 2005.

amplas reformas introduzidas pelo New Deal, e propagadas para a Europa e Japão, conduziram a uma modificação drástica da estrutura de financiamento da economia. Esta passou a refletir uma ampliação da atuação estatal neste campo. Bancos, agências de financiamento e organismos de fomento de caráter público/estatal foram criados. O próprio segmento financeiro privado foi objeto de um amplo saneamento e ficou sujeito a uma legislação voltada para o estímulo das atividades produtivas. Este dispositivo, por essa razão, se constitui na outra faceta relacionada à importância adquirida pelo endividamento público, ampliando o significado anticíclico do déficit orçamentário. Vê-se assim como são criadas as condições para a consolidação da dívida pública como elemento perene da estrutura da reprodução capitalista. Evidentemente, o Estado esteve sempre participando desde o início do capitalismo dessa reprodução. Entretanto, fazia-o de forma subsidiária e errática. A partir do New Deal, os gastos governamentais e sua contrapartida, o déficit orçamentário, tomaram-se elementos permanentes e decisivos da trajetória expansionista registrada até meados da década de 1970. E, em termos teóricos, o keynesianismo, e suas vertentes "bastardas", se transforma no mainstream da ciência econômica. Neste contexto, o gasto público adquire um significado virtuoso inquestionável na dinâmica capitalista. Sem sombra de dúvida, em meio à fase de prosperidade experimentada pelos capitalismos centrais, a dívida pública tem uma componente produtiva de grande relevância. Acoplada aos elementos favoráveis à ascensão da acumulação de capital, tais como a inovação tecnológica e organizacional, o novo padrão de consumo de massas e a ampliação dos mercados mediante a introdução das relações capitalistas em novos espaços geográficos do planeta, a dívida pública cumpriu seu papel a contento sem se transformar em fonte de instabilidade¹⁶⁰.

Os países de capitalismo dependente seguiram outro caminho. No sistema do padrão ouro-dólar de Bretton Woods foram criadas instituições supranacionais (como o FMI e o Banco Mundial) que tiveram papel central no financiamento destes países com dívidas em dólar (dívida externa). Com o Plano Volcker e a “diplomacia do dólar forte” a partir de 1979, a drástica elevação das taxas de juros dos EUA (que atingiu 20% em 1981) somada ao segundo choque do petróleo desencadeou problemas crônicos de endividamento externo nos países da América Latina pela fuga de dólares em direção aos EUA¹⁶¹.

O fim do sistema de Bretton Woods promoveu a desregulamentação generalizada dos fluxos de capitais e mercadorias entre os países e deu início a uma nova ortodoxia econômica neoliberal avessa ao endividamento público. Mas nem por isso o endividamento público deixou de ter funções materiais bem concretas. O eixo da acumulação capitalista se desloca da esfera produtiva para o rentismo e a partir de então se instaura uma nova hegemonia das finanças no cenário global. A desmaterialização completa do dinheiro, o fim do sistema de lastreabilidade e a informatização crescente do sistema financeiro permitiram a circulação de

¹⁶⁰ COSTA PINTO, EDUARDO; BALANCO, PAULO. Idem.

¹⁶¹ Sobre a crise da dívida externa dos países latino-americanos, ver COSTA PINTO, EDUARDO. Nova República (1985-1989): Transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. In. A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações. Org. ARAÚJO, VICTOR LEONARDO DE; MATTOS, FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE. São Paulo, Ed. Hucitec, 2021.

capitais entre países em uma velocidade assustadora em busca das melhores taxas de juros. Altas taxas de juros (como as brasileiras) se transformam em rendimentos rentáveis e deslocam os investimentos da atividade produtiva para o setor financeiro ao mesmo tempo em que elevam os patamares da dívida pública (se o Banco Central elevar a taxa básica de juros, eleva também o nível do endividamento público).

Como consequência, déficits fiscais também podem ser utilizados para a acumulação rentista. No Brasil, basicamente metade do orçamento público se destina ao pagamento de juros de títulos da dívida. Já vimos que títulos da dívida pública são ativos do setor privado. Portanto, é como se metade do enorme orçamento brasileiro estivesse destinada ao pagamento de juros para os portadores destes títulos. Trata-se de uma péssima escolha alocativa que provoca concentração de renda na medida em que beneficia um pequeno grupo de poupadores com liquidez disponível para investir em títulos da dívida. Entretanto, essa é uma observação crítica que não afasta o fato de que ainda assim o pagamento destes juros pelo Estado enriquece o setor privado.

O ponto central é demonstrar que déficits públicos não sugam dinheiro do setor privado por um suposto efeito de concorrência (tanto de ativos disponíveis quanto de empresas e projetos) e não elevam a taxa de juros de curto prazo. Ao contrário, déficits públicos contribuem para o aquecimento da economia privada. É claro que existem gastos públicos melhores ou piores, com maiores ou menores efeitos multiplicadores, que podem concentrar ou desconcentrar a renda. Mas nada disso escapa o fato de que, do ponto de vista contábil, déficits fiscais despejam riqueza financeira líquida na economia ao mesmo tempo em que superávits fiscais produzem o efeito contrário.

2.2.3 A arrecadação prévia de recursos e o tamanho da dívida não são obstáculos reais para a implementação de um Programa Estado-Empregador de Última Instância no Brasil

O Brasil é um país soberanamente monetário que não tem endividamento externo relevante, possui uma grande quantidade de divisas internacionais (US\$ 355 bilhões em 2023) e adota um sistema de taxas de câmbio flutuante. Por essa razão, a dívida pública não é um problema real. Não existe o menor risco que o Brasil possa “falir” por dívidas denominadas em sua própria moeda, pois, como alertou Keynes, sempre existirá a possibilidade de emitir moeda para realizar seus pagamentos. Aliás, é precisamente isso o que acontece toda vez que

a União efetua pagamentos: o Banco Central credita na conta dos beneficiários e aperta a tecla “enter” em seu computador. “Rombos fiscais” ou “risco fiscal” não passam de rótulos instrumentalizados para que o terrorismo econômico regurgite fantasmas de um sistema de padrão-ouro que já não existe mais.

Um Programa Estado-Empregador de Última Instância que provoque déficits públicos estará, na verdade, despejando dinheiro na economia privada. A geração de empregos em larga escala gerará renda extra que será quase integralmente revertida em consumo (pois pessoas de baixa renda têm alta *propensão a consumir*), provocando aumento imediato na demanda agregada e, portanto, no próprio PIB (relembremos a equação: $Y = C + I + G + (X - M)$). Com o aumento do consumo (C), dos investimentos (I) e dos gastos governamentais (G), o PIB tenderá a obter bons percentuais de crescimento, fato que pode até mesmo reduzir a proporção dívida\PIB na medida em que o denominador aumenta. Veremos em sessão própria que há uma restrição externa bastante importante na medida em que o aumento da demanda agregada em um país que se desindustrializou pode alavancar as importações e trazer um grande problema para a balança de pagamentos. Por ora, o importante é destacar o incremento que os déficits públicos provocam na demanda agregada.

Por ser emissor soberano de moeda, o Brasil também não precisa se preocupar em encontrar receitas *antes* que possa financiar um Programa Estado-Empregador de Última Instância (ou qualquer outro gasto). O aumento das receitas pode ser importante para arrefecer eventuais e incertas pressões inflacionárias, mas não existe exigência material de correspondência entre receitas e despesas. Essa é uma preocupação que só pode permear a cabeça daqueles que acreditam que o orçamento público funciona como o orçamento de uma família. Derrubada esta analogia, o Estado aparece como *emissor* soberano de moeda que precisa, por uma questão lógico-cronológica, gastar *antes* que possa receber dinheiro de tributos.

De todo modo, os custos de um Programa Estado-Empregador de Última Instância (PEEUI) não são tão assustadores quanto podem parecer à primeira vista. Os valores gastos dependem, é claro, do momento da economia em que se busque implementá-lo. O nível de empregos dado pela economia privada se movimenta ciclicamente, ao passo que o PEEUI se move de maneira anticíclica (emprega mais gente em períodos de recessão e menos gente em períodos de ascendência do ciclo). Randall Wray estimou em 1996 gastos de US\$ 50 bilhões para empregar 8.5 milhões de pessoas nos EUA. Os gastos originais seriam de 100 bilhões, mas haveria economia de recursos com outros gastos, como o pagamento de seguro-

desemprego, auxílios assistenciais (AFDC) e vales-alimentação em um valor aproximado de 50 bilhões. Isso é muito pouco perto de um PIB de 8 trilhões de dólares em 1996¹⁶².

Pavlina Tcherneva fez cálculos mais atuais. Ela idealizou um programa bastante ambicioso, com o pagamento de 15 dólares\hora, custos não laborais (compra de materiais para os projetos e custos operacionais) de 25% sobre os custos, benefícios (healthcare, childcare outros benefícios do sistema estadunidense) de 20% sobre o valor do orçamento e com trabalho de 32 horas semanais. Utilizando um modelo *stock-flow* para os EUA, ela estimou gastos gerais do programa entre 440 bilhões e 543 bilhões de dólares anualmente para o ano de 2022, com um impacto orçamentário líquido que orbita entre 247.5 bilhões e 340 bilhões. Entretanto, como a própria autora enfatiza, “*o modelo não contabiliza quaisquer poupanças adicionais do governo em programas de combate à pobreza. A intenção é simular os custos orçamentais e os efeitos econômicos de um programa de Garantia de Emprego muito grande e ambicioso*” (tradução livre)¹⁶³. Ou seja, um programa extremamente ambicioso sem nenhum corte de outros programas assistenciais geraria um impacto líquido no orçamento dos EUA de apenas 2.17% do PIB de 25 trilhões de dólares em 2022. Se levarmos em consideração os impactos extremamente positivos do programa, esse sim é dinheiro bem gasto.

Podemos fazer uma estimativa rápida para os custos de um programa brasileiro. Estimamos a garantia de emprego para 20 milhões de pessoas com valores do salário mínimo atual de (2024) de R\$ 1.412,00, com adicional de 20% do salário em benefícios e previdência, o que resulta em valores anuais de R\$ 22.152,00 incluindo 13o salário. Isso gera um custo anual de 443.040 bilhões de reais se essas 20 milhões de pessoas fossem empregadas de uma só vez em um ano (tática que não é recomendável, como será visto na sequência). Adicione-se a isso 1/3 dos valores referentes ao custeio de logística, materiais para o programa e custos operacionais (valor de R\$ 147.680 bilhões). O custo total é de 590.720 bilhões de reais. O Brasil gastou cerca de 70 bilhões com seguro-desemprego em 2023¹⁶⁴ e mais 70 bilhões com o bolsa-família no mesmo ano. Existem vários outros benefícios que poderiam ser economizados, sem contar o retorno tributário de consumo, economia com rede de proteção na assistência social, com o sistema de justiça e etc. Apenas se retirarmos 60 bilhões do orçamento de seguro-desemprego e metade dos valores gastos com o bolsa-família, teríamos

¹⁶² WRAY, RANDALL L. Op. Cit., pp. 152-153.

¹⁶³ TCHERNEVA, PAVLINA. *The Case for a Job Guarantee*. Polity Press, Cambridge-UK, 2020, pp. 78-79.

¹⁶⁴ Dados do Portal da Transparência. Disponível em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/funcoes/11-trabalho?ano=2023>. Acesso em 29.02.2024.

um desconto de 95 bilhões, trazendo o custo líquido do programa para a faixa de 500 bilhões de reais ao ano. Para um PIB de 10 trilhões de reais (2023), isso significa 5% do PIB em valores aproximados, mantendo o programa bolsa-família e parcela reduzida do seguro-desemprego, sem cortar nenhum outro benefício assistencial e sem considerar o retorno tributário e descontos incertos como redução dos gastos públicos em saúde, segurança, educação, e etc para um programa bastante ambicioso.

Nenhuma vírgula da argumentação seria modificada caso os custos fossem maiores do que isso. Se gastássemos o dobro (10% do PIB) para gerar pleno emprego, ainda seria um gasto muito bem realizado para aqueles que se preocupam com uma economia direcionada para o bem comum. Afinal, para países soberanamente monetários, conseguir dinheiro suficiente para custeio do programa é a parte fácil do problema.

A TMM argumenta que existem alguns limites materiais para a expansão dos gastos públicos, mas a equivalência entre receitas e despesas para a manutenção de “equilíbrio orçamentário” e a obtenção de receitas previamente aos gastos não são limites reais. O problema do “espaço fiscal” está superdimensionado e fora de foco. Não significa que o orçamento público possa ser multiplicado exponencialmente do dia para noite, mas apenas que não existe um “tamanho ideal” pré-determinado para o orçamento e que sua expansão em países soberanamente monetários pode se dirigir para processos de desenvolvimento que tenham como objetivo a garantia de emprego remunerado a todas as pessoas.

Há dois limites materiais bem importantes: o primeiro deles é a disponibilidade de recursos na economia. Vamos nos deter um pouco sobre esse limite. Existe uma certa quantidade de máquinas, de prédios, de trabalhadores e de matérias-primas que impõem um limite físico à expansão dos gastos públicos. Esse limite pode ser expandido ao longo do tempo, e é precisamente isso que uma política econômica que se proponha ao *desenvolvimento* do país deve fazer. De todo modo, em dado momento (t), toda economia possui um hiato entre o estoque de capital (em sentido amplo: constante e variável, fixo e circulante) utilizado no presente e aquele disponível para utilização, ou seja, entre a capacidade produtiva efetivamente utilizada e a capacidade potencial de produção. Esse hiato recebe o nome de “capacidade ociosa”. Em outras palavras, sempre há subutilização de recursos (tanto de equipamentos como de prédios, matérias-primas e trabalhadores desempregados).

A TMM enfatiza que o orçamento público deve ser grande o bastante para duas coisas: 1) para a mobilização “quase integral” da capacidade ociosa da economia, ou seja, para a

redução do hiato entre o que realmente se produz e aquilo que se poderia produzir pela mobilização dos fatores de produção (diz-se “quase integral” porque a plena correspondência entre o efetivamente utilizado e o potencial de utilização é uma situação meramente hipotética). Mobilizar a capacidade ociosa significa turbinar a economia para que ela possa utilizar os recursos econômicos disponíveis e atuar perto de sua capacidade instalada. Capacidade ociosa significa desperdício de recursos coletivos; 2) para a expansão da própria capacidade *potencial* de produção (ou seja, para a produção de novas máquinas, novos prédios, aquisição de mais matérias-primas, e etc, de modo que o estoque de capital seja expandido do momento t_2 em relação a t_1).

Esse segundo ponto é especialmente importante para países de capitalismo dependente como o Brasil. O problema nesse tipo de economia diz respeito não tanto à existência de grande capacidade ociosa, mas ao baixo nível da capacidade *potencial* de produção, o que significa que, quantitativamente, há “pouco capital” na economia. Disso decorre um excedente formidável de superpopulação relativa (exército de reserva) que rebaixa o preço do salário e proporciona altas taxas de informalidade e baixas condições de vida para a maioria da população. Isso significa que mesmo que utilizássemos todo o capital paralisado na economia ainda existiriam pessoas desocupadas em larga escala. O problema é menos de demanda efetiva e mais de *construção* de uma capacidade produtiva com cadeias de maior valor agregado (o que, por óbvio, é simples nas palavras, mas muito difícil na prática). Qualquer projeto desenvolvimentista deve não apenas se preocupar com a capacidade ociosa da economia, mas também com a expansão constante de sua capacidade instalada.

Kalecki percebeu o problema e o colocou da seguinte forma:

A situação, portanto, não pode ser remediada por um truque financeiro, o principal problema sendo aqui a deficiência da capacidade produtiva, mais do que a anomalia de sua subutilização. A capacidade produtiva deve não somente ser plenamente utilizada, mas também ser rapidamente expandida, e isso, como veremos, é uma proposição muito mais difícil. O problema crucial dos países subdesenvolvidos é o aumento considerável do investimento, não a fim de gerar uma demanda efetiva – como é o caso numa economia desenvolvida, mas com sub-emprego – mas para acelerar a expansão da capacidade produtiva indispensável para o rápido crescimento da renda nacional. (...) Pode-se ver agora a diferença entre desenvolvimento e subdesenvolvimento em economias não socialistas pode ser formulada de uma forma muito simples. De um lado, os recursos existentes têm de ser mobilizados, e o capitalismo moderno aprendeu o truque de fazê-lo. De outro, os recursos têm de ser *construídos*, e isso requer profundas reformas implicando mudanças revolucionárias¹⁶⁵.

¹⁶⁵ KALECKI, MICHAL. *A diferença entre os problemas econômicos cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas*. In. Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo: Editora Hucitec, 1977, pp. 136-140.

Os planejadores de um Programa Estado-Empregador de Última Instância no Brasil devem estar atentos a essa observação de forma a programar a expansão de investimentos que aumentem a própria capacidade produtiva.

O segundo limite material é a estabilidade de preços. Embora adotem outra abordagem sobre o fenômeno da inflação, há uma preocupação unânime entre os teóricos da TMM com a estabilidade dos preços. Eles afirmam que o limite dos déficits públicos é exatamente aquele em que os gastos começam a pressionar a inflação para além de limites aceitáveis. Kelton afirma: *“Arrumar dinheiro é a parte fácil. Gerenciar o risco de inflação é o desafio crítico. Mais do que qualquer outra abordagem econômica, a TMM coloca a inflação no centro do debate sobre os limites de gastos”*¹⁶⁶.

Analisemos então o segundo limite colocado a um Programa Estado-Empregador de Última Instância.

2.3 A esfinge da inflação

De todas as categorias econômicas, a inflação talvez seja a mais enigmática. Não apenas porque o movimento de preços é um fenômeno complexo, mas porque a epistemologia ortodoxa insiste em reduzir o número de fatores que lhe influenciam. A Teoria Quantitativa da Moeda, a protagonista teórica do mainstream, afirma que a inflação é sempre e em qualquer lugar um fenômeno monetário (mais dinheiro leva *necessariamente* a mais inflação).

Com o advento do Novo Consenso Macroeconômico, a estabilidade de preços ganhou o lugar de preocupação central dos economistas no lugar do projeto desenvolvimentista. A inflação realmente é uma questão que deve ser levada muito a sério pelos governantes. A Esfinge de Tebas intimidava os viajantes com um enigma e os ameaçava “Decifra-me ou devoro-te”. A incapacidade do Novo Consenso Macroeconômico em decifrar a inflação como fenômeno multifatorial tem devorado as possibilidades de construção de um projeto desenvolvimentista para o país. Não há a menor dúvida de que o fantasma da inflação dos anos 1980-90 voltará à tona pela boca dos ortodoxos caso um Programa Estado-Empregador de Última Instância se coloque como alternativa real na arena política. É preciso, portanto, investigar mais a fundo esse enigmático fenômeno para verificar não apenas a natureza e as causas da inflação brasileira, mas também os possíveis canais de transmissão de um PEEUI

¹⁶⁶ KELTON, STEPHANIE. Idem, p. 230.

para a inflação e as formas de arrefecer as pressões inflacionárias por ventura geradas.

2.3.1 A visão tradicional da inflação: a Teoria Quantitativa da Moeda e a monotonia das receitas ortodoxas

O Novo Consenso Macroeconômico se baseia em larga medida na Teoria Quantitativa da Moeda (TQM) para explicar a inflação. A formulação mais influente dessa teoria é atribuída a Milton Friedman, embora pelo menos desde David Hume já seja possível encontrar elaborações semelhantes. Em breve resumo, a TQM sustenta que a inflação é *sempre* e em todo lugar um fenômeno monetário, o que significa dizer que o nível de preços da economia é dado pela quantidade de dinheiro em circulação bem como pela sua velocidade em comparação à produção total da economia. A inflação é resultado da expansão da base monetária da economia para além do seu produto potencial. Em outras palavras, se a quantidade total de moeda estiver crescendo em velocidade mais rápida do que o produto, então teremos necessariamente inflação.

A TQM se utiliza de uma equação pra explicar suas conclusões: $M \times V = P \times Y$, onde M é a quantidade de meios de pagamento em circulação (podemos resumir como “moeda”), V é a velocidade das transações, P é o nível geral de preços e Y é o nível geral de atividade da economia (medido pelo PIB). A TQM assume que a velocidade de circulação V e o nível de atividade da economia Y são constantes ao longo do tempo, e da anulação desses dois elementos em cada um dos polos da equação decorre que o nível de preços é determinado pela quantidade de moeda em circulação. A demonstração dessa equação – e suas falhas – fugiria ao escopo do presente trabalho, pois o ponto aqui é somente demonstrar que para a TQM existe uma relação inafastável entre M (base monetária) e P (nível de preços).

A TQM também assume que a moeda é *exógena*, o que significa dizer que a Autoridade Monetária (o Banco Central) possui total controle sobre a quantidade de meios de pagamento em circulação.

Uma decorrência lógica dessa teorização é a tese da neutralidade da moeda, já exposta acima. O Estado até pode expandir a base monetária com o objetivo de gerar mais empregos ou para aquecer a economia mediante acréscimo de investimentos públicos no curto prazo, mas no médio prazo a inflação neutralizaria qualquer efeito benéfico sobre o produto e sobre a taxa de juros, tornando a “aventura bem intencionada” do expansionismo monetário um fracasso. Como o Estado, através da autoridade monetária, controla o tamanho da oferta

monetária existente na economia e como as políticas fiscais deficitárias não podem proporcionar benefícios duradouros, os teóricos da TQM se empenham em amarrar as mãos das autoridades fiscal e monetária para que sua gastança, ainda que bem intencionada (muitas vezes os teóricos da TQM colocam a culpa no sistema democrático-eleitoral e nos políticos que tendem a defender seus próprios interesses), não termine provocando espirais inflacionárias.

Segundo essa visão, o que acontece é que a elevação do poder geral de compra proporcionado pelo aumento da quantidade de meios de pagamento (M) acaba gerando pressões de demanda que são responsáveis pelo aumento dos preços. Para a TQM, a inflação é quase sempre atribuída a um *excesso de demanda* provocado pelo aumento de meios de pagamento em circulação. Afinal, se o nível de produção não consegue crescer na mesma velocidade que a expansão da quantidade de moeda, então pressões de demanda acabam sendo responsáveis pela inflação. Muitos economistas gostam de dividir a inflação em dois tipos: a inflação de custos e a inflação de demanda. Para a TQM, a inflação é basicamente uma manifestação de excesso de demanda e o culpado geralmente é o ativismo fiscal e/ou monetário do Estado.

Além disso, existiria uma “taxa natural de desemprego” correspondente a uma “taxa de equilíbrio” entre o nível de emprego e o nível de preços. Como já foi visto, trata-se do aparato conceitual da NAIRU (*non-acceleration inflation rate of unemployment*), que estabelece uma dada taxa de desemprego que não provoque aceleração inflacionária como aquela que indica que a economia está funcionando dentro de suas capacidades. Essa taxa se relaciona com a produtividade dos fatores de produção da economia. Como a produtividade é uma categoria de difícil intervenção no curto prazo, os teóricos da TQM geralmente recomendam como antídoto à inflação o desaquecimento da economia (em bom português: aumentar o desemprego).

A TQM então coloca sobre a mesa algumas conclusões importantes: a) Para Friedman, se há inflação é porque a quantidade de moeda está crescendo em velocidade maior do que o produto. A saída é reduzir a velocidade de crescimento da moeda; b) a inflação é quase sempre um fenômeno causado pelo excesso de demanda; c) o aquecimento “exagerado” do mercado de trabalho é prejudicial ao nível geral de preços e provoca inflação.

Destas conclusões decorre que a caixa de ferramentas da TQM para controle da inflação conta com praticamente dois instrumentos: a taxa básica de juros e a institucionalização de metas de superávits fiscais e outras legislações que imponham limites

aos gastos públicos. Segundo os teóricos dessa linha de pensamento, a taxa de juros controla a inflação pela restrição da demanda. No caso do Brasil, todos os anos o Conselho Monetário Nacional (CMN) determina a meta de inflação e cabe ao Banco Central atingi-la dentro de seus intervalos de tolerância. O Banco Central utiliza a taxa de juros como instrumento quase único de controle da inflação. O raciocínio é que a elevação da taxa de juros desaquece a economia pelo encarecimento do crédito e todas as consequências que daí advêm (novos investimentos se tornam mais custosos, menos pessoas consomem, menos negócios são abertos, menos pessoas são contratadas, e por aí vai). A elevação da taxa de juros torna o rentismo mais atraente e oferece uma maior recompensa em troca de liquidez que retira moeda de circulação.

As metas de superávits fiscais e as amarras legislativas ao gasto público bloqueiam o outro lado do problema, interditando o canal que despeja mais moeda na economia: o Estado. Como políticas fiscais deficitárias são tidas como inflacionárias em praticamente qualquer caso, então devemos amarrar as mãos do Estado para que ele não caia na “tentação” de querer resolver problemas sociais utilizando de sua soberania monetária.

Taxa de Juros e amarras legislativas ao expansionismo fiscal. Isso é quase tudo o que a TQM tem a prescrever para o controle da inflação. A TQM opera verdadeiro reducionismo ontológico da categoria “inflação” e a concebe como um fenômeno mais simples do que sua real natureza. O aparato conceitual da TQM prega que a política econômica deve realizar uma “escolha de Sofia”, pois deve escolher entre empregar pessoas ou aumentar a inflação. A TQM também defende que a mobilização da política fiscal para acelerar o crescimento da economia não tem outro resultado que não a inflação no médio prazo. A falta de compreensão deste enigma chamado inflação tem devorado nossas chances de desenvolvimento porque os instrumentos das políticas fiscal e monetária, que poderiam ser mobilizados para esse objetivo, permanecem atrofiados.

Em brevíssimo resumo, essa é a abordagem convencional que inspira os Bancos Centrais da maioria dos países do mundo. Mas existem outras abordagens mais preocupadas em decifrar esse enigma sem sacrificar o grande potencial das políticas fiscal e monetária para dinamizar a economia.

2.3.2 Sistema de preços e conflito distributivo

Economias monetárias baseadas na universalização da forma-mercadoria têm o

sistema de preços como principal palco dos conflitos pela *distribuição* do produto produzido socialmente. Esse palco conflituoso encobre uma miríade de contradições que fundamentam o próprio capitalismo enquanto sistema econômico-político.

A venda de mercadorias é a fonte de lucro da burguesia, a razão de ser de sua própria existência. Em termos numéricos, a grande maioria dos consumidores pertence à classe trabalhadora, embora o consumo da classe capitalista em termos agregados seja relevante pelo seu montante. O preço das mercadorias é a fonte de receita da burguesia ao mesmo tempo em que determina o limite de consumo dos salários individualizados da classe trabalhadora. Num primeiro momento, parece claro que preços mais baixos tendem a beneficiar a classe trabalhadora-consumidora e prejudicar (ou até mesmo inviabilizar) a burguesia e vice-versa. Como resultado, ao mesmo tempo em que, mantida intacta a quantidade de produtos\serviços vendidos, a burguesia deseja obter o máximo preço possível, do mesmo modo que a classe trabalhadora deseja obter preços menores. As coisas, entretanto, não são tão simples assim, pois o salário pago pela burguesia retorna aos seus bolsos na forma dos preços de mercado pagos pela classe trabalhadora, relevando outra contradição já exposta anteriormente: o fato de que o capitalista deseja pagar o menor salário possível ao trabalhador, mas precisa que esse mesmo trabalhador, como consumidor, tenha o maior salário possível para comprar os produtos dos capitalistas.

O preço é, portanto, alvo de uma interação contraditória entre salários e lucros, entre a classe trabalhadora e a burguesia, que, ao final, determina a movimentação geral da moeda na economia e, portanto, a distribuição da renda nacional. A fonte última dos problemas não está na circulação, ou seja, não está no preço do produto na prateleira do mercado, mas sim na esfera da produção. Entretanto, é no plano da circulação que o conflito *distributivo* se manifesta. É assim que se compreende que os processos inflacionários são, em verdade, manifestações de um grande, complexo e ramificado conflito distributivo entre as classes sociais, e, portanto, manifestação da própria luta de classes.

A dinâmica política desse conflito distributivo é razoavelmente simples. A classe trabalhadora não possui grande ingerência imediata na fixação do preço de mercado dos produtos vendidos pela burguesia. O máximo que os trabalhadores e trabalhadoras podem fazer é escolher um produto ao invés de outro ou deixar de comprá-los. O que a classe trabalhadora geralmente se empenha é em lutar por aumentos em seu salário nominal (ou redução na jornada de trabalho). De outro lado, a fixação de preços é uma decisão política em última instância do capitalista (embora, é claro, ele leve em consideração a posição do seu

produto no mercado, efeitos de marketing e marca, projeção de lucros e etc). Se o custo de uma matéria-prima qualquer se elevar, o preço de sua mercadoria final pode ser reajustado proporcionalmente de forma *imediata* (não estamos levando em consideração a consequência para a demanda pelo produto, que depende de outras variáveis). O ponto que queremos destacar é que os reajustes de preços são sempre e em última instância uma *decisão* da burguesia que detém o controle da *produção*.

Uma consequência disso é que os salários geralmente precisam “correr atrás” da inflação porque os capitalistas se antecipam e corrigem os preços de mercado de forma a aumentar a taxa de lucro ou simplesmente mantê-la diante de um aumento de outros custos (matérias-primas, aluguéis etc). Em termos gerais, podemos dizer que a *agilidade* do capital na fixação dos preços não se compara à lentidão da barganha da classe trabalhadora pelo aumento dos salários nominais. É claro que isso depende de uma série de fatores, como o grau de organização da classe trabalhadora, a taxa de desemprego, o nível de essencialidade do produto, e etc.

Como adiantou Keynes, a mudança no valor do dinheiro (ou seja, alteração geral no nível de preços) só é relevante na medida em que sua incidência sobre os grupos da sociedade seja desigual (e quase sempre o é). “Assim, uma alteração nos preços e nos ganhos, medida em dinheiro, geralmente afeta diferentes classes desigualmente, transfere riqueza de uma para outra, produz aqui a opulência e ali necessidade”¹⁶⁷. Isso não significa que a inflação seja intrinsecamente boa ou ruim (a deflação pode ser muito pior). Keynes dizia que a inflação tem impacto sobre a *distribuição* da riqueza enquanto a deflação tem impacto maior sobre a *produção* da riqueza. Na verdade, a mudança de preços é um fenômeno ordinário e comum a qualquer economia monetária capitalista. Os preços mudam toda hora. Uma certa dose de inflação pode ser encarada até mesmo como sinal de saúde da economia. Mas na grande maioria dos casos (excetuamos aqui os saques imperialistas, jogadas políticas de isenções e benefícios a certas classes, e etc), a distribuição da riqueza socialmente produzida opera no palco do sistema de preços e suas oscilações.

Entender o processo *geral* de formação de preços representa um passo fundamental para compreender o enigma inflacionário e a movimentação da renda nacional que ele esconde. Não se trata, é claro, de elucidar todas as modalidades pulverizadas de formação de preços, mas de entender seus componentes gerais e as formas mais comuns de ação dos atores

¹⁶⁷ KEYNES, JONH MAYNARD. *Consequências sociais das mudanças no valor da moeda*. In. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978, p. 4.

do mercado.

Para entender como os preços em geral são formados, a TMM utiliza inicialmente um modelo simplificado de precificação que, em breve resumo, indica que “o preço de cada unidade de produto será determinado pelo mark-up¹⁶⁸ das firmas (M), pelo salário (W) e pela produtividade do trabalho (A)”¹⁶⁹. Esse primeiro modelo assume que existem somente dois grupos de agentes na economia, as firmas e os trabalhadores, e que os custos das firmas são dados somente pelo salário nominal pago a cada trabalhador. A equação utilizada ao final é a seguinte: $P = M \times CU$, o que significa que o nível de preços P é dado pelo mark-up “ M ” multiplicado pelo custo unitário (CU); o custo unitário, por sua vez, é dado pela razão entre o salário e a produtividade do trabalho (W/A)¹⁷⁰. Se ampliarmos esse modelo, podemos incluir como custos das firmas também as matérias-primas, os preços administrados (energia, água, gás, etc), custos com manutenção e aquisição de capital fixo em geral (aluguel e compra de imóveis, peças para máquinas, etc), custos com o pagamento de juros (é comum que a obtenção de empréstimos a crédito preceda a expansão de novos investimentos), custos com tributos, e etc.

Como consequência, a dicotomia “inflação de demanda x inflação de custos” perde um pouco de espaço, embora possa ser útil na análise dos remédios aplicados. Em geral, há três grupos de fatores que são decisivos para a fixação de preços: 1) Mark-Up; 2) Custos (dentre os quais, o custo com salários); 3) Produtividade do trabalho (para o qual depende em larga medida o estado da técnica da produção).

A produtividade do trabalho se modifica lentamente ao longo do tempo, de modo que podemos assumi-la como constante, o que nos leva a dois conjuntos de fatores de formação de preços: custos e mark-up. Dentro dos custos se encontram literalmente todos os custos de produção, como salários, tributos, matérias-primas, aluguéis, juros, e etc. Dentro do conjunto mark-up estão todas as causas que, por oportunidade ou poder de mercado, acabam elevando o valor do mark-up. Uma elevação geral da demanda pode justificar o aumento dos preços sem que seus custos se elevem, o que tem como causa a elevação do mark-up pela oportunidade de mercado. Da mesma forma, a concentração de mercado pode dar a algumas

¹⁶⁸ Mark-up é um termo muito utilizado pela ciência econômica para se referir ao montante do preço de mercado que está acima do preço de produção.

¹⁶⁹ DALTO, FABIANO; GERIONI, ENZO; OZZIMOLO, JULIA; DECCACHE, DAVID; CONCEIÇÃO, DANIEL N. *Teoria Monetária Moderna: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Fortaleza-CE, Ed. Nova Civilização, 2020, p. 166.

¹⁷⁰ DALTO, FABIANO; GERIONI, ENZO; OZZIMOLO, JULIA; DECCACHE, DAVID; CONCEIÇÃO, DANIEL N. *Idem*, p. 164.

empresas um poder substancial de elevação dos preços simplesmente porque elas podem.

É claro que o sistema de preços é mais complexo que isso, mas essa é uma aproximação da realidade muito mais fidedigna do que o reducionismo da TQM, que parece deduzir tudo ao aumento ou redução da base monetária. Modelos e categorias se utilizam de abstrações para melhor compreender a realidade dentro das limitações da capacidade humana, mas o excesso de abstração pode levar a desprezar aspectos essenciais da realidade.

As escolas neoclássicas costumam utilizar a metodologia da separação abstrata entre capital e trabalho e verificar a contribuição de cada um destes fatores para o produto da firma individual. O lucro do capitalista nada mais seria do que a retribuição justa pelos fatores de capital que adiantou para a produção. Da mesma forma, cada trabalhador e cada trabalhadora recebe o “produto marginal” pelo trabalho que realizou. Neste modelo, o lucro aparece como intocável porque sinigfica a parcela *justa* de apropriação da produção pelo capitalista.

Esse tipo de abordagem tem inúmeros problemas. O principal deles é pressupor uma harmonia infantil entre capital e trabalho a partir de uma suposta “divisão justa” da produção. O resultado é que não apenas as contradições entre salários e lucros ficam invisibilizadas, como se oculta o processo fundamental de formação de mais-valor.

O conjunto de teorias que enxergam a inflação como fenômeno multicausal pela ótica do conflito distributivo colocam a discussão em outros termos ao introduzir o *mark-up* como elemento na composição dos preços. Salários e *mark-ups* deixam de representar a “remuneração justa de cada um dos fatores da produção” e se convertem em elementos fortemente *políticos* do processo de formação de preços. A movimentação destes dois componentes centrais acaba, ao fim e ao cabo, determinando a distribuição da renda na sociedade. Três conclusões básicas surgem daí: 1) é possível falar em inflação pelo puro e simples aumento da margem de lucros (como veremos na sequência); 2) é possível que o aumento nominal dos salários não provoque inflação se for acompanhado do aumento da produtividade ou da redução do *mark-up*; 3) aumento de custos não-salariais podem ser repassados para os preços sem grandes dificuldades de modo a manter a proporção de *mark-up*, fato que, se generalizado pela economia, faz com que a classe trabalhadora precise correr atrás de recomposições salariais para manter seu salário real intacto.

Como as teorias heterodoxas enxergam a inflação como um fenômeno muito mais complexo do que um simples “fenômeno monetário em todo e qualquer lugar”, são colocadas em xeque quaisquer relações de *necessidade* estabelecidas entre categorias macroeconômicas.

A heterodoxia geralmente argumenta que não existe relação *necessária e/ou constante* entre: a) demanda e preços (pela expansão da base monetária ou por outro motivo); b) empregos e salários; c) salários e preços. É possível que existam relações entre essas variáveis, mas estas são, no máximo, relações de *tendência* historicamente verificáveis que podem simplesmente desaparecer ou modificar sua intensidade.

Um bom exemplo pode ser extraído com a quebra de um dos postulados dogmáticos da ortodoxia: a tese de que o aumento do salário mínimo provoca desemprego. Embora ainda exerça muita força nos *think tanks* e nas universidades elitizadas de economia, no final das contas é uma tese que revela nada mais do que preguiça e cinismo antipobre. David Card venceu o prêmio Nobel em 2021 por suas pesquisas empíricas com redes de fast food nos EUA que demonstraram exatamente o contrário, ou seja, que o aumento do salário mínimo na prática *não foi acompanhado de elevação do desemprego*. Card e Kruger encontraram “*uma coleção de evidências indicando que os aumentos do salário mínimo aumentaram os salários dos trabalhadores com baixos salários mas não foram acompanhados por declínios visíveis no emprego*” (tradução livre)¹⁷¹. Os autores desenvolveram diversas pesquisas aproveitando-se de janelas de aumentos diferenciados nos salários-mínimos estaduais e concluíram que em algumas redes de alguns estados o nível de emprego até mesmo aumentou ligeiramente, mas em nenhum caso foi observada uma redução significativa do emprego ou dos salários. Isso é o mesmo que afirmar que as escolas neoclássicas estavam redondamente equivocadas quando afirmaram existir relação de necessidade entre aumento do salário mínimo e desemprego.

Esse tipo de chantagem ideológica não é nenhuma novidade. Desde sempre os arautos da burguesia elaboram ameaças a partir de relações de causalidade tomadas como necessárias (e, portanto, catastróficas). Trata-se, entretanto, de puro terrorismo ideológico. Lembremos da famosa Lei das Dez Horas, que entrou em vigor em 1848 na Inglaterra. Antes de sua aprovação, Senior e outros intelectuais da burguesia bradaram aos quatro ventos que a redução da jornada de trabalho de 12 para 10 horas inviabilizaria todo o sistema fabril porque a décima segunda hora era exatamente aquela que fornecia ao capitalista seu lucro. Depois de aprovada a lei, Marx disparou:

Bem, qual foi o resultado? Um aumento dos salários em dinheiro dos operários fabris, apesar do encurtamento do dia de trabalho, um grande aumento no número de braços fabris empregados, uma queda contínua nos preços dos seus produtos, um maravilhoso desenvolvimento nas forças produtivas do seu trabalho, uma inaudita expansão progressiva dos mercados para as suas mercadorias. Em Manchester, na

¹⁷¹ CARD, DAVID. KRUGER, ALAN. *Myth and Measure: the new economics of the minimum wage*. Princeton University Press. 41 William Street. 20th Edition. Princeton, New Jersey, EUA, 2016, p. 12.

reunião, em 1861, da Sociedade para o Avanço da Ciência, eu próprio ouvi o Sr. Newman confessar que ele, o Dr. Ure, Senior e todos os outros proponentes oficiais da ciência econômica se tinham enganado, enquanto o instinto do povo tinha razão¹⁷².

No Brasil, argumentos econômicos do tipo “monocausalidade necessária” foram utilizados para confrontar a abolição da escravidão, para impedir a institucionalização do décimo terceiro salário e, de modo geral, atravancar todo e qualquer esforço de melhoria das condições de trabalho da classe trabalhadora. No fundo, o debate ideológico encontre que a verdadeira função desse tipo de argumento é manter a classe trabalhadora com água até o pescoço.

Adotado o ponto de vista da multifatorialidade da inflação e da relação complexa, tendencial e histórica que existe entre as categorias econômicas e tendo em vista que o sistema de preços é o grande palco do conflito distributivo, é possível melhor compreender o fenômeno inflacionário tal como ele ocorre na realidade, e não como se passa dentro da cabeça dos artífices da ortodoxia.

2.3.3 Multicausalidade inflacionária: a inflação como fenômeno complexo

Vimos que há três conjuntos de fatores que compõem a fixação de preços em geral: 1) Mark-Up; 2) Custos de produção em geral; 3) Produtividade do trabalho. Aqui jaz a manifestação externa, a aparência do fenômeno inflacionário. Significa que a inflação pode *aparecer* como manifestação de um aumento no *mark-up*, de um aumento no custo de produção ou de uma redução na produtividade do trabalho. Mas a causa desses fenômenos pode ser tão variada que não nos resta outra opção a não ser verificar caso a caso alguns dos mais conhecidos movimentos que geram inflação ao longo da história.

A ortodoxia costuma ver toda movimentação de preços como resultado de oscilações na relação entre oferta e demanda. É claro que essas oscilações exercem força significativa sobre o ritmo de elevação\redução dos preços, mas reduzir todo movimento geral de preços a a perturbações nessa relação impede que verifiquemos os aspectos específicos e muitas vezes políticos que estão em sua base. Isso tem uma grave consequência para o combate à inflação: justamente por deixar de perceber os aspectos específicos de cada pressão inflacionária, a

¹⁷² MARX, KARL. *Salário, preço e lucro*. 5ª Edição. São Paulo: Editora Centauro, 2005, p. 21.

ortodoxia acaba limitando sua caixa de ferramentas a uns poucos instrumentos (basicamente a taxa de juros) que desaquecem a economia como um todo e provocam desemprego. É um remédio amargo que pode ser evitado se compreendermos que a inflação pode ter outras causas.

De todo modo, comecemos com o descompasso entre o nível geral de demanda da economia e sua capacidade de produção, ou simplesmente, a hipótese de inflação de demanda. A heterodoxia costuma enfatizar que a expansão da economia não ocorre de forma equilibrada entre todos os seus setores. Esses setores formam entre si uma grande estrutura de mercado e a interação entre eles fornece uma pista importante para compreender os chamados *gargalos setoriais*.

Os setores se complementam uns aos outros formando uma cadeia de valores globalmente distribuída. O sistema de preços é bastante influenciado pelo movimento *entre* esses setores. Como estes setores operam em uma *estrutura* de mercado interconectada, o preço final de um produto integra o custo de outro. Só que existem alguns setores que possuem grau de sinergia intersetorial maior do que outros. Estes setores mais sinérgicos da estrutura de mercado desempenham papel essencial na cadeia de produção. Se ocorrer um superaquecimento da demanda que supere a elasticidade da oferta ou se, por qualquer razão, a produção ficar represada ou inviabilizada, o gargalo deste setor pode facilmente reverberar para a economia como um todo. Um bom exemplo é o setor petrolífero, que tem impacto tanto na esfera produtiva como na cadeia de transporte e logística. A revelação da economia como uma estrutura interconectada de setores de produção e distribuição de mercadorias indica a necessidade de complementar os instrumentos macroeconômicos de combate à inflação com instrumentos setoriais específicos.

Gargalos setoriais na oferta podem ter as mais diversas causas. As crises do petróleo na década de 1970 tiveram causas geopolíticas e geraram pressões inflacionárias no mundo inteiro. Fatos da natureza têm se tornado cada vez mais frequentes e podem do mesmo modo impactar a produção de *commodities* agrícolas. A pandemia provocou uma grande crise no setor automobilístico devido à deficiência na produção de semicondutores. Em nenhum desses casos houve um “aumento de demanda” em si mesma, mas sim a abertura de gargalos setoriais que reduziram a oferta. Não significa que o salário geral da população tenha aumentado e por isso as pessoas estão consumindo mais; também não significa que o Estado criou moeda. A melhor explicação para este tipo de inflação não está em nenhum desses casos, mas na existência de *gargalos setoriais de oferta*, o que significa dizer que, por

qualquer razão, setores importantes da economia tiveram sua oferta represada. Nessa situação, não adianta aumentar a taxa de juros para desincentivar o consumo. Adianta, de outro lado, formar estoques reguladores de alguns produtos para evitar imprevistos ou adotar políticas setoriais específicas para dar conta desses gargalos.

Em algum ponto da cadeia de produção o aumento dos preços *pode* aparecer como um aumento no *mark-up* (os países petrolíferos aumentaram seus lucros durante a crise de 1970); mas, ao mesmo tempo, esse aumento dos *mark-ups* aparece como *aumento no custo da produção* de outros produtos. O aumento dos preços pode também não corresponder a nenhum aumento de *mark-up*, como no caso de enchentes que prejudicam a safra de uma *commoditie* importante. Nesse caso, é puro aumento de custo de produção que será repassado em alguma medida (qual medida será esta é impossível de responder em abstrato) para os setores interrelacionados.

Portanto, é importante deixar claro um ponto da argumentação: não significa que não exista inflação de demanda; também não significa que a expansão da base monetária não possa provocar inflação pela via do aumento da demanda. Tudo isso é possível, mas não se pode reduzir a inflação a essas hipóteses como pretende a ortodoxia friedmaniana. A inflação pode ser muitas coisas para além de um fenômeno monetário.

Aliás, é possível que a expansão da base monetária não induza pressão inflacionária alguma. Isso ocorrerá se existir *capacidade ociosa* na economia. Em períodos de recessão ou mesmo em períodos de estagnação ou de baixo crescimento, as firmas não mobilizam a capacidade total instalada. Há pessoas desempregadas, prédios desocupados, estoques paralisados e máquinas em desuso. A existência de capacidade ociosa permite que o Estado mobilize sua política fiscal para despejar dinheiro na economia de modo a reativar os circuitos que põem em movimento esses fatores ociosos. E como os fatores já existem (estão apenas ociosos), é fácil para as empresas reativarem suas máquinas, seus prédios, colocar em venda seus estoques e contratar trabalhadores e trabalhadoras para voltar a produzir. Esse movimento de redução da capacidade ociosa via ativismo fiscal não gera pressões inflacionárias significativas.

É por isso que os pacotes de estímulos fiscais não produzem inflação relevante em períodos de recessão. Aliás, pressões inflacionárias nestes momentos acabam sendo até bem-vindas, pois o aumento dos preços pode estimular o aumento da produção e a contratação de mais trabalhadores e trabalhadoras. O gasto público pode provocar inflação somente se direcionado para setores que já estão operando próximos do pleno emprego de sua capacidade

produtiva. Se o Estado desejar construir mais estradas num momento em que o setor da construção civil já está com sua capacidade de produção próxima do máximo, esse “incentivo a mais” pode provocar a subida de preços no setor. A questão é que o Estado, através de planejamentos fiscais inseridos em um plano maior de desenvolvimento nacional, sempre pode encontrar gargalos setoriais e direcionar sua atuação de modo a promover estímulos e incentivar o crescimento desses setores sem pressionar a inflação. Os gargalos indicam *pontos de estrangulamento* que funcionam como a bússola de um Estado-planejador. Também é possível que estímulos fiscais sejam direcionados para setores estratégicos de modo a aumentar a produtividade do trabalho pela via do emprego de tecnologias ou novos métodos de produção, o que barateia o preço final destas mercadorias que funcionam como custos de outras mercadorias. Há um leque enorme de alternativas à disposição de um Estado que atue de forma planejada. Mas esse leque só está à disposição do Estado; uma economia de mercado descentralizada operando de maneira acéfala não consegue “corrigir os gargalos” sozinha apenas com a crença na metodologia do equilíbrio.

De todo modo, o importante é deixar claro que o gasto público deficitário não provoca pressões inflacionárias se a economia como um todo estiver operando com capacidade ociosa significativa. É por isso que os pacotes fiscais que diversos Estados realizaram na crise de 2008 e na pandemia não provocaram inflação (neste segundo caso, a inflação só veio em 2021 com os desequilíbrios nas cadeias mundiais de valor em razão de diversos fatores como a guerra Rússia x Ucrânia). Kelton coloca a questão da seguinte forma:

Durante uma recessão, as pessoas perdem empregos, as empresas desligam as máquinas e deixam-nas ociosas. Nesse ambiente, gastos podem ser intensificados com segurança, porque pode-se recontratar trabalhadores, e as máquinas podem ser ligadas de volta e passar a produzir. É por isso que o estímulo fiscal de 787 bilhões aprovado em 2009 não causou um problema inflacionário. A Grande Recessão resultou em milhões de desempregados e empresas operando muito abaixo de sua capacidade produtiva. Quando há tanta margem na economia, é fácil para as empresas aumentarem a oferta em resposta a mais gastos. Mas conforme a economia se aproxima de seu limite de pleno emprego, os recursos reais vão se tornando cada vez mais escassos. O aumento da demanda pode começar a pressionar os preços, e podem começar a surgir gargalos em setores cuja capacidade produtiva estiver sob maior pressão¹⁷³

Uma consequência disso é que o preço geral dos bens finais de uma economia que opera com capacidade ociosa é regulado em geral pelos seus custos e pelos seus lucros, não pelo excesso de demanda e muito menos por “excesso de moeda”. Com isso, percebemos que a inflação de custos parece ocupar um espaço muito mais importante do que a inflação de

¹⁷³ KELTON, STEPHANIE, Op. Cit., pp. 36-37.

demanda em economias que operam com capacidade ociosa relevante (ou seja, quase todas).

O aumento dos custos de produção (inflação de custos) pode ter, igualmente, uma grande variedade de causas, cada qual merecedora de instrumentos específicos de neutralização. Podemos citar alguns exemplos mais relevantes: a inflação importada, inflação de lucros, inflação de salários, inflação de preços administrados, inflação de tributos e inflação de gargalos setoriais de oferta (que já foi discutido).

A inflação importada tem como principais veículos condutores as modificações nas taxas de câmbio e o preço internacional de *commodities* e outros produtos importados usados como insumos no país. Basicamente, a inflação importada se dá pela interação das variações da taxa de câmbio com o preço dos produtos importados. Como o Brasil é um país de industrialização dependente e está longe de produzir todos os produtos de que necessita internamente, uma elevação do dólar ou de outras moedas centrais gera pressões inflacionárias tanto porque o preço real de importação aumentou quanto porque o preço de venda do produtor nacional para o mercado exterior ficou mais atrativo (o dólar que entrava quando o exportador vendia sua mercadoria era o mesmo; só que agora esse dólar vale mais reais). Como já foi exposto, existem ainda assimetrias no repasse das mudanças na taxa de câmbio para a inflação, o que faz com que uma apreciação do câmbio tenha efeito deflacionário reduzido em comparação com o efeito inflacionário da depreciação (ou seja, o efeito inflacionário da elevação do valor do dólar é maior do que o efeito deflacionário da redução do mesmo valor do dólar).

O mesmo acontece quando o preço de algumas *commodities* aumenta internacionalmente. Em especial, a economia brasileira tem se mostrado especialmente sensível ao preço internacional do petróleo.

A inflação importada pode ser combatida de várias formas. A que resolve o problema de forma estrutural depende da adoção de uma política industrial substituidora de importações para fazer com que insumos importantes passem a ser produzidos nacionalmente ao invés de serem importados. Mas a inflação importada também pode ser controlada – embora com outros efeitos colaterais – com o controle estatal da taxa de câmbio, com a elevação da taxa básica de juros (que atrai capital rentista e curtoprazista em busca de melhores remunerações, o que tende a apreciar a taxa de câmbio nacional) ou com políticas de controle de ingresso e saída de capitais.

Outra modalidade de inflação de custos que merece atenção é a inflação de preços

administrados, que é particularmente importante em razão de seu elevado efeito difusor pela economia como um todo. Preços administrados são aqueles com baixa sensibilidade à relação oferta\demanda. Geralmente são tarifas reguladas ou autorizadas por agências reguladoras, derivados de petróleo e alguns outros produtos. Estamos falando de serviço de telefonia, gasolina e óleo diesel, energia elétrica, planos de saúde, correspondências dos correios, gás de botijão e outros insumos com alto poder sinérgico sobre a estrutura produtiva.

Como estes preços são regulados, o Estado possui alguma capacidade de ingerência, embora saibamos que, na prática, os oligopólios concessionários exercem enorme poder de pressão. Se as empresas forem públicas, o poder de ingerência é bastante elevado, já que o Estado acaba determinando o preço no final do produto. Se o serviço for prestado através de concessionárias, a intervenção estatal no preço das tarifas acaba ocorrendo de forma indireta, seja pela ação das agências reguladoras, seja pela fiscalização dos termos do contrato de concessão.

É aqui que privatizações contribuem para a elevação da inflação e revelam uma faceta relevante do conflito distributivo. Empresas públicas não precisam incluir *mark-ups* em seus preços unitários. Empresas privadas que operam serviços públicos necessitam desses *mark-ups* para existir. Empresas públicas podem prestar serviço pelo seu custo de produção e cobrar tarifas mais módicas, o que aumenta o salário real da classe trabalhadora ao reduzir o nível geral de preços. A privatização adiciona um componente ao preço, o lucro. É claro que, a depender do caso, a empresa privatizada pode cortar custos com a demissão de trabalhadores e a redução de seus salários, mas essas são soluções custosas demais em benefício de uma pequena elite beneficiária dos processos de privatização.

Outra forma de inflação possível é a inflação de tributos. Não nos deteremos muito sobre ela e passaremos para a próxima possibilidade: também é possível que o encarecimento do crédito pelo aumento da taxa de juros provoque elevação nos custos financeiros das firmas em operação que podem ser, ao final, repassados ao consumidor. Com isso se revela mais uma contradição no sistema de metas de inflação: a taxa de juros é utilizada para controlar a inflação pelo canal da demanda\câmbio, mas pode acabar elevando os custos financeiros de empresas que, no fim, podem repassar o fardo aos consumidores. Como ressaltam Dalto, Gerioni, Ozzimolo, Deccache e Conceição,

A estrutura de custos das firmas, numa economia com sistema financeiro sofisticado e na qual as empresas financiam seus bens de capital, precisa incorporar os custos financeiros. (...) diante do crédito mais caro e da redução das receitas derivadas de uma demanda agregada menor, as firmas podem se encontrar numa situação de fluxo

de caixa que não lhes permita pagar os salários demandados pelos trabalhadores¹⁷⁴

Por fim, uma elevação de salários nominais *pode* provocar reação inflacionária, já que o salário é, ao mesmo tempo, fonte de receita e fonte de custo da burguesia. Esse não é um resultado necessário, mas um resultado *possível*. Nunca é demais ressaltar que não existe relação necessária e constante entre o aumento dos salários e o aumento dos preços, pois tudo dependerá da forma como esse conflito distributivo será acomodado. O aumento dos salários nominais pode se dar, por exemplo, em resposta a um aumento na produtividade do trabalho em razão de modificações tecnológicas no processo produtivo. Pode ocorrer também que o poder de barganha da classe trabalhadora esteja elevado a ponto de proporcionar aumentos salariais às custas de uma redução nos mark-ups ou em razão da redução de outros custos. Entretanto, a verdade é que dificilmente aumentos salariais são concedidos de bom grado. No geral, é a mobilização da classe trabalhadora que pressiona para cima os salários.

O poder de barganha da classe trabalhadora depende de inúmeros fatores, dentre os quais se destacam a taxa de desemprego e o grau de organização da categoria. Quanto mais próxima a economia funcionar do pleno emprego, maior será o poder de barganha da classe trabalhadora diante da erosão do poder disciplinar da demissão.

O aumento de salários é o componente central da classe trabalhadora no palco de luta pela distribuição da renda nacional. Essa é a principal hipótese em que *aumentos de salário podem ocasionar aumento no nível geral dos preços e ainda assim a inflação ser benéfica para a maioria da população*. Em momentos em que o poder de barganha da classe trabalhadora está reduzido, é provável que os salários nominais busquem recomposição “correndo atrás” da inflação. De outro lado, quando o poder de barganha lhe favorece, aumentos nominais de salário podem ser obtidos em velocidade e proporção maiores do que o aumento do nível de preços, fato que eleva o salário real da classe trabalhadora. Esses aumentos reais são distribuídos desigualmente entre as frações da classe trabalhadora, mas ainda assim é possível – e esse é um dado muito sugestivo de que está em curso um processo de desenvolvimento – que a elevação geral de preços seja *inferior* à elevação geral dos salários.

Por fim, outro fator que pode provocar inflação são as elevações do próprio *mark-up*. O caso clássico do aumento da demanda agregada tem como efeito a venda do mesmo

¹⁷⁴ DALTO, FABIANO; GERIONI, ENZO; OZZIMOLO, JULIA; DECCACHE, DAVID; CONCEIÇÃO, DANIEL N. Op. Cit., pp. 173-174.

produto com um acréscimo de preço que é revertido em aumento de *mark-up* pelo capitalista. A forma de combate de inflação de demanda deve buscar o melhor custo benefício entre a inflação como problema real (para além das notícias apocalípticas da mídia) e os prejuízos de remédios macroeconômicos como a elevação da taxa de juros. Aquecimentos setoriais de demanda podem contar com políticas direcionadas microeconômicas que não passam pelos usuais instrumentos macroeconômicos que provocam o desaquecimento da demanda geral da economia.

Outra forma de inflação revelada pela elevação de *mark-up* é a inflação de lucros. A ortodoxia neoclássica acredita que a distribuição da renda é resultado da retribuição justa entre cada um dos fatores (capital e trabalho). Sob essa ótica, o lucro aparece como a parcela proporcional da remuneração devida ao capitalista pelo investimento em capital realizado. Cada fator receber uma fatia da renda proporcional à sua contribuição marginal, de modo que a soma dessas fatias representará o produto total. Aumentos unilaterais de lucro tendo como base o aumento de preço só são concebidos em cenários tidos como “excepcionais” de concorrência imperfeita. Aliás, os teóricos neoclássicos quase sempre tomam por base de seus modelos a inexistência de concorrência imperfeita (entendida como aquele cenário de firmas tomadoras de preço, ou seja, com poder de mercado suficiente para alterar unilateralmente os preços de mercado). Para essa metodologia teórica, não há espaço para pensarmos que o aumento arbitrário dos lucros pode ser responsável pela inflação. Como sempre, os lucros permanecem intocados porque cenários de concorrência perfeita dominam o mercado (e se não dominam, a desculpa dada é que o Estado fez alguma besteira).

Acontece que esses “cenários excepcionais de concorrência imperfeita” se tornaram basicamente a regra. Como Marx já destacou, a livre concorrência tende ao monopólio e a concentração de capital é a regra na sociedade mercantil-capitalista. Ou, melhor dizendo, a concorrência se tornou “perfeita” para aqueles poucos que concorrem entre si como irmãos concorrem pela atenção de pais zelosos, ganhando todos uma hora ou outra. O ambiente concorrencial no neoliberalismo financeirizado oferece um mercado altamente concentrado com poucas firmas dominando setores inteiros do mercado e concorrendo com poucas empresas de porte igualmente gigantesco. Nesse palco, empresas com alto poder de mercado podem aumentar suas margens de lucro através do aumento de preços. Essa não é uma consequência necessária; não significa que as grandes empresas que atuam em mercados oligopolísticos sempre fazem isso. Mas essa é uma possibilidade real e pesquisas recentes têm apontado que a inflação de lucros (*sellers inflation*) é a principal responsável pela inflação

verificada no período pandêmico nos EUA (e pesquisas recentes demonstram sua importância também no Brasil).

Essa é a conclusão dos trabalhos mais recentes de Isabella Weber e Evan Wasner. Embora em termos teóricos a inflação de lucros já possa ser encontrada em Kalecki e Lerner, o grande mérito do trabalho dos autores está na demonstração de que a inflação que se desencadeou no período pandêmico tem como componente central o aumento dos lucros:

Até recentemente era considerado herético apontar para uma possível relação entre os primeiros sinais de uma explosão de lucros e aumentos acentuados de preços. (...) Não há papel para os lucros ou o poder das empresas para definir preços nesta visão da inflação. (...) No entanto, há provas de uma relação entre o aumento acentuado dos lucros e o aumento geral dos preços, enquanto os indicadores de excesso de procura agregada ou de espiral salário-preço são fracos (tradução livre)¹⁷⁵

Os autores defendem que esse tipo de inflação não pode ser combatido pelos instrumentos macroeconômicos corriqueiros. Políticas de contração monetária terão impacto desproporcional em firmas que não participam desse setor concentrado do mercado (pequenas e médias empresas que não conseguem aumentar os preços unilateralmente) e não resolverão o problema. A inflação de lucros demanda intervenções microeconômicas direcionadas ao controle dos picos de lucros na sua fase de impulso, de modo a evitar as fases de propagação e amplificação. Os autores recomendam a utilização de impostos sobre lucros extraordinários e legislações específicas sobre manipulação de preços, assim como regulamentações no campo do direito concorrencial e a administração pública de preços pelo controle de preços estratégicos.

Depois dessa breve exposição, parece claro que a inflação é muitas coisas além de um fenômeno monetário. Como a ortodoxia baseada na TQM reduz a inflação a um fenômeno monetário, sua caixa de ferramentas acaba contando apenas com instrumentos contracionistas que debilitam a economia como um todo e muitas vezes sequer conseguem exercer pressões desinflacionárias significativas. De que adianta aumentar a taxa de juros se a inflação observada é uma combinação de inflação de lucros com gargalos setoriais e preços administrados (e a inflação brasileira pós-plano real, como veremos, tem tido forte influência desses fatores)? De pouca coisa. O aumento da taxa de juros desincentivará novos investimentos e deprimirá o consumo, com efeitos indiretos sobre o nível de emprego. Como já foi apontado, a inflação brasileira possui baixa sensibilidade à Taxa Selic, e seu canal de

¹⁷⁵ WEBER, ISABELLA; WASNER, EVAN. *Sellers' Inflation, Profits and Conflict: Why can Large Firms Hike Prices in na Emergency?* Economics Department Working Paper number 2023-2. University of Massachusetts. 2023.

influência geralmente não é pela redução da demanda (já que dificilmente a inflação brasileira responde pelo excesso de demanda), mas sim pela via do câmbio (inflação importada). Talvez a elevação da taxa de juros até consiga reduzir a inflação – às vezes nem isso consegue – mas o “remédio” entoxica a economia como um todo.

Esse é o motivo pelo qual a dificuldade em decifrar o enigma da inflação tem devorado as potencialidades de desenvolvimento da economia brasileira. Aliás, o fato de que a maioria dos países do mundo atribuem à autoridade monetária (o Banco Central) a responsabilidade pelo alcance das metas de inflação já é significativo desse atual quadro do pensamento econômico que encara a inflação como fenômeno monetário em todo caso. A falta de um diagnóstico correto tem levado as autoridades monetárias a acreditarem que a inflação é sempre um fenômeno de excesso monetário que deve ser combatido com políticas de contracionismo monetário (leia-se: aumento da taxa de juros) somada a políticas fiscais de austeridade que promovam superávits nas contas públicas. Essa dupla é, como já vimos, contraditória: se a dívida pública é um problema em si mesmo (como assumem os austerianos), a elevação da taxa de juros como instrumento de combate à inflação tem como consequência... o aumento da dívida pública. Pior ainda: a soma de altas taxas de juros com políticas fiscais superavitárias pode até funcionar para deixar a inflação baixa, mas o preço a pagar é o abandono de qualquer perspectiva em que o crescimento econômico seja prioridade. Quem paga esse preço? Já sabemos: o exército de desempregados, ocupantes de empregos informais de baixa remuneração, pessoas negras e pobres.

Não há receita de bolo única, é preciso verificar em cada caso qual é o núcleo da inflação em dado momento histórico. Cada tipo de inflação demanda a mobilização de certos instrumentos. Inflação importada precisa de atenção sobre a taxa de câmbio e o aumento da produção de commodities significativas (como o petróleo); inflação de preços administrados pode exigir uma política de renegociação ou subsídio de tarifas; a inflação de gargalos setoriais pode exigir estoques reguladores e a criação de um projeto de substituição de importações. A percepção de que a inflação é um fenômeno multifatorial complexo carrega consigo o poder de aumentar a quantidade de instrumentos à disposição na caixa de ferramentas das autoridades governamentais.

Como a inflação é o palco dos conflitos distributivos, cada forma de controle da inflação terá resultados diferentes sobre a distribuição da renda nacional. O governo Castello Branco, nos primeiros anos da ditadura empresarial-militar, controlou a inflação com políticas

de arrocho salarial¹⁷⁶. As políticas monetárias contracionistas (aumento da taxa de juros) aumentam a remuneração do rentismo ao mesmo tempo em que prejudicam a dinamização da economia real e geram impactos negativos sobre o nível de emprego. A redistribuição da renda se dá em benefício do rentismo e em prejuízo da classe trabalhadora. Do outro lado, intervenções sobre lucros excepcionais ou sobre as tarifas das concessionárias de energia elétrica deslocam o fardo para o andar de cima. O sistema de preços é um palco central nas lutas de classes. É por isso também que as elites compram com facilidade o discurso da ortodoxia econômica de que a inflação é sempre ruim e sempre um fenômeno monetário. Porque os remédios que decorrem dessa interpretação beneficiam, todos, as próprias elites.

2.3.4 Breve análise das principais causas da inflação brasileira no século XXI

Sem qualquer pretensão de esgotar o tema, o objetivo desta seção é apresentar algumas pesquisas relevantes que contribuem para diagnosticar a natureza preponderante das pressões inflacionárias brasileiras neste século. O recorte temporal é importante como símbolo da institucionalização definitiva do Novo Consenso Macroeconômico (que institui o câmbio flutuante e o regime de metas de inflação em 1999) e da vitória do neoliberalismo no Brasil ao mesmo tempo em que impede incursões muito longas em realidades que nada têm a ver com a atual.

O estudo de Michele Malher, com orientação de Luiz Fernando de Paula e co-orientação de Júlia Braga, se propôs a fazer uma análise da inflação brasileira no período entre 1999 e 2022¹⁷⁷. A autora dividiu o tempo abordado em quatro períodos: a) 1999 a 2004; b) 2005 a 2010; c) 2011 a 2015; d) 2016 a 2022.

O primeiro (1999 a 2004) é o mais turbulento em razão da recente institucionalização do regime de câmbio flutuante após um período de câmbio fixo. Nesse primeiro período, a autora conclui que a inflação teve como principal causa as seguidas desvalorizações da taxa de câmbio nominal até 2002 e o início da alta de preços importados em 2003. Nesse recorte, a categoria do IPCA que mais impactou a inflação foi a de preços administrados (monitorados) exatamente em razão dos efeitos da depreciação cambial repassados a esses preços.

¹⁷⁶ PATRÍCIO, INÊS; D'OLIVEIRA, NELSON LE COQ. *Governo Castello Branco: ditaduras, ortodoxia e reformas*. In. A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações. Org. ARAÚJO, VICTOR LEONARDO DE; MATTOS, FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE. São Paulo, Ed. Hucitec, 2021.

¹⁷⁷ JORGE, MICHELE MALHER. *Inflação de preços e de salários no Brasil: uma análise de 1999 a 2022*. Dissertação de mestrado obtida como trabalho final para a obtenção do grau de mestra em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2022.

Entre 2005 e 2015 (períodos “b” e “c”), a inflação de serviços passou a ganhar mais destaque dentro do IPCA em razão de mudanças no mercado de trabalho e do crescimento da renda no Brasil. Até 2014, a inflação de serviços foi pressionada pelo aumento dos salários, em especial como resultado do considerável crescimento do PIB e das políticas de aumento real do salário mínimo. Além disso, segundo a autora, a inflação de serviços também foi pressionada “*pelo fato de que a produtividade do setor de serviços cresceu abaixo da média, de modo que o crescimento salarial representou um aumento de custos*”¹⁷⁸. Nesse período, portanto, há influência relevante da inflação de demanda e da inflação de salários. Nada obstante, o período não observou taxas de inflação muito elevadas, que só chegaram a patamares tidos como preocupantes em 2015 quando o IPCA alcançou 10.67%.

A autora aponta, entretanto, que há distinções na dinâmica inflacionária entre os períodos de 2005-2010 e 2011-2015. A partir de 2006, o governo brasileiro iniciou uma política deliberada de contenção dos preços administrados. No período de 2005-2011, a valorização cambial exerceu pressão deflacionária significativa e neutralizou o aumento do preço de *commodities* em dólares. Esses dois fatos contribuíram sobremaneira para o controle da inflação no período 2005-2010, que teve seu núcleo composto pela inflação de serviços. A média de inflação neste período foi de 4.9%. Um ponto que merece destaque nesse período foi a drástica redução do peso dos preços monitorados para a inflação em razão da intervenção deliberada do governo federal. Segundo a autora:

Ocorreram alterações nos mecanismos de indexação de alguns preços administrados, como revisões em regras de reajuste das tarifas de energia elétrica e de telefonia (MARTINEZ, 2012). Além disso, houve também uma política de manutenção da estabilidade dos preços nominais de gasolina e diesel no Brasil, primeiro por parte da Petrobrás, e após 2008 com auxílio do Tesouro com impostos indiretos sobre combustíveis para suavizar o preço doméstico de petróleo, tendo em vista a alta desse preço no mercado internacional (SERRANO; SUMMA, 2012). Essas mudanças, associadas a um movimento de apreciação cambial, alteraram a dinâmica inflacionária dos preços monitorados, de modo que de 2006 a 2013 essa categoria passou a pressionar sistematicamente a inflação para abaixo da meta¹⁷⁹

Já entre 2011 a 2015, a desvalorização cambial ocorrida no período concorreu para a alta de preços administrados, de alimentos e de bens industriais. Junto com a inflação de serviços, esses fatores contribuíram para a elevação da inflação. A média do IPCA no período saltou para 7%.

¹⁷⁸ JORGE, MICHELE MALHER. Ibid., p. 93.

¹⁷⁹ JORGE, MICHELE MALHER. Ibid., pp. 46-47.

O último período analisado (2016 a 2022) tem como principal característica a perda de importância da inflação de salários e de serviços, com o retorno do protagonismo da inflação importada e da inflação de preços monitorados. Com a recessão de 2014 e a nova orientação da política econômica a partir de 2015-2016 (leia-se: austeridade fiscal), os instrumentos de controle de preços monitorados e de alimentos perderam quase toda relevância porque estas políticas foram praticamente desmontadas. Os preços monitorados assumem protagonismo na explicação da inflação deste período. A partir de 2021, a quebra das cadeias mundiais de valor e as crises climáticas contribuem para aumentos em preços estratégicos como petróleo e energia elétrica. *“Nesse contexto, a partir de 2021 até meados de 2022, a taxa de inflação geral se eleva tanto por aumentos na inflação de monitorados e de alimentos, como por aumentos em bens industriais e de serviços, impactados pelo aumento dos custos de produção”*¹⁸⁰. Ainda assim, a média do IPCA no período 2016-2022 foi de 5.38%.

A autora conclui que a inflação brasileira no período analisado responde basicamente à conjugação dos seguintes tipos de inflação: inflação importada, inflação de preços monitorados, inflação de salários e inflação de serviços. Merecem destaque as políticas direcionadas do governo federal para a contenção dos preços administrados entre 2005 e 2011, assim como as políticas de estoques reguladores de alimentos e a política de expansão de refinarias petrolíferas, ambas condizentes com uma interpretação ampla e multifatorial da inflação.

Os estudos de Serrano e Summa caminham mais ou menos na mesma direção. Os autores concluem que *“o nível geral da taxa de inflação no Brasil não parece ter uma relação regular definida com a pressão da demanda agregada e a tendência da inflação parece dever-se inteiramente a fatores de custo”* (tradução livre)¹⁸¹. Os autores apontam quatro razões principais para a preponderância da inflação de custos. Em primeiro lugar, a existência de um grande número de preços monitorados indexados a um índice de preços que é bastante influenciado pela taxa de câmbio. Em segundo lugar, o Brasil é uma economia aberta na qual os produtores são basicamente tomadores de preços em relação aos preços mundiais em dólares. Estes preços são independentes e exógenos ao nível de atividade da economia brasileira, o que significa apequenar a importância de inflação de demanda que possa ser combatida pela monotonia das receitas ortodoxas (taxa de juros e desemprego). Na verdade, a

¹⁸⁰ JORGE, MICHELE MALHER. Ibid., p. 35.

¹⁸¹ SUMMA, RICARDO; SERRANO, FRANKLYN. *Macroeconomic Policy, Growth and Income Distribution in the Brazilian Economy in the 2000s*. vol. LXXI, núm. 282, octubre-diciembre, 2012, pp. 55-92 Facultad de Economía Distrito Federal, México.

manipulação da taxa de juros tem efeito desinflacionário devido à sua influência sobre a taxa de câmbio, e não em razão de um desaquecimento da demanda. Em terceiro lugar, os autores argumentam que, além de apresentar crescimento real bastante modesto no período, a variação dos salários nominais médios é pró-cíclica. Por fim, em quarto lugar, os autores destacam que a elevação das taxas de juros pode ter um efeito positivo sobre a elevação dos mark-ups em razão do aumento dos custos financeiros e de oportunidade do capital.

Seja como for, o importante é a conclusão de que a inflação brasileira é muito afetada por elementos externos, em especial o preço de importados e a taxa de câmbio, que exercem efeito decisivo sobre os preços administrados e compõem a maior parte dos fatores que lhe explicam. A inflação brasileira não tem sido muito afetada pela taxa de desemprego ou pelo aquecimento da economia em razão de aumentos salariais. Não significa que a inflação de demanda não possa ter alguma relevância, mas que ela possui caráter pró-cíclico e pode até ser um indicador positivo da saúde da economia. Segundo Summa e Serrano,

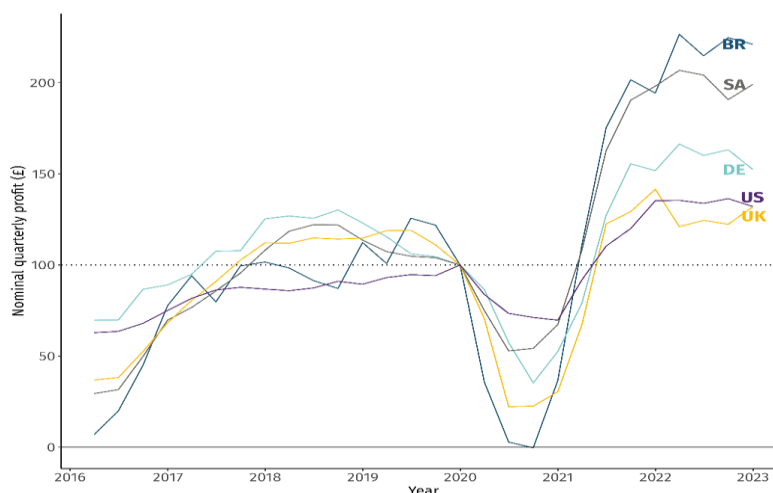
Por todas essas razões, a inflação no Brasil não é muito diretamente afetada pelo grau de utilização da capacidade ou pela taxa de desemprego. Isso significa que não importa que tipo de teoria esteja na mente do analistas, ou mesmo de decisores políticos, e quaisquer que sejam os seus (discutíveis) sucessos em prever e controlar o crescimento da demanda em relação à capacidade produtiva, no final das contas a tendência real da taxa de inflação no Brasil depende muito das pressões de custo dos preços de importação e exportação em dólares, sobre a taxa de câmbio nominal, alterações nas regras relativas preços monitorados e sobre o impacto do rápido aumento nominal e real do salário mínimo sobre os preços de alguns serviços não transacionáveis e de setores de trabalho intensivo, e não muito mais que isso (tradução livre)¹⁸²

Outros estudos apontaram para a existência de significativa *inflação de lucros* após a pandemia da COVID-19. Pesquisa do *Institute for Public Policy Research* (IPPR) de Londres realizou análise relacional entre a evolução das taxas de lucros e a evolução dos preços em cinco países ou regiões (EUA, Inglaterra, zona do euro, África do Sul e Brasil) tendo como metodologia a análise de preços de empresas listadas no mercado de ações desses países (o que significa que a base de dados se concentra em empresas de grande porte, com poder de mercado robusto). O estudo constatou que em 2021 e 2022 os lucros aumentaram em cerca de 30% nos países de capitalismo central (EUA, Reino Unido e zona do euro) em comparação com 2019. Mas o aumento dos lucros é ainda mais assustador no Brasil e na África do Sul, onde o aumento corresponde a 70% e 74%, respectivamente, em relação ao período pré-

¹⁸² SUMMA, RICARDO; SERRANO, FRANKLYN. *Macroeconomic Policy, Growth and Income Distribution in the Brazilian Economy in the 2000s*. vol. LXXI, núm. 282, outubro-diciembre, 2012, pp. 55-92 Facultad de Economía Distrito Federal, México.

pandêmico¹⁸³. O gráfico a seguir foi retirado do estudo da IPPR e demonstra visualmente a elevação desproporcional dos lucros no período pós-pandemia.

FIGURA 4:



Fonte: CW/IPPR analysis of Refinitiv 2023

O estudo do IPPR também aponta que o corpo técnico do FMI concluiu que os lucros empresariais na zona do euro correspondiam a nada mais nada menos que 45% da inflação em 2022! Como consequência, o aumento desproporcional dos lucros representa a “contrapartida” do aumento da inflação na zona do euro¹⁸⁴.

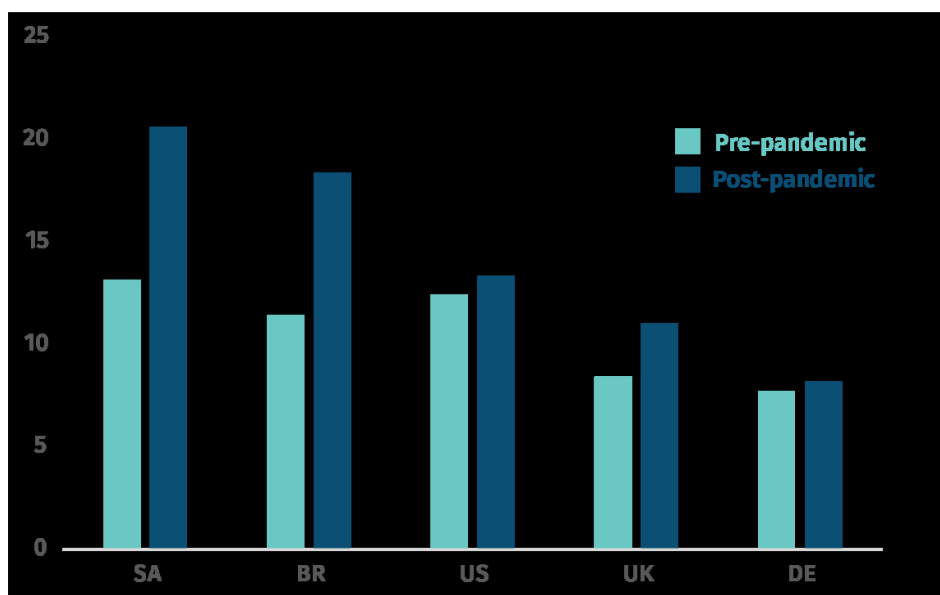
O estudo apresenta “*evidências de que a média (volume de negócios ponderada) da lucratividade aumentou após a pandemia em todos os cinco países*”¹⁸⁵ em comparação com o período pré-pandemia. No Brasil, a rentabilidade aumentou 6.9%. O gráfico abaixo ilustra a evolução da rentabilidade média das empresas analisadas, que demonstra que as empresas analisadas não apenas conseguiram proteger suas margens de lucro, mas aumentá-las no período pós-pandêmico.

¹⁸³ JUNG, CARSTEN; HAYES, CHRIS. *Inflation, Profit and Market Power: Towards a new research and policy agenda*. Institute for Public Policy Research, Londres, Dezembro de 2023.

¹⁸⁴ JUNG, CARSTEN; HAYES, CHRIS. Ibid.

¹⁸⁵ JUNG, CARSTEN; HAYES, CHRIS. Ibid.

FIGURA 5



Fonte: IPPR

Os autores apresentam quatro razões pelas quais pode ocorrer aumento na rentabilidade média das empresas mesmo em períodos inflacionários:

Argumentamos que existem quatro explicações possíveis, que variam entre os setores: Explicação 1: Um ambiente inflacionário pode dar às empresas cobertura para aumentar os preços. A primeira possibilidade é que as empresas repassem os custos do choque energético num contexto suficientemente forte de demanda para que as margens possam permanecer constantes. Há dois aspectos nisso: em primeiro lugar, a procura pós-pandemia é suficientemente elevada para os consumidores, em vez de as empresas absorverem custos mais elevados. Em segundo lugar, num ambiente de inflação elevada, onde os preços estão subindo por toda a parte, pode ser mais aceitável socialmente que as empresas aumentem os preços excessivamente (...) Explicação 2: Lucros inesperados como resultado de restrições de capacidade: Weber e Wasner (2023) mostram que em mercados que de outra forma seriam competitivos, as empresas podem ter funcionamento semelhante a um monopolista devido ao estrangulamentos de oferta. Explicação 3: Monopólios naturais: estruturas de mercado que permitem lucros extraordinários: Certos setores têm estruturas de mercado com elevados graus de poder de mercado. A economia-padrão define isso como monopólios naturais, que surgem devido a economias de escala. A transmissão e distribuição de energia enquadra-se nesta categoria, e a solução tradicional para resolver a questão dos lucros excessivos é a regulamentação de preços, bem como a propriedade pública dos monopólios naturais. Explicação 4: O poder de mercado existente permite que as empresas aumentem os preços mais do que inflação: Por último, e mais importante, o aumento do poder de mercado testemunhado nos últimos 30 anos poderia ter tornado a inflação mais persistente. Eeckhout (2022) documenta o aumento do poder de mercado, mostrando que as margens aumentaram cerca de 40 por cento globalmente desde 1980. (tradução livre) ¹⁸⁶.

Há, portanto, evidências consideráveis de que o aumento da rentabilidade média das

¹⁸⁶ JUNG, CARSTEN; HAYES, CHRIS. Ibidem.

empresas com poder de mercado projetou pressões inflacionárias no período pós-pandemia. É claro que nada disso pode ser admitido para a teoria neoclássica, que enxerga os lucros como “justa retribuição” pela produtividade marginal do capital adiantado. Mas ainda assim, as evidências são sólidas o bastante para verificar que, nos últimos anos, existe relação de correspondência entre a elevação desproporcional dos lucros e a inflação observada.

Essa breve exposição teve como objetivo destacar que a inflação brasileira não tem tido pressões relevantes de demanda e nem de salários. Ao contrário, ela é dominada por componentes de custos e parece ser especialmente sensível aos preços internacionais e a modificações na taxa de câmbio, que produzem reverberações sobre produtos importados e sobre os preços monitorados. No período mais recente, o aumento das margens de lucro parece responder por parcela relevante das pressões inflacionárias. É por isso que a inflação brasileira demonstra grande insensibilidade ao aumento da taxa Selic.

Há um erro de diagnóstico fundamental por parte da ortodoxia hegemônica: o problema não é o aquecimento do mercado de trabalho (oxalá isso fosse um problema!) nem o consumo demasiado da população, muito menos o aumento das inversões. Quem dera! Na verdade, a inflação brasileira deve ser entendida como *sintoma* de uma estrutura econômica típica de países de capitalismo dependente com passado colonial: uma estrutura historicamente vocacionada à exportação de alguns poucos produtos agrominerais, e por isso mesmo ocupante de um lugar subalterno na divisão internacional do trabalho. Como resultado, a baixa ingerência na cadeia mundial de valores faz com que o país fique à mercê da fixação internacional de preços. O nível de preços oscila muito mais ao sabor do movimento do mercado internacional do que em razão do movimento da própria economia interna. Não significa que as dinâmicas internas de nossa economia não despertem pressões sobre o sistema de preço, mas que a dependência característica de economias subalternas faz com que a pressão externa seja muito mais significativa. A existência de robustas reservas internacionais mitiga os efeitos de eventuais crises cambiais e outros choques de natureza externa, mas não resolvem o problema.

Nesse sentido, o estudo de Eduardo Bastian, Carlos Pinkusfeld, Ricardo Bielschowsky e Julia Braga analisou a dinâmica da inflação brasileira no período entre 1951 e 1985 e concluiu que 7 (sete) entre 8 (oito) episódios de aumentos inflacionários tiveram como origem

episódios de desvalorização cambial e/ou choques nos preços das commodities¹⁸⁷. A alta sensibilidade da inflação brasileira aos preços internacionais e à taxa de câmbio não se modificou com o advento do Plano Real e a institucionalização do Novo Consenso Macroeconômico.

Qualquer gestor que proponha um Programa de Garantia de Emprego deve se preocupar com a estabilidade geral de preços. Ninguém quer viver em um país com inflação descontrolada. Mas para que isso aconteça, é necessário entender suas causas, sob pena de serem propostos remédios genéricos que acabam desnutrindo a economia como um todo.

2.3.5 Inflação benéfica?

O senso comum está assentado sobre a premissa pouco refletida de que a inflação é sempre algo ruim. Ela prejudica os mais pobres e corrói o poder de compra da população, e por isso deve ser combatida com unhas e dentes pelos governantes.

Um dos mais aguçados pensadores brasileiros, Ignácio Rangel, discordava dessa premissa. Em seu clássico *Inflação Brasileira*, ele argumentou que a inflação observada nas décadas de 1950 e 1960 funcionava como mecanismo de defesa da economia brasileira contra a recessão, e que, portanto, trazia consequências *positivas* para a atividade econômica. Querer debelar a inflação com marteladas artificiais (como preconizava a ortodoxia da época) significava o mesmo que empurrar a economia para a recessão, que era um cenário muito pior do que o cenário vivido na época, que apresentava inflação elevada, porém com altas taxas de crescimento econômico. Rangel argumentou que a inflação *deprimia a preferência pela liquidez* da economia e a conduzia para uma “corrida pelos bens materiais”. O que ele quis dizer com isso? Que a inflação *antecipava* o consumo de bens de capital, de matérias-primas e de bens de consumo porque fazia com que o preço futuro desses bens fosse mais elevado que o preço presente. Sabendo que a inflação vai elevar o preço dos bens *no futuro*, os agentes econômicos se antecipam e consomem\investem *no presente*. Esse aquecimento na demanda agregada conduzia a um aumento das inversões que, ao fim e ao cabo, contribuía decisivamente para as altas taxas de crescimento do PIB observadas no período. Nas suas palavras, “*temos que a inflação, ao criar a expectativa de desvalorização da moeda, deprime*

¹⁸⁷ BASTIAN, EDUARDO; PINKUSLEFD, CARLOS; BIELSCHOWSKY, RICARDO, BRAGA, JULIA. *Some stylized facts on external shocks and inflation upsurge in Brazil, 1951-1985*. Discussion Paper 028-2016 do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil, Agosto de 2016.

a preferência pela liquidez e, por esse meio, induz a imobilizações maiores que aquelas que teriam lugar em condições de moeda estável”¹⁸⁸.

Rangel acreditava que a inflação representava um arranjo muito benéfico para a economia brasileira, já que os efeitos da recessão eram muito piores. Por isso, as expansões da base monetária realizadas pelos governos por meio de déficits fiscais faziam grande bem à economia, pois representavam mecanismos de defesa contra a recessão. Rangel sabia perfeitamente que a inflação só poderia surtir esses efeitos benéficos se mantida dentro de certos limites. As espirais inflacionárias que descontrolam completamente os parâmetros do sistema de preços nada têm de positivo.

Rangel também percebeu que, ao contrário do que preconizava a ortodoxia monetarista, a inflação brasileira apresentava uma correlação *inversa* em relação ao crescimento do produto, o que significa dizer que a inflação arrefece justamente quando a economia acelera seu ritmo de crescimento. Os teóricos de matriz neoclássica desde sempre gostam de caracterizar qualquer inflação como sendo “de demanda”. Mas como poderia a inflação ser “de demanda” se ela se esfria quando a demanda se aquece? Rangel disparava:

A constatação do fato elementar de que, quando a economia se desaquece a inflação se exacerba, e vice-versa, devia conduzir a uma radical reapreciação de toda a farmacologia econômica, em geral, e das terapêuticas anti-inflacionárias, em particular. Com efeito, como pode curar a inflação quem explica como uma função direta da demanda, quando ela objetivamente se exacerba nos períodos recessivos, isto é, quando a demanda declina? E vice-versa?¹⁸⁹

Na contramão da maioria das análises, Rangel enfatizava como causa do milagre econômico a institucionalização da correção monetária, que facilitou um *boom* imobiliário e funcionou como dínamo interno das grandes taxas de crescimento econômico brasileiras. “A correção monetária se fez acompanhar de uma queda ponderável da taxa de inflação e de concomitante elevação a níveis sem precedentes das taxas de expansão do PIB e da produção industrial. É este o ‘milagre’, em sua expressão mais sintética”¹⁹⁰. A taxa de inflação caiu de 88% em 1963 para 15% em 1971. De outro lado, a taxa de crescimento da produção industrial passou de 0.2% a 12% a.a e a taxa de crescimento do PIB de 2.8% a 11.3% a.a.

Essa forma de enxergar a inflação parece muito distante do senso comum. A inflação

¹⁸⁸ RANGEL, IGNÁCIO. *Inflação Brasileira*. In. Obras Reunidas, Vol. I. Org. César Benjamin. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2012, p. 603.

¹⁸⁹ RANGEL, IGNÁCIO. *Economia: Milagre e Antimilagre*. In. Obras Reunidas, Vol. I. Org. César Benjamin. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2012, pp.706-707.

¹⁹⁰ RANGEL, IGNÁCIO. *Ibid*, p. 710.

carrega uma aura de negatividade quase intrínseca que dificulta percebê-la como fenômeno inerente a qualquer economia monetária que funcione à base de um sistema de preços. Pode ser sintoma ou causa de saúde da economia ou, em determinados níveis, pode descontrolar o sistema de preços e bagunçar completamente a economia. Para a maioria da população, entretanto, o que importa é a correlação com a taxa de progressão dos salários nominais. A inflação de fato corrói o poder de compra da classe trabalhadora se não vier acompanhada de recomposição salarial. Se, ao contrário, a inflação for *consequência* de um aumento nos salários nominais e ficar abaixo da taxa de crescimento destes, então ela nada terá de prejudicial à classe trabalhadora.

Além disso, se entendemos que a inflação se manifesta como resultado de conflitos pela distribuição da renda nacional, então é preciso acrescentar à pergunta que dá origem a este capítulo: benéfica ou maléfica *para quem*? As estratégias de combate à inflação não podem escapar dessa resposta. Elevar taxas de juros para combater a inflação provoca desaquecimento da economia com resultados prejudiciais para o nível de emprego. Quem sofre? A classe trabalhadora; Quem se beneficia? Um punhado de rentistas. De outro lado, é fácil perceber que o aumento do poder de barganha da classe trabalhadora pode induzir aumentos nominais de salário superiores às taxas de inflação. Embora esse aumento de salários possa ser transformado parcialmente em inflação, ainda assim a classe trabalhadora sai favorecida porque haverá aumento de salário real. Do mesmo modo, políticas de tributação de lucros extraordinários para combater a inflação de lucros são prejudiciais para parcelas da burguesia com grande poder de mercado, mas muito benéficas para o resto da população.

Nesse sentido, Guilherme Haluska, Ricardo Summa e Fernando Maccari Lara enfatizam a necessidade de se olhar para além do simples índice do IPCA e analisar os impactos das políticas de combate à inflação no conflito distributivo. Os autores destacam o “engano que representaria considerar uma baixa taxa de inflação como algo necessariamente vantajoso para as classes menos favorecidas, independente das políticas adotadas para alcançar esse resultado”¹⁹¹. Afinal, essa baixa taxa de inflação pode ter sido obtida através de políticas contracionistas que elevam a taxa de desemprego. Embora trivial, essa conclusão tem o poder de cachoeirar as cadeiras da ortodoxia e dos comentaristas da grande mídia, acostumados a considerar a inflação como intrinsecamente ruim. A inflação, como variável determinante e determinada, é também *sintoma* do movimento dos atores

¹⁹¹ HALUSKA, GUILHERME; SUMMA, RICARDO; MACCARI LARA, FERNANDO. *Um modelo de distribuição de renda e inflação por conflito entre salários, lucro e renda de monopólio de serviços monitorados*. Discussion paper 030-2017. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil, 2017.

econômicos. E pode, inclusive, ser sintoma de algo positivo para a classe trabalhadora.

E aqui reside o ponto mais importante de toda a argumentação: uma das grandes vantagens de um Programa Estado-Empregador de Última Instância sobre as políticas assistenciais reside no seu potencial de chacoalhar as relações de classe na medida em que o poder disciplinar do desemprego como aspecto político da luta de classes é reduzido. Não removido integralmente, mas afetado decisivamente, pois o olho da rua não significa fome e desabrigo, mas trabalho pelo salário mínimo. Garantido o direito ao trabalho pelo Estado, o medo da demissão continua existindo, porém com aplicação restrita aos empregos com salário razoavelmente acima do mínimo. O trabalho-mercadoria perde espaço para o trabalho-direito, e assim a escassez da forma-mercadoria perde parte de seus efeitos disciplinares. O tamanho do exército de reserva é fundamental para o poder de barganha da classe trabalhadora e, como consequência, os índices de desemprego exercem poder significativo sobre o preço nominal do salário e sobre as condições de trabalho. Muito mais do que fornecer emprego a todas as pessoas que desejam trabalhar por um salário mínimo (e isso já seria muita coisa!), o PEEUI interfere diretamente nas lutas de classes ao lado da classe que tudo produz.

Com o aumento do poder de barganha da classe trabalhadora, são esperados aumentos nos níveis de salários próximos do salário mínimo (afinal, a vaga precisa se tornar mais vantajosa para o trabalhador do que o emprego oferecido pelo PEEUI). Esse aumento nos salários pode ser transmitido para os preços e produzir algum grau de inflação. Como a inflação brasileira responde muito mais ao aumento de preços internacionais e preços monitorados do que ao salário, é possível que essa transmissão sequer ocorra em valores significativos. De todo modo, se ela ocorrer, essa será uma rara hipótese em que quem “corre na frente” não são os preços, mas o salário! Se partirmos da premissa de que a inflação é manifestação do conflito distributivo e que os mecanismos de defesa das classes em luta nunca operam simultaneamente, mas por superposição (geralmente, primeiro aumentam os preços, depois os salários correm atrás), então é legítimo pressupor que o poder da iniciativa concede certa vantagem no jogo distributivo. Conceber a inflação em termos de dinâmica dialética significa prestar atenção para o encadeamento temporal das manifestações dos agentes em jogo. O aumento inicial dos salários concede potencial de encadeamentos sucessivos pelas faixas salariais da base da pirâmide de renda.

Aliás, os efeitos de aumentos salariais sobre os preços estão longe de ser unívocos e constantes. Apenas a título de exemplo, Kalecki argumentou que a queda salarial pode ser interpretada pela burguesia como sinal de perda do poder de barganha da classe trabalhadora.

Ao invés de reduzir os preços, a burguesia os mantém e assim eleva sua margem de lucro. De outro lado, Kalecki também argumentou que fortalecimento da classe trabalhadora pode promover aumentos salariais em detrimento das margens de lucro (embora seu montante possa até mesmo se elevar), afetando a distribuição da renda sem repasses significativos sobre os preços¹⁹². Furtado recomendava que enxergássemos a redistribuição em termos dinâmicos, não como transferência efetiva de dinheiro de um grupo para outro, mas como aumento na proporção de participação de um produto maior¹⁹³. E não é precisamente isso que fará um PEEUI?

A consequência exata do canal de transmissão do aumento nominal dos salários da base da pirâmide (estamos falando de algo em torno de 65 milhões de pessoas que ganham até 2 salários mínimos¹⁹⁴) para o nível *geral* de preços é um tanto quanto imprevisível. Mas é razoável supor que os salários dessa faixa serão afetados positivamente, fato que promoverá efeitos de encadeamento tanto sobre a demanda quanto sobre o produto nacional (e, portanto, sobre a saúde geral da economia). Só que, diferentemente de outros períodos de grande crescimento econômico onde os ganhos são direcionados para as elites, dessa vez o benefício direto será transmitido para a maioria da população, afetada seja diretamente com a obtenção de um emprego que antes inexistia, seja indiretamente com a elevação do salário pela concorrência com o salário mínimo líquido e certo fornecido pelo programa. Desde que a proporção de aumento dos salários seja superior ao aumento dos preços, então a inflação representará sintoma de uma economia funcionando próxima do pleno emprego. Cabe, é claro, zelar para evitar espirais inflacionárias que descontrolem o acordo social de preços, mas, como vimos, há inúmeros mecanismos para arrefecer pressões inflacionárias que nada têm a ver com constrições salariais. Se entendermos a inflação como fenômeno complexo multifatorial, podemos então identificar as pressões inflacionárias e atuar sobre elas com um número de instrumentos muito mais diversos e precisos que a simples manipulação da taxa básica de juros.

A inflação é uma manifestação sistêmica da organização da estrutura econômica em dada economia capitalista. Um Programa Estado-Empregador de Última Instância pode exercer pressões inflacionárias de salário e de demanda (veremos a questão da restrição

¹⁹² KALECKI, MICHAL. *Class Struggle and the Distribution of National Income*, Kyklos, Vol. 24, Fevereiro de 1971, p. 1-9.

¹⁹³ FURTADO, CELSO. *Formação Econômica do Brasil*. 34ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007, p. 315.

¹⁹⁴ Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/11/5053834-70-dos-trabalhadores-brasileiros-ganham-ate-dois-salarios-minimos.html>. Acesso em: 12.03.2024.

externa na sequência). De todo modo, longe de significar uma hecatombe apocalíptica, representará sintoma de saúde da economia e pode ser controlada com os instrumentos adequados.

2.3.6 Programa de garantia de emprego com estabilidade de preços: pressões inflacionárias e estratégias de controle

O sistema de preços da economia brasileira sofre mais influência dos choques externos do que do próprio nível geral de atividade interna. Preços internacionais e taxas de câmbio são responsáveis em grande medida pela elevação geral dos preços internos, seja pelo aumento de preços de produtos importados, seja pelo repasse para preços monitorados.

Aumentos de demanda e de salários não costumam impactar significativamente a inflação, até mesmo porque o Brasil costuma ter grandes hiatos de capacidade ociosa. E é exatamente nestes dois flancos que o PEEUI pode exercer pressões inflacionárias num primeiro momento (já veremos a restrição externa). São esperados aumentos significativos de demanda como resultado do maior poder de compra da população, além de aumentos salariais na base da pirâmide de renda. Como vimos, isso não é propriamente um problema, e eventual inflação que possa daí decorrer representa mais um sinal de aquecimento da economia do que de fragilidade.

É provável que os humores do mercado financeiro comecem a bombardear a mídia com notícias apocalípticas de que o aumento da inflação afugentará investimentos. Novamente, as teorias ortodoxas, com sua habitual tendência psicologizante, colocam a projeção das ideias na frente dos efeitos materiais concretos. Na realidade material, haverá um exército de novos consumidores com altíssima propensão a consumir (consomem quase toda sua renda) e capacidade de induzir efeitos multiplicadores significativos. Para atender a essa nova demanda materialmente existente, a produção deve se adequar paulatinamente. Pode ser interessante oferecer empregos com um certo espaçamento temporal, algo como a garantia de empregos em rodadas periódicas (no primeiro semestre, são oferecidos 1 milhão de empregos; no segundo semestre, mais 1 milhão, e por aí vai). Quando a economia recebe choques de demanda com intervalos temporais, o lado da oferta pode se adaptar com certa antecedência e ajustar a oferta aos novos termos da demanda, pelo menos em relação aos produtos com maior elasticidade de oferta. Esse período de adaptação também é importante porque existem produtos e insumos com baixa elasticidade de oferta no curto prazo. Em geral, produtos

manufaturados possuem alta elasticidade de oferta enquanto produtos primários possuem baixa elasticidade de oferta¹⁹⁵, o que significa dizer que não é possível adaptar a produção destes produtos a grandes aumentos de demanda no curto prazo. Choques de demanda nesses setores podem provocar pressões inflacionárias que devem ser enfrentadas com medidas microsetoriais específicas (como incentivos à agricultura familiar e estoques públicos de alimentos). Por outro lado, as inversões nos setores de alta elasticidade de oferta podem contribuir para um projeto de industrialização do país. Afinal, a elevação imediata da demanda fornece incentivo para novas inversões em produtos de alta elasticidade de oferta (em regra, produtos manufaturados), aquecendo a economia privada e gerando mais empregos em uma espiral virtuosa que tornará necessário o oferecimento de menos empregos do que o previsto inicialmente.

Além disso, na medida em que a capacidade ociosa da economia vai sendo reduzida paulatinamente pelo aumento do número de inversões e pelo aumento dos níveis de emprego, as autoridades governamentais podem atuar de modo a gerenciar as pressões inflacionárias por ventura existentes de maneira focalizada.

Outro ponto interessante é que, como destacou Rangel, a inflação brasileira tem histórico de arrefecer em momentos de crescimento econômico e de acelerar quando a economia caminha para a recessão. Existe historicamente uma relação inversa da inflação em relação ao nível de atividade interna. Embora o programa possa gerar histeria nos humores do mercado financeiro, a aceleração da economia pela simples criação de novas vagas para a realização de trabalhos socialmente úteis não tem perspectiva de desencadear grandes espirais inflacionárias (exceto no médio/longo prazo em razão da restrição externa).

Os expoentes da TMM costumam afirmar que num Programa Estado-Empregador de Última Instância o preço do salário mínimo funcionará como âncora dos preços da economia na medida em que institui um “estoque regulador” que tem como produto o trabalho. O Estado passa a fornecer um estoque infinitamente elástico de empregos. O Estado passa a definir um *pool* de empregos “comprados” pelo valor do salário mínimo e “vendidos” para o setor privado com um acréscimo sobre esse valor, comprometendo-se a “comprar” todos os trabalhadores disponíveis e a “vendê-los” sempre que houver demanda no setor privado. Segundo Wray,

A política de empregador de última instância (ELR) é realmente um esquema de

¹⁹⁵ Nesse sentido, ver KALECKI, MICHAL. Teoria da Dinâmica Econômica. São Paulo: Editora Abril. Coleção Os Pensadores, 1978, p. 55.

“estoque regulador” que ajuda a ancorar os preços e também contribui para o pleno emprego. O governo anunciaria um preço fixo para o trabalho, concordando em “comprar” todo trabalho a um salário anunciado ou “vendê-lo” com uma ligeira margem sobre o salário anunciado. Qualquer um que não pudesse encontrar um trabalho nos setores privado e público poderia apresentar-se para o trabalho do ELR. O setor privado sempre poderia contratar trabalhadores fora do sistema ELR pagando um salário suficientemente alto para tornar preferível o emprego no setor privado ao emprego do ELR. Sob este esquema, o governo “define o dinheiro” estabelecendo o salário do ELR. Se o governo muda o salário do ELR, redefinirá o dinheiro, exatamente como uma mudança anunciada no preço do ouro sob um padrão ouro desvalorizaria ou revalorizaria o dinheiro. Quanto mais tempo o salário do ELR for mantido constante, mais ele servirá como “âncora de preços” para a economia, com outros preços determinados relativamente a este preço. Não sustentamos que outros preços ficariam perfeitamente estáveis sob tal esquema, mesmo porque eles não permaneciam estáveis sob o padrão ouro. Entretanto, acreditamos que, com um estoque regulador do ELR, a estabilidade de preços seria muito maior do que sob o sistema atual e até maior do que sob o velho padrão ouro¹⁹⁶.

Como conclusão, não existem indicadores significativos de que um Programa Estado-Empregados de Última Instância disparará espirais inflacionárias que perturbarão o acordo social de preços. É possível que alguns preços tenham alta relativa, como moradia e bens de consumo de baixa elasticidade de oferta (alguns alimentos). Como a inflação representa um agregado inflacionário de vários produtos de uma cesta de consumos, caberá às autoridades verificar caso a caso os aumentos de preços para atuar setorialmente se quiserem arrefecer pressões inflacionárias indesejadas.

A inflação só se torna um problema real quando afeta o que Fernando Cardim de Carvalho chamou de “ruptura na convenção de estabilidade”. A recorrência persistente da inflação afeta o comportamento dos agentes econômicos e pode chegar até mesmo ao abandono da moeda nacional como unidade de conta¹⁹⁷. Na maioria das vezes, entretanto, desequilíbrios inflacionários muito intensos podem acabar prejudicando o ritmo das inversões na medida em que o dinheiro encontra local mais seguro em aplicações indexadas no mercado financeiro (estamos tratando de um mundo financeirizado, distinto daquele analisado por Rangel em que a inflação deprimia a preferência pela liquidez).

Até o momento, não existe nenhum indicativo de que a inflação brasileira caminhe para uma ruptura na convenção de estabilidade. No século XXI, a inflação brasileira é modesta e responde a fatores externos mais do que ao aquecimento da atividade econômica interna. De todo modo, os governantes podem contar com uma série de estratégias para

¹⁹⁶ WRAY, RANDALL L. Op. Cit. pp. 28-30.

¹⁹⁷ CARVALHO, FERNANDO J. CARDIM. *Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana*. Revista de Economia Política, 10(4), 40. Pp. 62-82, 1990.

arrefecer pressões inflacionárias onde quer que elas se apresentem. A formação de estoques reguladores de produtos e insumos fundamentais, taxação de lucros extraordinários, intervenção em preços monitorados, intervenções microsetoriais com incentivos a setores que apresentem gargalos em suas produções e até mesmo a elevação da taxa de juros tendo como objetivo a apreciação cambial fazem parte de uma extensa caixa de ferramentas à disposição dos governantes para lidar com pressões inflacionárias. Entretanto, é sempre bom destacar que a inflação não deve ser encarada como um mal em si mesma, pois pode, inclusive, ser sintoma de melhoria nas condições de vida da maioria da população.

Entretanto, países de capitalismo dependente possuem um problema estrutural que pode gerar complicações reais a um Programa Estado-Empregador de Última Instância. Esse problema – chamado na economia de “restrição externa” – se relaciona diretamente com a inflação. A restrição externa não é um obstáculo definitivo, mas sua marca histórica deve condicionar qualquer programador que se preocupe com a viabilidade do pleno emprego no médio e longo prazos.

2.4 A restrição externa

Aplicar um PEEUI no Brasil não é a mesma coisa que aplicá-lo nos EUA ou no Japão. A inserção de cada país na divisão internacional do trabalho determina a existência de *formações econômico-sociais* distintas. O passado colonial brasileiro determinou a formação de uma estrutura econômica agrário-exportadora e oligárquica, superposta por uma industrialização dependente que teve de atuar em janelas de oportunidades que circunstancialmente se abriam em razão de eventos históricos ocorridos nos países de capitalismo central (em especial, a crise de 1929 e a 2ª guerra mundial). A dependência é um fator decisivo na caracterização da estrutura econômica brasileira porque sua inserção *dependente* na divisão internacional do trabalho condiciona suas possibilidades de desenvolvimento à luz do movimento das válvulas do capitalismo central. É como se a economia brasileira fosse um satélite que tivesse contra si a força da gravidade de um astro maior.

Um exemplo interessante é o da ascensão da produção cafeeira. O café se torna internacionalmente atrativo como bebida energética para que os trabalhadores pudessem aguentar as exaustivas jornadas de trabalho no decurso da revolução industrial. A popularização do café, portanto, ocorre no compasso do processo de industrialização dos

países centrais. E aí que se insere o Brasil como produtor de café, o que contribuiu para o barateamento do produto e, como consequência, para barateamento da cesta básica de produtos adquiridos pela classe trabalhadora¹⁹⁸. Foram os países de industrialização nascente que criaram a demanda por café, o que equivale a dizer que, ao contrário da Inglaterra, que podia *criar* mercado para seus produtos, a produção brasileira era voltada para atender às necessidades dos pioneiros da revolução industrial.

Em razão do fardo do colonialismo, a inserção de países de capitalismo dependente na divisão internacional do trabalho costuma ser caracterizada pela produção de produtos agrominerais vocacionada para exportação. Afinal, quando conseguiram conquistar sua independência, os países de capitalismo central já tinham indústrias desenvolvidas há algumas décadas e isso representava uma forte barreira de entrada no mercado de bens industriais para os países recém emancipados do jugo colonial. Como consequência, surgem estruturas produtivas pouco diversificadas e baseadas na exportação de produtos de baixo valor agregado. Os processos de industrialização dependentes a partir da década de 1930 modificam em alguma medida esse cenário, mas não surgem condições de competição internacional com países que já contavam com mais de um século de industrialização.

Há outros fatores que explicam a dependência, mas o ponto central é que os países de capitalismo dependente tendem a ter saldos na balança de pagamentos (não confundir com balança comercial!) cronicamente deficitários. É nesse cercado que se insere o problema da restrição externa.

Historicamente, os processos de desenvolvimento na América Latina acabaram esbarrando em restrições de divisas internacionais que impediram que o projeto desenvolvimentista fosse adiante. Nada obstante, o mundo hoje é outro: o Brasil ocupa uma posição muito mais favorável no cenário internacional em razão de suas consideráveis reservas de divisas externas e da sua condição de *credor internacional*. De todo modo, formuladores do PEEUI precisam encarar o fato de que a dependência condiciona o grau de soberania monetária e fiscal brasileira.

2.4.1 A restrição externa como obstáculo fundamental

A balança de pagamentos é composta pelo saldo de todos os ativos que saem do país

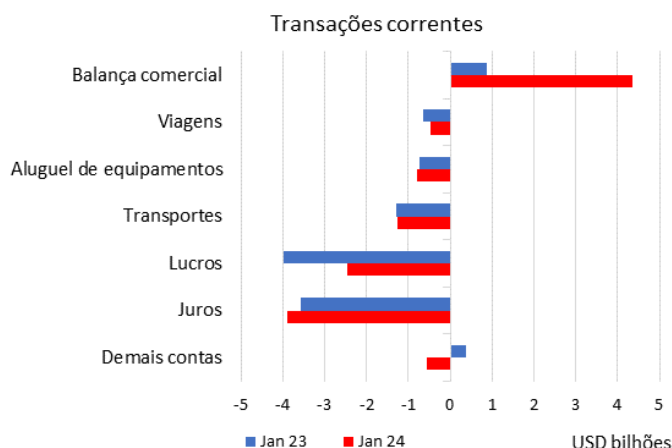
¹⁹⁸ Nesse sentido, ver LUCE, MATHIAS SEIBEL. *Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias. Uma visão histórica*. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

menos todos os ativos que entram no país. Compõem a balança de pagamentos o saldo da balança comercial, o saldo das operações internacionais de crédito, o saldo das remessas de lucros e dividendos ao exterior, remessas de dinheiro de migrantes, valores gastos por turistas e etc. O problema da restrição externa significa que, durante o caminho do crescimento econômico necessário ao projeto desenvolvimentista, o aumento da demanda agregada obtida como resultado positivo do crescimento acaba pressionando a balança de pagamentos de forma negativa e gerando escassez de divisas que se manifesta em depreciação do câmbio e disparada da inflação.

Como isso acontece? Raul Prebisch foi um destacado formulador do problema da restrição externa no processo de desenvolvimento econômico dos países então tidos como “emergentes”. Ele argumentou que o preço dos produtos primários cresciam a um ritmo mais lento do que o preço dos produtos manufaturados. Como as exportações dos países dependentes é composta basicamente por produtos agrominerais enquanto as importações são compostas tanto de produtos agrominerais quanto de produtos industrializados, os termos de troca ao longo da história se mostram desfavoráveis aos países dependentes, ocasionando problemas crônicos na balança de pagamentos. Quando os países dependentes tentam se industrializar, precisam comprar máquinas e insumos (geralmente de segunda mão ou de modelos ultrapassados) dos países centrais, aumentando o ritmo das importações e gerando problemas na balança de pagamentos. Do mesmo modo, o aumento da capacidade de consumo da população faz com que se aumente o nível de importação de produtos acabados. Ao lado disso, as industrializações dependentes se caracterizam pelo aporte de investimentos diretos estrangeiros (IED) de empresas multinacionais que sediam filiais no país. Como resultado, essas empresas remetem lucros às matrizes todos os anos em quantidades que, ao longo do tempo, são maiores do que os aportes iniciais de investimentos diretos estrangeiros (IED), o que aumenta ainda mais o fluxo de recursos movidos para o exterior. Embora a balança comercial possa ser superavitária (e apresentamos alguns saldos positivos nos últimos anos), a balança de pagamentos continua cronicamente deficitária, o que significa que historicamente sai mais dinheiro do país do que entra. Mesmo com a atual elevação dos preços de *commodities*, o site do Banco Central indica que o Brasil registrou déficit em sua balança de pagamentos na ordem de US\$5,1 bilhões em janeiro de 2024¹⁹⁹. O gráfico abaixo mostra a composição da balança de pagamentos neste ano.

¹⁹⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasetorexterno>. Acesso em: 13.03.2024.

FIGURA 6



Fonte: Bacen.

Outra questão a ser destacada é a existência de hierarquias monetárias no sistema internacional. Moedas mais fortes conseguem manter taxas de juros mais baixas, ao passo que países subdesenvolvidos acabam elevando suas taxas de juros para obter retornos positivos na taxa de câmbio com investimentos curto-prazistas. Para controlar o câmbio, países com moedas hierarquicamente inferiores precisam elevar suas taxas de juros de modo a manter um diferencial em relação às taxas de juros dos países centrais para tornar atrativos investimentos financeiros externos (capitais externos migram para países subdesenvolvidos em busca de maior rentabilidade). De acordo com Vilella, “*por mais que um país de moeda soberana não possua restrições internas de fixar a taxa de juros de acordo com seus interesses, o sistema monetário internacional pode exigir diferenciais de juros distintos de acordo com a posição hierárquica ocupada pelo país em tal sistema monetário*”²⁰⁰. Isso tem como consequência não apenas o desaquecimento dos investimentos produtivos, mas a remessa contínua de pagamentos com juros para o exterior, como demonstrado na figura acima.

Quando um país de capitalismo dependente começa a apresentar altas taxas de crescimento econômico e engata uma política desenvolvimentista, as importações de insumos, bens de capital e bens de consumo costumam aumentar, fazendo com que o setor externo funcione deficitariamente. Se lembrarmos da equação que mede a demanda agregada ($Y = C + I + G + (X - M)$), veremos que o crescimento do consumo “C” e dos investimentos “I” leva ao crescimento das importações “M”. Afinal, o aumento do poder de consumo das pessoas faz

²⁰⁰ VILELLA, CAIO. *Revisando a Teoria Moderna do Dinheiro e suas Implicações para Países Emergentes*. 2019, Sociedade Brasileira de Economia Política.

com que aumentem sua “propensão a importar”, o que significa aumento do consumo de produtos que não são produzidos nacionalmente. Da mesma forma, os investimentos necessitam de bens de capital e insumos que não são produzidos internamente. Como consequência, o crescimento econômico acaba promovendo déficits na balança de pagamentos, fato que gera depreciação cambial em razão da fuga de divisas e afeta negativamente a inflação. Para evitar a depreciação cambial, os países latinoamericanos recorreram historicamente a empréstimos externos junto ao FMI, fato que, mais tarde, fez explodir a crise da dívida nas décadas de 1980 e 1990 em função da política do dólar forte do Plano Volcker. No final das contas, como a estrutura de produção brasileira se relaciona com o setor externo pela venda de produtos agrominerais e importação tanto de outros produtos agrominerais como de produtos manufaturados, o setor externo acaba limitando nossas possibilidades de desenvolvimento.

Os produtos agrominerais possuem características específicas que são distintas dos produtos industriais. Uma de suas características é a grande oscilação nos preços fixados internacionalmente. Como consequência, países de capitalismo dependente ficam reféns das *loterias das commodities*, já que o preço internacional fixado exogenamente está sujeito a fatores tão diversos e incontrolláveis que se torna incontrollável o próprio projeto agroexportador.

Kelton colocou a questão da seguinte forma:

Países em desenvolvimento não têm as indústrias diversas e maduras que os países desenvolvidos e avançados têm. Países como Bangladesh, Vietnã ou Gana geralmente precisam fornecer ao resto do mundo mão de obra barata e recursos naturais, como petróleo, metais ou minerais, e essas indústrias de exportação tendem a dominar suas economias. Para obter itens de alta tecnologia e valor como computadores, carros, remédios ou robótica, os países em desenvolvimento precisam importa-los de economias mais desenvolvidas. Como argumentou o economista da TMM Fadhel Kaboub, essa posição na base das cadeias de fornecimentos globais traz problemas econômicos fundamentais – muitos deles decorrentes do legado histórico da própria colonização. A exportação de trabalho barato e commodities, enquanto se importa itens caros de alto valor, tende a colocar os países em desenvolvimento em déficits comerciais perpétuos. O problema é que não há um apetite robusto e permanente por ativos financeiros ou imóveis de países em desenvolvimento. Economistas dizem que faltam mercados de capitais profundos nesses países. Embora os investidores especulem mercados emergentes ao comprar ativos financeiros, os subscritos na moeda local de um país em desenvolvimento, este não tem o perfil para investimento de longo prazo, que permitiriam esses países a obtenção de acesso de longo prazo a moedas como o dólar americano. Enquanto o resto do mundo se recusa a aceitar moedas de países em desenvolvimento como pagamento por importações de maior significância, as nações em desenvolvimento serão forçadas a tomar emprestado dólares americanos e outras moedas estrangeiras que não controlam. Isso não apenas mina sua soberania monetária, mas também pode manter as ditas nações em um ciclo em que vendem a moeda local para obter a moeda estrangeira de que precisam, derrubando o valor da própria moeda doméstica e tornando mais alto o valor dessas importações indispensáveis. Como os países

menos desenvolvidos não têm indústrias mais avançadas e mercados de capitais profundos, eles ficam vulneráveis a uma ampla gama de riscos externos imprevisíveis. Por exemplo, economias com necessidades de dólares frequentemente experimentam um salto de investimentos especulativos por investidores ocidentais, que aterrissam no país, lançando febrilmente em suas economias e elevando o valor de suas moedas, e depois perdem a coragem e retiram seu dinheiro dali, fazendo a moeda local despencar. Ou talvez a demanda global por exportações-chave do país possa repentinamente cair, deixando o país despedaçado e tentando conseguir moeda estrangeira suficiente para financiar suas importações. Isso aconteceu com a Venezuela e a Rússia quando o boom do gás natural nos EUA derrubou os preços do petróleo drasticamente. E foi o que ocorreu na Argentina quando o preço da soja caiu, privando o país de uma fonte importante de dólares. Como muitos países em desenvolvimento têm déficits ou dívidas subscritas em dólares americanos, eles podem ter problemas sérios quando algo compromete sua capacidade de receber divisas estrangeiras suficientes para financiar suas importações e pagar suas dívidas externas. De fato, o papel do dólar americano como moeda hegemônica significa que o mundo inteiro está exposto ao controle dos EUA sobre as taxas de juros do dólar. As decisões tomadas pelo Fed podem ter consequências profundas para os países em desenvolvimento; e no entanto, esses países geralmente têm poucas maneiras de se defender. Por exemplo, a partir de 1979, o ex-presidente do Fed Paul Volcker, iniciou uma série de aumentos substanciais nas taxas de juros, acreditando que essa era a única maneira de domar a inflação de dois dígitos que estava travando a economia dos EUA. Quando isso aconteceu, os países latino-americanos, endividados com os EUA e os países da África Subsaariana, endividados com os ex-colonizadores europeus, de repente, se viram diante de custos muito mais altos nos empréstimos. Eles, que já exportavam tantos produtos manufaturados de baixo valor agregado, dependiam desses países mais ricos para importações mais cruciais. Ao mesmo tempo, o aumento das taxas de juros nos EUA elevou a taxa de câmbio do dólar, estimulando a demanda por ativos de investimento dos EUA. No final, os aumentos de Volcker nas taxas levaram muitos países em desenvolvimento à crise, alimentando uma queda econômica vertiginosa, da qual alguns países ainda não se recuperaram totalmente²⁰¹.

O Brasil possui moeda de grau médio na hierarquia monetária internacional. Bem posicionada entre países subdesenvolvidos, mas notavelmente inferior ao valor das moedas dos países de capitalismo central. O Brasil não consegue pagar suas importações em reais, e por isso acaba necessitando de dólares ou euros. Mais recentemente, alguns acordos multilaterais no campo dos BRICS viabilizaram transações comerciais com as moedas locais (já existem transações com a China em yuan e real). Um mundo multipolar que enfraqueça a soberania do dólar certamente favorece o Brasil, mas os sinais de que esse mundo possa realmente florescer ainda são incertos. De todo modo, a restrição externa é um problema real que enfraquece a soberania monetária brasileira e limita projetos de desenvolvimento baseados no espaço de manobra das políticas fiscal e monetária. É comum que os autores da TMM reconheçam a maior dificuldade na aplicação de suas propostas para países subdesenvolvidos. Ainda assim, a restrição externa não é uma limitação intransponível e superá-la representa o grande objetivo de qualquer projeto de desenvolvimento. Afinal, a

²⁰¹ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit. pp. 138-140.

superação da restrição externa passa pela diversificação e sofisticação da estrutura produtiva, o que é o mesmo que superar a própria dependência e alcançar o Olimpo dos países desenvolvidos.

Apenas para se ter ideia do tamanho da dificuldade, a pesquisa de Pedro de Oliveira Guimarães, orientada por André Modenesi, simulou os impactos de uma regra de gastos públicos destinados a alcançar uma meta de crescimento econômico tendo como base os preceitos da TMM. O autor teve o cuidado de enfatizar que metas de crescimento econômico não estão entre as principais recomendações dos teóricos da TMM, que preferem propor um Programa Estado-Empregador de Última Instância. De todo modo, as simulações são úteis para verificarmos os potenciais e as limitações em relação às recomendações da TMM aplicadas no Brasil.

O autor estabeleceu 3 modelos distintos. O primeiro modelo (m1) simula a “evolução natural” da economia a partir de uma regra de gastos que tenha uma meta de crescimento econômico. Este modelo m1 não conta com as ações dos agentes econômicos (que serão introduzidos no modelo m2) e nem com a adoção de políticas públicas voltadas para modificações estruturais na economia (inseridas no modelo m3). Todos os modelos introduzem movimentos de longa duração histórica, com 352 períodos (88 anos)²⁰².

No modelo m1, o crescimento médio nominal do PIB no período foi de 5.43% a.a, enquanto a taxa de crescimento real foi de 3.0% a.a. Em ambos os casos, a regra de gastos cumpriu seu objetivo de proporcionar taxas de crescimento muito satisfatórias por longos períodos. Entretanto, os custos desse crescimento não foram muito animadores (lembrando-se que se trata de uma simulação). A receita pública teve uma alta média de 4.94% a.a, enquanto que os gastos cresceram 5.69% a.a. A dívida pública chega a alcançar uma relação de 200%\PIB no período 61, para depois recuar para próximo de 67%\PIB depois do período 200. Entretanto, segundo o modelo, é nesse momento que o governo passa a ter necessidade de contrair empréstimos externos para regularizar o Balanço de Pagamentos. A partir de então, a taxa de câmbio começa a se desvalorizar mais acentuadamente e isso provoca aumento da inflação. Paralelamente, o autor concluiu que haveria forte alta na dívida pública *externa* com uma trajetória não sustentável. As importações têm crescimento médio de 5.3%

²⁰² Os resultados podem ser encontrados em GUIMARÃES, PEDRO DE OLIVEIRA. *Finanças funcionais e a teoria monetária moderna em países periféricos: Uma análise sobre a plausibilidade, fragilidades e benefícios de suas aplicações a partir de uma abordagem de simulação*. Tese de doutorado apresentada como trabalho final para a obtenção do grau de doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2023, p. 1-206.

a.a, ao passo que as importações crescem em média 5.7% a.a.. Ao longo do tempo, esse déficit produz grandes desequilíbrios na balança de pagamentos que acabam sendo remediados com empréstimos externos. Por volta do período 200, a taxa de câmbio se desvaloriza e a inflação dispara.

No modelo m2, os agentes econômicos alteram suas decisões a partir do momento em que o passivo externo líquido representa um múltiplo maior do que 8 (oito) em relação às exportações. É aqui que m2 se diferencia de m1. Isso ocorre a partir do momento 250 (em que o suposto risco de insolvência passa a influenciar diretamente as ações dos agentes econômicos). Segundo as observações do autor, a partir do momento 250 “o *fluxo de investimento direto estrangeiro e o investimento em carteira se retraem. Os agentes externos perdem apetite para investir no país e, na realidade, chegam a retirar investimentos alocados na economia*”²⁰³. Quando isso ocorre, o quadro de desequilíbrios na balança de pagamentos é acentuado. As reservas internacionais chegam praticamente a zero e só não se tornam negativas em razão de empréstimos externos. Comprometido com a meta de crescimento econômico, o governo aumenta seus gastos, que passam a crescer em média 6.7% a.a.. A dívida pública interna recua de forma mais acentuada que no modelo m1, mas a dívida pública externa se acelera muito mais rapidamente do que no primeiro modelo. E aqui está o problema da restrição externa: ao contrário da dívida interna, a dívida externa é de fato um problema crucial que não pode ser sanado com a simples emissão de moeda nacional. Dessa forma, a larga utilização do espaço fiscal acaba atraindo problemas crônicos no Balanço de Pagamentos. A modelagem m2 conclui com um quadro crítico de solvência externa que fatalmente interromperia o projeto de metas de crescimento no médio\longo prazo.

O modelo m3 será visto na próxima seção porque ele introduz a variável da ação governamental consciente com a elaboração de políticas públicas destinada a superar as restrições externas e evitar os efeitos observados nas projeções.

Antes de prosseguirmos, porém, é importante destacar que as simulações do autor não se baseavam na aplicação de um Programa Estado-Empregador de Última Instância, e sim em uma meta de crescimento econômico. Não é essa a proposta do presente trabalho, embora se reconheça que as simulações de uma regra de gastos tendo como norte uma meta de crescimento são válidas porque atendem aos pressupostos da TMM. É interessante observar também que as restrições na Balança de Pagamentos só surgem por volta do período 200 (mais ou menos o equivalente a 40 anos), fornecendo grande espaço histórico para que o

²⁰³ GUIMARÃES, PEDRO DE OLIVEIRA. Idem, p. 168.

governo possa ajustar a política econômica ao sabor das mudanças verificadas. No curto e médio prazos, a expansão dos gastos públicos tendo como norte uma meta de crescimento (ao invés de uma meta de inflação) tem resultado bastante satisfatório.

Por fim, as simulações também são úteis para demonstrar quais as reais complicações que a aplicação de um Programa Estado-Empregador de Última Instância pode trazer no médio\longo prazo. A dívida pública interna não é um problema real; a inflação pode se tornar um problema, mas existe uma caixa de ferramentas bastante eficaz para seu controle. O pior dos problemas é a restrição externa no longo prazo, cuja solução perpassa pela articulação de medidas estruturais e conjunturais. Segundo Pedro de Oliveira Guimarães:

Do ponto de vista dessa tese, o que está sendo mostrado é a validade da hipótese de que, em uma economia com moeda com baixo grau de convertibilidade no cenário internacional, existem obstáculos importantes para o crescimento econômico acelerado. O espaço fiscal para a elaboração de uma política ativa de crescimento econômico não é o mesmo entre uma economia em desenvolvimento e a de um país central. No entanto, esse espaço fiscal e as condições de promoção do crescimento precisam ser construídos. Lerner e os autores da MMT estavam cientes dessa questão e já sinalizavam sobre a necessidade da promoção de medidas complementares às Finanças Funcionais, que permitissem compatibilizar um nível de crescimento de pleno emprego dos fatores de produção com os recursos reais e as restrições externas

Um Programa Estado-Empregador de Última Instância é substancialmente diferente de uma regra de gasto público que tenha uma meta de crescimento econômico. No PEEUI, o gasto público não obedece a uma meta de crescimento, mas uma meta de pleno emprego. Como consequência, as avenidas do gasto público são direcionadas diretamente para a base da pirâmide social, beneficiando diretamente milhões de pessoas desempregadas e\ou subempregadas. As metas de crescimento, ao contrário, podem canalizar o gasto público para empresas contratadas em licitações e produzir projetos de desenvolvimento típicos de uma economia do gotejamento. O PEEUI representa a inversão da economia do gotejamento, pois as espirais da demanda fluem de baixo para cima (poderíamos chamar de economia de chafariz).

Essa distinção tem impacto sobre o grau de restrição externa enfrentada por cada uma das políticas públicas. Isso porque no PEEUI o gasto público é revertido *inicialmente* para a base da pirâmide de renda, que consome produtos produzidos em sua maioria no próprio país (produtos manufaturados de baixo valor agregado e produtos alimentícios). Maiores problemas com o balanço de pagamentos só surgem quando as espirais de crescimento e os efeitos multiplicadores começam a alcançar as camadas médias e altas. O aumento dos

investimentos decorrente da expansão do consumo dos novos trabalhadores pode realmente proporcionar aumento das importações, mas da mesma forma políticas públicas podem ser direcionadas para projetos de substituição de importações desses produtos. Só em momentos posteriores o efeito multiplicador do consumo desse novo exército de consumidores terá efeito sobre as camadas médias e altas, quando então o nível de importação de produtos pode exercer algum peso. De outro lado, em políticas com metas de crescimento, os impactos de uma economia do gotejamento começam desde logo a pressionar a balança de pagamentos porque os gastos públicos geralmente são direcionados a empresas licitantes na construção de projetos. Ao menos em termos teóricos, os efeitos da restrição externa devem surgir mais rápida e intensamente numa meta de crescimento econômico do que no PEEUI. Mesmo assim, as simulações de Pedro Guimarães em relação aos gastos públicos com metas de crescimento forneceram resultados otimistas, pois os desequilíbrios na balança de pagamentos só começam a ocorrer no longo prazo (algo em torno do período 200). Esse período é mais do que suficiente para que a aprendizagem histórica forneça ferramentas para lidar com o problema da restrição externa.

A pesquisa de Caio Vilella também constatou que o peso da restrição externa é menor em Programas de Garantia de Emprego do que em projetos de busca do pleno emprego pela via da demanda agregada. Isso porque, no caso do Programa de Garantia de Emprego, “o crescimento da renda é um resultado de se atingir o pleno emprego e não um meio para isso, como no caso do estímulo de demanda”²⁰⁴. Vilella argumenta que o esforço fiscal seria direcionado para pessoas com pouca propensão a importar, de modo que as pressões sobre o balanço de pagamentos não seriam tão significativas quanto aquelas observadas por Guimarães em seu programa que fixava uma meta de crescimento econômico. Segundo as simulações de Vilella,

O pleno emprego por meio de estímulos de demanda exige um grau maior de restrição ao fluxo de capital internacional do que o PGE para se tornar viável do ponto de vista de balanço de pagamentos. Os resultados apontam que a combinação do PGE com controle de capital seria capaz de amenizar o conflito distributivo e a restrição externa ao nível do pleno emprego da força de trabalho²⁰⁵.

A restrição externa é um obstáculo que precisa ser considerado seriamente pelos governantes. Mas um obstáculo a ser enfrentado sem grandes pânico ou alardes.

²⁰⁴ VILELLA, CAIO. *Programa de Garantia de Emprego e Conflito Distributivo*. Tese de doutorado apresentada como trabalho final para a obtenção do grau de doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2023, p. 1-143.

²⁰⁵ VILELLA, CAIO. *Ibid.* p. 89.

2.4.2 Como lidar com a restrição externa

A restrição externa é uma limitação decorrente da forma histórica de desenvolvimento da estrutura econômica brasileira. É possível encontrar espaços para um PEEUI dentro desta restrição. Há algumas notícias animadoras para a aplicação do programa nas condições atuais.

A mais importante delas é que o Brasil se encontra em uma posição internacional muito distinta daquela na qual se encontrava nos idos dos anos 1960-1970. Como afirmam Dweck e Rossi, a vulnerabilidade externa brasileira muda de patamar a partir dos anos 2000 com a aquisição de reservas de divisas internacionais muito consideráveis. O Brasil se tornou *credor internacional* e não tem nenhum problema de dívida externa. Os autores resumem as possibilidades e condições de um projeto soberano de desenvolvimento em relação à restrição externa:

O primeiro desafio é o da restrição externa que historicamente coloca-se como entrave ao desenvolvimento brasileiro por meio de escassez de divisas e crises de balanço de pagamento. Esse constitui o problema clássico do desenvolvimento, apontado por Prebisch e Furtado, e cuja solução passa pela diversificação da estrutura produtiva, como apontado pioneiramente por Prebisch, e pela adequação dos padrões de consumo à estrutura produtiva, como defendido por Furtado. Nesse contexto, há dois aspectos relevantes que apontam para a possibilidade de redução da restrição externa. O primeiro diz respeito à natureza da vulnerabilidade externa brasileira que muda de patamar ao longo dos anos 2000. Como mostrado por Biancarelli et. al. (2017), diferentemente de outros períodos históricos, o aumento dos passivos externos brasileiros, especialmente públicos, foi composto por ativos denominados em moeda nacional negociados em mercados domésticos. Isso porque o governo é credor líquido externo e a acumulação de reservas cambiais garante mais autonomia para condução de um projeto de desenvolvimento soberano. Cabe destacar que, no contexto da globalização financeira, essa vulnerabilidade mudou de natureza e expressa-se principalmente no “curto prazismo” dos fluxos financeiros e nos movimentos da taxa de câmbio, que não apenas reproduzem a instabilidade dos fluxos de capitais, mas também as tendências de médio prazo decorrentes dos movimentos especulativos (Rossi, 2016). Nesse contexto, para um projeto soberano de desenvolvimento, é necessário regular o mercado de câmbio, em particular o mercado de derivativos de câmbio, e instituir controles sobre determinados fluxos de capitais, inibindo a volatilidade excessiva dos capitais de curto prazo. O segundo aspecto relevante se refere à adequação de um modelo distributivo com a diversificação da estrutura produtiva. Para que os efeitos positivos ocorram, o impulso de demanda precisa ser atendido majoritariamente pela produção doméstica. Para isso, é preciso uma combinação de política industrial e macroeconômica, com taxa de juros e de câmbio que permitam a nossos produtores competirem com seus congêneres estrangeiros, assim como aprimorar o tratamento tributário de modo a melhorar a competitividade dos produtos nacionais frente aos importados. Ou seja, a demanda interna por bens industriais pode proporcionar a diversificação produtiva necessária para amenizar a restrição externa, desde que a política econômica crie condições adequadas para o desenvolvimento da produção nacional²⁰⁶

²⁰⁶ DWECK, ESTHER; ROSSI, PEDRO. *Política fiscal para o desenvolvimento inclusivo*. In. Brasil de Amanhã. Organização: Instituto Lula. São Paulo, 2018, pp. 8-9.

Superar a restrição externa é quase o mesmo que superar o próprio subdesenvolvimento e alcançar o objetivo decisivo de qualquer projeto desenvolvimentista. Não há tarefa mais digna e, ao mesmo tempo, mais hercúlea do que essa. Praticamente não existem exemplos históricos de países capitalistas que conseguiram superar definitivamente a dependência. Mas há exemplos de países que reduziram seu grau de dependência após décadas de projetos desenvolvimentistas (como o próprio Brasil).

Como lidar com a restrição externa para garantir a viabilidade de um Programa Estado-Empregador de Última Instância? Qual o caminho para que a garantia de pleno emprego não esbarre em desequilíbrios no balanço de pagamentos? Os autores heterodoxos costumam apresentar algumas soluções para a questão da restrição externa.

A primeira delas é a formulação de um projeto de reindustrialização vocacionado à substituição de importações e à diversificação da estrutura produtiva nacional. A política industrial brasileira deve se direcionar para produzir internamente o que atualmente se importa. Esse é o caminho para fazer com que o dinheiro permaneça no país. Essa é, sem dúvida, a mais primordial e mais difícil das missões. Afinal, não é fácil competir com mercados estrangeiros que já estão consolidados em certos setores.

Outra agenda bastante difundida diz respeito à necessidade de maior regulação do mercado de capitais, especialmente no que toca à remessa de lucros, dividendos e juros para o exterior. Como já vimos, a volatilidade cambial é prejudicial à inflação. O capital financeiro e as grandes corporações em todo o mundo perseguem desenfreadamente lucros de curto prazo e encontram taxas de juros elevadas nos mercados de capitais dos países emergentes. Kelton coloca a questão da seguinte forma:

Enquanto a maioria dos países em desenvolvimento tiver que importar produtos básicos, eles permanecerão ‘em desenvolvimento’ – presos em uma corrida desesperada para adquirir as moedas do mundo rico. As corporações em todo o mundo continuarão perseguindo, em frenesi, os lucros de curto prazo, extraindo recursos naturais escassos, poluindo ecossistemas preciosos e demitindo impiedosamente pessoas desesperadas; tudo em nome da maximização de valor para o acionista. Além dos acordos comerciais entre países do hemisfério sul, os países em desenvolvimento precisam voltar a regular as transações financeiras internacionais. Eles podem não ser capazes de implementar a forma clássica de controle de capitais, que prevaleceu nos tempos do sistema de Bretton Woods e dependiam de cooperação global, mas certamente podem fazer melhor do que estão fazendo agora. Os investidores estrangeiros deveriam ser limitados nas formas como podem investir em ativos domésticos e na sua capacidade de vender e criar pressão descendente no mercado cambial. Isso reduziria a necessidade de acumular reservas em dólares e ajudaria os países em desenvolvimento a perceber os benefícios que um sistema de taxa de câmbio flexível pode proporcionar. Em outras palavras,

regular os fluxos internacionais de capital não deve ser visto como algo com uma medida provisória de curto prazo, mas como uma política permanente para ajudar nações a alcançarem graus cada vez mais altos de soberania monetária²⁰⁷.

O modelo m3 da pesquisa de Pedro Guimarães incorporou a reação governamental racionalmente orientada para a superação da restrição externa. Três foram as políticas econômicas adotadas nesse modelo: 1) substituição de importação de insumos, na qual o Estado concorre com investimentos públicos direcionados; 2) Política de controle inflacionário complementar com a instituição de novos tributos (tal como preconizado pela Teoria das Finanças Funcionais); 3) Controle de capitais, na qual a atuação do Estado regulamenta e restringe a remessa de lucros para o exterior²⁰⁸.

A medida mais importante é a primeira. A redução do coeficiente de importação de insumos importados altera os resultados antes encontrados. As projeções, agora, são bastante animadoras. As reservas internacionais cresceram 670% ao longo de todo o período, o equivalente a 2.3% a.a.. Ao contrário dos modelos anteriores – em que as reservas internacionais se esvaíam por volta do período 200 – em nenhum momento na simulação de m3 houve necessidade de complementar as reservas internacionais com empréstimos externos ou aumento nas taxas de juros. O passivo externo líquido continua subindo, mas como resultado de empréstimos do setor privado (endividamento privado) e da entrada de capitais internacionais para investimento direto e em carteira²⁰⁹.

O câmbio tem trajetória muito suave de desvalorização (29% ao longo de todo o período simulado). A média de inflação acumulada fica em torno de 1.5% ao longo de quatro trimestres. Quanto ao crescimento real, a regra é novamente bem sucedida em proporcionar crescimento do PIB em 3.1% a.a. acima da inflação. Quanto aos indicadores internos, a dívida pública tem uma trajetória suave e permanece na faixa dos 90%\PIB (valor compatível com grande parte das economias dos países desenvolvidos). O autor conclui que *“o que está sendo mostrado é que, com as alterações que simulam uma estratégia econômica do governo mais ativa e coordenada, conseguiu-se deslocar a restrição de balanço de pagamento”*²¹⁰. Ou seja, as simulações demonstram que as estratégias do governo conseguiram lidar muito bem com a restrição externa e garantir o alcance da meta de crescimento real sem grandes descompassos na balança de pagamentos (ao contrário, as divisas internacionais crescem

²⁰⁷ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit, p. 148.

²⁰⁸ GUIMARÃES, PEDRO DE OLIVEIRA. Op. Cit, p. 174.

²⁰⁹ GUIMARÃES, PEDRO DE OLIVEIRA. Op. Cit, p. 175.

²¹⁰ GUIMARÃES, PEDRO DE OLIVEIRA. Op. Cit, p. 177.

significativamente).

Como já foi destacado, a pesquisa de Vilella demonstrou que a pressão da restrição externa sobre um Programa de Garantia de Emprego é menor do que a de um programa de estímulo fiscal pela demanda (algo semelhante à meta de crescimento proposta por Guimarães). É razoável supor que, adotando as medidas corretas para lidar com a restrição externa, o Programa Estado-Empregador de Última Instância é plenamente viável.

Não é fácil emplacar uma política de substituição de importações de insumos pelo investimento público. Razões políticas e logísticas acabam tornando a prática mais difícil que o papel. De todo modo, o PEEUI pode fornecer o estímulo de demanda que funciona como catalisador de novos investimentos (inclusive públicos) para estes setores. Em outras palavras, o estímulo de demanda promovido pelo PEEUI pode ser direcionado para uma política industrial de substituição de importações bem feita e, com isso, pode trazer consigo a chave para a superação de seus próprios obstáculos.

A regulação de capitais, de outro lado, oferece um desafio político que na atual quadra histórica parece quase intransponível. Embora necessário e eticamente exigível, a gritaria histórica do mercado financeiro ainda exerce muita influência no circuito decisório das políticas econômicas.

A história tem demonstrado que mesmo sem essas medidas é possível a aplicação de um Programa de Garantia de Emprego, ainda que parcial, em países de capitalismo dependente. Como será visto adiante, a Argentina implementou um programa semelhante (o *Jefes e Jefas de Hogar Desocupados*) que forneceu 2 milhões de empregos diretos em projetos comunitários bem no meio de uma crise da dívida externa (no ano de 2001). O programa foi interrompido por questões políticas, e não há notícia de que tenha impactado de forma significativa no problema da balança de pagamentos. A Índia possui até hoje o Esquema Nacional de Garantia de Emprego Rural Mahatma Gandhi (NREGA), um programa de garantia de emprego direcionado para áreas rurais (que representam mais de 70% da população do país). Desde 2005, o Estado indiano garante 100 dias de emprego nas áreas rurais. Não há notícia de grandes problemas na balança de pagamentos indiana desde então. Ao contrário, o NREGA tem contribuído decisivamente para o desenvolvimento do país, para a superação da extrema pobreza e das desigualdades de gênero no país.

Atualmente, o Brasil possui a sétima maior reserva de divisas internacionais do mundo e não tem nenhum problema de endividamento externo. Ocupa uma posição semelhante à da

Índia na hierarquia econômica internacional e muito superior à que a Argentina ocupava em 2001. Não existe restrição orçamentária real para a expansão dos gastos públicos direcionados à garantia de emprego e a inflação pode ser controlada com inúmeros instrumentos micro e macrosetoriais. As medidas vocacionadas à superação da restrição externa são exigências importantes para o longo prazo, mas mesmo sem elas é possível projetar um futuro iluminado de esperança para a garantia universal de empregos no Brasil.

3. DELINEAMENTOS DE UM PROGRAMA ESTADO-EMPREGADOR DE ÚLTIMA INSTÂNCIA NO BRASIL



Superadas as objeções de natureza econômica de um Programa Estado-Empregador de Última Instância no Brasil, é chegada a hora de elaborar seus delineamentos gerais a partir das contribuições teóricas mais relevantes da TMM e dos experimentos históricos já existentes.

3.1 A arquitetura geral do Programa Estado-Empregador de Última Instância

Até o presente momento, as formulações mais comuns do que se convencionou chamar “Estados de bem-estar social” se basearam na concessão de benefícios sociais na forma de pagamento de uma renda em dinheiro (seguro-desemprego, benefícios assistenciais como o bolsa-família, modalidades gerais de renda básica, e etc) ao invés do fornecimento direto de emprego.

Entretanto, ao menos em sociedades capitalistas, a experiência histórica que marcaria para sempre a possibilidade de intervenção do Estado na economia para alcançar interesses socialmente relevantes teve como base, em larga escala, a garantia direta de emprego. O

famoso New Deal teve em sua estrutura uma série de projetos que garantiam trabalhos aos desempregados, como o *Works Projects Administration* (WPA – fornecimento de emprego em obras públicas em geral para pessoas de baixa qualificação), o WPA (que contratava artistas, músicos e diretores para projetos de artes) e o *National Youth Administration* (dedicado à juventude). Veremos na sequência como funcionavam esses programas, mas o importante é destacar que um dos projetos econômicos mais bem sucedidos da história do capitalismo tinha como destaque o fornecimento direto de empregos para a realização de atividades socialmente relevantes.

Roosevelt, inclusive, foi um dos maiores defensores do direito *ao* trabalho – não confundir com os direitos *do* trabalho, que pressupõem a existência de uma relação laboral! – como direito econômico fundamental. Embora tenha falecido em 1945, Roosevelt teve contribuição decisiva para a consagração do direito ao trabalho como direito humano previsto no artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Entretanto, previsão expressa do direito *ao* trabalho na Declaração Universal de Direitos Humanos e a influência do New Deal não foram o bastante para que os Estados de Bem-estar social no pós-2ª guerra se baseassem na garantia direta de emprego. O modelo que se tornou hegemônico – o modelo inglês – teve como base o relatório Beveridge, que, em breve síntese, defendia que era papel do Estado edificar uma rede ampla de benefícios sociais destinados às pessoas com algum tipo de vulnerabilidade social associada a um conjunto de instituições públicas garantidoras de serviços essenciais (como saúde e previdência social).

Tendo como influência principal os modelos inglês e escandinavo, praticamente todas as tentativas de construção de um *Welfare State* no pós-guerra promoveram a *desmercantilização* de serviços relevantes ao mesmo tempo em que transformaram em *política pública* a proteção de pessoas pertencentes a grupos tidos como vulneráveis. Mesmo que deficitária em países dependentes, essa formatação das funções estatais se espalhou pelo mundo e influenciou inclusive a Constituição brasileira de 1988.

Existem diversos debates sobre as reais intenções e avanços dos modelos de *Welfare State* implementados no mundo. Adentrar tais discussões fugiria ao escopo deste trabalho. O fato que nos importa é que todas as tentativas de implementação de Estados de Bem-estar social tiveram por base uma rede de seguros e benefícios *pagos em dinheiro* para os desempregados ou para aqueles que, por condições físicas e\ou mentais, não consigam trabalhar. A forma usual de *Welfare State*, portanto, lida com o desemprego pelo pagamento de uma renda em dinheiro por um certo período (o exemplo clássico é o seguro-desemprego).

O pleno emprego foi alçado a objetivo da política econômica de vários países, mas permaneceu apenas como valor hipotasiado. No Brasil, o artigo 170, VIII da Constituição brasileira de 1988 consagra a “busca do pleno emprego” como princípio da ordem econômica, mas nada de concreto foi feito para tornar efetivo o direito ao trabalho. Como consequência, nem mesmo a “era de ouro do Capitalismo” foi capaz de eliminar o desemprego de forma permanente.

Com a crise do modo de regulação fordista, as crises dos anos 1970 e o início da ascensão do neoliberalismo, os índices de desemprego e de informalidade do trabalho voltaram a se acelerar. Nesse contexto, Hyman Minsky, um economista com grande talento para ideias disruptivas, passou a defender que o combate efetivo à pobreza deveria passar pela substituição da estratégia baseada na transferência de renda pela estratégia de garantia direta de emprego. Minsky criticou fortemente a desorganização do Estado previdenciário, que sobreponha uma porção de benefícios de difícil identificação (bagunça muito bem identificada pelo filme *Eu, Daniel Blake*, de Ken Loach, que retrata o martírio daqueles que necessitam dos benefícios assistenciais). Ele defendeu que o Estado de Bem-estar deveria sofrer um redirecionamento radical: ao invés da bagunça previdenciária, o Estado deveria funcionar como empregador de última instância até que se atingisse uma taxa de desemprego próxima de 2.5% (o que ele chamou de “pleno emprego apertado”)²¹¹. Como já foi visto, os mecanismos de livre mercado não são capazes de garantir essa taxa de desemprego forma permanente, e então somente o Estado poderia suprir esse hiato com a força de sua política fiscal.

Segundo Minsky, o diagnóstico keynesiano de deficiência de demanda agregada como causa do desemprego pode até ser acertado, mas a expansão dos gastos públicos para compensar o problema da demanda não garante pleno emprego de forma contínua porque essa estratégia permanecia presa aos mecanismos de mercado e aos ciclos econômicos. Nesse tipo de estratégia, os gastos públicos expansionistas geralmente são direcionados para a contratação de empresas privadas de alguns setores, cabendo a estas a contratação de novos trabalhadores. Dessa forma, como o nível de emprego continua dependendo do nível de investimentos, então a forma do trabalho-mercadoria continua sem adversário. Como consequência, o gasto público acaba sendo canalizado para empresas licitantes que, indiretamente, contratam trabalhadores disponíveis apenas em setores específicos, deixando

²¹¹ MINSKY, HYMAN. *Ending Poverty. Jobs, not Welfare*. Levy Institute of Bard College. New York, EUA. 2013.

de lado pessoas não capacitadas para esses serviços. É por isso que a simples expansão de gastos públicos pode até ter efeitos importantes no crescimento do PIB e na reativação da economia em períodos de recessão, mas não é capaz de promover pleno emprego de forma sustentada.

A partir desse diagnóstico, Minsky defendeu que a única forma de garantir pleno emprego seria fazer com que o Estado atuasse como *empregador de último recurso*. Só o Estado pode fugir dos mecanismos de mercado e criar uma demanda *infinitamente elástica* de trabalho, fixando o salário mínimo da economia e garantindo emprego a todas as pessoas até que se alcançasse o “pleno emprego apertado”²¹². Para o restante da população (os 2.5% de desempregados), seria mantido o seguro-desemprego. Minsky imaginou o programa como única forma de garantir que o pleno emprego seja uma característica *permanente* da economia.

Minsky idealizou o projeto da seguinte forma: agências governamentais nacionais, estaduais e locais seriam elegíveis para contratar todas as pessoas que se interessassem no programa. Eles enviariam seus projetos e um conselho local de avaliação determinaria as prioridades entre os projetos. Como ente soberanamente monetário, caberia ao governo central (a União no caso do Brasil) o financiamento do programa através de sua política fiscal, mas o gerenciamento prático dos tipos de emprego e as formas de trabalho ficariam a cargo das políticas locais. Eleitos os projetos públicos (com participação da população local, dos governantes e dos trabalhadores), as agências governamentais abririam vagas para a realização de trabalhos nesses projetos até que se chegasse ao nível de pleno emprego apertado (que ele considerou 2.5%).

Ao lado da garantia direta de emprego, o Estado também deveria manter programas de formação profissional direcionados para setores que estivessem com maior demanda por mão de obra. Como o mercado de trabalho é heterogêneo e os setores de maior demanda variam ao longo da história, caberia aos governantes diagnosticar esses setores e fornecer treinamento aos novos funcionários públicos como possibilidade de transição para empregos na iniciativa privada. A transição para a economia privada é um objetivo explícito do Programa de Garantia de Emprego, pois ao mesmo tempo em que o trabalhador ou trabalhadora do programa passa a receber um salário maior, sua saída alivia o peso orçamentário.

Segundo Minsky, como é altamente desejável que idosos, pessoas com deficiência,

²¹² MINSKY, HYMAN. *Ending Poverty. Jobs, not Welfare*. Levy Institute of Bard College. New York, EUA. 2013.

estudantes e responsáveis pelo cuidado de crianças consigam trabalhar, o Estado também deveria fornecer empregos em meio período.

Um dos argumentos de Minsky é que “*somente o governo pode aceitar as pessoas como elas são*”²¹³. Não é novidade que no capitalismo, o sistema do totalitarismo da mercadoria, corpos diferentes são valorados de formas diferentes. É prática comum que pessoas negras, mulheres, mães solteiras, pessoas com deficiência, pessoas transexuais, pessoas de mais idade e outros grupos tenham maiores dificuldades de acesso ao mercado de trabalho. Isso sem falar em ex-presidiários e pessoas em situação de rua, que estão praticamente excluídos do mercado de trabalho. Somente o Estado pode abstrair essas particularidades discriminadas pelo mercado e fornecer emprego e renda a todas as pessoas que aparecerem na fila do programa independentemente de sua condição pessoal.

Outro argumento de Minsky é que um programa de garantia de emprego teria maior legitimização social do que os benefícios pagos em dinheiro, que são enxergados como resquício de piedade estatal sem contrapartida, e, portanto, como uma via de mão única. Como a ética derivada da estrutura mercantil estabelece um sistema de correlação e proporcionalidade baseado na *troca bilateral* (se eu te dou isso, você deve me dar aquilo), as elites burguesas (que têm peso político decisivo!) costumam enxergar os benefícios assistenciais como parasitários ao mesmo tempo em que a ética protestante consagra o valor espiritual do trabalho como merecedor de recompensa pecuniária. Em relação ao bolsa-família, por exemplo, são rotineiras as falsas acusações de que o programa “desincentiva o trabalho” e “estimula a natalidade”. Seja como for, Minsky argumentava que a legitimidade social do programa seria elevada na medida em que o salário advém como recompensa do trabalho e os benefícios sociais dos projetos aparecem na realidade imediata (parques mais conservados, cuidadorias públicas, regeneração de regiões ambientalmente degradadas, etc).

Inspirados em Minsky, outros economistas ligados à TMM passaram a defender o Programa Estado-Empregador de Última Instância como projeto central de uma política econômica vocacionada à superação da pobreza. Existem algumas pequenas diferenças nos desenhos institucionais de cada um desses autores, mas todos eles se baseiam nos princípios gerais da TMM e defendem que a principal política econômica para Estados soberanamente monetários deve ser a garantia direta de emprego com financiamento pelo governo central. A TMM leva a sério o direito ao trabalho e redireciona o leme da economia para a realização efetiva de um estado de pleno emprego. Como se combate o desemprego involuntário?

²¹³ MINSKY, HYMAN. Ibidem, p. 206.

Simplesmente eliminando-o. Os mecanismos capitalistas de mercado não são capazes de realizar essa proeza, mas o Estado é. Estados soberanamente monetários possuem à sua disposição dois instrumentos extremamente poderosos para a realização de projetos socialmente benéficos: o orçamento e o poder de emitir moeda. Não utilizar desse poder enquanto uma horda de desempregados e pessoas em situação de rua amargam uma vida miserável é sinônimo da verdadeira irresponsabilidade fiscal.

Os autores mais recentes da TMM têm dedicado atenção ao aspecto da *estabilidade de preços* diante do medo histórico da esfinge inflacionária. Randall Wray, por exemplo, propôs que o programa funcione a partir de um *estoque regulador de trabalho* que garantiria uma âncora de preços ao eleger uma mercadoria (o trabalho) que teria seu valor fixado pelo Estado²¹⁴. Na mesma linha, Stephanie Kelton destaca que o governo fixa um valor de salário mínimo e permite que o número de trabalhadores empregados flutue ao longo dos ciclos econômicos. A ancoragem de um preço-chave da economia se soma a um *pool* de pessoas *que já possuem um emprego* e podem ser selecionados rapidamente pelas empresas que desejem expandir sua produção. Como se sabe, o trabalho e o salário exercem poderosos efeitos na capacitação prática dos trabalhadores e trabalhadoras. Pessoas desempregadas por longos períodos encontram dificuldades crônicas de (re)inserção no mercado de trabalho. A incerteza da contratação de pessoas desempregadas introduz um viés inflacionário na medida em que é criada uma concorrência interempresarial por trabalhadores *que já estão empregados*. Ofertas de salários maiores são comumente utilizadas para atrair trabalhadores de outras empresas. Como afirma Kelton, “*aumentar os salários dessa maneira introduz um viés inflacionário, que, por outro lado, é mitigado quando as empresas têm a opção de contratá-los de um grupo de funcionários públicos empregados*”²¹⁵. Instalado o PEEUI, o empregador possui uma *oferta ampliada de pessoas em situação de empregabilidade*, pois além da inserção de pessoas que antes estavam completamente excluídas do mercado de trabalho (como por exemplo, pessoas em situação de rua), os novos funcionários públicos se tornam muito mais atraentes para o mercado de trabalho do que quando estavam desempregados. A prática cotidiana do trabalho e os programas de formação e qualificação capacitam os trabalhadores e trabalhadoras a obter empregos mais bem remunerados na iniciativa privada. A oferta ampliada de pessoas em situação de empregabilidade e a maior capacitação dos novos funcionários públicos arrefecem pressões inflacionárias oriundas da expansão da demanda.

²¹⁴ WRAY, RANDALL L. Op. Cit, pp. 26-30.

²¹⁵ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit, p. 58.

De todo modo, a unanimidade dos teóricos da TMM coloca a estabilidade de preços como preocupação central ao lado da eliminação do desemprego involuntário através da garantia direta de empregos. Entretanto, como já foi visto, a inflação é um fenômeno multifatorial que demanda correta identificação e a mobilização das ferramentas específicas para cada caso.

Por fim, é preciso ajustar uma questão de nomenclatura. Para os fins desse trabalho, “Programa Estado-Empregador de Última Instância” é um programa que ofereça emprego a literalmente todas as pessoas que desejem trabalhar pelo valor do salário fixado pelo governo. Trata-se, portanto, de um programa *universal*, indicado pela expressão “última instância”. Já os “Programas de Garantia de Emprego” podem ser parciais, porque a “garantia de emprego” pode se dar somente para uma parcela da população. De todo modo, em outros trabalhos as expressões podem ser utilizadas como sinônimos e não há grandes diferenças substanciais de análise entre um e outro, exceto que um programa universal é, como seria desnecessário dizer, mais abrangente e ousado do que um programa parcial. É claro que um PEEUI é a modalidade mais vanguardista dentro dos PGEs, porque de fato elimina o desemprego e universaliza o direito ao trabalho. Entretanto, Programas de Garantia de Emprego parciais têm sido adotados com grande êxito mundo afora, como foi visto nas seções anteriores. Por vezes, a correlação de forças políticas e arranjos institucionais podem inviabilizar programas mais ousados, mas ainda assim programas parciais seriam muito bem-vindos. De toda forma, ao longo desse trabalho, as expressões PEEUI e PGE poderão ser utilizadas como sinônimas quando não houver diferença substancial de análise entre um e outro.

Os aspectos macroeconômicos e os benefícios advindos de um programa desse tipo serão analisados na próxima seção. Os desenhos institucionais de um Programa Estado-Empregador de Última Instância podem ser os mais diversos possíveis, de modo que somente o experimentalismo prático poderá demonstrar o acerto ou equívoco de determinadas escolhas políticas. É possível ir além da taxa de 2.5% sem provocar espirais inflacionárias? Quais tipos de empregos devem ser fornecidos? É recomendável a previsão de empregos em tempo parcial? Há uma miríade de possibilidades diferentes que devem ser estudadas se e quando um programa desse tipo for efetivado. O ponto central é que o Programa Estado-Empregador de Última Instância redireciona todo o sentido da política econômica para a garantia efetiva do pleno emprego e a eliminação do desemprego involuntário como forma mais efetiva de combate à pobreza.

3.2 Da renda ao trabalho: reorientando o sentido do Estado de Bem-estar social

O PEEUI inaugura um novo modelo de Estado que busca tratar de um paradoxo essencial: a coexistência do desemprego estrutural com uma série de necessidades sociais não atendidas. Nesse novo modelo de Estado de bem-estar, os benefícios assistenciais são substituídos por vagas de trabalho garantidas pelo Estado em projetos públicos de interesse social. Nunca será possível eliminar completamente o pagamento de benefícios unilaterais, pois a heterogeneidade da economia apresenta situações em que o trabalho fica impossibilitado. De todo modo, o objetivo mais importante do Estado passa a ser garantir emprego remunerado a todas as pessoas que desejem trabalhar como forma de garantir fonte de sustento digna a todas as pessoas ao mesmo tempo em que a potência de desenvolvimento do trabalho é mobilizada para a realização de atividades socialmente benéficas.

No Brasil, o seguro-desemprego, o bolsa-família e outros benefícios assistenciais seriam substituídos parcialmente por vagas de trabalho com o pagamento de um salário mínimo. Como várias pessoas da família podem trabalhar, é esperado um aumento significativo da renda familiar na base da pirâmide social.

O PEEUI propõe irrigar a economia de baixo para cima através da garantia direta de emprego a um exército de pessoas que recebem menos do que um salário mínimo ou que estão desocupadas. Podemos chamar essa forma de despejo direto de recursos públicos na base da pirâmide social de *economia chafariz* em oposição à *economia do gotejamento*. Em um chafariz, a força da água vai diminuindo na medida em que sobe. O mesmo acontece com o PEEUI: o dinheiro ganha força entre os mais pobres e perde relevância à medida que alcança as camadas sociais de maior renda.

Vejamos agora os benefícios macroeconômicos de um programa desse porte.

3.2.1 A macroeconomia do pleno emprego: emprego garantido, economia aquecida e estável

Imaginemos que o governo X acaba de assumir a Presidência da República e decide colocar em prática um PEEUI. O governo se livra das amarras jurídicas, dá de ombros para a choradeira do mercado financeiro e decide que garantir a universalidade do direito ao trabalho

é sua principal meta de governo. Sua estratégia é fornecer 1 milhão de empregos por semestre em tempo integral (32 horas por semana) e parcial (16 horas por semana) até que todos aqueles que desejem trabalhar estejam empregados (o governo estima que isso ocorra num período de 4 anos). O pagamento será feito no valor de 1 salário mínimo mais benefícios adicionais e recolhimento previdenciário, com direito a férias e 13º salário. Em termos estritamente macroeconômicos, o que acontecerá? É possível vislumbrar três frentes em que o PEEUI produzirá efeitos bastante virtuosos: crescimento econômico, redução das desigualdades sociais e estabilização econômica.

No primeiro semestre, a inclusão de 1 milhão de novas pessoas empregadas produzirá um crescimento do PIB imediatamente. Se relembrarmos a equação do PIB ($Y = C + I + G + (X - M)$), veremos que a expansão do consumo das pessoas (C) provocará a elevação do produto (Y), já que uma grande quantidade de pessoas que antes estava desocupada ou subocupada passará a contar com uma fonte de renda que antes inexistia. Todos esses novos funcionários públicos gastarão na economia a quase totalidade de seus salários, pois a população de baixa renda possui *alta propensão a consumir* e *baixa propensão a poupar*. O mero aumento do consumo já provoca, por si só, expansão do PIB. Mas como a economia é um sistema integrado, os efeitos virtuosos não param por aí: com o aumento do consumo (C), os investimentos (I) também crescem diante da nova onda de consumidores. Inicialmente, crescem investimentos de firmas direcionadas para as camadas mais pobres da população, mas pouco a pouco a água do chafariz começa a subir até irrigar – com menor força – as camadas médias e altas via efeitos multiplicadores. Como consequência do aumento dos investimentos, mais pessoas são contratadas pela iniciativa privada e as taxas de desemprego se reduzem duplamente: pelo emprego direto de 1 milhão de pessoas em razão do PEEUI e pelas novas vagas de emprego geradas em razão do maior número de inversões.

A elevação dos investimentos aumenta a receita das firmas e forma novo capital na economia. Novos prédios são erguidos, novas máquinas são adquiridas, novos insumos são comprados. A expansão de capital expande por conseguinte a oferta de produtos direcionados às camadas mais pobres. Assim, os processos inflacionários eventualmente observados se esfriam. Mas daqui surge um outro fenômeno muito mais importante do que o controle inflacionário: a nova formação de capital *expande a capacidade produtiva* da economia e, como consequência, o potencial de crescimento e de desenvolvimento dão um salto adiante. Kalecki já apontou que o problema central das economias subdesenvolvidas é exatamente a deficiência de capacidade produtiva (deficiência de capital). Mesmo que utilizássemos toda a

força do capital, ainda assim existiriam pessoas desempregadas em larga escala²¹⁶. O PEEUI supre essa incapacidade da iniciativa privada de promover pleno emprego e, ao mesmo tempo, expande a capacidade produtiva pelas espirais de novos investimentos mobilizados a partir do ímpeto dos novos consumidores. Portanto, ao mesmo tempo em que o PEEUI mobiliza a capacidade ociosa já existente (transformando a capacidade ociosa em capacidade utilizada), também expande a capacidade produtiva da economia.

No próximo semestre, mais 1 milhão de pessoas são contratadas (o *pool* do PEEUI passa a ser de 2 milhões de pessoas) pelo programa e a espiral virtuosa recebe nova energia. Novos consumidores são inseridos na economia, novos investimentos ganham forma e o PIB novamente volta a crescer. Essa sequência se repete até que o PEEUI alcance a totalidade da população ou uma taxa de “pleno emprego apertado” definida pelo governo. Ao final do programa, todas as pessoas que desejem trabalhar pelo valor de 1 salário mínimo encontrarão vagas em projetos de utilidade pública.

Com efeito, o PEEUI mobiliza grande parte da capacidade ociosa a serviço do desenvolvimento nacional e os investimentos privados realizados para atender à nova onda de consumidores criam nova capacidade produtiva. O PIB *per capita*, um dos indicadores do conceito de desenvolvimento, aumenta imediatamente não em razão de concentrações de renda no topo, mas pela pulverização do gasto público nas camadas mais pobres da sociedade. Ao contrário de outros projetos desenvolvimentistas que acabaram direcionando o produto adicionado para as elites – vide o que ocorreu com a ditadura militar –, o PEEUI aquece a economia na sua base. Não é nenhum exagero afirmar que o programa eliminará a pobreza – ao menos em termos estatísticos, já que os conceitos da ONU definem a situação de pobreza como o recebimento de menos do que US\$ 5,50 dólares por dia (o equivalente a 830 reais). Esse sim é um gasto público bem realizado!

O impacto do PEEUI sobre o PIB pode ser estimado por uma famosa regularidade econômica, a Lei de Okun. Essa lei preconiza a existência de uma relação entre a redução do desemprego e o crescimento do PIB. Para dados da década de 1950 da economia estadunidense, Arthur Okun observou que cada 1% de redução do desemprego reflete um crescimento real do PIB de 3%. Isso vale somente para taxas de desemprego entre 7.5% e 3%, mas mesmo fora dessas taxas continua existindo relação entre aumento do PIB e redução do desemprego e vice-versa. Os percentuais variam de um lugar para outro e de um tempo

²¹⁶ KALECKI, MICHAL. Op. Cit., p. 136.

histórico para outro, mas é fácil perceber que a redução do desemprego produzirá uma expansão imediata do PIB em termos bastante significativos.

Existem também estimativas de efeitos multiplicadores do gasto fiscal na economia que podem dar uma dimensão do crescimento econômico obtido. Por exemplo, as pesquisas mais recentes demonstraram a existência de um efeito multiplicador de 2,16 em relação ao programa bolsa-família²¹⁷. O multiplicador varia de acordo com o tempo e o tipo de pagamento, mas é certo que o PEEUI contará com fortes efeitos multiplicadores que produzirão aquecimento imediato da economia.

Por si só, o crescimento do PIB não é indicativo de melhoria nas condições de vida da maioria da população. Há uma enxurrada de casos em que países latino-americanos apresentaram altas taxas de crescimento, mas os ganhos reais da produção foram revertidos em sua maioria para o andar de cima. A ditadura militar brasileira é um bom exemplo: altas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de políticas de arrocho salarial e dura repressão aos sindicatos. No PEEUI acontece o contrário: a irrigação da economia acontece de baixo para cima e perde força na medida em que avança para os degraus mais altos. Se antes a redução do desemprego era consequência do crescimento econômico, agora o crescimento econômico que é consequência da redução do desemprego.

Como o gasto público é direcionado diretamente para a base da pirâmide social, são esperados aumentos nos salários pagos pela iniciativa privada nessa faixa de renda. Praticamente nenhuma firma privada pagará o valor de 1 salário mínimo a seus funcionários, e como o governo pode estipular carga horária menor por uma simples decisão política (no caso, defende-se a estipulação de 32 horas semanais), é fácil projetar que os salários que se situam na faixa entre 1 e 2 salários mínimos receberão algum grau de aumento. Esse efeito de reverberação se reduz na medida em que a faixa salarial aumenta. O atendente de empresas de fast food receberá aumento imediato, mas um engenheiro de uma grande construtora permanecerá com seu salário intacto. Como a economia chafariz irriga com mais força a base da economia do que seu topo, os efeitos redutores da desigualdade social são visíveis.

Nesse sentido, Wray afirma que *“uma estratégia rígida de mercado de trabalho deve melhorar a distribuição de renda entre os trabalhadores, pois os processos de mercado aumentam os salários dos trabalhadores de baixa renda mais rapidamente do que o dos*

²¹⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/viver-com-dignidade-bolsa-familia-atinge-em-2023-recorde-de-familias-contempladas#:~:text=A%20pesquisa%20%E2%80%9CCash%20transfers%20and,nas%20regi%C3%B5es%20com%20fam%C3%ADlias%20contempladas>. Acesso em: 20.03.2024.

trabalhadores de alta renda” (tradução livre)²¹⁸. Esse é o cerne da economia chafariz: irrigar a economia de baixo para cima, fazendo com que os impulsos econômicos sejam mais potentes na base da economia do que em suas camadas médias e altas. Como consequência, a redução das desigualdades de renda pode ser facilmente projetada como efeito virtuoso de um PEEUI.

O PEEUI também introduz *estabilizadores automáticos* na economia, pois o número de beneficiários do programa oscilará juntamente com as ondas dos ciclos econômicos, empregando mais gente quando a economia estiver desaquecida e menos gente quando estiver mais aquecida. A diferença para os “pacotes fiscais anticíclicos” é que esse ajustamento é *imediato e automático*, pois não depende de autorização do Congresso ou de manobras fiscais que passam pela lentidão da burocracia estatal. Como o programa de pleno emprego funciona de forma *permanente*, os efeitos das crises e depressões são amortecidos com o fornecimento *direto e imediato* de empregos a todas as pessoas demitidas. Como resultado, o PEEUI fornece um *amortecedor contracíclico* permanente e imediato contra crises e depressões. O gasto público aumenta *imediatamente* e os efeitos da crise são amortecidos muito mais rapidamente do se dependessem da politicagem necessária para a expansão dos gastos públicos discricionários. Kelton sintetiza esse efeito da seguinte forma:

Já que a garantia de emprego estabeleceria um compromisso permanente, ela se tornaria um programa de gastos federais obrigatório (diferentemente dos discricionários). Assim como ocorre com outros programas obrigatórios – por exemplo, seguro-desemprego – os gastos aumentariam e diminuiriam à medida que as pessoas entrassem e saíssem do programa. Se a economia entrar em recessão, mais pessoas farão a transição para o emprego no serviço público e o orçamento registrará automaticamente gastos mais altos para apoiar esses empregos. Quando a economia melhorar, e o setor privado estiver pronto para começar a contratar novamente, os trabalhadores sairão do programa e o orçamento encolherá automaticamente. Isso torna a garantia de emprego um novo e poderoso estabilizador automático, que fortaleceria os mecanismos automáticos existentes no orçamento federal. (...) Portanto, a garantia de emprego é um poderoso estabilizador econômico. Mantendo as pessoas empregadas e suas fontes de renda durante todo o ciclo econômico, as recessões futuras seriam mais curtas e menos severas. Isso ocorre porque as pessoas podem entrar no programa assim que a economia começar a perder fôlego e sair rapidamente na proporção em que as condições de contratação melhorarem, já que as empresas relutam em contratar pessoas que estão desempregadas por um longo tempo. Permanecer empregado e desenvolver novas habilidades enquanto estiver no programa aumentam as chances do trabalhador ser recrutado fora do programa quando as marés econômicas começam a mudar²¹⁹.

Como o PEEUI expande seus gastos em períodos depressivos e os reduz quando a

²¹⁸ WRAY, RANDALL L. Introdução a MINSKY, HYMAN. *Ending Poverty. Jobs, not Welfare*. Levy Institute of Bard College. New York, EUA. 2013. P. 25.

²¹⁹ KELTON, STEPHANIE. Op. Cit. pp. 243-246.

economia está aquecida, o peso orçamentário oscila de forma relativamente inversa aos ciclos econômicos. É dessa forma que o programa garante maior estabilidade na economia. Os estabilizadores automáticos são importantes para evitar quedas muito bruscas nos níveis de demanda e investimento agregados de modo a permitir a retomada do ciclo ascendente mais rapidamente.

O fornecimento gradual de empregos (por exemplo, 1 milhão de empregos por semestre) é importante por uma série de razões, mas em termos macroeconômicos serve para dar tempo de expandir a oferta necessária para suportar o acréscimo da demanda de modo a arrefecer pressões inflacionárias. Como serão necessárias algumas rodadas semestrais para que a economia alcance pleno emprego, a previsibilidade dos agentes econômicos permitirá a programação das atividades para expansão dos investimentos, em especial daqueles que têm em seu público-alvo a população de baixa renda. A elasticidade na oferta desses bens permite reduzir pressões inflacionárias por ventura existentes. Ao mesmo tempo, o fornecimento gradual de empregos permite às autoridades governamentais lidar com possíveis inflações de transição. De todo modo, nunca é demais lembrar que nem toda inflação é ruim para a economia. Além disso, o governo também poderá lidar paulatinamente com os efeitos da restrição externa e programar políticas industriais substituidoras de importações ou imaginar outras formas de manter estável o balanço de pagamentos.

Como conclusão, em termos puramente macroeconômicos – outros benefícios sociais serão projetados em seções próprias – são esperados diversos efeitos benéficos decorrentes de espirais virtuosas que se desencadearão na medida em que novos funcionários públicos passem a gastar seus salários na economia privada. O aumento do PIB é imediato e tem como resultado o aumento do consumo das famílias (decorrente do aumento dos gastos públicos) e o aumento dos investimentos privados, ambos produtores de fortes efeitos multiplicadores. A vantagem de um PEEUI em relação aos outros projetos desenvolvimentistas é que, dessa vez, os gastos públicos são lançados diretamente na base da pirâmide social, garantindo melhoria de vida à maior parte da população brasileira. Além disso, são projetados efeitos de reverberação nos salários mais baixos da iniciativa privada, que precisarão se elevar para competir com o salário mínimo pago pelo PEEUI. Como os salários mais baixos acabam crescendo em ritmo mais acelerado do que os salários mais altos, o programa também terá como efeito benéfico a redução das desigualdades sociais. Por fim, o PEEUI fornece à economia do pleno emprego estabilizadores automáticos que permitem que a economia transite entre os ciclos econômicos de forma mais suave.

3.2.2 Renda Básica x Programa de Garantia de Emprego

Atualmente, Programas de Garantia de Emprego sequer são ventilados na grande mídia ou nos círculos de poder dos partidos políticos. Há um ligeiro burburinho nas bolhas universitárias, mas a proposta permanece sem maiores ecos. De outro lado, muito tem se falado em programas de Renda Básica Universal (RBU) ou de Imposto de Renda Negativo (IRN) como resposta governamental para o combate à pobreza. Como o Imposto de Renda Negativo é significativamente pior do que a RBU no que diz respeito ao combate à pobreza²²⁰, esse trabalho considerará apenas o comparativo entre o PEEUI e a RBU (e, posteriormente, a Renda Básica Seletiva).

A Renda Básica Universal tem desenho relativamente simples: consiste no pagamento de um valor pecuniário a todas as pessoas. No Brasil, a Lei 10.835\04 regulamenta a RBU e seu artigo 1º diz desenha o benefício da seguinte forma: “*É instituída, a partir de 2005, a renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de **todos** os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, **não importando sua condição socioeconômica**, receberem, anualmente, um benefício monetário*”. A lei prevê que o valor do benefício deve ser “*suficiente para as despesas mínimas de cada pessoa com alimentação, educação e saúde*” e deve ser pago a todas as pessoas, independentemente de sua condição econômica ou etária. O art. 2º da mesma lei diz que caberá ao Poder Executivo definir o valor do benefício em observância aos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Muito embora esteja em vigor desde 2004, até hoje a RBU não foi implementada.

A legislação não é clara sobre o valor do benefício. Paes e Siqueira argumentam que seria impossível pagar o valor de 1 salário mínimo a toda a população brasileira. Seus cálculos de 2002 demonstram que seria necessário o valor de 30% do PIB daquele ano para custear o programa de RBU na forma do art. 1º da Lei 10.835\04²²¹. Não há soberania monetária que aguentasse um valor desses. Em dados atuais, se o Estado pagasse 1 salário mínimo por mês a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país há mais de 05 anos (Art. 1º, *caput*), alcançaríamos quase toda a população de 228 milhões de habitantes. Se

²²⁰ Nesse sentido, ver PAES, NELSON LEITÃO; SIQUEIRA, MARCELO LETTIERI. *Renda Básica da Cidadania ou Imposto de Renda Negativo: Qual o Mais Eficiente no Combate a Pobreza?* Ensaio sobre a pobreza nº 12. Laboratório de Estudos sobre a Pobreza – CAEN-UFC. Fevereiro de 2008, p. 1-22.

²²¹ PAES, NELSON LEITÃO; SIQUEIRA, MARCELO LETTIERI. *Ibid*, p. 12.

excluirmos com muita boa vontade os mais ricos e alcançássemos, para fins de facilitação dos cálculos, 220 milhões de pessoas, o programa de RBU custaria em torno R\$ 3.327.680.000.000. Esse número de 3 trilhões continua equivalendo a aproximadamente 33% do PIB atual de 10 trilhões, tal como em 2002. O PEEUI, ao contrário, custaria algo entre 2 e 5% do PIB, a depender do número de empregados e dos benefícios concedidos.

O valor do programa não é um problema por si só, mas um programa que custe 30% do PIB ao ano é praticamente inviável. Em resposta, Paes e Siqueira cogitaram o valor do bolsa-família²²² como base para a RBU. Hoje, o valor inicial do bolsa-família é de R\$ 600,00 por mês, menos da metade do salário mínimo. Se utilizássemos esse valor, o custo do programa seria aproximadamente de R\$ 1.584.000.000.000 a.a (aproximadamente 1 trilhão e meio de reais por ano). Ainda estamos falando de 15% do PIB, praticamente 3 vezes o estimado para um PEEUI para 20 milhões de vagas de emprego.

Como já foi visto, o peso orçamentário não é um problema em si mesmo, pois Estados soberanamente monetários não esbarram em restrições financeiras. O problema não é que o Estado precisa arrecadar esses valores antes de poder gastá-los, e sim que gastos fiscais excessivos podem produzir espirais inflacionárias que rompem o acordo social de estabilidade de preços, ainda mais se direcionados para as camadas médias, que possuem maior propensão a importar (como vimos, a restrição externa é o maior obstáculo a programas de expansão fiscal).

A comparação se dá entre um programa que custará algo em torno de 3%\PIB a.a (o PEEUI) para conceder 1 salário mínimo a todas as pessoas que desejem trabalhar nos projetos do governo, contra outro que custará mais ou menos 15%\PIB a.a (RBU) para conceder valores menores (R\$ 600,00 em 2024) a todas as pessoas, **inclusive para aquelas que não precisam!** Se pretendêssemos reduzir ainda mais o valor para reduzir o potencial inflacionário da RBU (algo em torno de R\$ 400,00), o programa praticamente perderia sua capacidade de combater a pobreza.

Um dos grandes problemas da RBU é que, em termos sociais, não faz sentido o pagamento de benefícios assistenciais a pessoas que deles não necessitam. O “universal”, enquanto adjetivo da “renda básica”, não é propriamente um mérito. Os parâmetros éticos da justiça orçamentária indicam que os esforços estatais devem se dirigir para atuar sobre problemas sociais graves. O argumento de que o pagamento universal retira pechas

²²² PAES, NELSON LEITÃO; SIQUEIRA, Ibid.

discriminatórias não faz muito sentido. É por isso que o programa bolsa-família – que podemos denominar como programa de renda básica *seletiva* (RBS) – direciona o pagamento apenas às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, algo que está previsto no artigo 6º, parágrafo único da Constituição. O programa é tratado como “renda básica” não universal, e é assim que recebeu todos os merecidos prêmios e tornou o Brasil referência mundial no combate a uma série de mazelas sociais (desde insegurança alimentar até vacinação infantil, redução da mortalidade infantil e melhorias em índices educacionais). O programa de renda básica universal é impertinente porque direciona energia orçamentária a uma robusta quantidade de pessoas que simplesmente não necessitam dela. O programa de renda básica direcionada, por outro lado, tem uma série de vantagens e merece todos os créditos, embora tenha efeitos mais brandos no combate à pobreza do que o PEEUI.

Quais as vantagens do PEEUI em relação a esses dois programas (tanto a renda básica universal quanto a renda básica direcionada)? A primeira vantagem óbvia é o valor pago ao beneficiário. 1 (um) salário mínimo é mais do que o dobro do que o valor-base do bolsa-família. Além disso, o PEEUI realiza pagamento *por pessoa*, enquanto o bolsa-família cresce ao seu valor base em R\$ 150,00 por criança menor de 6 anos e em R\$ 50,00 por gestante e criança entre 7 e 16 anos. Se duas pessoas trabalharem por família, a renda mensal familiar será de 2 (dois) salários mínimos. O PEEUI não pretende eliminar o bolsa-família; afinal, como se trata de um programa *facultativo*, sempre deve permanecer a possibilidade do não-trabalho com o recebimento de outros programas que garantam um piso existencial. É possível até vislumbrar hipóteses em que ocorra o recebimento cumulativo do bolsa-família com o emprego fornecido pelo PEEUI. Contudo, o PEEUI fornece à toda a população uma *opção* de emprego com o pagamento de um salário sempre superior aos valores dos benefícios assistenciais (no caso do bolsa família, mais que o dobro!). Não é exagero afirmar que o PEEUI *eliminará* a pobreza com a garantia de 1 salário mínimo a todas as pessoas que se cadastrarem no programa, fato ainda não alcançado com os programas de renda básica seletiva (como o bolsa-família). Portanto, o melhor argumento é que o PEEUI simplesmente concede quase o dobro da renda mensal aos novos trabalhadores e trabalhadoras em comparação com os programas de renda básica seletiva.

Outro argumento em favor do PEEUI é que a eliminação do desemprego chacoalha as relações entre as classes sociais em favor da classe trabalhadora. Mesmo que proposto em valores equivalentes ao valor-base do bolsa-família (R\$ 600,00), os programas de renda básica não interferem nos aspectos políticos do desemprego. O argumento geralmente dirigido

contra os programas de renda básica é que eles desestimulam a procura por emprego. Esse argumento é falso e não encontra respaldo na realidade²²³. O melhor argumento na comparação entre os programas é que a renda básica não interfere em nada *nas assimetrias entre as classes sociais*. O PEEUI – ou os Programas de Garantia de Emprego, de abrangência parcial – colocam na mesa um trabalho que, concorrencialmente, funciona como adversário dos empregos de baixa renda pagos pelas firmas privadas, fazendo com que estes tenham que melhorar suas condições de salário e trabalho para se tornarem escolhas racionais para os trabalhadores. Além disso, o desemprego tem seu aspecto disciplinar reduzido para os trabalhadores e trabalhadoras da base da pirâmide de renda. Nesses dois sentidos, o PEEUI é um forte aliado da classe trabalhadora.

O PEEUI faz o que programa de renda básica algum consegue: transforma o trabalho em *direito* a ser garantido pelo Estado. Como consequência, as relações de classe, originalmente desequilibradas em prol da burguesia, começam a receber algum grau de equilíbrio, muito embora programa algum seja capaz de eliminar definitivamente as assimetrias de classe estruturantes do capitalismo (já que a burguesia continua no controle dos processos produtivos).

O principal efeito político da eliminação do desemprego, no caso de um PEEUI, ou de redução do desemprego, no caso de um Programa de Garantia de Emprego parcial, é o reforço do poder de barganha da classe trabalhadora. Disso decorre que os beneficiários do PEEUI não se restringem apenas aos desempregados e desempregadas! Embora eles recebam o benefício direto do programa, todos aqueles e aquelas que recebem salários próximos do salário mínimo (por exemplo, entre 1 e 2 salários mínimos) serão *indiretamente beneficiados*, pois a concorrência com os empregos do PEEU pressionará o setor privado a oferecer condições de trabalho necessariamente mais atrativas. Isso se refletirá em melhores condições de trabalho, melhores salários, mais benefícios, menor carga de trabalho e uma série de outras vantagens que o presente momento histórico só permite imaginar.

Ainda no âmbito político, o PEEUI pode ser utilizado como estratégia para forçar a *redução da jornada de trabalho* pela iniciativa privada. Não foi à toa que o exemplo fornecido na seção anterior previa jornadas de trabalho de 32 horas e 16 horas semanais para empregos em tempo integral e parcial, respectivamente. Com o fornecimento de trabalho com jornadas inferiores, haverá pressão para que os empregos na iniciativa privada compensem o

²²³ Nesse sentido, ver SALGADO, LUCIA HELENA. *Renda Básica Permanente: uma utopia possível*. Geosul, Florianópolis, v. 35, n. 76, p. 521-535, set./dez. 2020.

excedente de tempo de trabalho com salário ainda maior ou, alternativamente, ofereçam menores jornadas de trabalho.

O ponto central é que o PEEUI oferece um emprego minimamente digno que funciona como *adversário de comparação* com o sucateamento das condições de trabalho na atual quadra do neoliberalismo. O PEEUI estabelece um piso abaixo do qual a voracidade do instinto de precarização do trabalho não poderá avançar. O desemprego permite às firmas de todos os ramos fixar condições de trabalho indignas em suas mais diversas facetas (salários, assédio, meio ambiente de trabalho, distância para o local de trabalho, etc) e colocá-las como alternativa a não ter nada – um nada “sartreano”, diga-se, pois o desemprego é a presença da ausência. O PEEUI é um adversário poderoso do neoliberalismo e suas avalanches precarizantes. É, portanto, um autêntico mecanismo institucional de defesa da classe trabalhadora cujo aspecto político está ausente em qualquer programa de renda básica. Por essa razão, na atual quadra histórica, o PEEUI se coloca na vanguarda das opções a serviço não apenas da eliminação da pobreza, mas da emancipação política (ainda que parcial) da classe trabalhadora.

Outra vantagem do PEEUI em relação aos programas de renda básica é que ele oferece à economia *estabilizadores automáticos* que estão ausentes nos desenhos de RBU e são muito reduzidos nos programas de renda básica seletiva. A RBU não modifica seu orçamento como variável do ciclo econômico (o valor pago será sempre o mesmo) e só cresce ou diminui em variação ao tamanho da população. O valor dos programas de renda básica direcionada até sofrem algum tipo de oscilação contracíclica (aumenta o número de beneficiários em momentos de crise), mas geralmente o acréscimo de gasto público injetado em momentos de crise é pouco expressivo. Do outro lado, o PEEUI, ao instituir a economia do pleno emprego de forma *permanente*, pode expandir seus gastos na medida em que crises e recessões avançam. Cada demissão encontrará contraponto no acréscimo de uma vaga adicional no PEEUI (e, portanto, na expansão imediata do gasto público). Esse acréscimo ocorre *imediatamente* e independe de qualquer canetada do governo da ocasião ou de qualquer negociata parlamentar.

Para além dos circuitos de aquecimento da economia – que já foram vistos na seção anterior – outro benefício do PEEUI são os benefícios coletivos decorrentes de seus projetos sociais. Como visto no primeiro capítulo, o desemprego representa *poder-ser desperdiçado*, é trabalho em estado latente. O PEEUI mobiliza essa potência de desenvolvimento a serviço da coletividade com a concretização de projetos socialmente importantes. Os tipos de trabalho

fornecidos podem ser os mais diversos, mas ultimamente ganham força aqueles relacionados a uma economia do cuidado e aqueles vinculados a questões ambientais (reflorestamento de áreas degradadas, conservação de parques e jardins, criação de novas áreas verdes, e etc).

Outra vantagem do PEEUI em relação aos programas de renda básica é que o primeiro mantém a pessoa em situação de trabalho, com todos os benefícios que daí advém. Os efeitos individuais nocivos do desemprego estão amplamente documentados. Dentre as principais afetações psicológicas negativas, é possível citar transtornos mentais leves, rebaixamento da autoestima, depressão, sentimento de insatisfação com a vida e transtornos familiares²²⁴. Outros prejuízos sociais do desemprego também são amplamente documentados, como a maior propensão ao consumo abusivo de álcool e outras drogas²²⁵. Há ainda alguma relação, embora inconclusiva, entre a situação de desemprego e a prática de certos tipos de crimes, em especial aqueles contra o patrimônio²²⁶. Não se nega que a deterioração das condições de trabalho também possam ter efeitos adversos sobre a saúde mental e física, mas a situação de desemprego é especialmente destrutiva porque significa a desrealização pessoal em seu estado bruto, a destruição do *ideal do eu* projetado. Em contraste, como afirmam Deccache, Vilella, Negreiros e Dalto, a manutenção da situação de emprego pelo PEEUI “*evita o desperdício de habilidades que vem com o afastamento da mão de obra do mercado de trabalho, além de aumentar a produtividade via programas de treinamento no trabalho*”²²⁷.

Seria possível vislumbrar outros benefícios comparativos do PEEUI em contraste com os programas de renda básica, mas os acima expostos já são mais do que suficientes para colocar os programas de garantia de emprego na vanguarda das opções de políticas públicas não apenas de combate à pobreza, mas também de combate aos processos de desregulamentação e precarização do trabalho em curso. Como consequência, dentro do sistema capitalista, o PEEUI é a melhor alternativa de potencialização da classe trabalhadora através da negação dialética da forma-mercadoria do trabalho e sua transformação em direito.

²²⁴ ARGOLLO, JOSÉ CARLOS TENÓRIO; ARAÚJO, MARIA ARLETE DUARTE. *O impacto do desemprego sobre o bem-estar psicológico dos trabalhadores da cidade de Natal*. RAC, v. 8, n. 4, Out./Dez. 2004: 161-182.

²²⁵ ALBUQUERQUE, CAIO KLIRK et all. *A relação entre o desemprego e o alcoolismo*. Research, Society and Development, v. 11, n. 10, 2022, p. 1-7.

²²⁶ Nesse sentido, Mariana Zárate e Luis Flávio Saporì afirmam que “*o resultado obtido na dinâmica dos furtos na região metropolitana de Belo Horizonte encontra respaldo na teoria econômica do crime, que indica que o furto é mais bem explicado quando associado às variações das taxas de desocupação. O que nos leva a pensar que novas oportunidades de renda, por exemplo, desencorajariam a prática criminosa*”. ZÁRATE, MARIANA; SAPORI, LUIS FLÁVIO. *A dinâmica do desemprego e seus possíveis efeitos na criminalidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte no período de 2012 a 2019*. Revista Em Sociedade da PUC-Minas. V. 3, n. 2, 2021, p. 195-220.

²²⁷ VILELLA, CAIO; DECCACHE, DAVID; NEGREIROS, DANIEL; DALTO, FABIANO. *Por um programa de garantia de empregos no Brasil*. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/por-um-programa-de-garantia-de-empregos-no-brasil/>. Acesso em: 24.03.2024.

Se a estrutura econômica se ergue a partir do modo de produção e representa a ossatura fundamental da sociedade, então a quebra da universalidade do trabalho-mercadoria representa uma interferência *estrutural* – embora parcial! – no modo de produção capitalista. Embora os programas de renda básica possam promover benefícios significativos na melhoria das condições de vida da população, eles continuam regidos pela lógica da mercadoria e, portanto, não trazem qualquer alteração estrutural. O PEEUI vai muito além e toca na própria estrutura do sistema capitalista na medida em que modifica parcialmente a qualidade da forma com que o trabalho se apresenta. Afinal, como já foi colocado, o PEEUI representa a unidade dialética entre a forma-mercadoria do trabalho e seu oposto, o direito ao trabalho, que tanto se excluem quanto se complementam. É, portanto, um legítimo programa de redimensionamento *estrutural* das relações de classe em favor da classe trabalhadora. Nenhum programa de renda básica será capaz de tamanho feito.

3.2.3 O desemprego e a questão racial

Vários dos movimentos negros mais relevantes do mundo colocaram a questão do desemprego como aspecto central da luta antirracista. “*A princesa esqueceu de assinar nossa carteira de trabalho*”, dizia a faixa do Movimento Negro Unificado (MNU) que abriu o capítulo. O Partido dos Panteras Negras trazia em seu Programa de 10 pontos de 1967 o seguinte: “*O que queremos? (...) 2. Queremos desemprego zero para nosso povo*”. Logo em seguida: “*Acreditamos que o governo federal é responsável e obrigado a dar a todos os homens e mulheres emprego e garantir alguma forma de salário. Acreditamos que se os homens de negócio, brancos e americanos, não quiserem dar emprego a todos, então os meios de produção devem ser tomados deles e colocados a disposição da comunidade para que as pessoas possam se organizar e empregar toda a gente, garantindo um nível de vida de qualidade*”.

Lélia Gonzalez, peça-chave na criação do MNU, escreveu um pequeno texto intitulado “*A Juventude Negra Brasileira e a questão do desemprego*”²²⁸. Nele, Lélia destaca como o processo de acumulação do capitalismo brasileiro formata uma estrutura econômica que produz vasta superpopulação relativa marginalizada que, no Brasil, tem a cor negra. De

²²⁸ GONZALEZ, LÉLIA. *A Juventude Negra Brasileira e a questão do desemprego*. Resumo apresentado na Segunda Conferência Anual do AFRICAN HERITAGE STUDIES ASSOCIATION – APRIL 26-29, 1979. Pittsburgh, EUA, 1979, p. 1.

outro lado, o privilégio racial mantém o grupo branco como grande beneficiário da exploração capitalista no Brasil. E não apenas o branco rico e de classe média, mas também os brancos pobres recebem seus “dividendos do racismo”. Afinal, no mundo em que a economia se estrutura pela concorrência mercadológica, a valoração estética²²⁹ discriminatória do corpo negro lhe confere uma desvantagem concorrencial em face dos corpos brancos. “*Não é por coincidência que a maioria quase absoluta da população negra brasileira faz parte da massa marginal crescente: desemprego aberto, ocupações “refúgio” em serviços puros, trabalho ocasional, ocupação intermitente e trabalho por temporada, etc*”²³⁰.

Não é à toa que o MNU colocava a economia política na centralidade da luta contra o racismo. Afinal, não é possível separá-lo das estruturas econômicas que se desenvolveram historicamente a partir de sociedades coloniais escravistas (é precisamente isso que significa dizer que o racismo é estrutural). É por isso que Gonzalez coloca como *objetivo fundamental* do MNU a luta contra a superexploração econômica do trabalho.

Nesse sentido, como organização de caráter político, foi que se deu a criação do Movimento Negro Unificado contra a Discriminação Racial, em junho do ano passado (1978). Seu **objetivo fundamental** consiste na mobilização e organização do povo negro para lutar contra a **superexploração econômica** de que tem sido objeto, assim como contra a “mais valia” cultural e ideológica dele extraída pelo grupo branco dominante. (grifo nosso)²³¹.

A herança do sistema colonial-escravista baseado na *plantation* legou para o Brasil “republicano” um enorme contingente superpopulacional que não teve como encontrar fonte de renda permanente diante da escassez de capital e da concentração fundiária existentes no país. Esses contingentes foram deslocados para a margem de exclusão da sociedade capitalista que então emergia. À abolição da escravidão se seguiu o desemprego em larga escala, o crescimento da economia de subsistência, o desenvolvimento de atividades extrativistas e pesqueiras e os serviços autônomos. Um retrato urbano do período pós-abolição pode ser encontrado no clássico *O Cortiço*, do maranhense Aluísio Azevedo: a atividade econômica que dá causa ao surgimento da estalagem de João Romão é uma pedreira (extrativismo mineral), à qual todo tipo de homem (as mulheres trabalhavam na lavagem de roupas) buscava sustento²³².

Com seu singular talento para frases de efeito, Guerreiro Ramos afirmou que “*toda*

²²⁹ Por “estética” nos referimos ao conjunto de teorias sobre a *percepção* humana.

²³⁰ GONZALEZ, LÉLIA. Ibid., p. 2.

²³¹ GONZALEZ, LÉLIA. Idem, p. 4.

²³² AZEVEDO, ALUÍSIO. *O Cortiço*. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Jandira, 2019.

estrutura econômica e culturológica condiciona seu correspondente elenco de problemas, o qual só se altera na medida em que a referida estrutura se transforma faseologicamente”²³³. À medida que a estrutura colonial-escravista deixava de ter o corpo escravizado como mão de obra e passava a assimilar os ventos do norte com a generalização paulatina do trabalho assalariado, o desemprego começa a ganhar destaque no novo elenco de problemas nacionais nesta “nova fase” da estrutura econômica.

Em paralelo, o projeto de embranquecimento da nação continuava presente na ideologia dominante das elites brasileiras. Azevedo Amaral, um dos artífices do Estado-Novo, chegou a dizer sem pudor que *“não há exagero afirmar-se que do número de imigrantes da raça branca que assimilarmos nos próximos decênios depende literalmente o futuro da nacionalidade*”²³⁴. Desde o império, as políticas de cotas para imigrantes europeus foram cruciais para a divisão socioracial do país. Era essa política imigracional deliberadamente enbranquecedora que Amaral estava defendendo. Aos imigrantes europeus foram concedidos lotes de terra, bois, arados, sementes e demais incentivos para que pudessem se capitalizar. Tau Golin destaca a hipocrisia dos “cotistas desagradecidos” nos dias de hoje: aqueles que receberam os dividendos históricos das políticas cotistas imigracionais de branqueamento nacional são os mesmos que vociferam contra as políticas de cotas raciais para negros e negras em universidades e no serviço público²³⁵. Sem terra, sem emprego e sem capital, sobram as margens da economia de subsistência, do trabalho informal, do trabalho extrativista, dos bicos e pequenos serviços de baixa remuneração.

Nesse momento, a pobreza e a miséria se tornam condições crônicas de existência da população negra. Enquanto estrutura de poder decorrente desta base econômica, o racismo determina a distribuição desigual dos indivíduos na pirâmide social. Pouco a pouco, a divisão social do trabalho vai formatando a divisão socioracial do próprio espaço. Como consequência, o casamento do racismo com o capitalismo deu origem a uma estrutura econômica na qual a divisão da sociedade em classes sociais corresponde à divisão da sociedade em segmentos racializados. Nesse sentido, Carlos Hasenbalg destaca que

A raça, como atributo social e historicamente elaborado, continua a funcionar como um dos critérios mais importantes na distribuição de pessoas na hierarquia social.

²³³ RAMOS, ALBERTO GUERREIRO. *Introdução Crítica à Sociologia Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995, p. 18.

²³⁴ Apud MOURA, CLOVIS. *Sociologia do Negro Brasileiro*. 2ª Ed. 2ª Reimpressão. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2019, p. 48.

²³⁵ GOLIN, TAU. *Cotistas Desagradecidos*. Disponível em: https://www.geledes.org.br/os-cotistas-desagradecidos/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwwYSwBhDcARIsAOyL0fgIIICfqcCWQuVu8pCYOJnk2DVhKGwLCdX5EqTWhX8wyMq18W1cIgcAr7REALw_wcB. Acesso em: 25.03.2024.

Em outras palavras, a raça se relaciona fundamentalmente a um dos aspectos da reprodução das classes sociais, isto é, a distribuição dos indivíduos nas posições da estrutura de classes e dimensões distributivas da estratificação social.²³⁶

Como consequência, o entrelaçamento raça-classe numa estrutura capitalista dependente configura o que Lélia Gonzalez chamou de *divisão racial do espaço*:

O lugar natural do grupo branco dominante são moradias amplas, espaçosas, situadas nos mais belos recantos da cidade ou do campo e devidamente protegidas por diferentes tipos de policiamento: desde os antigos feitores, capitães do mato, capangas, até a política formalmente constituída. Já o lugar natural do negro é o oposto, evidentemente. Da senzala às favelas, cortiços, porões, alagados e conjuntos habitacionais, o critério tem sido simetricamente o oposto: a divisão racial do espaço. Aqui também se tem a presença policial, só que não é para proteger, mas para reprimir, violentar e amedrontar. É por aí que se entende que o outro lugar natural do negro sejam as prisões e os hospícios. A sistemática repressão policial, dado o seu caráter racista, tem por objetivo próximo a imposição de uma submissão psicológica através do medo. (...) A partir daí, o sistema se beneficia com a manutenção de tais condições, na medida em que, desse modo, conserva à sua disposição a mão de obra mais barata possível. Isso porque a comunidade negra nada mais é do que a mão de obra de reserva, utilizável segundo as necessidades do sistema. A estratégia também se exerce de maneira a favorecer os patrões, mediante a repressão policial (que exige dos negros, como documento, a apresentação da carteira profissional). *Pressionado pela polícia, de um lado, e pelas péssimas condições de vida, do outro, o negro oferece a sua força de trabalho por qualquer preço no mercado de trabalho*²³⁷ (grifo nosso).

A economia política do racismo deixou como legado do colonialismo o entrelaçamento histórico entre raça e classe, entre racismo e capitalismo. Como a estrutura econômica da sociedade é formatada pelo modo de produção e como este se alicerça na forma como trabalho é organizado socialmente, o entrelaçamento estrutural entre capitalismo e racismo na atual quadra histórica tem como resultado o escanteamento de negros e negras para *posições subalternas* em todos os sentidos que a expressão pode ter: menor participação na renda nacional, piores salários, piores habitações, bairros mais violentos, estereótipos criminosos e toda uma superestrutura ideológica que ganha forma tendo o branco como *ideal estético do eu*. Clóvis Moura chamou de *gradiente étnico* essa assimetria valorativa racialmente desigual que reverbera efeitos para todas as esferas do seio social:

Essa elite de poder que se autoidentifica como branca escolheu, como **tipo ideal representativo** da superioridade étnica em nossa sociedade, o branco europeu e, em contrapartida, como tipo negativo, inferior, étnica e culturalmente, o negro. Em cima dessa dicotomia étnica estabeleceu-se, como já dissemos, uma escala de valores, sendo o indivíduo ou grupo mais reconhecido e aceito socialmente na medida em que se aproxima do tipo branco, e desvalorizado e socialmente repellido à medida

²³⁶ HASENBALG, CARLOS. *Raça, Classe e mobilidade*. In. GONZALEZ, LÉLIA; HASENBALG, CARLOS. *Lugar de Negro*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022, p. 112.

²³⁷ GONZALEZ, LÉLIA. *O Golpe de 1964, o novo modelo econômico e a população negra*. In. GONZALEZ, LÉLIA; HASENBALG, CARLOS. *Lugar de Negro*. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022, pp. 22-23.

que se aproxima do negro. Esse **gradiente étnico**, que caracteriza a população brasileira, não cria, portanto, um relacionamento democrático e igualitário, já que está subordinado a uma escala de valores que vê no branco o modelo superior, no negro o inferior e as demais nuances de miscigenação mais consideradas integradas, ou socialmente condenadas, repelidas, à medida que se aproximam ou se distanciam de um desses pólos considerados o positivo e o negativo, o superior e o inferior nessa escala cromática (grifo nosso) ²³⁸

Nesse contexto, não é preciso muito para perceber que a hegemonia da forma-mercadoria do trabalho distribuirá desigualmente a escassez que lhe é essencial. Essa é apenas uma frase teoricamente envernizada para dizer que o desemprego e os piores empregos se espalham pela população negra enquanto os melhores empregos são ocupados por pessoas brancas. O racismo estrutural determina a distribuição racialmente desigual tanto do desemprego quanto do emprego e se transforma em entrave histórico permanente à mobilidade social. Segundo dados do IBGE, no primeiro trimestre de 2022, a taxa de desocupação entre pessoas pretas era de 11.3%, contra 10.1% de pardas e 6.8% de brancas. O recorte de gênero também é claro: a taxa de desocupação de mulheres era de 9.8%, enquanto de homens era 6.5%²³⁹. Não apenas as relações de emprego, mas qualquer índice social será recortado pelas questões de raça e classe: saneamento básico, moradia urbana, expectativa de vida, mortalidade infantil, subnutrição, ensino superior, e etc. Qualquer questão social relevante será recortada racialmente porque o racismo estrutura a sociedade acorrentado ao capitalismo dependente.

A forma do trabalho-mercadoria perpetua a exclusão historicamente legada pelo sistema escravista porque alija as populações negras para a margem da sociedade. Isso significa que tanto a condição pura do desemprego quanto o trabalho precarizado são desigualmente recheados pela população negra. Não é possível combater a superexploração econômica do povo negro sem tocar na questão do desemprego estrutural das sociedades capitalistas, como bem afirmou Lélia Gonzalez. Afinal, a exclusão do mundo do trabalho assalariado foi a forma por excelência de discriminação da população negra no sistema capitalista, é a forma por excelência de delegar a menor parcela possível da renda nacional aos negros e negras.

Como já foi destacado à exaustão, a categoria “mercadoria” carrega consigo um

²³⁸ MOURA, CLOVIS. *Sociologia do Negro Brasileiro*. 2ª Ed. 2ª Reimpressão. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2019, p. 90.

²³⁹ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-05/desemprego-e-maior-entre-mulheres-e-negros-diz-ibge#:~:text=No%20%C3%BAltimo%20trimestre%20de%202022,%2C8%25%20entre%20os%20brancos.> Acesso em: 25.03.2024.

atributo que lhe é essencial: a escassez. Acoplando-se à categoria “trabalho”, a mercadoria carrega a escassez de trabalho assalariado para as entranhas da estrutura econômica da sociedade, produzindo desemprego onde quer que exista essa formatação estrutural. Quando o trabalho-mercadoria se associa a uma formação econômico-social de origem colonial-escravista, o atributo social da raça passa a movimentar a distribuição desigual da dualidade emprego-desemprego. Não é possível separar a luta de classes da luta antirracista porque no plano concreto esses dois elementos – raça e classe – se entrelaçam indissociavelmente. Como afirma Silvio Almeida, “*uma noção de classe que desconsidera o modo com que esta se expressa enquanto relação social objetiva torna o conceito uma abstração vazia de conteúdo histórico*”²⁴⁰. Portanto, se a transformação parcial do trabalho-mercadoria em trabalho-direito interfere nas lutas de classes em favor das parcelas mais pobres da classe trabalhadora, interfere também na luta antirracista em favor da população negra e, em especial, das mulheres negras.

O direito ao trabalho garantido representa a face dialeticamente negativa do trabalho-mercadoria e, dessa forma, quebra parcialmente a escassez que lhe acompanha. Se a organização social do trabalho-mercadoria é o fator que estrutura toda a forma de sociabilidade capitalista, então o PEEUI toca em questões estruturais, mesmo que sem modificá-las integralmente. ***O mercado deixa de ser o seletor universal dos empregos*** e o Estado assume protagonismo garantindo emprego básico no valor do salário mínimo. A racialidade permanecerá como mecanismo distribuidor das desigualdades de emprego, porque o trabalho-mercadoria e os mecanismos de mercado continuam formatando a base de uma estrutura econômica racializada. O PEEUI não pode nutrir nenhuma pretensão de superação radical do racismo. Mas pode contribuir para essa tarefa histórica ao fornecer fonte de renda digna permanente às populações marginalizadas, majoritariamente negras e femininas. E com isso pode chacoalhar as relações de raça e classe associadas pelo racismo estrutural. Se a austeridade é racista porque seus efeitos prejudicam desigualmente a população negra, o PEEUI, inversamente, é uma política antirracista porque beneficia desigualmente a população negra na medida em que transforma a categoria central da estrutura econômica – o trabalho – em direito garantido pelo Estado.

²⁴⁰ ALMEIDA, SILVIO. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Editora Pólen, 2019, p. 185.

3.3 Experiências históricas de programas de garantia de emprego

O desemprego está tão naturalizado na sociedade da forma-mercadoria que as pessoas em geral não refletem sobre suas origens ou formas de superação. É como se o desemprego fosse um dado da natureza, como se o mercado concorrencial fosse a única instituição historicamente válida de gerenciamento social do trabalho. O liberalismo, enquanto corrente de pensamento hegemônica correspondente ao domínio totalitário do capitalismo, nega a historicidade da categoria “estrutura” e, dessa forma, naturaliza o que é social através de um salto epistemologicamente ilegítimo. São frequentes alusões à “natureza humana” para explicar a “inerência nata” do ser humano na busca pelo autointeresse ou da forma mercantil de se relacionar. Não é por acaso que a macroeconomia ortodoxa utiliza fartamente a categoria da “taxa *natural* de desemprego”. Dessa miríade de categorias sacralizadas decorre uma incapacidade generalizada de projetamento do devir, uma paralisia burguesamente interessada e a morte da *alternativa* como característica constitutiva do ser social.

Mas para aqueles que quiserem olhar além do véu naturalizador, o laboratório da história está recheado de exemplos de experiências dedicadas à superação de problemas sociais até então tidos como insolúveis. Tais exemplos restituem ao ser humano o *futuro* como categoria tangível, materialmente derivada de sua condição de sujeito histórico. A tridimensionalidade do tempo retorna para rememorar nossa **potência artesã**, nossa capacidade de projetar alternativas a partir da inquietação com um atual estado de coisas tido como eticamente insustentável.

Colocando o objeto “desemprego” sobre a mesa das alternativas, não foram muitas as experiências que tentaram eliminá-lo como condição estruturalmente perene das sociedades capitalistas. Aliás, ainda não existem experiências históricas de um programa nos moldes do PEEUI, que pretendem garantir o direito ao trabalho de forma *universal* e permanente. Entretanto, há algumas experiências muito bem sucedidas de versões de programas de garantia de emprego. Uma das mais bem sucedidas experiências econômicas da história do capitalismo teve como veículo central de sua legitimação social uma vasta rede de programas de garantia de emprego.

3.3.1 A Works Progress Administration (WPA) e os programas de emprego durante o New Deal

A *Works Progress Administration* (WPA) foi uma agência governamental estadunidense responsável pelo fornecimento de milhões de empregos em obras públicas durante o *New Deal*. O órgão foi criado em 1935 e dissolvido em 1943 em razão do desenrolar da 2ª Guerra Mundial. Seu objetivo declarado era manter as pessoas empregadas não apenas para que o consumo de suas rendas reativassem o motor da economia, mas também para preservar as habilidades e a autoestima das pessoas em empregos garantidos pelo Estado até que a economia se recuperasse. O WPA foi responsável pela criação de 8.5 milhões de empregos direcionados para a construção e conservação de escolas, parques, bibliotecas, rodovias, hospitais e áreas de lazer. Quase todas as comunidades estadunidenses foram beneficiadas com uma série de obras públicas que existem no país até os dias de hoje²⁴¹.

O salário oferecido variava de acordo com a região do país, o grau de urbanização e as habilidades da pessoa empregada. Somente eram elegíveis para o programa pessoas maiores de 18 anos, cidadãos estadunidenses aptos ao trabalho e aprovados como “pessoa em necessidade” por uma agência certificada pela WPA.

A WPA também contava com o *Federal Project Number One*, um projeto menor direcionado para a contratação de músicos, atores, escritores, diretores e demais trabalhadores da arte. O projeto movimentou a economia da arte em grandes projetos de teatro, mídia, música e alfabetização.

Outra divisão do *New Deal*, a *National Youth Administration* (NYA), fornecia emprego e educação para jovens entre 16 e 25 anos. O programa funcionou entre 1935 e 1939 dentro da WPA e depois foi transferido para outras agências até ser encerrado definitivamente em 1943. O NYA também pagava para que jovens universitários levassem a cabo projetos de estudos profissionais em suas escolas. Outros jovens tinham a possibilidade de trabalhos em meio período com treinamento profissional incluído.

Além da WPA, o *New Deal* também contou com a *Civilian Conservation Corps* (CCC), que funcionou entre 1933 e 1942 e fornecia emprego para homens, solteiros e desempregados com idade entre 18 e 28 anos para trabalhos manuais em propriedades

²⁴¹ WRAY, RANDALL L. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços*. Editora UFRJ Contraponto. Rio de Janeiro, 2003, p. 167.

públicas.

O New Deal como um todo, e os programas de garantia de emprego em particular, foram decisivos para a reativação do dinamismo da economia estadunidense até a década de 1940, quando a guerra passou a fornecer demanda suficiente para altas taxas de crescimento econômico que ineditamente garantiram situação de “pleno emprego apertado”. Além dos benefícios econômicos, a WPA deixou um legado infraestrutural significativo. As pessoas empregadas pela agência

Não apenas construíram ou reconstruíram 617.000 milhas de rodovias, 124.000 pontes e viadutos e 120.000 edifícios públicos; eles também deixaram a nação com milhares de novos parques, playgrounds e campos desportivos. Além disso, drenaram pântanos maláricos, exterminaram ratos em cortiços, organizaram escolas de enfermagem e ensinaram adultos analfabetos a ler. Atores desempregados levaram teatros ao longo do país, muitas vezes apresentando-se em cidades remotas e áreas do interior. Orquestras da WPA deram 6.000 concertos ao vivo. Artistas da WPA produziram murais, esculturas e pinturas que ainda adornam nossos edifícios públicos. Mesmo que fossem programas assistenciais baseados em teste de meios, a WPA ajudou a sustentar o talento de artistas como Jackson Pollock, Bem Shahn e Willem de Kooning, e de escritores como Saul Bellow, Studs Terkel e Richard Wright – assim como a dignidade de milhões de outras pessoas que de outro modo teriam sido forçadas a permanecer ociosas²⁴².

O mais famoso programa de intervenção estatal na economia da história do capitalismo teve como combustível fundamental a garantia direta de emprego pelo Estado. Esse é um grande trunfo histórico a favor dos programas de garantia de emprego em comparação com outras políticas públicas de combate à pobreza. A política fiscal expansionista do New Deal foi direcionada para a obtenção do pleno emprego com a criação direta de vagas de trabalho preenchidas pela população desempregada. Como consequência, os princípios da *economia chafariz* irrigaram a economia de baixo para cima e a manutenção de altos níveis de emprego garantiu não apenas fonte digna de trabalho e renda, mas também a preservação da autoestima e das habilidades das pessoas empregadas. Como se isso já não fosse o bastante, os frutos do trabalho garantido geraram benefícios visíveis para toda a população e até hoje é possível encontrar praças, parques, escolas, pontes e rodovias da época do New Deal. Tudo isso se deu a partir da compreensão de que a política fiscal é um grande *poder* à disposição do Estado e que mobilizá-lo não apenas para enfrentar crises e recessões, mas para garantir o bem-estar da população é um *dever ético-político*.

Por que então não ir adiante? Por que não fazer com que a garantia direta de emprego

²⁴² GINSBURG, HELEN. *Full Employment and Public Policy: The United States and Sweden*. Apud WRAY, RANDALL L. *Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços*. Editora UFRJ Contraponto. Rio de Janeiro, 2003, p. 167.

torne o pleno emprego como característica *permanente* da economia? Um dos empregados pela WPA foi ninguém menos que o próprio Hyman Minsky²⁴³, que se inspirou no New Deal para elaborar suas ideias sobre um Programa Estado-Empregador de Última Instância. Chega a ser curioso como o mais famoso programa econômico da história do capitalismo – que representou um ponto de virada copernicano e inaugurou a “Era de Ouro” do capitalismo –, que tinha como questão central a garantia direta de emprego, não tenha inspirado a arquitetura de outros Estados de bem-estar social, que preferiram tratar da questão do desemprego não na raiz, mas na superfície, com a concessão de seguros-desemprego e outros benefícios assistenciais. De todo modo, o sucesso dos programas de garantia de emprego durante o New Deal serve de trunfo contra a paralisia apática daqueles que acreditam que não se pode fazer nada para eliminar a condição trágica do desemprego.

3.3.2 O programa argentino *Jefes e Jefas de Hogar Desocupados*

Durante a década de 1990, a Argentina foi uma das maiores garotas-propaganda do Consenso de Washington. Sua economia entrou em forte recessão no final da década e os índices de pobreza e desemprego dispararam. Como resposta, o país implementou um programa de garantia de empregos chamada *Jefes e Jefas de Hogar Desocupados*. Até 2005, o programa gerou cerca de 2 milhões de empregos, o equivalente a 13% da força de trabalho argentina²⁴⁴.

O programa previa o pagamento de 150 pesos por mês para um chefe ou uma chefe de família por um mínimo de 4 horas de trabalho diário em serviços comunitários, pequenas construções ou atividades de manutenção. Havia também direcionamento para programas de formação, incluindo a conclusão do ensino básico. Para ter direito ao emprego, a casa do *jefe* ou *jefa* deveria ter crianças menores de 18 anos, pessoas com deficiência ou uma mulher grávida, de modo que cada família poderia garantir a participação de uma pessoa no programa. O programa também exigia que os filhos estivessem matriculados em escolas e que a carteira de vacinação estivesse em dia.

Jefes e Jefas de Hogas Desocupados foi articulado como principal programa de combate à recessão pelo governo da ocasião. Como a Argentina tinha – e ainda tem! – severas

²⁴³ WRAY, RANDALL L. *Idem*, p. 167.

²⁴⁴ TCHERNEVA, PAVLINA; WRAY, RANDALL L. *Employer of Last Resort: A case study of Argentina's Jefes Program*. Working Paper No. 41, April 2005, University of Missouri-Kansas, EUA. P. 1-26.

restrições externas que diminuem enormemente seu grau de soberania monetária, precisou fazer com que outros benefícios fossem extintos para auxiliar no custeio do programa. Os custos orçamentários do programa foram de aproximadamente 1% do PIB ao ano²⁴⁵.

O Banco Mundial acompanhou a implementação do programa desde seu início. O Relatório 23710-AR considerou que sua focalização “*foi muito boa e influenciou a recuperação inicial a favor dos pobres*”²⁴⁶. Sem deixar de apontar alguns problemas – como a existência de fraudes e a dificuldade logística de seleção técnica dos beneficiários – o Banco Mundial concluiu que o programa teve desempenho satisfatório na maioria das avaliações, com gastos bem direcionados às famílias mais pobres, contribuindo para a superação da crise econômica e garantindo benefícios duradouros com serviços em pequenos projetos de infraestrutura nas comunidades mais pobres.

Tcherneva e Wray avaliaram que o *baixo valor do salário* fez com que os índices de pobreza continuassem a subir nos primeiros meses de implementação do programa. Para atingir proporções mais significativas de combate à pobreza, o programa teria que se expandir bastante tanto em relação ao salário pago quanto em relação à seleção dos beneficiários, mas as restrições externas do país podem ter sido obstáculos reais a essa expansão²⁴⁷. Aliás, a Argentina obteve empréstimo de metade do valor do programa com o Banco Mundial. Embora o empréstimo tenha sido feito em dólar, o pagamento dos salários era realizado em *pesos argentinos*. Dessa forma, o próprio governo e o Banco Mundial reconheceram que o empréstimo foi destinado não ao *custeio* do programa, mas como forma de garantir o fluxo de pagamento de dívidas em dólar. Tcherneva e Wray criticaram duramente a realização de empréstimos externos como “condição” para a realização do programa: “*Acreditamos que tais empréstimos constituem um esquema Ponzi que apenas aumenta a probabilidade de a Argentina descumprir as suas dívidas em dólares*”²⁴⁸. O tempo demonstrou que os autores estavam certos.

As três maiores críticas ao programa foram: a) as barreiras de entrada, já que os critérios de seleção não apenas promoveram injustiças e discriminações como limitaram a própria capacidade do programa de combate à pobreza e ao desemprego. Além disso, as famílias foram forçadas a fazer uma escolha sobre quem participaria do programa. É curioso

²⁴⁵ TCHERNEVA, PAVLINA; WRAY, RANDALL L. Ibid., p. 2.

²⁴⁶ BANCO MUNDIAL. *Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount Of US\$600 Million To The Argentine Republic For The Jefes De Hogar (Heads Of Household) Program* Project World Bank Report No: 23710-AR, October 22, 2002.

²⁴⁷ TCHERNEVA, PAVLINA; WRAY, RANDALL L. Op. Cit., p. 4.

²⁴⁸ TCHERNEVA, PAVLINA; WRAY, RANDALL L. Ibid, pp. 5-6.

que mais de 60% das pessoas escolhidas como “*jefe\jefa*” foram mulheres. Esse sinal não foi interpretado positivamente, já que os homens possivelmente estavam tentando encontrar alternativas de renda na economia informal. Como afirmaram Tcherneva e Wray, “*Como o rendimento dos Chefes é bastante pequeno, parece que muitas vezes a mulher foi designada ‘chefe da família’ para receber o benefício como uma renda complementar, enquanto o homem da família tenta encontrar trabalho em outro lugar*”²⁴⁹ (tradução livre); b) O salário pago era muito baixo, inferior até mesmo aos valores estabelecidos oficialmente como “linha da pobreza”. Se os valores oferecidos pelo programa estavam abaixo da linha oficial da pobreza, é de se esperar que um programa tão módico não fosse capaz de impactar significativamente os níveis de pobreza; c) A contração de dívida em moeda estrangeira²⁵⁰.

Ainda assim, o programa teve efeitos muito positivos na redução da *extrema* pobreza. O programa foi iniciado em Abril de 2002, e apenas quatro meses depois os índices de *extrema* pobreza caíram em 25% entre as famílias. Mesmo limitado, o programa também teve efeito positivo sobre os índices de desemprego. Em maio de 2002, a taxa de desemprego havia alcançado o alarmante recorde de 21.5%. Em Maio de 2003, as taxas caíram para 15.6%, uma redução significativa que revela a melhoria do estado macroeconômico²⁵¹.

As pesquisas de opinião demonstraram taxas de satisfação altíssimas: 90% dos beneficiários informaram que estavam satisfeitos ou muito satisfeitos com o programa. A razão mais comum de satisfação alegada pelos beneficiários foi a “oportunidade de fazer algo e ajudar com a comunidade”. A segunda mais comum foi o bom ambiente de trabalho proporcionado pelo programa²⁵².

Dentre os trabalhos oferecidos aos beneficiários, 87% envolviam pequenos projetos comunitários, como atividades em microempresas agrícolas, manutenção e limpeza de espaços públicos, cuidados com crianças e idosos, refeitórios públicos, dentre outros²⁵³.

A experiência argentina também demonstra que a maioria das críticas aos programas de garantia de emprego estavam equivocadas. Tcherneva e Wray relatam alguns argumentos – inclusive de economistas heterodoxos – que se colocaram contra o programa argentino na época: a) que a garantia de emprego teria o mesmo efeito que “jogar dinheiro do helicóptero”; b) que dispararia a inflação; c) que geraria déficits comerciais insustentáveis; d) que a dívida

²⁴⁹ Ibid., p. 6

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Ibid.

²⁵² Ibid.

²⁵³ Ibid., p. 21.

pública explodiria; e) que geraria uma “guerra de classes” (?); f) que ninguém apareceria na fila do programa; g) que a implementação era logisticamente inviável. A própria história tratou de demonstrar que os críticos estavam equivocados, e as críticas mais pertinentes se dirigiram não à viabilidade do programa, mas à sua insuficiência. Mesmo em condições macroeconômicas nada favoráveis, o programa foi implementado rapidamente e em menos de 1 ano empregava 5% da população economicamente ativa do país. *Jefes e Jefas* também demonstrou que as pessoas aparecerão para trabalhar mesmo com salários muito baixos. As pesquisas de opinião revelaram aumentos da participação política dos beneficiários e do sentimento de pertencimento comunitário. O programa não causou nenhuma instabilidade econômica: a taxa de câmbio se apreciou e os índices de preços ao consumidor e ao produtor, após uma subida inicial – já prevista por Minsky – retornaram aos patamares anteriores ainda em meados de 2003. O monstro da inflação, portanto, não mostrou suas caras. Além disso, a demanda e a produção se expandiram de forma robusta e o Ministério do Trabalho argentino estimou um elevado multiplicador fiscal de 2,57²⁵⁴.

Outra lição que pode ser aprendida desta experiência é que, em países de grande extensão territorial, o desenho institucional de administração descentralizada tem grandes vantagens em relação a uma possível administração central, pois permite que cada comunidade gerencie melhor suas necessidades. O governo central oferece financiamento – pois somente o governo federal é emissor soberano de moeda – e estabelece algumas diretrizes, mas os tipos de trabalho, os projetos aprovados, as formas de controle e outras questões são delegadas para a administração municipal.

Além disso, as necessidades atendidas pelos projetos existiam de verdade. Não se trata de “inventar trabalho” ou de “cavar buracos no chão”, mas de carências sociais identificadas pelo programa que receberam atenção e proporcionaram benefícios sociais reais.

Para além dos benefícios sociais e econômicos, talvez o maior mérito do programa argentino esteja na refutação prática tanto dos terrores ideológicos imaginados pela ortodoxia quanto dos medos paralíticos da heterodoxia. A maior crítica ao programa é que ele ficou *aquém* do que poderia, embora as condições políticas do momento possam ter justificado a elaboração de um programa ao mesmo tempo ambicioso (porque a implementação de qualquer programa de garantia de emprego já é, por si só, ambiciosa) e módico (porque os salários pagos foram baixos e as barreiras de entrada significativas).

²⁵⁴ Ibid., pp. 7-10.

3.3.3 O NREGA da Índia

O programa argentino não teve vida longa. A Índia, por outro lado, desde 2005 conta com um programa de garantia de emprego que permanece até hoje. Trata-se da Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (NREGA), que prevê que pelo menos um indivíduo adulto de cada família residente em área rural terá direito a 100 dias de emprego garantido todos os anos para realizar trabalhos manuais eventuais. A lei prevê que o Conselho de Estado preparará uma lista de obras que proporcionem benefícios econômicos, sociais e ambientais, nas quais as pessoas poderão trabalhar. Também prevê que os empregos devem ser fornecidos em um raio de 5 quilômetros da comunidade onde o requerente reside no momento do cadastro (embora seja possível a realização de serviços em projetos fora desse raio)²⁵⁵.

Uma previsão interessante do programa é que se houver pelo menos vinte mulheres empregadas no local de algum projeto, uma delas ficará designada para cuidar de crianças menores de seis anos, que poderão ser levadas ao local de trabalho. A cuidadora também receberá o salário equivalente²⁵⁶. Ainda em relação às questões de gênero – que são muito fortes na Índia – a legislação prevê garantia mínima de 1\3 dos empregos para as mulheres.

Um ponto relevante a se destacar é que a Índia possui aproximadamente 70% de sua população residindo em áreas rurais. Portanto, embora o programa não seja universal, alcança enorme contingente populacional de um país continental. Além disso, a agricultura indiana é marcada pela sazonalidade (muito em razão das monções) e os 100 dias de trabalho garantido ajudam a criar uma rede de segurança e proteção em períodos de adversidade rural.

Em 2014, o Banco Mundial emitiu relatório eufórico dizendo que o NREGA é um “*exemplo estelar de desenvolvimento rural*”, embora em 2009 tenha emitido outro relatório dizendo que o programa ameaçava o desenvolvimento do país. O relatório de 2014 afirma que “*o aspecto mais significativo que faz com que o Mahatma Gandhi NREGA se destaque como um regime de criação de emprego e de redução da pobreza é o fato de o trabalho ser*

²⁵⁵ BASU, ARNAB; CHAU, NANCY; KANBUR, RAVI. *The National Rural Employment Guarantee Act of India, 2005*. 2007, p. 1-7.

²⁵⁶ Ibidem.

fornecido como um direito legal e não apenas como um regime único” (tradução livre)²⁵⁷.

O programa é pago quase integralmente pelo governo central. O NREGA prevê uma distribuição do financiamento entre 90% para o governo central e 10% para os governos estaduais. Como se percebe, novamente o governo federal, emissor soberano de moeda – no caso da Índia, com restrições muito menores do que as da Argentina – é o responsável pelo financiamento do programa. Entretanto, a administração das obras e a alocação dos trabalhadores e trabalhadoras permanece a cargo do governo local.

Todas as candidaturas devem ser enviada ao *Gram Panchayat*, uma instituição governamental das aldeias rurais indianas, a quem caberá registrar as famílias. Após verificação, o cartão de trabalho será emitido para o domicílio requerente.

Dentre as principais obras do NREGA é possível citar: conservação de água e captação de água, incluindo trincheiras de contorno, diques de contorno, barreiras rochosas, estruturas de gabiões, diques subterrâneos, barragens de terra, barragens de parada e desenvolvimento de nascentes; canais de irrigação, incluindo micro e pequenas obras de irrigação; fornecimento de instalações de irrigação, lago agrícola escavado, horticultura, plantação, barreiras agrícolas e renovação de corpos hídricos tradicionais, incluindo desassoreamento de tanques²⁵⁸.

Em relação aos salários, desde 2009 os salários pagos pelo NREGA estão desvinculados da Lei do Salário Mínimo. Na maioria dos Estados, os salários pagos são inferiores aos salários mínimos, fato que reduz a profundidade do programa no combate à pobreza. Na maioria dos casos, os salários são pagos por dia de trabalho ou por “por peça” relativa a um percentual do trabalho concluído.

Embora os salários sejam baixos, Erlend Berg, Sambit Bhattacharyya, Rajasekhar Durgam e Manjula Ramachandra estimaram aumentos nos salários rurais médios na taxa de 5.3% a.a. Os autores concluíram que a garantia de emprego pelo NREGA constitui “*um instrumento político atraente para reduzir a pobreza*”²⁵⁹. Não foi possível encontrar estudos

²⁵⁷

Disponível

em:

https://web.archive.org/web/20131013043250/http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-10-10/news/42902947_1_world-bank-world-development-report-safety-net. Acesso em: 01.04.2024.

²⁵⁸ Algumas informações podem ser obtidas no próprio site do programa. Disponível em: <https://haryanarural.gov.in/mahatma-gandhi-national-rural-employment-guarantee-scheme-mgnregs/#:~:text=The%20Government%20of%20India%20passed,to%20do%20unskilled%20manual%20work>. Acesso em 01.04.2024.

²⁵⁹ BERG, ERLEND; BHATTACHARYYA, SAMBIT; DURGAM, RAJASEKHAR; RAMACHANDRA, MANJULA. *Can Rural Public Works Affect Agricultural Wage? Evidence from India*. CSAE Working Paper WPS/2012-05, p. 25.

destrinchando os aumentos de salários por faixa de renda, mas é razoável supor que os aumentos salariais tenham sido direcionados para as camadas rurais de menor rendimento. Desse modo, o NREGA exerceu importante pressão sobre os salários rurais na base da pirâmide de renda. Imbert e Papp concluíram que os empregos do NREGA parecem ser mais atrativos para os trabalhadores do que seus similares fornecidos na iniciativa privada²⁶⁰, o que demonstra a capacidade do programa de garantia de emprego de traçar uma linha abaixo da qual a precarização do trabalho e os baixos salários não podem ir. Os autores demonstraram que o aumento do emprego público teve compensação na redução do emprego no setor privado, tornando a mão de obra não qualificada mais escassa. Não é à toa que os maiores opositores do programa são os grandes fazendeiros da Índia.

Klaus Deininger e Yanyan Liu, em estudo realizado em 2019 com uma amostragem de 4.013 famílias no Estado de Andhra Pradesh, buscaram estimar os resultados positivos para o bem-estar dos beneficiários. Os autores focalizaram três medidas de bem-estar que poderiam evidenciar melhoria na qualidade de vida: despesas de consumo, ingestão nutricional e acumulação de bens. Eles concluíram que os participantes que permaneceram por 01 ano no programa aumentaram sua ingestão calórica de energias e proteínas e aqueles que participaram por 02 anos acumularam mais ativos não-financeiros. Em todos os casos houve aumento com despesas de consumo. O estudo também concluiu que as medidas do NREGA beneficiaram desproporcionalmente as mulheres, contribuindo para a redução das desigualdades de gênero. Afinal, se o salário pago é igual para mulheres e homens e se mulheres recebem menores salários na iniciativa privada, o programa proporciona maior aumento salarial relativo para as mulheres²⁶¹.

Os autores também concluíram que o programa teve resultados positivos reconhecidos em pelo menos três áreas: 1) Aumento dos salários, especialmente para mulheres, na estação da seca e entre trabalhadores e trabalhadoras com baixa qualificação; 2) A garantia de emprego ajudou a reduzir a migração de curto prazo na estação seca e melhorou a produtividade agrícola no curto prazo; 3) O programa aumentou o consumo dos seus beneficiários²⁶².

O NREGA ainda é um programa parcial de garantia de emprego que fornece salários

²⁶⁰ IMBERT, CLÉMENT; PAPP, JOHN. *Labor Market Effects of Social Programs: Evidence from India's Employment Guarantee*. CSAE Working Paper WPS/2013-03. P. 6.

²⁶¹ DEININGER, KLAUS; LIU, YANIAN. *Heterogeneous welfare impacts of National Rural Employment Guarantee Scheme: Evidence from Andhra Pradesh, India*. World Development 117 (2019) 98-111, World Bank.

²⁶² Idem.

muito baixos. Isso deve ser ponderado porque a média de aumento salarial observada por Berg, Bhattacharyya, Durgam e Ramachandra, de 5.3% a.a., ficou inferior à média inflacionária indiana, é de aproximadamente 6.8% a.a entre 2005 e 2022²⁶³. A inflação indiana não é alta, mas os salários precisam crescer em ritmo igual ou superior ao da inflação. Não foi possível encontrar estudos que correlacionassem o NREGA com pressões inflacionárias relevantes na Índia, mas os dados servem de alerta contra os baixos salários do programa.

Mesmo assim, o NREGA é mesmo um “exemplo estelar” de combate à miséria rural indiana. Um estudo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) concluiu que a Índia retirou 415 milhões de pessoas da linha da pobreza entre 2005 e 2021. A PNUD não faz alusão expressa ao NREGA, mas a data-base do estudo é a mesma da implementação do programa (2005). Essa coincidência entre datas indica que o programa de fato teve peso significativo para o combate à miséria rural na Índia.

3.3.4 O programa-piloto austríaco

Para afastar de vez o complexo de vira-lata que por ventura venha a se apossar da mente de nossos *experts*, a Áustria também implementou um projeto-piloto em um pequeno município chamado Gramatneusiedl. O programa MAGMA existe desde Outubro de 2020 e está projetado para durar até 2024. O MAGMA garante emprego a todas as pessoas residentes no município que se encontrem em situação de desemprego de longa duração (12 meses ou mais) ou em risco de desemprego de longa duração (9 a 12 meses). O programa é administrado pela Agência de Serviço Público da Baixa Áustria (AMS) em parceria com uma organização privada chamada “it.works”.

O programa funciona tanto com subsídios para que empregadores privados contratem as pessoas cadastradas no programa como com empregos diretamente fornecidos por uma empresa social criada especificamente para esse fim. No primeiro caso, a AMS subsidia 100% dos custos trabalhistas nos primeiros 3 meses e 66% nos 9 meses subsequentes de um contrato de 1 ano. Aqueles permanecem sem alocação profissional – a maior parte dos casos – recebem uma oferta de emprego em uma empresa social recém criada para esse fim em atividades como creche, jardinagem, carpintaria, oficina de reforma de móveis, reparos em

²⁶³ Disponível em: <https://www.dadosmundiais.com/asia/india/inflacao.php>. Acesso em: 22.04.2024.

jardins públicos, apoio a moradores idosos no dia a dia, planejamento e construção de ciclovias, e etc.

O MAGMA buscou se adaptar às especificidades dos seus destinatários, lembrando a máxima de Minsky de “aceitar as pessoas como elas são”. Além de fornecer serviços compatíveis com as aptidões das novas pessoas empregadas, o programa também oferece empregos em tempo parcial para aqueles que tinham outros compromissos. Aqueles que, por motivo de saúde, podiam realizar apenas uma parte das tarefas, também receberam uma oferta correspondente. O MAGMA também fornece uma pequena formação preparatória de 8 semanas.

Maximilian Kasy e Lukas Lehner, em um dos poucos estudos existentes sobre o tema, argumentaram que nenhuma pessoa a quem foi oferecido emprego o recusou, embora o programa seja de adesão voluntária²⁶⁴. O objetivo declarado do MAGMA é erradicar o desemprego de longa duração no município. Dentro de sua pequena amplitude (Gramatneusiedl possui uma população de apenas 2.800 habitantes), o MAGMA é o exemplo histórico mais próximo de um PEEUI universal, pois não existem grandes restrições quanto aos beneficiários (como no exemplo argentino) nem quanto aos dias de trabalho (como no NREGA) e o salário pago é bastante considerável. Embora o programa incentive os beneficiários a encontrar empregos melhores na iniciativa privada, sabe que para muitas pessoas isso não é uma realidade.

Kasy e Lehner encontraram efeitos muito positivos do programa em relação ao bem-estar dos beneficiários (utilizando indicadores econômicos e extra-econômicos). Os autores também encontraram efeitos conhecidos como “benefícios latentes e manifestos do trabalho”, tais como expansão de contatos sociais, sentido de propósito coletivo, reconhecimento social, elevação da autoestima e etc²⁶⁵. Para além dos óbvios benefícios econômicos de uma situação de emprego garantido (renda permanente e segurança econômica), os conhecidos efeitos extra-econômicos da empregabilidade se mostraram presentes e foram especialmente importantes em um período crítico como o da pandemia da Covid-19 (vale lembrar que o programa foi implementado em Outubro de 2020).

Os autores compararam os beneficiários do MAGMA com aqueles que permaneceram no sistema regular de subsídio ao desemprego. O valor médio do seguro-desemprego é de 890

²⁶⁴ KASY, MAXIMILIAN; LEHNER, LUKAS. *Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program*. STONE CENTER ON SOCIO-ECONOMIC INEQUALITY WORKING PAPER SERIES. N. 67, Abril de 2023. P. 1-70.

²⁶⁵ Ibid., p. 6.

euros ao mês, enquanto o salário médio do MAGMA é de 1.500 euros ao mês. Mesmo com um alto valor de seguro-desemprego, a quase totalidade das pessoas desempregadas de Gramatneusiedl aderiram ao MAGMA logo que atingiram o tempo para serem consideradas como “desempregados de longa duração”²⁶⁶.

Como era de se esperar, o MAGMA praticamente eliminou o desemprego de longa duração na cidade de Gramatneusiedl²⁶⁷. O MAGMA é um projeto-piloto muito pequeno de uma cidade com apenas 2.800 habitantes, razão pela qual não foram observadas grandes dificuldades operacionais. A pequena proporção do projeto também dificultou a verificação de benefícios macroeconômicos como demanda e inflação. De todo modo, os benefícios sociais da eliminação do desemprego se mostraram visíveis tal como nos demais programas analisados. Seria interessante observar como um Programa de Pleno Emprego se sairia se adotado a nível nacional em um país que abdicou de sua soberania monetária em favor do euro.

3.4 Alimentando a imaginação: possíveis desenhos institucionais para Programas de Garantia de Emprego no Brasil

Vencidas as barreiras políticas e demonstrada a viabilidade econômica do programa a partir de seus antecedentes históricos, chegará o momento em que os Programas de Garantia de Emprego – parciais ou universais, como o PEEUI – desafiarão a imaginação dos projetadores para elaborar o melhor programa possível em atenção às especificidades brasileiras. É claro que serão necessárias muitas rodadas de experimentalismo para demonstrar o que funciona e o que pode ser descartado, mas as práticas históricas e as ciências sociais podem fornecer um norte para os primeiros desenhos institucionais.

3.4.1 Organização político-administrativa: financiamento central com administração descentralizada e participativa

Programas de garantia de emprego *a nível nacional* precisam contar com o

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid., p. 20.

financiamento da União. Como já foi visto, o Brasil, enquanto país dotado de soberania monetária, domina o orçamento público e pode emitir dívida lastreada em sua própria moeda para fazer com que o orçamento se expanda e se retraia de acordo com o número de beneficiários do programa. O artigo 21, VII da Constituição prevê que compete à União emitir moeda através do Banco Central (art. 164). Essa competência é exclusiva e não pode ser delegada a entes subnacionais.

Nada impediria a realização de projetos-piloto em pequenos municípios ou até mesmo em Estados com financiamento do respectivo Tesouro, mas as restrições orçamentárias nesse caso comprometem uma das maiores vantagens do programa: a flexibilidade anticíclica (afinal, as receitas dos estados e municípios tendem a cair em momentos de crise, e sem a possibilidade de utilizar o expansionismo fiscal não será possível atuar anticiclicamente). Projetos-piloto como o da Áustria – país sem soberania monetária – demonstram a viabilidade de programas a nível local, mas o MAGMA se desenvolve em uma cidade muito pequena com altíssimo nível de desenvolvimento, e não pode ser comparado com um programa a nível nacional em um país como o Brasil. Uma pequena cidade brasileira com reserva orçamentária suficiente poderia adotar um programa de garantia de emprego (universal ou parcial) por conta própria, mas precisaria tomar cuidado com o grande engessamento legislativo dos orçamentos e com a saúde de suas finanças.

Retornando aos programas a nível nacional, se por um lado o financiamento da União é praticamente obrigatório, de outro, a extensão territorial brasileira recomenda organizações político-administrativas descentralizadas, de preferência a nível local. A gestão descentralizada é, inclusive, um dos consensos dos teóricos da TMM que defendem o programa²⁶⁸. Como um grandes méritos do programa é o de “aceitar as pessoas como elas são”, não são desejáveis grandes deslocamentos territoriais para que as pessoas possam usufruir do direito ao trabalho. Como demonstrou o programa indiano, um dos possíveis benefícios do PEEUI brasileiro pode ser a interrupção de fluxos migratórios na busca de oportunidades de emprego em grandes cidades, movimento que pode gerar saturação populacional e uma série de outras questões sociais. Oferecer emprego próximo ao local de residência das pessoas desempregadas é importante para a preservação dos vínculos comunitários e familiares e para o desenvolvimento econômico local não apenas através do

²⁶⁸ Nesse sentido, ver WRAY, RANDALL L. *A Consensus Strategy for a Job Guarantee Program*. Levy Economics Institute of Bard College. Policy Note 2018-3. Ver também TCHERNEVA, PAVLINA. *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*. Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper No. 902, Abril de 2018. P. 1-67.

salário que se converte em consumo, mas também pelo estabelecimento de uma linha abaixo da qual as condições de trabalho e salário não podem ir. Esse limite de dignidade gera forte pressão sobre vários tipos de trabalhos precarizados: ou os elimina ou os dignifica.

Uma das vantagens do PEEUI brasileiro é a existência de um salário mínimo de abrangência nacional e cuja alteração pode se dar *por decreto*. A abrangência nacional tornará mais atraentes os empregos fornecidos em cidades e estados mais pobres, onde o custo de vida costuma ser menor. O valor real do salário mínimo é maior em cidades pequenas do que em cidades grandes, fato que pode contribuir para um contrafluxo populacional de cidades grandes para as menores. Como consequência, o programa fornece benefícios desproporcionalmente maiores às regiões mais pobres, na esteira do objetivo fundamental previsto no art. 3º, III da Constituição (redução das desigualdades sociais e regionais). Da mesma forma, a fixação nacional beneficia desproporcionalmente grupos que historicamente recebem menores salários, como mulheres, pessoas negras, pessoas com deficiência e etc. A possibilidade de utilização de decretos presidenciais para a fixação do salário mínimo permite flexibilidade na alteração dos salários, em especial para a implementação da política de valorização do salário mínimo prevista na Lei 14.663\23.

Políticas públicas costumam gozar de maior legitimidade quando são tomadas a partir das deliberações de seus destinatários. A autogestão faz parte de um ideal democrático de socialização do poder político. Por essa razão, o Programa de Garantia de Emprego deve garantir a participação da comunidade e dos próprios trabalhadores e trabalhadoras na definição dos projetos e na alocação dos beneficiários não apenas em relação às diretrizes federais, mas também em nível local. O Projeto de Lei 5.491\19, que propõe a implementação de um Programa de Garantia de Emprego no Brasil, prevê, em seu artigo 5º, a instituição do Comitê de Gestão Participativa do Fundo Nacional de Garantia do Emprego (CFNGE), a quem caberá a definição das áreas prioritárias de investimento em nível federal. O CFNGE seria formado por 20 membros representantes das 5 regiões do país, com paridade de gênero, étnico-racial e regional, sendo 15 representantes de sindicatos e organizações de trabalhadores e 5 representantes indicados pelas entidades que representam os municípios. Talvez fosse interessante acrescentar mais 5 representantes do governo, de modo a permitir diálogo entre as políticas de desenvolvimento nacionais e os projetos do Programa. Também seria interessante prever a formação de organizações de trabalhadores do próprio Programa para integrar o CFNGE ao invés de garantir participação de sindicatos. Afinal, é a participação dos beneficiários, e não de representantes de sindicatos de outras categorias, que garante a

autogestão no Programa. A redação do PL 5.491\19 pode ser aprimorada, mas parece claro que seu intento foi garantir a participação da classe trabalhadora na elaboração das diretrizes dos projetos.

O PL 5.491\19 se omitiu em relação a algo muito importante: a formação de conselhos a nível local para a concretização das diretrizes de nível federal, bem como para a formação de outras diretrizes. A legitimidade do programa se relacionará, dentre outras coisas, com os benefícios coletivos proporcionados pelos projetos. Cada cidade, cada bairro, cada distrito, sabe melhor das carências que poderão ser supridas com a potência de desenvolvimento do trabalho. Por essa razão, é preciso que existam conselhos locais ou municipais, com participação paritária dos trabalhadores e trabalhadoras, do governo e da sociedade civil. Cidades com grande número de pessoas idosas podem estabelecer trabalhos de auxiliares para atividades cotidianas; bairros com poucas áreas verdes podem criar serviços de jardinagem e plantação de mudas de árvores; cidades serranas com riscos de deslizamento podem custear forças-tarefa de obras de contenção de encostas; em momentos de epidemias de doenças como a dengue, é possível realizar um mutirão de identificação e erradicação de focos de proliferação dos vetores. O importante é que são conselhos locais compostos por moradores da comunidade, por pessoas do governo e por representantes dos trabalhadores do programa que definirão os projetos, os cronogramas, a alocação dos recursos e tudo mais que diga respeito ao cotidiano do Programa.

Dessa forma, o financiamento federal deve se somar à gestão local e participativa dos projetos. Os conselho federal (como o CFNGE) podem fixar diretrizes gerais, mas a articulação com conselhos locais permitirá melhor identificação das carências específicas de cada região.

3.4.2 Fornecimento gradual de empregos em tempo integral e parcial

O Brasil possui enorme contingente populacional de pessoas desempregadas ou que recebem menos do que 1 (um) salário mínimo. As estimativas realizadas no capítulo 2 levaram em consideração 20 milhões de pessoas empregadas pelo PEEUI, mas talvez nem mesmo esse número seja capaz de eliminar o desemprego estrutural brasileiro. Podemos chamar de “margem potencial de abrangência” a extensão do programa em relação ao número *total* de *possíveis* beneficiários, dados os critérios eleitos inicialmente. Por exemplo, no Brasil

de hoje, a margem potencial de abrangência de um PEEUI universal consideraria todas as pessoas desempregadas e todas aquelas que recebem menos de 1 salário mínimo. Como o programa é de adesão voluntária, é provável que menos pessoas apareçam para uma vaga de emprego. De todo modo, a categoria será importante para o raciocínio que se desenvolverá a seguir.

A margem potencial de abrangência do programa aumenta ou diminui em razão: a) do ciclo econômico (quanto mais pessoas empregadas com salários superiores ao salário mínimo, menor a margem potencial de abrangência); b) das pretensões políticas do programa (se o governo deseja implementar um programa universal ou parcial e, dentro dos programas parciais, quantas pessoas deseja empregar). Se o programa for universal, por exemplo, quanto menor o índice de desemprego e quanto menor for o número de pessoas que recebem menos do que 1 salário mínimo por mês, menor também será a margem potencial de abrangência do programa.

Existem boas razões para que um Programa de Garantia de Emprego de nível nacional seja implementado gradualmente. Ele precisará de tempo para identificação das melhores estratégias, correção de falhas e formação de expectativas. Além disso, há uma questão de aclimação macroeconômica crucial para o sucesso do programa. Não se sabe exatamente quantas pessoas irão aparecer para trabalhar, dada a voluntariedade do programa, mas podemos estimar que o número será elevadíssimo em razão da pobreza do Brasil. Dado o colossal número de possíveis novos trabalhadores e trabalhadoras, a garantia imediata de empregos a todas essas pessoas pode desencadear pressões inflacionárias perigosas e causar grande histeria na burguesia financeiro-rentista, com fuga de capitais e consequente depreciação do câmbio.

Talvez a melhor estratégia seja a implementação de um PEEUI *universal em rodadas*. Imaginemos que um governo ambicioso tenha vontade política e habilidade de diálogo suficiente para criar 20 milhões de empregos com o PEEUI. Inicialmente, os conselhos definem alguns projetos básicos que servirão como teste. Na sequência, o governo federal anuncia a contratação de 1 milhão de empregos para o mês de Abril e, ato contínuo, anuncia também que criará mais 1 milhão de novos empregos por semestre nos meses de Abril e Outubro de cada ano, de modo que o *pool* de empregos oferecidos pelo PEEUI aumenta 1 milhão por semestre. O governo precisará escolher alguns critérios de entrada para limitar o número de vagas a 1 milhão de pessoas. Um bom critério pode ser a maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho, caso em que seriam beneficiadas pessoas mais velhas,

pessoas em situação de rua e pessoas em situação de desemprego de longa duração.

A criação de 1 milhão de novo empregos em Abril gerará renda antes inexistente que será quase integralmente convertida em consumo. O efeito multiplicador entra em cena e algumas empresas começam a expandir seus investimentos para dar conta dessa demanda extra. Como resultado, a aclimatação nestes meses permitirá a expansão da produção de bens de oferta mais elástica e a contratação de novos trabalhadores pela iniciativa privada. Essa primeira rodada, por si só, dará uma injeção de ânimos na economia que fará com que a margem potencial de abrangência do PEEUI seja reduzida. Se antes a margem potencial de abrangência do programa era de X milhões de pessoas, agora o esforço fiscal e orçamentário será um pouco menor.

No semestre seguinte, mais 1 milhão de vagas são criadas. Algumas falhas já foram identificadas, alguns projetos deram certo e outros não. Uma nova injeção de demanda na economia colocará mais 1 milhão de consumidores com os efeitos multiplicadores que lhes acompanham. E assim se sucede a cada rodada semestral com a criação de novos empregos. É como se houvesse um movimento de convergência: na mesma medida em que o PEEUI expande gradualmente sua margem *real* de abrangência (o número efetivo de pessoas beneficiadas), reduz-se sua margem *potencial* de abrangência porque o *boom* de demanda provocado pelos novos empregos a cada rodada injeta dinheiro na economia e faz com que a iniciativa privada contrate mais trabalhadores. Pessoas que antes seriam beneficiárias do PEEUI agora estão trabalhando na iniciativa privada. O movimento de convergência seguirá até que o PEEUI tenha se consolidado a ponto de eliminar o desemprego involuntário.

Com a implementação gradual por rodadas, os custos orçamentários serão menores do que os estimados inicialmente não apenas porque a margem *potencial* de abrangência será paulatinamente reduzida, mas também porque os gastos com seguro-desemprego e outros benefícios assistenciais vai sendo reduzido pouco a pouco. Além disso, pressões inflacionárias podem ser identificadas e tratadas, a histeria do mercado financeiro e dos oligopólios de mídia será menor e o programa ganha legitimidade popular à medida que as pessoas vão melhorando suas condições de vida e concretizando projetos benéficos para a comunidade.

Outra questão interessante é que o PEEUI pode criar empregos em tempo parcial ou estipular o pagamento por projeto finalizado ou por cada serviço prestado. Aceitar as pessoas como elas são envolve aceitar que muitas pessoas, pelas mais diversas razões, não podem ou não querem trabalhar em tempo integral, mas ainda assim podem contribuir com sua força de trabalho para a melhoria da comunidade ao mesmo tempo em que recebem uma renda extra.

Outra questão interessante pode ser a fixação de uma jornada de trabalho menor do que a legalmente prevista para a iniciativa privada. Um governo politicamente comprometido com a classe trabalhadora poderia fixar 32 ou 35 horas semanais como forma de iniciar um movimento de redução da jornada de trabalho²⁶⁹. Nesse caso, os empregos da iniciativa privada que pagam um pouco acima de 1 salário mínimo precisarão reduzir a jornada de trabalho ou aumentar o valor do salário para alguém tenha interesse na vaga. Dessa forma, o emprego garantido exerce um efeito de nivelamento dos empregos privados e fixa uma linha abaixo da qual o impulso precarizante não poderá ir. Mas não apenas isso: além de funcionar como antídoto contra a precarização, a concorrência dos empregos públicos também força a burguesia a fornecer melhores condições para os trabalhos da base da pirâmide de renda.

3.4.3 Tipos de empregos criados: uma economia comunitária do cuidado

Pavlina Tcherneva, uma das mais influentes teóricas no campo de estudos sobre programas de garantia de emprego, defende que os empregos concedidos pelo Programa deveriam se dirigir para uma *economia do cuidado* em sentido amplo (*National Care Act*). A autora divide a economia do cuidado em três eixos estratégicos dentro dos quais os empregos poderiam se subdividir: a) cuidados com o meio ambiente; b) cuidados com a comunidade; c) cuidados para as pessoas²⁷⁰. Essa é uma bela ideia que pode ser replicada para o caso brasileiro.

A autora defende a criação de um “Banco Comunitário de Empregos”, a ser administrado pelo Conselho local, para o qual entidades públicas e privadas sem fins lucrativos poderiam submeter projetos que poderiam contar com os trabalhadores e trabalhadoras do programa²⁷¹. A única exigência é que os benefícios dos projetos sejam coletivos ou públicos, e não exclusivamente privados.

Em relação aos cuidados com o meio ambiente, qualquer pessoa atenta com noticiários perceberá que a frequência e intensidade dos eventos climáticos é cada vez maior. Chuvas mais intensas (como as do Rio Grande do Sul), secas em locais inusitados (como a seca histórica do Rio Negro), calores escaldantes, sem falar nos eventos naturais que já são

²⁶⁹ Nesse sentido é a proposta de Pavlina Tcherneva. Ver TCHERNEVA, PAVLINA. *The Case for a Job Guarantee*. Polity Press, Cambridge-UK, 2020

²⁷⁰ TCHERNEVA, PAVLINA. *The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation*. Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper No. 902, Abril de 2018. P. 1-67.

²⁷¹ Ibid.

esperados e mesmo assim não contam com a devida atenção dos governantes (deslizamentos de encostas como na região serrana do Rio de Janeiro; enchentes nas grandes cidades; incêndios nas regiões secas). A questão ambiental é central em qualquer agenda comprometida com o bem comum e os programas de garantia de emprego podem contribuir com esse tema.

Seria possível elaborar projetos de criação\ampliação de áreas verdes urbanas, de recuperação de áreas degradadas, projetos contra a erosão do solo, auxílio a projetos de controle de enchentes, auxílio a projeto de contenção de encostas, criação e manutenção de hortas comunitárias, criação de fazendas agrícolas comunitárias e telhados verdes, criação e conservação de parques e jardins, e etc. Essas são apenas algumas ideias, mas cada comunidade poderá escolher suas prioridades e destinar os recursos do programa para tais fins.

O segundo vetor, o cuidado com a comunidade, promove uma simbiose entre as melhorias coletivas proporcionadas pelo PGE e o sentimento de pertencimento tanto da comunidade como dos trabalhadores e trabalhadoras do programa. O cuidado com a cidade, com o campo, com o território onde se vive, deve ser uma meta de uma economia preocupada com o bem comum. Aqui vão algumas ideias: reparos de infraestruturas públicas, projetos de construção de parques, praças e áreas de lazer, construção de bibliotecas e centros populares, projetos de pintura e embelezamento estético de prédios públicos, remoção de arquiteturas hostis, limpeza de propriedades vagas, auxílio em atividades básicas de serviços e instituições públicas, iniciativas de reciclagem, e etc.

O eixo do cuidado com as pessoas busca criar uma rede de proteção que visa atender algumas carências e necessidades pessoais não atendidas ou pouco atendidas pelos serviços públicos já existentes. O programa austríaco previa auxílios em atividades diárias de idosos. Outras boas ideias são: serviços de cuidadoria de crianças, organização de conscientização sobre cuidados preventivos à saúde, auxílio em atividades diárias para pessoas com deficiência, organização de grupos para solução de querelas comunitárias, e etc.

Os conselhos podem idealizar outros vetores e empregos, como fornecimento de atividades artísticas, criação de teatros populares, organização de bibliotecas públicas, clubes populares de leitura, oficina de carpintaria e marcenaria públicas, barbearias públicas, mutirão de reparos em casas de pessoas de baixa renda, e etc. Algumas serão boas ideias, outras não. O importante é estimular a imaginação e estabelecer uma comunicação participativa entre os trabalhadores e trabalhadoras, as pessoas que moram na comunidade e o governo local.

No final das contas, como o PGE deseja “aceitar as pessoas como elas são”, os próprios trabalhadores ingressarão no programa com um conjunto de habilidades já existentes e com algumas pretensões de alocação no mercado privado. Caberá ao programa alocar as pessoas em serviços que se relacionem com habilidades pretéritas de cada um. Por exemplo, pedreiros e serventes de obras trazem *expertises* que podem ser utilizadas na construção e reparo de projetos diversos; pessoas com habilidades artísticas podem ser alocados para projetos nessa área.

O PEEUI ou o PGE devem contar com um período de treinamento individualizado para cada tipo de projeto além de palestras e cursos de aperfeiçoamento contínuo. Também podem ser fornecidas aulas gratuitas de cidadania, história, direito, economia, formação política, literatura e outros temas, ministrados por professores cadastrados no programa. As habilidades aprendidas e os cursos feitos ampliam os horizontes dos trabalhadores e trabalhadoras do programa e facilitam sua inserção no mercado privado em empregos melhores.

A única contraindicação seria o fornecimento de mão de obra para firmas privadas ou para o alcance de finalidades exclusivamente privadas. O PGE se conecta com uma economia do bem comum, e, como tal, deve ter seus projetos direcionados para o benefício coletivo. Dado o nível de avanço do neoliberalismo no Brasil e no mundo, todo cuidado é pouco para evitar a captura patrimonialista do projeto para a realização de interesses das elites burguesas, religiosas e políticas.

4. O DIREITO CONTRA O DIREITO AO TRABALHO: CAMISAS DE FORÇA JURÍDICAS

No capítulo 2 foram vistos três possíveis obstáculos *econômicos* à implementação de um PEEUI no Brasil: orçamento, inflação e restrição externa. Foi visto que a pergunta “onde encontrar dinheiro?” está mal formulada porque esconde o fato de que Estados soberanamente monetários e sem dívidas externas relevantes – como o Brasil – não encontram limitações financeiras para arcar com seus compromissos em moeda nacional. Por esse motivo, também podem utilizar a força de suas políticas fiscal e monetária para atender às necessidades sociais da população. Foi visto também que a inflação pode ser um problema real, mas contornável através da identificação correta das pressões inflacionárias e o manejo de uma combinação de

ferramentas adequadas. Por fim, a restrição externa também pode ser um obstáculo real de longo prazo, mas o Brasil se encontra em posição razoavelmente favorável para contorná-la com as políticas corretas.

É possível dividir os obstáculos aos Programas de Garantia de Emprego em dois grupos: a) obstáculos materiais (econômicos); b) obstáculos jurídicos autoimpostos. Os primeiros foram vistos no capítulo 2 e representam *dificuldades econômicas materiais* que se ligam ao funcionamento regular da própria estrutura econômica capitalista. Os obstáculos jurídicos, ao contrário, são amarras autoimpostas determinadas politicamente. Ao contrário dos obstáculos econômicos, as restrições legislativas podem ser removidas por uma simples canetada do Congresso Nacional. Já existia economia, inflação e restrição externa muito antes que existisse a Lei de Responsabilidade Fiscal ou a Regra de Ouro. Da mesma forma como foram criadas por lei, por estas amarras autoimpostas podem ser removidas do dia para a noite e a economia continuará funcionando sem elas.

Antes de se debruçar sobre as amarras jurídicas brasileiras, é importante refletir sobre a falta de efetividade do direito fundamental que norteia esta pesquisa: o direito ao trabalho.

4.1 O nada curioso caso do direito ao trabalho: o direito invisível ao trabalho e a forma mercadoria

O direito *ao* trabalho não se confunde com o Direito *do* Trabalho. Enquanto o Direito *do* Trabalho é um ramo do Direito que se debruça sobre as relações de trabalho *já existentes* e prevê alguns direitos trabalhistas para aqueles que *já fazem parte desta relação*, o direito *ao* trabalho diz respeito ao *acesso a* alguma forma de trabalho remunerado. Logo, enquanto o Direito *do* Trabalho pressupõe a *existência pretérita* de uma relação laboral, o direito *ao* trabalho, ao menos em sua arquitetura semântica, deveria garantir não apenas o acesso, mas o *direito de permanência* a alguma forma de trabalho remunerado.

O direito *ao* trabalho está previsto em uma série de diplomas legislativos nacionais e internacionais. O artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe de forma clara: “*Toda a pessoa tem direito ao trabalho*”. No campo do sistema regional de direitos humanos, o Protocolo de San Salvador (incorporado ao direito brasileiro pelo Decreto 3.321\99) prevê em seu artigo 6º: “*Direito ao Trabalho. 1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, o que inclui a oportunidade de obter os meios para levar uma vida digna e*

decorosa através do desempenho de atividade lícita, livremente escolhida ou aceita. 2. Os Estados-Partes comprometem-se a adotar medidas que garantam plena efetividade do direito ao trabalho, especialmente as referentes à consecução do pleno emprego, à orientação vocacional e ao desenvolvimento de projetos de treinamento técnico-profissional, particularmente os destinados aos deficientes. Os Estados-Partes comprometem-se também a executar e a fortalecer programas que coadjuvem o adequado atendimento da família, a fim de que a mulher tenha real possibilidade de exercer o direito ao trabalho.”.

Ainda no campo internacional, o anexo da Declaração da Filadélfia, documento de constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), afirma como seu primeiro princípio fundamental que “o trabalho não é uma mercadoria”. No seu ponto III, a mesma Declaração afirma que “A Conferência proclama solenemente que a Organização Internacional do Trabalho tem a obrigação de auxiliar as Nações do Mundo na execução de programas que visem: a) proporcionar emprego integral para todos e elevar os níveis de vida; b) dar a cada trabalhador uma ocupação na qual ele tenha a satisfação de utilizar, plenamente, sua habilidade e seus conhecimentos e de contribuir para o bem geral”.

No campo do Direito nacional, o artigo 1º, IV, abre a Constituição de 1988 consagrando o valor social do trabalho como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro. O artigo 6º prevê o trabalho como direito fundamental social e o artigo 170, VIII consagra como princípio da ordem econômica a busca pelo pleno emprego. O artigo 3º prevê como objetivos fundamentais da República a erradicação da pobreza (inciso III), a garantia do desenvolvimento nacional (inciso II) e a promoção do bem de todos (inciso IV).

Mesmo com todo esse arcabouço jurídico-normativo, não há notícia de ninguém que tenha ousado ingressar com uma ação no Poder Judiciário reivindicando seu direito ao trabalho contra o Estado brasileiro. Ainda que o fizesse, poucos juízes garantiriam a pretensão do “tresloucado” que ousasse fazer algo assim. Afinal, esta sequer é uma hipótese debatida no mundo jurídico.

Outros direitos sociais como a moradia, o lazer, a alimentação, o transporte, a segurança, a saúde e a educação, contam com políticas públicas específicas destinadas a concretizá-los, ainda que, como é esperado em países de capitalismo dependente, o grau de efetivação destes direitos seja precário. Existem políticas públicas de moradia (Minha Casa, Minha Vida), de lazer (construção de praças e parques públicos), de transporte (linhas de ônibus, trem e metrô), de alimentação (bandejeões e restaurantes populares), de saúde (o SUS), educação (sistema de educação pública) e de segurança pública (Sistema Nacional de

Segurança Pública). Mas não há nenhuma política pública especificamente voltada à garantia do direito *ao* trabalho, que segue como mera peça decorativa de todos esses diplomas jurídicos do mais alto grau de hierarquia normativa. Aqueles que não conseguem alocação no mercado de trabalho não podem invocar nenhum desses artigos como causa de pedir para mover uma ação contra o Estado tendo como objeto a criação de uma vaga de trabalho. O direito *ao* trabalho permanece invisível não apenas para os operadores do Direito, mas também para os governantes, jornalistas, economistas e para a sociedade em geral.

O curioso é que, se fosse garantido, o direito *ao* trabalho poderia funcionar como *vetor* para a efetivação de vários outros direitos sociais, como o direito à habitação, ao lazer, à alimentação, à saúde física e mental, à educação, ao transporte etc. Mesmo assim, o desemprego é naturalizado a tal ponto que ninguém cogita que o trabalho possa ser um direito econômico exigível.

Ora, que tipo de direito é esse que não tem força normativa alguma? Por qual razão o direito *ao* trabalho não é sequer mencionado em discussões jurídicas ou econômicas? Qual a razão do esvaziamento absoluto da força coercitiva do direito *ao* trabalho? Poderíamos recorrer à teoria das normas programáticas, mas ficaríamos apenas na superfície do problema com uma resposta dogmática e pouco explicativa. Teríamos que nos perguntar ainda a razão pela qual as demais normas programáticas possuem políticas públicas concretas especificamente destinadas à sua concretização e o direito ao trabalho não. Ademais, o artigo 6º da Constituição, na parte que se refere ao direito ao trabalho, não se encaixa muito bem em um “programa constitucional”.

Talvez a melhor resposta advenha das interações entre a Psicanálise, a Economia Política e o Direito. Começemos com a relação entre a Psicanálise o Direito. Os direitos em espécie surgem de processos de *legalização dos desejos* que cristalizam pretensões jurídicas a partir da *falta* de um objeto tido como relevante e merecedor da tutela estatal. A relação lacaniana entre o *desejo* e a *falta* se transporta para o Direito e para a política: a luta por novos direitos reflete a evolução histórica da sociedade e o *desejo* de que algumas carências sociais e individuais possam (e podem!) ser supridas se passarem por uma roupagem jurídica onde o Estado aparece como sujeito garantidor. A própria noção de “civilidade” moderna se constituiu pela relação dialética entre a pulsão por desenvolvimento e o Estado como “supridor” das faltas e das lacunas deixadas pela economia de mercado capitalista no que tange à garantia de uma cesta mínima, historicamente desenvolvida, de bens coletivos tidos como básicos para a dignidade humana (saúde, educação, previdência, apoio na velhice etc.).

Estes ideais éticos de civilidade acabaram cristalizados em normas jurídicas que preveem um certo “tipo ideal” de sociedade: a sociedade deve ser justa, igualitária, equitativa, todos devem ter direito a uma fonte de renda e por aí vai. Ao lado desse tipo ideal de sociedade, surgem uma infinidade de direitos que cristalizam pretensões sociais eticamente desejáveis e historicamente construídas. Como afirma Dozinas, “*os direitos legalizam o desejo*”, eles “*organizam uma economia de quereres e temores e conferem reconhecimento público aos desejos do sujeito*”²⁷².

Entretanto, a colonização jurídica da vida – a pretensa onipresença do direito na regulação social da vida – atrai um paradoxo no qual a busca eterna pela consagração de novos direitos e a concretização dos já existentes caminha passo a passo com suas maiores violações e consolidam uma “espiral sem-fim” de mais direitos impossível de ser preenchida:

Cada sucesso na luta do sujeito por novos direitos conduz a reivindicações novas e adicionais em uma espiral de desejo que jamais consegue ser satisfeita. Os direitos podem corresponder a necessidades reais ou imaginárias e podem, em um estilo hegeliano, estender reconhecimento às pessoas. Porém, para a psicanálise, sua principal tarefa é manter o sujeito jurídico na posição de desejar. (...) Conforme os sujeitos, seguindo seus desejos, lutam cada vez mais por direitos efetivos, o poder político fica sob intensa pressão para reconhecê-los e codificá-los, e sua proteção tornou-se a marca da civilidade de uma sociedade. Contudo, o sucesso sempre será limitado. (...) Nenhum direito pode conquistar para mim o pleno reconhecimento e o amor do Outro, e nenhuma Declaração de Direitos consegue encerrar a luta por uma sociedade justa. (...) Conforme ***a lei coloniza a vida, e a espiral sem-fim de mais direitos, posses e aquisições preenche o imaginário do sujeito, o Outro da lei domina seu simbólico e o reconhecimento da outra pessoa torna-se secundário***. O triunfo ideológico dos direitos humanos é paradoxalmente coerente com a observação empírica de que nossa época tem testemunhado suas maiores violações. (...) Para a psicanálise, essa lacuna cria o paradoxo dos direitos, os quais são, ao mesmo tempo, visionários e reféns do passado, ***a junção entre o domínio imaginário futuro e o peso conservador da instituição***. Ao assinalarem o ponto em que o imaginário quixotesco desafia o simbólico, os direitos humanos representam a projeção do ‘ainda não’ no ‘sempre lá’, uma promessa necessária, porém impossível²⁷³ (grifo nosso).

Dozinas, com inteiro acerto, destaca o paradoxo dos direitos como “*a junção entre o domínio imaginário futuro*” – a pretensão de que o Direito possa comandar a efetivação de pretensões sociais – e “*o peso conservador da instituição*”, ou seja, que o Direito é superestrutura garantidora da estrutura que, no final das contas, impede a concretização das próprias pretensões. Ele também aponta que a colonização da vida pelo Direito cria uma “economia de desejos” na qual as carências sociais, ou seja, as *faltas éticas* da sociedade, passam ser cristalizadas em códigos ou jurisprudência. Nesse momento, *a economia dos*

²⁷² DOZINAS, COSTAS. *O Fim dos Direitos Humanos*. Ed. Unisinos. São Leopoldo, Rio Grande do Sul. 2009, p. 317.

²⁷³ Idem, pp. 322-323.

desejos transporta para a norma jurídica a responsabilidade de garantir o suprimento do objeto desejado. Quando se coloca na Constituição o direito à saúde, a normatividade constitucional não somente garante o reconhecimento público desta pretensão como norteia a ação do Estado para esta finalidade, ainda que com todas as limitações práticas, políticas e econômicas da vida real.

Mas o trabalho não é um direito como outro qualquer. O direito ao trabalho escapa quase totalmente das reivindicações sociais e se situa no plano das palavras vazias, dos direitos invisíveis, quase que no campo da fantasia. Ele está lá, previsto na Constituição e em declarações de direitos humanos, mas é como se não existisse. Vemos por aí passeatas de luta pelo direito ao aborto e dos direitos das pessoas LGBTQIA+, movimentos de luta por moradia e por acesso à terra, movimentos dos direitos da população negra, movimentos pelo direito à saúde e à educação. Vemos até movimentos pela descriminalização da maconha. Mas não existem – e se existem, me avisem! – movimentos sociais dedicados à concretização do direito ao trabalho e à erradicação do desemprego. O direito ao trabalho é, até o momento, o mais *invisível* de todos os direitos, é como se não houvesse reconhecimento público da falta cristalizada em direito, como se o direito ao trabalho escapasse da própria noção de “falta”. Ao menos na arena política, a ausência de trabalho não é significada como falta e, por conseguinte, a inexistência de um objeto faltante leva à inexistência do próprio desejo e da própria pretensão (da reivindicação prática, da luta pelo direito ao trabalho). Por que isso acontece? É aqui que entra a centralidade da economia política (até mesmo porque a subjetividade não se constitui fora da estrutura econômica).

O trabalho não é *percebido* como uma *falta* que possa ser juridicamente exigível porque tanto sua presença (o emprego) quanto sua *falta* (o desemprego) têm um papel central na estrutura econômica da sociedade. Daí decorrem *processos de naturalização de uma questão social* que precisam ser explicados.

Os economistas liberais podem até lamentar o desemprego, mas ao mesmo tempo acreditam que “as coisas são assim mesmo” e que não é possível eliminá-lo. O desemprego é uma falta que escapa à própria arquitetura psíquica do desejo porque é um desejo tido como *naturalmente* (atenção ao “naturalmente”!) impossível, quase como uma utopia, quase como pretender a revogação da lei da gravidade. A crença na autoregulação do mercado, nessa entidade mítica que aloca perfeitamente os recursos da sociedade, têm neutralizado todas as alternativas capazes de mostrar o contrário. O desemprego é uma falta lamentada, mas *naturalizada*, contra a qual o direito invisível ao trabalho nada pode fazer a não ser nutrir a

imaginação desses fantasiosos e infantis utopistas.

Repare: existe então um processo de *naturalização* de uma relação tipicamente social (o desemprego). Os processos de naturalização de relações sociais são, é claro, epistemologicamente ilegítimos, pois as leis de regência do ser natural não podem ser aplicadas mecanicamente ao ser social. Entretanto, tem sido comum aos defensores do liberalismo a naturalização de processos sociais para evidenciar a *inevitabilidade* e a *necessidade* das atuais formas de sociabilidade. Essa transposição de leis da natureza para explicação de fenômenos exclusivamente sociais não é nenhuma novidade (basta ver a enxurrada de alusões a uma suposta “natureza humana” para explicar fenômenos sociais, como em Locke, Smith, Hobbes e Rousseau). Especificamente em relação ao desemprego, um bom exemplo pode ser extraído da própria discussão em torno do PL 5491\19, que pretende instituir um Fundo Nacional de Garantia de Emprego no Brasil. O Deputado Kim Kataguiri, autodeclarado arauto do liberalismo, ironizou a proposta da seguinte forma:

“Sr. Presidente, eu gostaria de comentar aqui uma proposição apresentada nesta Casa pelo Deputado Glauber Braga, para garantir o pleno emprego no País. Basicamente, o Deputado protocolou uma lei para garantir que todo brasileiro tenha emprego - isso com base no gasto público. Inspirado nessa ideia do Deputado Glauber Braga, eu gostaria de propor dois projetos de lei: um projeto de lei para que em Brasília a temperatura não passe de 25°, porque não me agrada muito quando faz muito calor, e outro projeto de lei para revogar a Lei da Gravidade”²⁷⁴.

É como se o desemprego fosse tão *natural* como a lei da gravidade. Como se o desemprego não fosse um fenômeno exclusivamente *social* e que, portanto, não pudesse ser socialmente solucionado. Na visão dos nossos resignados liberais, a relação de *necessidade causal* se aplicaria igualmente para a gravidade, para as oscilações térmicas e para o desemprego!

Portanto, na mente dos nossos liberais, o direito ao trabalho, que representa a *negação* do desemprego, representa também a negação do inevitável, do naturalmente necessário. E, por negar o inevitável, ingressa no mundo do impossível e, então, torna-se invisível. O direito ao trabalho se equipararia, como fica claro na visão do nobre deputado, ao direito de ter temperaturas agradáveis ou ao direito de flutuar; e como tal, pretender a concretização do direito ao trabalho soaria tão absurdo quanto a garantia dos outros dois.

²⁷⁴ BRASIL (2024). SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=330.2019&nuQuarto=202805&nuOrador=4&nuInsercao=4&dtHorarioQuarto=16:28&sgFaseSessao=&Data=17/10/2019>. Acesso em: 10.04.2024.

O cerne da questão, portanto, está na naturalização do desemprego. Precisamos então nos deter sobre esse ponto. Não se trata apenas de um processo de “alienação ideológica” no sentido de inversão ou distorção de uma realidade para a qual a remoção do “véu ideológico” permitiria encarar a verdadeira face do “ser”. Trata-se de algo muito mais profundo, e para isso precisamos retornar àquilo que já foi visto no primeiro capítulo: o que Marx chamou de *fetichismo da mercadoria*. São as relações entre a forma-mercadoria, o trabalho, a estrutura econômica e a constituição da subjetividade que revelam a aparente naturalização do desemprego como chaga ineliminável e o direito ao trabalho como utopia insana.

Começemos com a mercadoria. A mercadoria não é uma coisa e não se confunde com o valor de uso do seu produto. A mercadoria é uma *forma social* que emerge da troca e que se expressa pelo *valor*. O valor, portanto, é um atributo da mercadoria que lhe confere a possibilidade de ser trocada por outras no mercado em dadas proporções *não aleatórias*. O celular no meu bolso não é uma mercadoria; só se torna na vitrine. O valor da mercadoria, por sua vez, é socialmente determinado pelo *trabalho* (no caso, trabalho abstrato, mas essa é outra história).

O capitalismo se constitui como modo de produção no qual a produção teleológica de mercadorias para geração de mais-valor acaba se generalizando por toda a sociedade ao mesmo tempo em que os três principais fatores de produção (terra, dinheiro e trabalho) assumem, eles próprios, a forma de *mercadorias*. A estrutura econômica da sociedade, sua ossatura fundamental, é determinada pelo *modo de produção*, um conceito que se relaciona com a organização social do *trabalho* e com a forma histórica específica com a qual o trabalho (e seu produto!) se apresenta. Na sociedade capitalista, a forma mercantil reveste não apenas o *produto do trabalho*, mas a *própria força de trabalho* em si. A Declaração da Filadélfia da OIT pode à vontade dizer que o trabalho não é mercadoria, mas as palavras não podem substituir a forma-mercadoria como núcleo estruturante das relações sociais fundamentais da sociedade capitalista.

A forma-mercadoria é uma abstração, mas uma abstração objetiva, que tem existência real. O capital não é uma “coisa”, mas uma relação social historicamente constituída que estrutura toda a sociabilidade capitalista *a partir da extração de mais-valor tendo como veículo a forma-mercadoria*. Na medida em que essa relação social é não apenas *mediada* pela forma-mercadoria (a força de trabalho é mercantilizada e remunerada com o equivalente universal de todas as mercadorias: o dinheiro; a terra precisa ser *comprada*, assim como as máquinas e matérias-primas), mas também *teleologicamente orientada* para a produção de

outras mercadorias (o produto do trabalho) com vistas à extração de mais-valor, a própria forma-mercadoria se *generaliza* para estruturar toda a sociedade a partir dos impulsos do capital, cuja singularidade histórica acaba *aparecendo* como *universalidade*. A partir de então, a forma-mercadoria se torna *força generalizante* e preenche, *com pretensão de totalidade*, a quase-totalidade dos poros das relações sociais. É nesse sentido que se pode falar, sem receios, em um verdadeiro *totalitarismo da mercadoria*, não no sentido de que “tudo seja mercadoria”, mas no sentido de que as relações sociais se *estruturam* a partir dessa forma e, portanto, a existência social é impossível de ser vivenciada sem atravessamentos diários e cotidianos da forma-mercadoria. Como é próprio ao conceito de *estrutura*, sua força cogente é tão grande que não é possível existir socialmente sem fazer parte dessa engrenagem. A estrutura econômica mercantil ordena toda a complexa teia de relações sociais das quais os indivíduos *não podem deixar de integrar* exceto se desejarem formar uma colônia no meio do mato.

A tese central do fetichismo da mercadoria não trata apenas da revelação de que relações sociais entre pessoas “se escondem atrás” de relações que parecem ser entre coisas, mas que economias mercantis produzem *inevitavelmente* processos de *reificação* de relações pessoais e que *esta reificação exerce um papel central na acomodação consensual dos indivíduos em sua existência social*. A característica distintiva das sociedades mercantis é a existência de produtores autônomos e isolados de mercadorias para comercialização. O produtor, individualmente, pode escolher o que produzir, qual escala e qual preço fixado, mas terá que se deparar com limitações impostas pelo *mercado*. Se o produtor está restrito pelas condições de mercado, então o processo de *circulação* condiciona o processo de *produção* de modo que a produção e a troca se apresentam vinculados e condicionados mutuamente. Uma das principais contribuições do livro II d’O Capital é exatamente essa: a defesa de que “o processo inteiro se apresenta como unidade do processo de produção e do processo de circulação”²⁷⁵. O mercado unifica todos os produtores individualmente considerados e seus consumidores, todos mediados pela forma mercantil através de uma *unidade contraditória*. Mas essa unidade só é possível se a atividade produtiva aparecer através de coisas, ou seja, se passar por um processo de *reificação* no qual o consumidor importa para o vendedor não por suas características pessoais, mas enquanto portador de dinheiro; vice-versa, o vendedor importa ao comprador como titular de uma coisa, o capitalista aparece para o trabalhador como portador de uma coisa (dinheiro) enquanto o trabalhador, de outro lado, aparece como

²⁷⁵ MARX, KARL. *O Capital: Crítica da Economia Política, Livro II: o processo de circulação do capital*. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2014, p. 179.

titular de outra coisa: sua força de trabalho. Como afirmou Rubin, “o papel da troca como elemento indispensável do processo de reprodução significa que a atividade produtiva de um membro da sociedade só pode influenciar a atividade produtiva de outro membro através de coisas”²⁷⁶. Como consequência, as coisas não apenas ocultam as relações de produção entre pessoas, como também organizam a sociedade e a forma de existência social.

Os processos reificatórios são fundamentais para compreendermos a razão pela qual questões tipicamente sociais são naturalizadas. *A reificação decorrente do fetichismo da mercadoria destaca a aparência externa material dos fenômenos e esconde seus nexos internos intrinsecamente sociais e históricos*. Os atributos sociais das coisas aparecem na atual sociedade capitalista como atributos *inatos*, inerentes às próprias coisas. A verdadeira causa do fetichismo da mercadoria é que “o caráter social que (as mercadorias) apresentam no processo de produção capitalista, caráter determinado por uma época histórica dada, converte-se assim num caráter material inato a elas, inerente a elas **por natureza** e para toda eternidade”²⁷⁷.

Embora as formas sociais não reflitam as propriedades das coisas-em-si, mas as propriedades do *ambiente social* em que essas coisas aparecem, os processos de reificação removem a historicidade das categorias em análise e as envernizam com o ar superior e inevitável da natureza e da necessidade. Um objeto tipicamente social, e que, portanto, deveria atrair a carga da historicidade e da possibilidade de mudança pela via dos sujeitos históricos, aparece como imutável e eterno. Extrai-se daqui a relação entre a reificação promovida pela forma-mercadoria e a naturalização de relações tipicamente sociais.

A que se deve esse “ímpeto naturalizante”? Quando mais jovem, Marx recorreu à força do hábito e do cotidiano. A sedimentação histórica dos atos cotidianos, de fato, exerce uma poderosa força normativa e formata o plano do simbólico enquanto constituinte do sujeito. As pessoas crescem vendo seus pais e suas mães retornarem do trabalho todo santo dia com uma sacola de pão debaixo do braço. Esse pão tinha um preço e esse preço foi pago com dinheiro obtido pelo salário. O salário, por sua vez, é obtido como recompensa pelo suor do trabalho. Esse circuito internaliza no sujeito não apenas o dinheiro como equivalente universal, mas como signo de poder, como verdadeira deidade. Ao longo da vida, os atos fundamentais da vida das pessoas adquirem a forma-mercadoria ou são por ela orientadas; a repetição cotidiana não apenas da prática individual, mas da observação da sociedade,

²⁷⁶ RUBIN, ISAIAK ILICH. *Teoria Marxista do Valor*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980, p. 24.

²⁷⁷ Ibid., pp. 41-42.

cristaliza certos modos de existência social que constituem o sujeito enquanto tal. Ele passa a acreditar que as coisas são assim mesmo e que não há alternativas. O trabalho, por sua vez, é encarado como “coisa” trocada pelo que realmente importa: o dinheiro, equivalente universal. Essa coisa chamada força de trabalho é *trocada* por salário também em um mercado: o mercado de trabalho. A própria empiria demonstra que o mercado não consegue alocar todas as pessoas da sociedade em posições de emprego, fato que internaliza a escassez de trabalho e engendra processos psíquicos de “educação e luta para conseguir um bom emprego”.

A força da história, é claro, cristaliza comportamentos e molda a subjetividade individual a partir do ambiente social no qual o sujeito desenvolve sua biografia. Mas a força da tradição e do cotidiano não são as únicas explicações de Marx para a aura naturalizante que envolve os processos sociais mediados pela forma-mercadoria. Na verdade, sua principal contribuição consiste na revelação de que as sociedades não são um amontoado aleatório de pessoas e comportamentos, mas organizações que se *estruturam* a partir de uma base econômica moldada pela forma com que se organiza o trabalho social (ou seja, a partir do modo de produção). Em outras palavras, “*a materialização das relações de produção não surge de ‘hábitos’, mas da estrutura interna da economia mercantil. O fetichismo não é apenas um fenômeno da consciência social, mas da **existência social***”²⁷⁸. O peso do hábito, na verdade, é consequência do peso da *necessidade* de se viver de acordo com os mecanismos obrigatórios dessa estrutura historicamente determinada. Não é dado a nenhum indivíduo sobreviver na sociedade capitalista sem a mediação da forma-mercadoria. A alimentação, o vestuário, o lazer, a moradia e todos os demais atributos necessários à *existência* social são mediados pela forma-mercadoria. E se a estrutura econômica da sociedade é dada pela forma com que se organiza socialmente a produção (e, portanto, o trabalho), então ***o trabalho é a estrutura da própria estrutura geral da sociedade, é seu núcleo mais fundamental e indecomponível.***

A remoção completa da forma-mercadoria do trabalho significaria, em última instância, a desnaturação definitiva do próprio capitalismo. O capital, enquanto relação social constitutiva da sociedade capitalista, não pode existir sem a generalização hegemônica do trabalho-mercadoria. Se, como foi visto no primeiro capítulo, o direito ao trabalho representa a face dialeticamente negativa do trabalho-mercadoria, então a resposta pela qual o direito ao trabalho, ao contrário de outros direitos sociais, permaneceu invisível por todo esse tempo deve ser extraída da centralidade do trabalho para a estruturação da sociedade. A habitação, a

²⁷⁸ Ibidem, p. 73.

educação e a saúde não estruturam economicamente a sociedade; o trabalho, sim. A habitação e a saúde podem se tornar direitos efetivos, mas a efetivação do direito ao trabalho alcança a própria estrutura capitalista no que ela tem de mais fundamental, a exploração lucrativa do trabalho humano. A naturalização dos fundamentos da sociedade mercantil traz como consequência, portanto, a naturalização da forma-mercantil do trabalho e seu outro lado da moeda, o desemprego como chaga ineliminável. É por isso que os circuitos de ideias liberais veiculam que, tal como a gravidade, o desemprego é uma chaga naturalmente inevitável da sociedade. O trabalho-mercadoria aparece *reificado* como coisa abstraída de sua peculiaridade histórica e, portanto, como universal ao invés do particular que é.

Retornando à categoria psicanalítica da “falta”, a falta de trabalho não pode ser vista socialmente como uma *falta juridicamente exigível* (ou seja, como direito) porque ela não é contraposta pela *necessidade* de supri-la. Na verdade, as coisas acontecem exatamente ao contrário: sua falta é decorrência necessária das próprias leis de funcionamento da estrutura mercantil-capitalista porque a escassez é característica constitutiva da própria forma-mercadoria. E como tal, erige-se dessa estrutura toda uma teia superestrutural ideológico-simbólica que naturaliza o desemprego. Tudo isso, é claro, possui alta funcionalidade para a burguesia exercer seu domínio de classe, já que o desemprego exerce não apenas papel importante na variação negativa do preço da força de trabalho, mas atua também como disciplinador político da acumulação capitalista.

É verdade que o direito ao trabalho chacoalha as relações de classe, altera a correlação de forças a favor da classe trabalhadora e remove grande parte do aspecto político-disciplinar do desemprego. *Mas como toda unidade dialética, o direito ao trabalho só pode existir se conviver com seu oposto, com o trabalho-mercadoria*, pois o dia que o direito ao trabalho não se fizer mais necessário é porque a forma-mercadoria do trabalho foi abolida. O Programa Estado-Empregador de Última Instância representa a institucionalização dessa unidade: a forma-mercantil continua protagonista na mediação das relações de trabalho, mas é suplementada pelo direito ao trabalho como garantia social. O desemprego passa a ser percebido como *falta* na medida em que se remove seu véu naturalizante. A efetivação do direito ao trabalho por meio de um Programa Estado-Empregador de Última Instância, ao contrário do que possa parecer à primeira vista, não extingue imediatamente a forma-mercantil do trabalho, mas prova que o desemprego, enquanto categoria *social*, não é uma praga natural inevitável, mas uma chaga social que pode ser eliminada por um Estado que, com o poderio de sua política fiscal, decidir tomar em suas mãos as rédeas história em

benefício do bem comum.

4.2 As regras fiscais brasileiras como camisas de força²⁷⁹ jurídicas: o direito contra o direito ao trabalho

As regras fiscais brasileiras integram o processo de institucionalização do tripé macroeconômico e se relacionam com seu pior “pé”: as metas de superávits fiscais e o diagnóstico de que existiria uma relação causal entre expansionismo fiscal e inflação. Nesta relação, as metas de inflação gozam de *locus* privilegiado e a estabilidade econômica aparece como objetivo-mor em substituição ao paradigma desenvolvimentista característico do pós-guerra.

Atualmente, o Brasil possui três regras fiscais que constituem o eixo normativo ao redor do qual orbita a política fiscal nacional: 1) A Regra de Ouro; 2) A meta de resultado primário da União; 3) O “Regime Fiscal Sustentável” (Lei Complementar 200\2003), que substituiu o antigo Teto de Gastos (EC 95\2016).

A regra de ouro está prevista no artigo 167, III da Constituição e prevê que as operações de crédito não podem exceder às despesas de capital (entendidas em sentido amplo, incluindo investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública). Segundo Caio Vilella e Camila Vaz, o objetivo principal da regra de ouro é “*impedir o uso de dívida pública para a realização de despesas correntes, com exceção dos casos autorizados pelo Poder Legislativo*”²⁸⁰. Manoel Pires destaca que a justificativa mais utilizada para essa regra é que o aumento do estoque de capital público “*beneficia várias gerações e não apenas a geração presente sobre a qual recai o ônus de financiar aquele investimento realizado. Dessa forma, é desejável que os custos do financiamento desse investimento sejam absorvidos pelas várias gerações beneficiadas*”²⁸¹.

A Regra de Ouro, portanto, exige que as operações de dívida em cada ano estejam limitadas às despesas de capital e impede a utilização da dívida para expansão de despesas

²⁷⁹ O termo “camisa de força jurídica” teve inspiração em André Lara Resende, em seu livro *Camisa de Força Ideológica*. Ver RESENDE, ANDRÉ LARA. *Camisa de Força Ideológica: a crise da macroeconomia*. São Paulo: Ed. Portfolio Penguin, 2022.

²⁸⁰ VILELLA, CAIO; VAZ, CAMILA. *Regras Fiscais no Brasil: Prática e Teoria*. IE-UFRJ DISCUSSION PAPER 039, Dezembro de 2021, p. 12.

²⁸¹ PIRES, MANOEL. *Uma análise da regra de ouro no Brasil*. Revista de Economia Política, vol. 39, nº 1 (154), pp. 39-50, janeiro-março/2019.

correntes. Vilella e Vaz concluíram que a Regra de Ouro decorre do princípio das finanças sadias e da falsa analogia entre o orçamento público e o orçamento doméstico, como se a dívida pública fosse um problema em si mesmo porque teria que ser paga algum dia²⁸². Já vimos a confusão que essa analogia causa. O princípio das finanças sadias parte da equivocada premissa de que os gastos públicos precisam ser *antecedidos* de receitas públicas e negam importância central ao fato de que Estados que emitem sua própria moeda não encontram restrições financeiras para saldar suas dívidas em moeda nacional. Como resultado, o paradigma econômico ortodoxo problematiza a dívida pública como objeto de preocupação *em si próprio* e acaba neutralizando o poder desenvolvimentista da política fiscal.

A Regra de Ouro possui uma série de incoerências, como a desconsideração de que despesas com investimentos se tornam, no futuro, despesas correntes. Basta pensar na construção de um hospital que precisará de gente para funcionar. Essa gente terá salário e esse salário comporá as despesas correntes. Além disso, Pires concluiu que a Regra de Ouro sequer é eficaz nos objetivos a que se propõe, pois “*não assegura, por conta própria, a sustentabilidade da dívida pública e que, ao mesmo tempo, o seu cumprimento deve exigir medidas de ajuste fiscal com elevado custo para a sociedade*”²⁸³.

Outra crítica importante é que a Regra de Ouro é uma norma *estática* que desconsidera as oscilações do ciclo econômico e tem sua temporalidade baseada apenas no lapso de *um exercício financeiro*. Em momentos de crise – como ocorreu em 2014 – sua observância exige medidas de ajuste fiscal muito duras para a população, e, como já é de se esperar, quem mais sofre são as pessoas pobres, periféricas e negras. Como consequência, a tendência pró-cíclica da Regra de Ouro atrapalha o manejo anticíclico da política fiscal como forma de reversão de crises e recessões. Trata-se, então, de uma camisa de força jurídica que impede a desejada *flexibilidade* da política fiscal.

A título de exemplo, a Alemanha abandonou sua Regra de Ouro e adotou um paradigma mais flexível para suas regras fiscais que, apesar de ainda colocar a dívida pública como problema em si mesmo – o que faz algum sentido para um país que abdicou de sua soberania monetária em favor do Euro – garantiu melhor condução da política fiscal ao longo dos ciclos econômicos. A nova regra alemã, adotada em 2011, impõe um limite ao endividamento público ao longo de um grande lapso de tempo ao invés de prever uma regra para cada ano. A temporalidade da nova regra é, assim, mais compatível com a flexibilidade

²⁸² VILELLA, CAIO; VAZ, CAMILA, Op. Cit.

²⁸³ PIRES, MANOEL, Op. Cit.

desejada para a condução da política econômica, permitindo endividamentos maiores em períodos de crise e redução do déficit em momentos de expansão²⁸⁴.

A segunda regra fiscal central do arcabouço normativo brasileiro é a Meta de Resultado Primário da União. O Artigo 4º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) prevê que “*integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas **metas anuais**, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes*”. A regra tem caráter pró-cíclico e fixa um resultado fiscal *anual* partindo do pressuposto de que superávits fiscais são sempre desejáveis e contribuem não apenas para a estabilidade econômica, mas também para a criação de um “ambiente de negócios” que estimula o crescimento econômico. Novamente, como fica claro, essa regra também é uma manifestação do paradigma ortodoxo das finanças sadias e dificulta o manejo da política fiscal a serviço do desenvolvimento econômico e do alcance dos objetivos fundamentais previstos na Constituição.

O artigo 9º da Lei de Responsabilidade fiscal (LRF) traz um mecanismo de controle obrigatório em relação às metas fiscais. Ela prevê que se, ao final de um bimestre, a realização das receitas não estiver compatível com as metas de resultado primário, os Poderes e o Ministério Público deverão, nos trinta dias seguintes, realizar limitação de empenho e movimentação financeira, de modo a atingir o resultado fiscal. Este é mais um exemplo do caráter pró-cíclico e rígido da LRF: nos momentos de crise em que as receitas tendem a diminuir e frustrar as estimativas, a atuação anticíclica recomendaria não a limitação de empenho e movimentações financeiras, mas, ao contrário, a expansão dos gastos públicos.

Na redação original da LRF, a meta fiscal deveria ser observada *ano a ano*, o que evidenciava novamente a *temporalidade de curto prazo* da regra fiscal. O “Regime Fiscal Sustentável” (LC 200/23) atualizou a LRF e trouxe maior flexibilidade, com metas de médio e longo prazo, especialmente no artigo 4º, §5º da LRF. O inciso I passou a prever que o Anexo de Metas Fiscais da União deve conter “*as metas anuais para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública*”. O inciso II previu um “marco fiscal de médio prazo” e o inciso III trata de um *princípio de estabilização da dívida pública no longo prazo* ao dispor que o Anexo de Metas Fiscais da União deve conter “*o efeito esperado e a compatibilidade, no período de 10 (dez) anos, do cumprimento das metas de resultado primário sobre a trajetória de convergência da*

²⁸⁴ PIRES, MANOEL, *ibid.*

dívida pública, evidenciando o nível de resultados fiscais consistentes com a estabilização da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) em relação ao Produto Interno Bruto (PIB)”.

De todo modo, as Metas de Resultado Primário da LRF são rígidas, tendencialmente favoráveis ao superávit fiscal e pró-cíclicas por conta do mecanismo coercitivo de contenção de gastos em caso de não realização de receitas. Em outras palavras, na fase decadente do ciclo econômico, quando a política fiscal expansionista deveria entrar em ação, a LRF determina, ao contrário, a limitação de empenho e movimentações financeiras. Como resultado, os gastos públicos se contraem e essa redução contribui ainda mais para o acentuamento da crise\recessão. De acordo com Bruno Moretti, Francisco Funcia e Carlos Octávio Ocké-Reis, essa característica da LRF prejudica também os entes subnacionais, pois *“a redução de receitas afeta os limites de pessoal (expressos como percentuais da receita corrente líquida, RCL) e, por conseguinte, a própria capacidade de estados e municípios prestarem serviços públicos”*²⁸⁵. A LRF enxerga o orçamento público como um orçamento doméstico que não pode correr o risco de se endividar “além de sua capacidade”. Trata-se de uma visão equivocada da natureza da dívida pública que acaba aprisionando o potencial energético da política fiscal.

A última regra da estrutura normativa fiscal brasileira é o “Regime Fiscal Sustentável”, mas preferimos chamá-lo de “Novo Teto de Gastos” porque, a despeito de substituir o antigo Teto de Gastos (EC 95\2016) e trazer alguns avanços em relação à pior de todas as regras já estabelecidas pela Constituição de 1988, ainda atua na lógica de fixar um Teto para os gastos públicos. Embora esse teto seja mais flexível que o anterior, ainda é muito baixo para atender às expectativas constitucionais de concretização de direitos fundamentais.

Em breve resumo, o Novo Teto de Gastos (NTG) estabelece um limite para o crescimento anual da despesa pública primária. Esse limite é o seguinte: a despesa pública primária só pode aumentar de um ano para outro na proporção do IPCA acumulado em 12 meses mais uma proporção da variação do aumento das receitas em relação ao ano anterior (70% se a meta de resultado primário for alcançada e 50% se ela não for alcançada, na forma dos artigos 4º e 5º da LC 200\23). Por exemplo, se as receitas de um ano para outro crescerem 2% acima da inflação e se a meta de resultado primário for alcançada, então as despesas poderão crescer 1.4% (70% de 2%) mais o IPCA. O NTG prevê, entretanto, um “pisso” e um

²⁸⁵ MORETTI, BRUNO; FUNCIA, FRANCISCO; OCKÉ-REIS, CARLOS OCTÁVIO. *O Teto de Gastos faz mal à saúde*. In: DWECK, ESTHER; ROSSI, PEDRO; OLIVEIRA, ANA LUIZA MATOS DE. *Economia pós-pandemia: dismantando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020, p. 174.

teto para a expansão *real* das despesas primárias: o piso de 0.6% e o teto de 2.5% de crescimento *real* ao ano (art. 5º, §1º da LC 200\23).

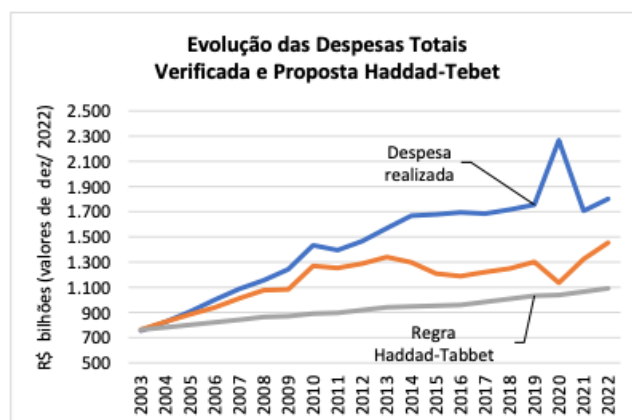
O Novo Teto de Gastos representa um avanço em relação ao Teto de Gastos anterior. Enquanto o Teto anterior trazia uma *regra de congelamento* e permitia somente a recomposição inflacionária anual, o NTG ao menos garante expansão real das despesas primárias. Só que essa expansão real está limitada ao intervalo entre 0.6% e 2.5%. O que ninguém parece perceber é que o piso de 0.6% é, na verdade, outro teto. Isso porque em períodos de crise as receitas despencam e a política fiscal é chamada a intervir anticiclicamente. Nesse caso, a expansão dos gastos primários estará limitada a 0.6% de crescimento real, um percentual praticamente insignificante para que o Estado possa reanimar a economia. Como afirmei em outra oportunidade, podemos dar como exemplo a condução da política econômica durante a crise de 2008, quando ainda não existia nenhuma regra de teto de gastos no Brasil:

Entre 2009 e 2010, durante a crise mundial, a arrecadação sofreu uma redução de 0.14%. Se o NAF estivesse em vigor, entraria em cena o "piso" de 0,6% de crescimento real da receita. Sabe aconteceu na realidade? O governo aumentou os gastos em robustos 16.29% (cálculos de David Deccache), uma diferença colossal em relação aos 0.6% que seriam permitidos pelo NAF. E assim tivemos crescimento de 7.5% em 2010, o que contribuiu para que passássemos pela crise com tranquilidade mantendo estável a dívida pública²⁸⁶.

Se analisarmos a evolução das despesas reais realizadas na prática, podemos ter melhor noção da razão pela qual a LC 200\23 pode ser chamada de “Novo Teto de Gastos”. A LC 200\23 determina a variação real das despesas primárias entre o intervalo de 0.6% e 2.5%. A média de aumento real das despesas primárias entre 2003 e 2010 foi de 5.2%, mais que o dobro do máximo permitido pelo NTG (2.5% a.a). O gráfico abaixo ilustra a colossal discrepância contrafactual entre as despesas observada historicamente e a projeção do que seria gasto se a evolução dos gastos acontecesse pelo máximo do NTG.

²⁸⁶ LIVIO, GUSTAVO. Op. Cit.

FIGURA 7



Fonte: Simulações de David Deccache²⁸⁷

Em exercício contrafactual, David Deccache estimou que se o Novo Teto de Gastos estivesse em vigor desde 2003, o gasto público perderia 8.8 trilhões de reais em vinte anos²⁸⁸. Isso é quase o valor do PIB de um ano. Somente no ano de 2022, teríamos R\$ 539 bilhões a menos para gastar se o NTG estivesse em vigência²⁸⁹. Vale lembrar que o valor do PEEUI estimado no capítulo 2 foi de R\$ 500 bilhões a.a para empregar 20 milhões de pessoas de uma só vez em um ano (relembrando que os métodos de implementação gradual são mais recomendáveis). Por essa ótica, fica claro que o “Regime Fiscal Sustentável” é, na verdade, um novo teto de gastos que impede o crescimento do gasto público como vetor do desenvolvimento econômico.

Outra crítica pertinente é que o NTG não escapa da equivocada premissa mercadológica de que a dívida pública é um mal em si mesmo e superávits fiscais são sempre benéficos. As metas de resultado fiscal são problemáticas em si mesmas porque geram constrangimentos políticos para sua fixação superavitária. Qualquer governo que fixe como meta um déficit fiscal será encarado com desconfiança e correrá o risco concreto de fuga de capitais. Superávits e déficits deverem ser encarados não como metas, mas como meios para se atingir objetivos socialmente desejáveis. Nenhum dos dois resultados é ruim ou bom *a priori*. Trabalhar com metas fiscais ao invés de metas sociais transforma o que deveria ser um meio em um fim. Ademais, tendo em vista que a política fiscal deveria ter flexibilidade para oscilar ao redor dos ciclos econômicos, déficits fiscais não podem ser projetados de antemão,

²⁸⁷ Disponível em: <https://horadopovo.com.br/com-novo-marco-gasto-so-podera-ser-metade-dos-governos-lula-1-e-2-alerta-economista/>. Acesso em: 14.04.2024.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Ibid.

eles simplesmente deveriam acontecer nos momentos em que a economia precisa de uma injeção de ânimos. Déficits são fundamentais em momentos de crise\estagnação, para as quais não temos bola de cristal para prever quando virão.

A conjugação destas três regras fiscais deixa claro que o paradigma ortodoxo das finanças sadias está cristalizado na legislação brasileira. A preocupação exagerada com a dívida pública e com o resultado fiscal tomados como fins-em-si levou ao *engessamento legislativo* da política fiscal. As regras fiscais brasileiras funcionam como camisas de força jurídicas que impedem a utilização do poder fiscal como indutor do desenvolvimento econômico e, como consequente, como instrumento de concretização dos objetivos fundamentais previstos na Constituição de 1988.

A conclusão não pode ser outra: as regras fiscais são camisas jurídicas autoimpostas que praticamente inviabilizariam a implementação de um PEEUI universal no Brasil. De forma contraditória, é o próprio Direito – entendido como ordenamento jurídico – que impede a concretização do direito ao trabalho. As hierarquias aparecem invertidas e o que deveria ser instrumento aparece como finalidade. Trata-se, por assim dizer, de um *modus operandi* “*antiteológico*” que subverte a relação entre os verdadeiros meios e os verdadeiros fins. A Constituição previu como meta a solução de diversas questões sociais da mais alta relevância, mas ela se encontra limitada pelas regras fiscais vigentes, que funcionam não como veículos para concretização constitucional, mas como prisões que a impedem.

As regras fiscais brasileiras precisam passar por um urgente processo de modernização. Ao contrário da *rigidez*, deveriam adotar o *princípio da flexibilidade* para que a política fiscal passe a oscilar ao redor do ciclo econômico, estimulando a economia em momentos de anemia e atuando de forma equilibrada em momentos de expansão. Afinal, como já foi exposto, déficits do setor público são superávits do setor privado. Além disso, as regras fiscais precisam passar a adotar o *princípio da instrumentalidade* da política econômica simplesmente porque ela não é um fim em si mesma, mas um instrumento para alcançar outras finalidades socialmente desejáveis previstas na própria Constituição. Na prática, entretanto, a força normativa dos objetivos e direitos fundamentais previstos na Constituição é refém de um punhado de regras fiscais que partem do paradigma das finanças sadias.

O paradigma ortodoxo trata a questão social como uma *externalidade econômica* porque concebe a economia como uma entidade pura, isolada dos objetivos sociais aos quais deveria se atrelar. O princípio da instrumentalidade, por outro lado, indica a conexão necessária da economia com os objetivos sociais constitucionalmente eleitos. Redefinir o

conceito de “responsabilidade fiscal” é uma prioridade daqueles que lutam pela mudança de paradigma econômico. Nenhuma política fiscal pode se dizer “responsável” se não olhar para indicadores sociais como taxa de desemprego, nível real de salários, valor do salário-mínimo, índices de pobreza, taxa de investimentos públicos, índices de saneamento básico etc. A questão social não é uma externalidade da política fiscal, mas seu próprio objetivo, e, como tal, meio e fim não podem se desconectar teoricamente porque a prática não permite tal desmembramento.

Um Programa de Garantia de Emprego de maior porte dificilmente poderia ser implementado com esse conjunto de regras fiscais. A expansão dos gastos públicos precisaria ser superior a 2.5% a.a em termos reais, e possivelmente exigiria déficits fiscais em seus primeiros anos – e já vimos que isso não é necessariamente ruim. De todo modo, o importante é ficar claro que as regras fiscais são camisas de força impostas *politicamente*. Assim como foram colocadas, podem ser removidas. A regra de ouro, por exemplo, teve sua obrigatoriedade suspensa durante a pandemia pelo artigo 4º da Emenda Constitucional 106\2020. O antigo Teto de Gastos teve várias exceções até o momento em que se tornou insustentável política e economicamente. Na verdade, quem quiser levar a sério as promessas constitucionais desenvolvimentistas precisará combater com toda força o paradigma das finanças sadias.

O paradigma econômico se move de acordo com as circunstâncias históricas, as lutas de classes e a força dos expoentes teóricos correspondentes. O que hoje é ortodoxia já foi um dia heterodoxia. O que hoje é impossível amanhã pode ser óbvio. A batalha pelo direito ao trabalho como vetor de efetividade de outros direitos humanos passa necessariamente pela derrubada do atual paradigma econômico e suas regras fiscais. Na realidade, o que se pretende é tão simples quanto revolucionário: uma inversão de prioridades, para que a Constituição, seus objetivos e direitos fundamentais, passem a orientar a política econômica. Como afirmei em outra oportunidade,

A política fiscal deve ser instrumento de concretização dos objetivos do artigo 3º, CF e dos direitos fundamentais. O ‘tamanho’ do Estado deve ser robusto o suficiente para englobar esse programa. Não é a Constituição que devem caber no orçamento, é o orçamento que deve ser suficiente para efetivá-la²⁹⁰.

A Constituição de 1988 previu uma série de direitos fundamentais e a política econômica deve se direcionar para atendê-los. Entretanto, como o capitalismo é um cobertor

²⁹⁰ LIVIO, GUSTAVO. Op. Cit.

curto que não permite cobrir todas as situações ótimas possíveis, às vezes é preciso trocar “A” por “B”. Isso significa que a batalha contra a pobreza como objetivo da política econômica exige redimensionamento dos pesos relativos atribuídos a outros objetivos. Em outras palavras, os dogmas neoliberais das metas de inflação e dos superávits fiscais precisam ser derrubados. Isso significa que o controle inflacionário deve ser eliminado? De jeito algum. Significa apenas que as metas de inflação devem ser ponderadas com outros objetivos que passam a ter maior valor axiológico, em especial dois deles: o pleno emprego e a eliminação da pobreza. Afinal, o controle da inflação não é um fundamento nem um objetivo fundamental da República previsto na Constituição. O pleno emprego é; a eliminação da pobreza é; a redução das desigualdades sociais também é. A atual política econômica simplesmente menospreza as diretrizes constitucionais fundamentais e prioriza indicadores macroeconômicos cuja conexão com as questões sociais mais relevantes é muito longínqua.

4.3 O Projeto de Lei 5491\2019 e a proposta brasileira de um Fundo Nacional de Garantia de Emprego

O Projeto de Lei 5491\2019²⁹¹, de autoria corajosa do Deputado Glauber Braga (PSOL-RJ), propõe a implementação de um o Fundo Nacional de Garantia do Emprego – FNGE para assegurar pleno emprego com estabilidade de preços.

Para tentar escapar da rigidez das regras fiscais brasileiras, o PL 5491\19 previu um Fundo Nacional que garantiria recursos para essa finalidade. O artigo 2º prevê que o FNGE seria financiado com um “auxílio financeiro” destinado aos Municípios e ao Distrito Federal. Esse auxílio financeiro está previsto no artigo 4º, parágrafo único: *“O valor anual a ser destinado ao Fundo Nacional de Garantia do Emprego e Renda será calculado multiplicando-se o número de desempregados e de trabalhadores do Fundo Nacional de Garantia do Emprego captados pelo índice de que trata o caput deste artigo pelo valor de vinte salários mínimos definido na Lei Orçamentária Anual”*. O índice a que se refere esse artigo é dado pela *“média do número de desocupados apurada pela PNAD-contínua trimestral dos últimos quatro trimestres acumulados e divulgados até junho do ano anterior à*

²⁹¹ BRASIL. Projeto de Lei 5491 de 2019. Institui o Fundo Nacional de Garantia do Emprego – FNGE, para assegurar o pleno emprego com estabilidade de preços e redução das desigualdades sociais e regionais, bem como o desenvolvimento econômico, social e ambiental. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1819559&filename=PL%205491/2019. Acesso em: 15.04.2023.

entrada em vigor do orçamento somada com o número corrente de trabalhadores do Fundo Nacional de Garantia do Emprego” (art. 4º, *caput*). O artigo 8º prevê que os recursos do FNGE serão distribuídos entre os municípios de acordo com critérios populacionais ponderados pela taxa de desocupação estimada para cada município.

O artigo 7º prevê o pagamento de ao menos um salário mínimo aos trabalhadores e trabalhadoras do fundo, com garantia de férias proporcionais, 13º salário, FGTS, vale-transporte, auxílio-alimentação, descanso semanal remunerado e contagem de tempo de contribuição previdenciária.

O artigo 5º pretende instituir o Comitê de Gestão Participativa do FNGE, a quem compete definir as áreas prioritárias de investimento nas quais serão aplicados os recursos do auxílio financeiro. O Comitê seria composto por 20 membros, com representação de todas as cinco regiões administrativas brasileiras, respeitando-se as paridades de gênero, étnico-raciais e regionais. Destes 20 membros, 15 seriam representantes de sindicatos e organizações de trabalhadores e 5 representantes dos municípios. Caberia ao próprio Comitê a elaboração do seu regimento interno.

Atento à dificuldade da restrição externa, a justificativa do projeto de lei prevê o seguinte: *“Sobre as possíveis preocupações em relação ao equilíbrio externo, os investimentos serão realizados em setores altamente intensivos em trabalho e que demandem pouco conteúdo importado, de forma a reduzir possíveis pressões no balanço de pagamentos”*²⁹². Essa é uma boa forma de reduzir a força da restrição externa.

A justificativa também estima que o FNGE empregaria cerca de 6% da força de trabalho e custaria aos cofres públicos 1% do PIB nos momentos de alta do ciclo econômico e 2% do PIB nos momentos recessivos. A título de comparação, em 2023 o Brasil pagou R\$ 718 bilhões com juros da dívida pública, o equivalente a 5.82% do PIB.

O PL 5491\91 é obviamente louvável. Qualquer Programa de Garantia de Emprego representa grande avanço institucional no combate à chaga do desemprego, da pobreza e das desigualdades sociais. Entretanto, trata-se de um programa *parcial* de abrangência nacional que não garante emprego a todas as pessoas que desejem trabalhar pelo valor de um salário mínimo. A própria justificativa do PL afirma que *“este seria um primeiro passo no caminho da construção de políticas econômicas que visem à eliminação total do desemprego*

²⁹² Ibid.

involuntário”²⁹³. Afinal, seria necessário muito mais do que 2% do PIB em gastos públicos e 6% da força de trabalho para que um PEEUI universal fosse efetivado.

Sempre vale a pena destacar que o PL 5491\91, mesmo da forma que está, representa um enorme avanço para a classe trabalhadora. Entretanto, alguns apontamentos críticos se fazem necessários não para que o projeto seja descartado, mas aprimorado.

O primeiro deles é a ausência de previsão de critérios de empregabilidade que se tornam necessários em um Programa de Garantia de Emprego *parcial*. Como o PL 5491\91 tem seu valor de auxílio financeiro baseado em um índice calculado anualmente sobre o número de *desocupados*, esse índice não conta com uma grande parcela da população que não se enquadra nessa estatística, mas que recebe menos que 1 salário mínimo, e, portanto, teria todo interesse em ingressar no Programa. Se o critério de elegibilidade for a pura desocupação, então o Programa adotaria a lógica do “você não é miserável o suficiente” para aqueles que possuem ocupação, mas recebem menos que 1 salário mínimo.

Por outro lado, o artigo 4º, parágrafo único, fala que o valor anual destinado ao FNGE será dado pela multiplicação do índice constituído pela média do número de desocupados apurada pela PNAD-contínua vezes o número de desempregados e trabalhadores do fundo. Além da pouca clareza, permanece no vazio a situação daqueles que não são considerados desocupados nem desempregados para fins estatísticos, mas recebem menos do que 1 salário mínimo. E estamos falando de uma enorme parcela da população: o IBGE estima que 1\3 dos trabalhadores brasileiros recebem menos que 1 salário mínimo (algo em torno de 30 milhões de pessoas). Dessa forma, a falta de critérios de empregabilidade poderá gerar contradições na efetivação do programa.

Outra crítica diz respeito à composição do Comitê do FNGE. O projeto de lei parece ter a louvável iniciativa de garantir autogestão dos trabalhadores no fundo e poucas coisas podem ser mais democráticas do que isso. Mas a verdadeira autogestão é aquela que garante a participação *dos próprios trabalhadores do programa* no Comitê. O artigo 5º, §2º, I distribuiu quinze das vinte vagas do comitê para “*representantes dos sindicatos e organizações de trabalhadores*”, mas não previu nenhuma forma de representação *dos próprios trabalhadores do programa*. Afinal, “representantes de sindicatos e outras organizações de trabalhadores” não necessariamente representarão os interesses específicos dos trabalhadores do fundo.

O PL também deixou de prever comitês locais de administração das questões

²⁹³ Ibid.

cotidianas do programa. Como proposta, seria salutar a previsão de comitês municipais ou locais com garantia de participação dos próprios trabalhadores, de representantes da sociedade civil e dos municípios, a fim de decidir não apenas os projetos para os quais os beneficiários serão alocados, mas também a forma de execução e alocação de cada pessoa.

O projeto também poderia prever a implementação gradual do programa, fato que reduziria seu custo fiscal anual e, como consequência, garantiria menor resistência política e maior facilidade de aprovação. Isso seria possível com critérios de elegibilidade mais claros e determinados (por exemplo, critérios de prioridade para pessoas acima de determinada idade, pessoas em situação de rua etc.) e com previsão expressa do número de pessoas que o programa pretende empregar a cada período.

A arquitetura legislativa de um Programa de Garantia de Emprego sempre pode ser aperfeiçoada. De todo modo, o PL 5491\19 merece todos os louros pela ousadia de desafiar o paradigma hegemônico das finanças sadias e o fetichismo da mercadoria que naturaliza o desemprego. Qualquer Programa de Garantia de Emprego de âmbito nacional promoverá estímulos significativos na demanda agregada e proporcionará aumentos relativos nos salários da base da pirâmide. Como se trata de um programa parcial, o desemprego continua existindo, mas perde parte do seu aspecto disciplinar. O ideal, é claro, seria um PEEUI universal que eliminasse de vez o desemprego involuntário. De todo modo, a classe trabalhadora recebe um reforço de peso ao seu lado nas lutas de classes e pode aumentar seu poder de barganha para conquistar melhores salários e condições de trabalho. Trata-se, sem dúvida, de um projeto que busca reorientar a arquitetura da seguridade estatal em favor do emprego e do trabalho ao invés do pagamento unilateral de uma renda.

Não há dúvida que o projeto de lei encontrará forte resistência política e poderá ficar engavetado durante décadas. De todo modo, representa um louvável exercício de projeção do futuro a partir da inquietação com a miséria do presente. O PL 5491\19 revela uma ousadia ausente nos atuais círculos progressistas, que perderam a capacidade de propor e pautar a transformação disruptiva da realidade que já tiveram um dia. Trata-se de uma utopia no melhor sentido do termo, e encerro este longo trabalho com uma bela citação de Philippe Oliveira de Almeida:

É notório o desconforto dos cidadãos no que diz respeito à estrutura fundamental do liberalismo e da sociedade de mercado. Contudo, salta aos olhos a incapacidade da nova esquerda de catalisar esse desconforto em um projeto materializável de reconstrução da comunidade. Erram aqueles que consideram ‘ucrônica’ a cidade filosófica: ‘ucrônica’ é a nossa época, lançada a um presente eterno, incapaz de reconstruir uma ‘grande narrativa’ na qual sejamos capazes de nos reconhecermos.

O que a utopia faz é nos restituir o tempo, devolvendo a consciência de que somos sujeitos históricos, quer dizer, capazes de intervir nos rumos da história, escolhendo as diretrizes básicas de nossa vida em comum. Já não ousamos (e nem sequer sabemos como) transgredir as fronteiras do dado²⁹⁴.

Ousemos então transgredir a fronteira do dado!

CONCLUSÃO

O presente trabalho partiu de uma teoria materialista da realidade – teoria entendida em sentido marxista, como a “*reprodução ideal do movimento real do objeto*”²⁹⁵ – para o campo normativo do dever-ser com a elaboração de uma proposta disruptiva de modificação da arquitetura institucional do Estado. Campo normativo, inclusive, que está em absoluta crise nos círculos progressistas, que, como dito acima, perderam sua capacidade de assimilar as justas reclamações da população e transformá-las em propostas concretas que transgridam radicalmente o dado. O “radical” perdeu sua conotação inicial de “resolver a raiz dos problemas” e passou a ser confundido com “extremo”. O desemprego é, sem dúvida, uma dessas questões centrais que deveria atrair a atenção de todos aqueles preocupados com a pobreza.

O primeiro capítulo buscou demonstrar a centralidade do trabalho para a formação da estrutura econômica da sociedade. Na atual fase histórica, a generalização da formamercadoria do trabalho determina o desemprego como resultado *necessário* das sociedades regidas pelo modo de produção capitalista-mercantil. Isso porque a escassez, característica constitutiva da categoria “mercadoria”, aparece como escassez de vagas de trabalho, que nada mais é do que o próprio desemprego. O direito ao trabalho aparece então como face dialeticamente negativa do trabalho-mercadoria e o Programa Estado-Empregador de Última Instância funciona como unidade contraditória destas duas categorias: sem extinguir a formamercadoria do trabalho como atividade ordenadora central da sociedade, coloca ao seu lado o direito ao trabalho para eliminar os poros de desemprego que a economia de mercado não é capaz de solucionar.

O segundo capítulo buscou resolver as principais objeções colocadas à implementação

²⁹⁴ ALMEIDA, PHILIPPE O. DE. *Crítica da razão antiutópica*. São Paulo: Edições Loyola, 2018, p. 320.

²⁹⁵ Nesse sentido, NETTO, JOSÉ PAULO. *Introdução ao Método de Marx*. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011, p. 21.

de um Programa Estado-Empregador de Última Instância no Brasil. Foram identificadas três possíveis objeções: a) a questão orçamentária; b) a inflação; c) a restrição externa. Em relação à primeira, a partir do marco teórico da Teoria Monetária Moderna, argumentou-se que o Brasil é um Estado dotado de soberania monetária que não precisa se preocupar com o “pagamento” da dívida pública. Argumentou-se também que o Estado não precisa arrecadar tributos antes de custear seus gastos e que déficits do setor público são superávits do setor privado. Em relação à segunda objeção, defendeu-se a ausência de relação causal necessária entre expansão da base monetária e inflação. A inflação, como fenômeno multifatorial, pode ser controlada por diversos mecanismos distintos da taxa básica de juros e de apertos fiscais. Ademais, a inflação brasileira tem conexão com a terceira objeção, a restrição externa, que representa um obstáculo de médio\longo prazo que poderia ser contornado pela adoção de políticas corretas de substituição de importações, controle do mercado de capitais e outras medidas para evitar maiores déficits contínuos no balanço de pagamentos.

O terceiro capítulo buscou formular aspectos práticos de um Programa Estado-Empregador de Última Instância no Brasil. Buscou-se demonstrar a razão pela qual Programas de Garantia de Emprego são superiores a programas de renda básica e como a questão negra aparece, no caso brasileiro, como questão justificadora central dessa alternativa. Foram analisadas as experiências históricas de programas de garantia de emprego já implementados, como a WPA durante o New Deal, o programa argentino *Jefes e Jefas de Hogar Desocupados*, o NREGA indiano e o MAGMA austríaco. Na sequência, formulou-se algumas ideias específicas para o caso brasileiro, como a implementação de jornada de trabalho de 32 horas semanais em tempo integral e 16 horas semanais para o regime em tempo parcial. Também foram elaborados alguns possíveis projetos ligados à economia do cuidado que trariam grande melhoria no bem-estar da população.

O quarto e último capítulo tratou do direito invisível ao trabalho e a razão pela qual a naturalização do desemprego induz as pessoas a acreditarem que se trata de um fato praticamente “natural” e, portanto, ineliminável. Na sequência, foram analisadas as restritivas regras fiscais brasileiras, que funcionam como camisas de força jurídicas impostas para acorrentar o Estado e impedir o expansionismo fiscal. Na prática, entretanto, estas regras impedem o financiamento de políticas públicas voltadas à garantia das próprias promessas constitucionais. No fim, foi analisado o PL 5491\19, que busca implementar um Fundo Nacional de Garantia de Emprego no Brasil, com alguns apontamentos críticos.

O Programa Estado-Empregador de Última Instância é uma proposta transgressora que

se recusa a aceitar o desemprego como um dado natural da economia e acredita que o Estado tem o dever ético de fazer tudo o que estiver ao seu alcance para eliminá-lo. Afinal, a garantia de emprego representa, a um só tempo, fonte de sustento básica para todas as pessoas e utilização do potencial de desenvolvimento do trabalho para o suprimento de carências sociais identificadas. Retomar a luta pelo pleno emprego, desta vez não com a mobilização dos agregados econômicos pela via da demanda agregada, mas com a garantia direta de emprego, implica que o Estado do século XXI deve romper definitivamente com o paradigma neoliberal para adotar novos vértices de atuação como a eliminação da pobreza e a mobilização da força do trabalho para uma economia do cuidado. A garantia do direito ao trabalho deveria ser, no curto prazo, a bandeira maior de luta daqueles comprometidos com a emancipação da classe trabalhadora.

BIBLIOGRAFIA

ACEMOGLU, DARON; ROBINSON, JAMES. Por que as Nações Fracassam: origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

ALBUQUERQUE, CAIO KLIRK et all. A relação entre o desemprego e o alcoolismo. *Research, Society and Development*, v. 11, n. 10, 2022, p. 1-7

ALESINA, ALBERTO; ARDAGNA, SILVIA. **Large Changes in Fiscal Policy: taxes versus spending**. Working Paper 15438, National Bureau of Economic Research. October 2009

ALLAN, ALYSSON; ANDRADE, FERNANDO; RANGEL JUNIOR, MIGUEL JOSÉ. A Origem e Dispersão dos Humanos Modernos. In. *Assim Caminhou a Humanidade*. Org. NEVES, WALTER ALVES; JUNIOR, MIGUEL JOSÉ RANGEL; MURRIETA, RUI SÉRGIO. São Paulo: Ed. Palas Atena, 2015

ALMEIDA, PHILIPPE O. DE. *Crítica da razão antiutópica*. São Paulo: Edições Loyola, 2018

ALMEIDA, SILVIO. *Racismo Estrutural*. São Paulo: Editora Pólen, 2019

ANGELOU, MAYA. *Eu Sei Por que o Pássaro Canta na Gaiola*. Bauru: Astral Cultural, 2018.

ANTUNES, RICARDO. *O Privilégio da Servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. 2ª. Ed. São Paulo: Boitempo, 2020

ARAÚJO, Carolina. **Philosopher-kings: a Communitarian Political Project**. In: **Philosopher Kings and Tragic Heroes: Essays on Images and Ideas from Western Greece**. Edited by Heather L. Reid and David Tanasi. Parnassos Press, 2016

ARESTIS, PHILIP; SAWYER, MICHAEL. **A critical reconsideration of the foundations of monetary policy in the new consensus macroeconomics framework**. In. *Cambridge Journal of Economics*. February, 2008

ARGOLO, JOSÉ CARLOS TENÓRIO; ARAÚJO, MARIA ARLETE DUARTE. O impacto do desemprego sobre o bem-estar psicológico dos trabalhadores da cidade de Natal. *RAC*, v. 8, n. 4, Out./Dez. 2004: 161-182

AZEVEDO, ALUÍSIO. *O Cortiço*. 3ª Ed. São Paulo: Ed. Jandira, 2019

BANCO MUNDIAL. **Project Appraisal Document On A Proposed Loan In The Amount Of US\$600 Million To The Argentine Republic For The Jefes De Hogar (Heads Of Household) Program** Project World Bank Report No: 23710-AR, October 22, 2002

BASTIAN, EDUARDO; PINKUSLEFD, CARLOS; BIELSCHOWSKY, RICARDO, BRAGA, JULIA. **Some stylized facts on external shocks and inflation upsurge in Brazil, 1951-1985**. Discussion Paper 028-2016 do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil, Agosto de 2016

BASU, ARNAB; CHAU, NANCY; KANBUR, RAVI. **The National Rural Employment Guarantee Act of India**, 2005. 2007

BATINI, NICOLETTA; CALLEGARI, GIOVANNI; MELINA, GIOVANNI. **Successful Austerity in United States, Europe and Japan**. IMF Working Paper 12\190. 2012.

BERG, ERLAND; BHATTACHARYYA, SAMBIT; DURGAN, RAJASEKHAR; RAMACHANDRA, MANJULA. **Can Rural Public Works Affect Agricultural Wage? Evidence from India**. CSAE Working Paper WPS/2012-05

BLANCHARD, OLIVIER. *Macroeconomia*. 5ª Ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2011

BLYTH, MARK. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020

BRASIL (2024). SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/SitaqWeb/TextoHTML.asp?etapa=5&nuSessao=330.2019&nuQuarto=202805&nuOrador=4&nuInsercao=4&dtHorarioQuarto=16:28&sgFaseSessao=&Data=17/10/2019>. Acesso em: 10.04.2024

BUNGE, MÁRIO. *Caçando a Realidade: a luta pelo realismo*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2010

CARD, DAVID. KRUGER, ALAN. **Myth and Measure: the new economics of the minimum wage**. Princeton University Press. 41 William Street. 20th Edition. Princeton, New Jersey, EUA, 2016

CARVALHO, FERNANDO J. CARDIM. Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana. *Revista de Economia Política*, 10(4), 40. Pp. 62-82, 1990

CHEPTULIN, ALEXANDRE. *A Dialética Materialista: categorias e leis da dialética*. 1ª Ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982

COSTA PINTO, EDUARDO. Nova República (1985-1989): Transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. In. *A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações*. Org. ARAÚJO, VICTOR LEONARDO DE; MATTOS, FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE. São Paulo, Ed. Hucitec, 2021

COSTA PINTO, EDUARDO; BALANCO, PAULO. Padrões de desenvolvimento, funções estatais e endividamento no capitalismo contemporâneo. In. *Análise Econômica*. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Ano 23, número 44, 2005

DALTO, FABIANO; GERIONI, ENZO; OZZIMOLO, JULIA; DECCACHE, DAVID; CONCEIÇÃO, DANIEL N. *Teoria Monetária Moderna: a chave para uma economia a serviço das pessoas*. Fortaleza-CE, Ed. Nova Civilização, 2020

DATHEIN, RICARDO. Teorias Econômicas e Políticas contra o desemprego: uma avaliação das diferentes propostas. In. *Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia*

Política da USP. V. 16, n. 1 (27), 2005

DEININGER, KLAUS; LIU, YANIAN. **Heterogeneous welfare impacts of National Rural Employment Guarantee Scheme: Evidence from Andhra Pradesh, India.** World Development 117 (2019) 98-111, World Bank

DICKENS, CHARLES. Tempos Difíceis. 1a ed. São Paulo: Boitempo, 2014

DOISTOIÉVSKI, Fiodor. Crime e Castigo. Trad. Rubens Figueiredo. São Paulo: Ed. Todavia, 2019

DOZINAS, COSTAS. O Fim dos Direitos Humanos. Ed. Unisinos. São Leopoldo, Rio Grande do Sul. 2009

EATWELL, J. Desemprego em escala mundial. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 5, n. 1, p. 25–43, 2016

ENGELS, FRIEDRICH. Carta a Joseph Bloch. 1890. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1890/09/22.htm>. Acesso em: 19.02.2023.

ENGELS, FRIEDRICH. Discurso Diante do Túmulo de KarlMarx. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1883/03/22.htm>. Acesso em 17.02.2023

ENGELS, FREDERICK. O papel do trabalho na transformação do homem em macaco. 1876. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marx/1876/mes/macaco.htm>. Acesso em: 08.02.2023

FURTADO, CELSO. Formação Econômica do Brasil. 34ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2007

GINSBURG, HELEN. **Full Employment and Public Policy: The United States and Sweden.** Apud WRAY, RANDALL L. Trabalho e moeda hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços. Editora UFRJ Contraponto. Rio de Janeiro, 2003

GOLIN, TAU. Cotistas Desagradecidos. Disponível em: https://www.geledes.org.br/os-cotistas-desagradecidos/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwwYSwBhDcARIsAOyL0fgIIICfqcCWQuVu8pCYOJnk2DVhKGwLCdX5EqTWhX8wyMq18W1cIgcaAr7REALw_wcB. Acesso em: 25.03.2024

GONZALEZ, LÉLIA. A Juventude Negra Brasileira e a questão do desemprego. Resumo apresentado na Segunda Conferência Anual do AFRICAN HERITAGE STUDIES ASSOCIATION – APRIL 26-29, 1979. Pittsburg, EUA, 1979

GONZALEZ, LÉLIA. *O Golpe de 1964, o novo modelo econômico e a população negra.* In. GONZALEZ, LÉLIA; HASENBALG, CARLOS. *Lugar de Negro.* 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022

GRAEBER, DAVID; WENGROW, DAVID. O Despertar de Tudo: Uma Nova História da

Humanidade. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2022

GRAMSCI, ANTONIO. O Materialismo histórico e a filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1989.

HALUSKA, GUILHERME; SUMMA, RICARDO; MACCARI LARA, FERNANDO. Um modelo de distribuição de renda e inflação por conflito entre salários, lucro e renda de monopólio de serviços monitorados. Discussion paper 030-2017. Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, Brasil, 2017

HASENBALG, CARLOS. Raça, Classe e mobilidade. In. GONZALEZ, LÉLIA; HASENBALG, CARLOS. Lugar de Negro. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2022

HUNT, E.K; LAUTZENHEISER, MARK. História do Pensamento Econômico: uma perspectiva crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013

IMBERT, CLÉMENT; PAPP, JOHN. **Labor Market Effects of Social Programs: Evidence from India's Employment Guarantee.** CSAE Working Paper WPS/2013-03

JORGE, MICHELE MALHER. Inflação de preços e de salários no Brasil: uma análise de 1999 a 2022. Dissertação de mestrado obtida como trabalho final para a obtenção do grau de mestra em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2022

JUNG, CARSTEN; HAYES, CHRIS. **Inflation, Profit and Market Power: Towards a new research and policy agenda.** Institute for Public Policy Research, Londres, Dezembro de 2023

KALECKI, MICHAL. A diferença entre os problemas econômicos cruciais das economias capitalistas desenvolvidas e subdesenvolvidas. In. Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo: Editora Hucitec, 1977

KALECKI, MICHAL. Aspectos Políticos do Pleno Emprego. In. Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo: Editora Hucitec, 1977

KALECKI, MICHAL. **Class Struggle and the Distribution of National Income,** Kyklos, Vol. 24, Fevereiro de 1971, p. 1-9

KALECKI, MICHAL. Teoria da Dinâmica Econômica. São Paulo: Editora Abril. Coleção Os Pensadores, 1978

KASY, MAXIMILIAN; LEHNER, LUKAS. **Employing the Unemployed of Marienthal: Evaluation of a Guaranteed Job Program.** STONE CENTER ON SOCIO-ECONOMIC INEQUALITY WORKING PAPER SERIES. N. 67, Abril de 2023. P. 1-70

KELTON, STEPHANIE. O Mito do Déficit: Teoria Monetária Moderna e o Nascimento da Economia do Povo. Ed. Alta Books, Rio de Janeiro, 2023

KEYNES, JONH MAYNARD. Consequências sociais das mudanças no valor da moeda. In. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978

KEYNES, JONH MAYNARD. Inflação e Deflação. In. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1978

KEYNES, JONH MAYNARD. Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda. São Paulo: Ed. Atlas, 1992

KNAPP, GEORG FRIEDRICH. **The State Theory of Money**. London: Macmillan & Company Limited, St. Martin. 1924

KOPENAWA, DAVI; ALBERT, BRUCE. A Queda do Céu: palavras de um xamã yanomami. 1ª Ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015

KOSIK, KAREL. Dialética do Concreto. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976

KRUGMAN, PAUL. Um basta à depressão econômica! Propostas para a recuperação plena e real da economia mundial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012

LERNER, ABBA. **Economics of Employment**. Economics Handbook Series. McGRAW-HILL BOOK COMPANY, INC, 1951

LERNER, ABBA. **Money as a Creature of State**. The American Economic Review, Vol. 37, No. 2, Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association. (May, 1947), pp. 312-317

LIVIO, GUSTAVO. Austeridade Fiscal versus Direitos Humanos. 2023. Disponível em: <https://jornalgggn.com.br/opiniaio/austeridade-fiscal-versus-direitos-humanos-por-gustavo-livio/>. Acesso em: 18.02.2024

LOCKE, JOHN. Segundo Tratado Sobre o Direito Civil e outros escritos: ensaios sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1994

LOSURDO, DOMENICO. Para uma crítica à categoria de totalitarismo. Revista Crítica Marxista, UNICAMP, vol. 17, pp.51-79, 2006

LUCE, MATHIAS SEIBEL. Teoria Marxista da Dependência: problemas e categorias. Uma visão histórica. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018

LUKÁCS, GYÖRGY. História e Consciência de Classe: estudos sobre a dialética marxista. Prefácio de 1967. 3ª Ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fonte, 2018

LUKÁCS, GYÖRGY. Para uma Ontologia do Ser Social, Vol. I. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2018

LUKÁCS, GYÖRGY. Para uma Ontologia do Ser Social, Vol. II. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2013

MARCUSE, HEBERT. Sobre os fundamentos filosóficos do conceito de trabalho da ciência econômica. In. Cultura e Sociedade, Vol. 2. Ed. Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1998

MARINI, RUY MAURO. Dialética da Dependência. Petrópolis: Editora Vozes. 2000

MARX, KARL. Crítica do Programa de Gotha. São Paulo: Boitempo, 2012

MARX, KARL. Gundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858: esboços da crítica da economia política. São Paulo: Boitempo, 2011

MARX, KARL; ENGELS, FRIEDRICH. Ideologia Alemã. São Paulo: Boitempo, 2007

MARX, KARL. Manuscritos Econômico-Filosóficos. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 106.

MARX, KARL. Miséria da Filosofia. Ed. Boitempo: São Paulo, 2017

MARX, KARL. O Capital: Crítica da Economia política. Livro I. 2ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2017

MARX, KARL. O Capital: Crítica da Economia Política, Livro II: o processo de circulação do capital. 1ª Ed. São Paulo: Boitempo, 2014

MARX, KARL. Salário, preço e lucro. 5ª Edição. São Paulo: Editora Centauro, 2005

MBEMBE, ACHILLE. Crítica da Razão Negra. São Paulo: n-1 edições, 2018

MODENESI, ANDRÉ DE MELO; PIMENTEL, DÉBORA MESQUITA; LUPORINI, VIVIANE. Assimetrias no repasse cambial para a inflação: uma análise empírica para o Brasil (1999-2013). Estud. Econ., São Paulo, vol.46, n.2, p. 343-372, abr.-jun. 2016

MODENESI, ANDRÉ DE MELO; PIMENTEL, DÉBORA MESQUITA; LUPORINI, VIVIANE. **Asymmetric Exchange Rate Pass-Through: Evidence, Inflation Dynamics and Policy Implications for Brazil** (1999-2016)

MORETTI, BRUNO; FUNCIA, FRANCISCO; OCKÉ-REIS, CARLOS OCTÁVIO. O Teto de Gastos faz mal à saúde. In. DWECK, ESTHER; ROSSI, PEDRO; OLIVEIRA, ANA LUIZA MATOS DE. Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo, SP: Autonomia Literária, 2020

MOURA, CLÓVIS. A Sociologia do Negro Brasileiro. 2ª Ed. São Paulo: Perspectiva, 2019

NETO, CLÓVIS MONTEIRO; DA GLÓRIA, PEDRO; NEVES, WALTER ALVES. Origem e Dispersão do Gênero Homo. In. Assim Caminhou a Humanidade. Org. NEVES, WALTER ALVES; JUNIOR, MIGUEL JOSÉ RANGEL; MURRIETA, RUI SÉRGIO. São Paulo: Ed. Palas Atena, 2015

NETTO, JOSÉ PAULO. Introdução ao Método de Marx. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011

PAES, NELSON LEITÃO; SIQUEIRA, MARCELO LETTIERI. Renda Básica da Cidadania ou Imposto de Renda Negativo: Qual o Mais Eficiente no Combate a Pobreza? Ensaio sobre a pobreza nº 12. Laboratório de Estudos sobre a Pobreza – CAEN-UFC. Fevereiro de 2008, p. 1-22

PATRÍCIO, INÊS; D'OLIVEIRA, NELSON LE COQ. Governo Castello Branco: ditaduras, ortodoxia e reformas. In. A Economia Brasileira de Getúlio a Dilma – Novas interpretações. Org. ARAÚJO, VICTOR LEONARDO DE; MATTOS, FERNANDO AUGUSTO MANSOR DE. São Paulo, Ed. Hucitec, 2021

PAULANI, LEDA; BRAGA, MÁRCIO BOBIK. A Nova Contabilidade Social: uma introdução à macroeconomia. 5ª Ed. Rev. Ampl. São Paulo: Saraiva, 2020

PAULANI, LEDA; ROTTA, TOMAS NIELSEN. A Teoria Monetária de Marx: Atualidade e Limites Frente ao Capitalismo Contemporâneo. Revista EconomiA Setembro/Dezembro 2009

PAULANI, LEDA. Grande mídia ou grande terrorismo? Disponível em: <https://www.aryramos.pro.br/grande-midia-ou-grande-terrorismo-por-leda-maria-paulani/>. Acesso em: 18.02.2024

PAULANI, LEDA. Modernidade e Discurso Econômico. São Paulo: Boitempo, 2015

PIRES, MANOEL. Uma análise da regra de ouro no Brasil. Revista de Economia Política, vol. 39, nº 1 (154), pp. 39-50, janeiro-março/2019

PLATÃO. A República. Tradução de Edson Bini. 3ª Ed. São Paulo: Edipro, 2019

POCHMANN, MÁRCIO. O Emprego no Desenvolvimento da Nação. São Paulo: Boitempo, 2008

POLANYI, KARL. A Grande Transformação: As origens da nossa época. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000

RAMOS, ALBERTO GUERREIRO. Introdução Crítica à Sociologia Brasileira. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1995

RANGEL, IGNÁCIO. Economia: Milagre e Antimilagre. In. Obras Reunidas, Vol. I. Org. César Benjamin. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2012

RANGEL, IGNÁCIO. Inflação Brasileira. In. Obras Reunidas, Vol. I. Org. César Benjamin. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 2012

RESENDE, ANDRÉ LARA. Camisa de Força Ideológica: a crise da macroeconomia. São Paulo: Ed. Portfolio Penguin, 2022

RESENDE, ANDRÉ LARA. Independentemente de fatos e realidade, decide-se que risco fiscal é alto. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-20/andre-lara-resende-precipicio-fiscal-realidade/>. Acesso em: 27.02.2024

ROBINSON, JOAN. Introdução à teoria do emprego. Rio de Janeiro: Ed. Forense-Universitária, 1984

ROSSI, PEDRO; WELLE, ARTHUR; GONÇALVES, RICARDO. Regime Macroeconômico e Desenvolvimento: É necessário rever o tripé macroeconômico. In: Por uma Economia Política Inclusiva, Criativa e Sustentável, Vol. 2. Fundação João Mangabeira, Brasil, Junho de

2020

RUBIN, ISAAK ILICH. Teoria Marxista do Valor. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980

RUSSEL, Bertrand. História da Filosofia Ocidental. Livro III: Filosofia Moderna. 1ª. Ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015

SALGADO, LUCIA HELENA. Renda Básica Permanente: uma utopia possível. Geosul, Florianópolis, v. 35, n. 76, p. 521-535, set./dez. 2020

SEN, AMARTYA. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

SMITH, ADAM. A Mão Invisível. Excertos de A Riqueza das Nações. 1ª Ed. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013

SRAFFA, PIERO. Produção de Mercadorias por meio de mercadorias: prelúdio a uma Crítica da Teoria Econômica. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1977

SUMMA, RICARDO; SERRANO, FRANKLYN. **Macroeconomic Policy, Growth and Income Distribution in the Brazilian Economy in the 2000s**. vol. LXXI, núm. 282, octubre-diciembre, 2012, pp. 55-92 Facultad de Economía Distrito Federal, México

TCHERNEVA, PAVLINA; WRAY, RANDALL L. **Employer of Last Resort: A case study of Argentina's Jefes Program**. Working Paper No. 41, April 2005, University of Missouri-Kansas, EUA. P. 1-26

TCHERNEVA, PAVLINA. **The Case for a Job Guarantee**. Polity Press, Cambridge-UK, 2020

TCHERNEVA, PAVLINA. **The Job Guarantee: Design, Jobs, and Implementation**. Levy Economics Institute of Bard College. Working Paper No. 902, Abril de 2018. P. 1-67

THAYER, FREDERICK, E. **Balanced Budgets and Depression**. American Journal of Economics and Sociology, April 1996

THOMPSON, E.P. Senhores e Caçadores: a origem da lei negra. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984

VÁSQUEZ, ADOLFO S. Filosofia da Práxis. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1968

VILELLA, CAIO; VAZ, CAMILA. Regras Fiscais no Brasil: Prática e Teoria. IE-UFRJ DISCUSSION PAPER 039, Dezembro de 2021

VILELLA, CAIO; DECCACHE, DAVID; NEGREIROS, DANIEL; DALTO, FABIANO. Por um programa de garantia de empregos no Brasil. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/por-um-programa-de-garantia-de-empregos-no-brasil/>. Acesso em: 24.03.2024

VILELLA, CAIO. Programa de Garantia de Emprego e Conflito Distributivo. Tese de

doutorado apresentada como trabalho final para a obtenção do grau de doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2023, p. 1-143

WEBER, ISABELLA; WASNER, EVAN. **Sellers' Inflation, Profits and Conflict: Why can Large Firms Hike Prices in an Emergency?** Economics Department Working Paper number 2023-2. University of Massachusetts. 2023

WEBER, MAX. A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo. São Paulo: Ed. Martin Claret. 2003

WOOD, ELLEN MEIKSINS. A Origem do Capitalismo. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 2001

WRAY, RANDALL L. **A Consensus Strategy for a Job Guarantee Program.** Levy Economics Institute of Bard College. Policy Note 2018-3

WRAY, RANDALL L. Introdução a MINSKY, HYMAN. **Ending Poverty. Jobs, not Welfare.** Levy Institute of Bard College. New York, EUA. 2013

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

ZÁRATE, MARIANA; SAPORI, LUIS FLÁVIO. A dinâmica do desemprego e seus possíveis efeitos na criminalidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte no período de 2012 a 2019. Revista Em Sociedade da PUC-Minas. V. 3, n. 2, 2021, p. 195-220