



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Texto para discussão

Principais Aspectos de um Programa de Garantia de Emprego

Por
Enzo Matono Gerioni

NÚCLEO ECONOMIA POLÍTICA
2022

Resumo¹

A proposta deste texto é discutir o programa de garantia de emprego como uma política de Estado, procurando efetuar não só algumas limpezas conceituais, como também avaliar brevemente algumas experiências internacionais da iniciativa. O programa procura garantir o pleno emprego da mão de obra e, desta forma, pode ser entendido como um grande estabilizador automático dos ciclos econômicos. Em relação às experiências internacionais, o texto explora brevemente os casos americano (com o New-Deal), indiano e argentino para, então, abordar caminhos para sua implementação no mercado de trabalho brasileiro, levando em consideração o contexto de elevada taxa de desocupação da população.

¹ Enzo Matono Gerioni é graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Paraná - UFPR, mestre em Economia pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU e doutor em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas - Unicamp.

1. O que é o Programa de Garantia de Emprego?

O programa de garantia de emprego é uma política de Estado, portanto, de caráter permanente, que garante a contratação de todas as pessoas que estejam aptas, dispostas e disponíveis ao trabalho mas que não conseguem emprego no setor privado ou no setor público tradicional. Através da implantação do programa, o Estado se torna responsável por oferecer postos de trabalho para todas as pessoas em troca de um salário que o próprio governo estabelece e que passa a servir como um preço de referência para o resto da economia.

O programa tem como essência se adaptar à realidade do mercado de trabalho, por isso, a disponibilidade de postos de trabalho não deve estar condicionada à qualificação dos trabalhadores ociosos. Em outras palavras, o programa aceita qualquer trabalhador(a), independentemente da sua qualificação profissional, claro, procurando funções que melhor se adequem às características individuais. Outro ponto essencial é que o programa não tem qualquer objetivo de competir com o setor privado pela contratação de trabalhadores. Ao contrário, o programa é um contratador residual daqueles trabalhadores que não sejam correntemente absorvidos pelo setor privado e mantém os trabalhadores livres para migrarem ao setor privado conforme encontrem empregos e desejarem deixar o programa.

Essa característica de contratador residual, faz com que o programa seja um grande estabilizador automático, pois a adesão de pessoas ao programa gera aumento de gastos do governo quando o crescimento econômico está baixo e o desemprego está alto e, posteriormente, a saída das pessoas para empregos no setor privado quando o crescimento está alto faz com que o gasto do governo sofra substancial redução. As variações do gasto do governo com a manutenção do programa seriam uma importante fonte de demanda que sempre seguiria uma trajetória contra cíclica, amortecendo - mas não encerrando - as flutuações do nível de atividade econômica. O principal objetivo do programa, portanto, é garantir o pleno emprego durante diferentes fases do ciclo econômico e para todo o espectro de trabalhadores, incluindo aqueles menos qualificados e em situação de vulnerabilidade.

2. O Programa de Garantia de Emprego no Pensamento Econômico

A preocupação dos economistas com o desemprego é tão antiga quanto a própria origem da disciplina “economia”. Mais recente, mas longe de ser uma novidade no pensamento econômico, é a proposição do programa de garantia de emprego. No século 19, já havia economistas que defendiam a garantia universal ao trabalho como uma extensão dos direitos individuais à liberdade e à vida. Entre eles, se destaca o trabalho de John R. Commons², economista dos Estados Unidos, que defendia a garantia do emprego com base em tal argumentação. O economista inglês John Maynard Keynes, enfatizava a simpatia pelas ideias presentes no trabalho de Commons e também defendeu que o governo criasse um programa público de geração de empregos. O aval à essa ideia pode ser encontrada em um panfleto de 1929³, em que Keynes defendia a candidatura do trabalhista Lloyd George, que tinha como uma de suas plataformas a criação de empregos públicos para combater o alto nível de desemprego na Inglaterra na época.

Algumas décadas mais tarde, tendo justamente Commons e Keynes como grandes referências, Hyman P. Minsky resgatou a proposição de um programa garantidor de empregos, ressaltando os aspectos estabilizadores desta política, mas sem que tenha recebido grande atenção, dentro ou fora da academia. Em sua principal obra, Minsky⁴ dedicou

² Commons, J. R. 1899. “*The Right to Work.*” *The Arena* 21 (2): 131-142.

³ Henderson, H. D.; Keynes, J. M. (1929). *Can Lloyd George Do It? an examination of the liberal pledge.*

⁴ Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy.* New Haven: Yale University Press.

um capítulo à apresentação de uma “agenda para reforma” para estabilizar as economias capitalistas. Entre as principais frentes da agenda está justamente o programa garantidor de empregos, explicitando o entendimento do autor de que seria uma política de caráter estabilizador. Somente nos últimos anos, a Modern Money Theory (MMT), fortemente inspirada pelo trabalho de Minsky, foi capaz de trazer ao debate público - e dentro da academia - o programa garantidor de empregos. A partir da publicação da obra inaugural da MMT por Wray (1998)⁵, o programa garantidor de empregos tomou o lugar de principal proposição na linha de reformas estruturais que o novo entendimento sobre a operação das políticas monetária e fiscal, trazido à luz pela MMT, permite considerar viável. Com o esforço renovado de propor o programa garantidor de empregos, a MMT também desenvolveu mais detalhadamente características práticas do programa e adicionou um debate sobre os aspectos sociais e psicológicos relacionados à desocupação, que será apresentado mais adiante neste trabalho.

3. O Crescimento Econômico é a Única Forma de Gerar Empregos?

Uma das relações mais intuitivas que economistas de praticamente todas vertentes teóricas compartilham é entre crescimento econômico e geração de empregos. De modo simples, quanto maior for o crescimento econômico, maior é a demanda do setor privado por trabalhadores que possam produzir mercadorias e/ou serviços que são mais demandados. Quanto maior a contratação do setor privado, menor é o número de pessoas desempregadas. Essa é uma relação tão intuitiva quanto difícil de questionar. E essa não era a intenção de Hyman P. Minsky, idealizador da versão moderna do programa garantidor de empregos, ao questionar a estratégia do crescimento econômico como única fonte geradora de empregos.

A instabilidade do crescimento econômico é a principal razão pela qual uma estratégia de manutenção do pleno emprego no longo prazo tende a falhar nos moldes atuais da política macroeconômica. O crescimento econômico, ainda que seja fonte inegável de empregos além de vários outros benefícios para a economia, não é suficientemente constante para assegurar a ocupação das pessoas de maneira estável. Atualmente, sem um programa garantidor de empregos em funcionamento, durante a desaceleração econômica é inevitável que o desemprego aumente e seja um problema econômico e social grave. Na realidade, como Wray (1998) apontou, mesmo no auge da atividade do ciclo econômico, milhões de pessoas, especialmente aquelas com menos anos de educação, não conseguem um emprego no setor privado. Isso significa que a estratégia que depende exclusivamente de uma alta taxa de crescimento econômico, além de ser incompatível com a manutenção do pleno emprego por longos períodos, também deixa para trás as pessoas menos qualificadas e mais vulneráveis, que não conseguem aproveitar o bom momento econômico para conseguir um emprego e superar a condição de vulnerabilidade em que se encontram.

Ressaltamos que a implantação do programa garantidor de empregos não se contrapõe de nenhuma maneira, muito pelo contrário, ao objetivo do crescimento econômico acelerado. O programa evita que o desemprego cresça quando há desaceleração econômica e garante emprego aos indivíduos sem as qualificações mínimas demandadas pelo setor privado durante os períodos de alta contratação devido ao crescimento econômico acelerado. Assim, o crescimento econômico deixaria de ser a única ferramenta à disposição dos formuladores de política econômica para combater o desemprego.

⁵ Wray, L. R. (1998). *Understanding Modern Money: the key to full employment and price stability*. Northampton, MA: Edward Elgar.

4. A Experiência com Programas Garantidores de Emprego

Ainda que o programa garantidor de empregos ainda não tenha sido executado com todas as suas características idealizadas, alguns programas que foram colocados em prática em diferentes países tiveram algumas das suas principais características. Três experiências com programas garantidores chamam atenção em relação às lições para um potencial programa garantidor de empregos a ser implantado.

O primeiro caso que destacamos foram os programas Works Progress Administration (WPA), Civilian Conservation Corps (CCC) e National Youth Administration (NYA), que fizeram parte do New Deal, durante a década de 1930 nos Estados Unidos, num esforço para lidar com as graves consequências da crise econômica que seguiu o crash de 1929. Esses programas tinham como propósito justamente criar empregos durante um período em que o setor privado não conseguia absorver nem perto do total da força de trabalho. Dentro do contexto do New Deal, o trabalho das pessoas que obtiveram empregos nesses programas foi um fator essencial na ampliação da infraestrutura dos Estados Unidos ao longo deste período, com a construção de pontes, prédios públicos e parques, entre outros, que até hoje permanecem como base da infraestrutura do país. Não apenas a política de garantia de emprego foi eficaz na redução da alta taxa de desemprego que prevalecia durante a década da Grande Depressão, como também gerou renda que auxiliou a recuperação econômica e permitiu o estabelecimento da infraestrutura dos Estados Unidos.

O segundo caso que chama atenção é o esquema de emprego de Maharashtra, na Índia. Trata-se de um programa de garantia de emprego regional, voltado aos trabalhadores da área rural de Maharashtra. Cada trabalhador rural é elegível para trabalhar até cem dias por ano em um emprego público e receber um salário por esse trabalho. O programa é financiado e organizado pelo governo regional. Com a limitação de dias por trabalhador e com a delimitação geográfica do programa, que não vale para todo o país, não podemos dizer que há plena garantia de empregos nos moldes do programa aqui debatido. Porém, a capacidade de um governo regional organizar e operacionalizar um programa bem-sucedido durante décadas - o programa começou nos anos 1970 - demonstram a viabilidade a longo prazo da geração de empregos públicos como forma de manter um nível mais próximo do adequado da ocupação. A longa duração do programa é explicado por Moore e Jadhav (2006)⁶ por se tratar de um processo profundamente institucionalizado na esfera pública da região de Maharashtra.

No terceiro caso, temos a Argentina, que como resposta à crise do início dos anos 2000, criou o programa *Jefes y Jefas*⁷, que foi utilizado como uma política para mitigar os efeitos da crise econômica, não como uma política de manutenção de pleno emprego duradouro. O programa garantia emprego a apenas uma pessoa por unidade familiar, com o pagamento de um salário para prestação de serviços públicos básicos, atividades de manutenção ou até mesmo o recebimento de treinamento e finalização da educação básica. Mesmo com a limitação do número de pessoas elegíveis, o programa forneceu emprego a mais de dois milhões de pessoas, correspondendo a 5% da população do país. Devido à limitação de uma pessoa por unidade familiar, tornou-se comum as mulheres ingressarem no programa enquanto os homens procuravam emprego no setor privado ou no mercado informal. A incorporação de mulheres na força de trabalho foi um efeito positivo não esperado do programa. Mulheres que antes não conseguiam participar do mercado de trabalho formal - em virtude de questões de sociais e institucionais - tiveram a oportunidade de receber um salário e adquirir experiência de trabalho pela primeira vez.

⁶ Moore, M. & Jadhav, V. (2006). The Politics and Bureaucracies of Rural Public Works: Maharashtra's Employment Guaranteed Scheme. *Journal of Development Studies*, Vol. 42, No. 8, 1271-1300.

⁷ O programa argentino mudou de nome algumas vezes, como *Jefes de Hogar* ou simplesmente *Jefes*.

5. Benefícios Econômicos e Sociais da Garantia de Emprego

Apesar de o pleno emprego ser frequentemente tratado como um privilégio de países extremamente desenvolvidos, que seria excessivamente custoso para países em desenvolvimento, na realidade, podemos entender de modo exatamente oposto. São justamente os países em desenvolvimento que não podem se dar ao luxo de manter uma parcela da força de trabalho completamente ociosa ou subutilizada enquanto tentam estabelecer uma trajetória de melhoria das condições materiais e sociais existentes.

O primeiro e mais óbvio impacto positivo esperado após a implantação do garantidor de empregos é sobre a renda dos participantes do programa. Ao receber um salário do governo como remuneração pelo emprego, as pessoas que de outra maneira estariam desempregadas e sem renda, passam a ter um piso para sua renda disponível. Mas esse não é o benefício que diferencia o programa garantidor de empregos de outras propostas que estão atualmente no debate público. O programa de renda mínima, por exemplo, poderia ter um efeito similar em termos de estabelecimento de um piso para renda das pessoas que não conseguem emprego no setor privado. Em termos produtivos, no entanto, os dois programas são incomparáveis. O programa de renda mínima entrega um auxílio para as pessoas sem demandar uma contrapartida na prestação de serviços públicos ou na produção de mercadorias. Conforme mencionado no caso dos programas garantidores de emprego que fizeram parte do New Deal, nos Estados Unidos, os trabalhadores contratados produziram uma parte importante da infraestrutura do país, assim como nos casos da Argentina e da Índia os trabalhadores produziam serviços e mercadorias socialmente úteis.

Outro importante impacto positivo esperado para o programa garantidor de empregos está nos aspectos sociais e psicológicos ligados à ocupação/desocupação. Muito além da renda que o emprego proporciona, já está bem delineado na literatura que a ocupação reduz a probabilidade de uso de drogas, alcoolismo, suicídio e melhora a estrutura familiar. A exposição prolongada à desocupação involuntária também pode afetar negativamente a capacidade de cada trabalhador⁸, com a perda de eficiência cognitiva, o senso de valor próprio e atitude em relação ao trabalho. Na prática, a longa exposição à desocupação faz com que a própria recolocação no mercado de trabalho seja crescentemente mais difícil e, caso o trabalhador consiga um emprego, sua produtividade e eficiência terão sido reduzidas. A empregabilidade dos indivíduos desempregados tende a diminuir para o setor privado, isso significa que os trabalhadores ociosos disponíveis para serem contratados são menos produtivos e a adequação dos trabalhadores à atividade produtiva é mais custosa.

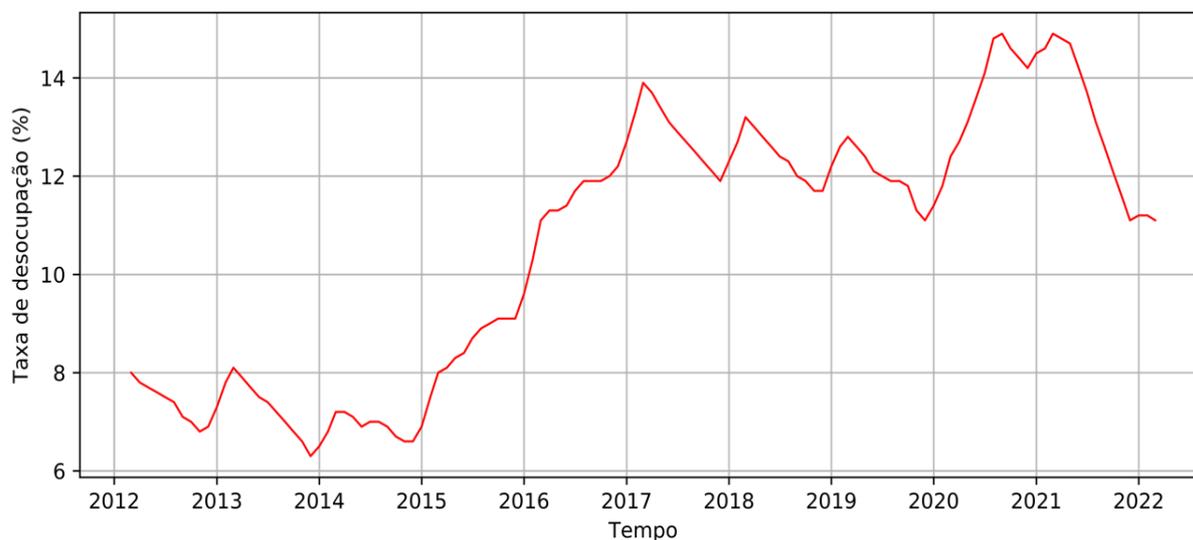
Em termos de combate à inflação, o modelo atual depende de uma grande quantidade de trabalhadores ociosos para manter a estabilidade dos salários através da “disciplina” imposta aos trabalhadores contratados através da ameaça de substituição. Esta estratégia de controle inflacionário perde efetividade depois de longos períodos de alto desemprego, pois os trabalhadores desempregados perdem empregabilidade e representam uma ameaça menor aos trabalhadores já contratados. No caso de um programa garantidor de empregos, as pessoas não contratadas pelo setor privado se manteriam trabalhando no programa, portanto, preservando as características que determinam sua empregabilidade. O resultado é que com o programa garantidor de empregos, os salários poderiam ser mais facilmente estabilizados.

6. Contextualizando o Mercado de Trabalho Brasileiro

⁸ Darity, W. Jr.; Goldsmith, A. H. (1996). Social Psychology, Unemployment and Macroeconomics. *The Journal of Economic Perspectives*, 10 (1): 121-140.

O programa garantidor de empregos não é uma política desenhada para combater crises econômicas agudas que causam alta taxa de desemprego. Contudo, em pleno funcionamento, o programa poderia amortecer as flutuações do nível de atividade econômica, evitando uma redução tão drástica da renda e, principalmente, impedindo que mesmo durante uma recessão o desemprego se torne um problema agudo. A situação atual do mercado de trabalho brasileiro exige ações urgentes devido ao prolongado período em que a taxa de desemprego vem se mantendo acima de 10%, conforme podemos ver na figura 1.

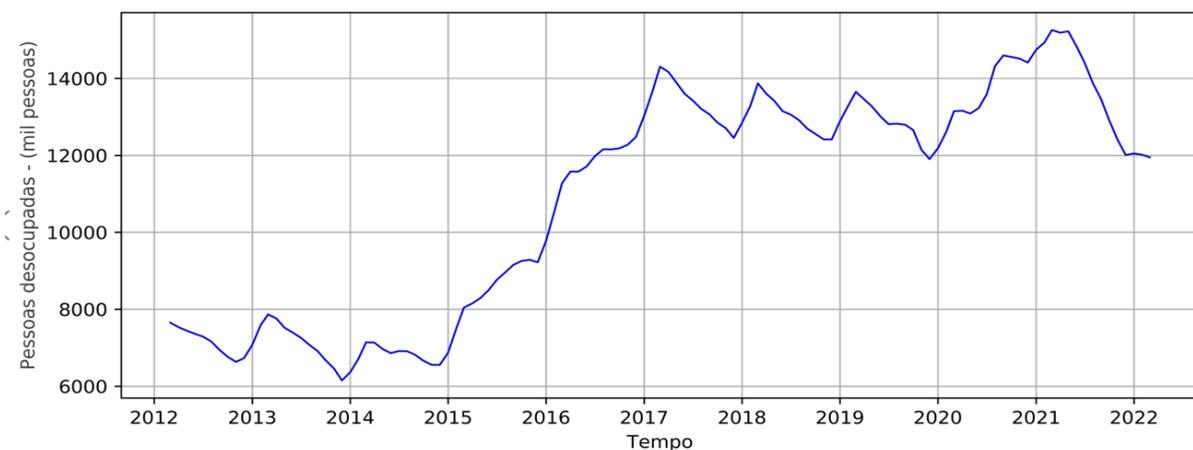
Figura 1 - Taxa de Desocupação no Brasil



Fonte: Ipeadata. PNAD contínua

A implantação do programa garantidor de empregos durante o atual período de alta taxa de desocupação seria sensivelmente benéfico para o estado do mercado de trabalho brasileiro. Milhões de pessoas seriam contratadas rapidamente e fomentariam a recuperação econômica ao serem incorporadas ao mercado consumidor. Chamamos atenção, no entanto, para impacto potencial além do atual momento emergencial pelo qual passa o mercado de trabalho brasileiro passa.

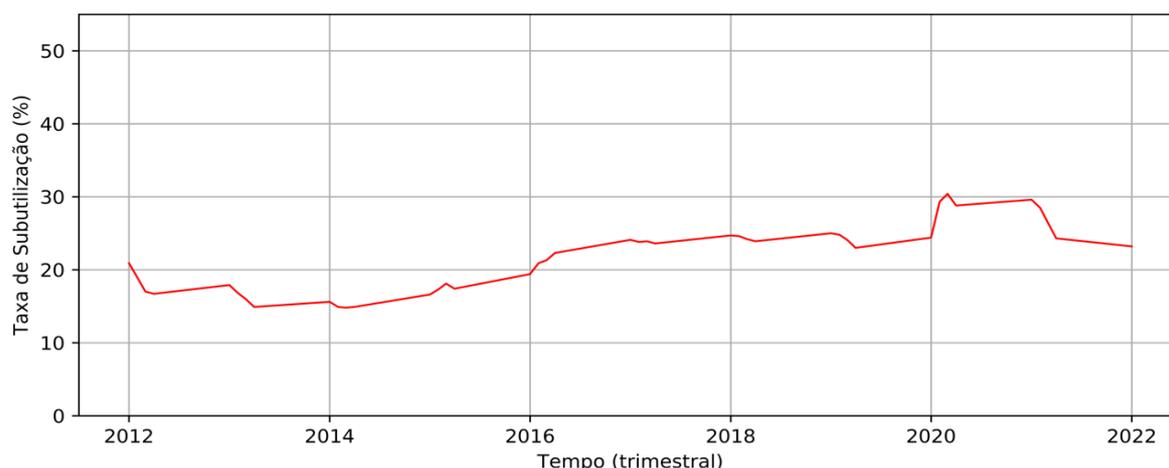
Figura 2 - Número de Pessoas Desocupadas no Brasil



Fonte: Ipeadata. PNAD contínua.

Mesmo com o potencial de melhorar drasticamente as condições atuais do mercado de trabalho, um programa garantidor de empregos poderia solucionar outros problemas mais estruturais do mercado de trabalho, que permanecem existindo mesmo quando a taxa de desocupação diminui. Como podemos ver na figura 2, mesmo entre 2012 e 2014, em que o país verificou taxas de desocupação historicamente baixas, entre 6 e 8 milhões de pessoas ainda não conseguiram um emprego. Podemos perceber que mesmo em períodos de crescimento acelerado, o número de pessoas desocupadas à procura de emprego, no Brasil, chega à casa dos milhões. Outro dado relevante é o que considera as pessoas que conseguem trabalho, mas não em quantidade de horas desejadas, ou seja, pessoas que trabalham menos horas do que gostariam. A figura 3 indica que desde 2016, pelo menos 20% da força de trabalho esteve subutilizada chegando até a 30% em 2020 e 2021.

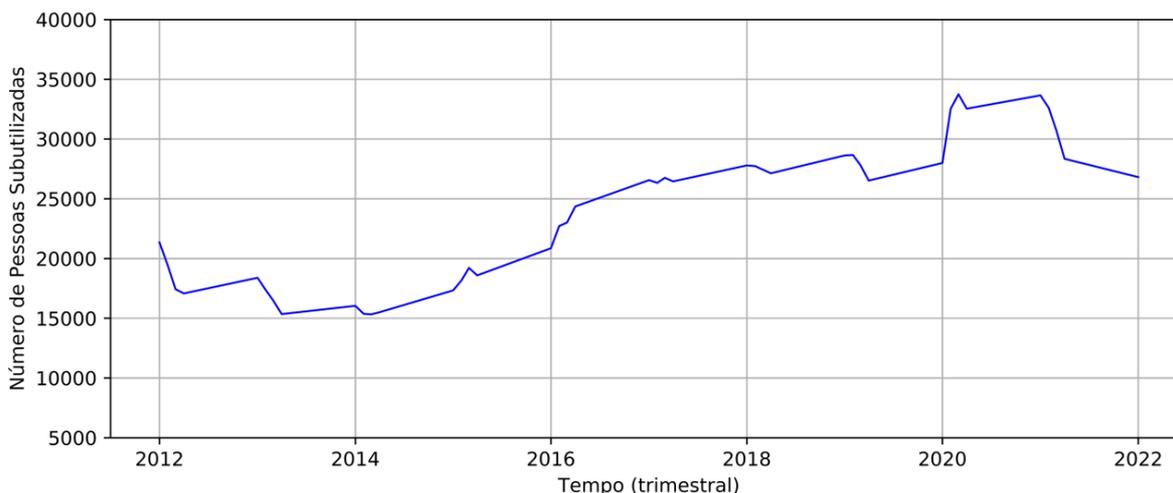
Figura 3 – Taxa de Subutilização da Força de Trabalho



Fonte: PNAD contínua.

Além das milhões de pessoas desocupadas que ativamente procuram empregos e não conseguem, temos um contingente ainda maior de pessoas que trabalham menos do que gostariam. Em números absolutos, que pode ser visto na figura 4, vemos que no melhor momento da série, 15 milhões de pessoas estiveram subutilizadas, chegando a mais de 33 milhões de pessoas no pior momento. Esses dados nos indicam de maneira mais realista a insuficiência da contratação pelo setor privado no molde atual e o número de pessoas que potencialmente se beneficiariam do programa garantidor de empregos.

Figura 4 - Número de Pessoas Subutilizadas



Fonte: PNAD contínua.

Por fim, ainda temos as pessoas desalentadas, que gostariam de trabalhar, mas que desistiram de procurar emprego porque não vislumbram a possibilidade de contratação. O desalento deve ser considerado parte da insuficiência de contratação do setor privado e faz parte do número potencial de pessoas elegíveis ao programa garantidor de empregos.

CEBRI

CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Rua Marquês de São Vicente, 336
Gávea, Rio de Janeiro - RJ - Brasil
CEP: 22451-044

Tel: +55 (21) 2206-4400
cebri@cebri.org.br

cebri.org