

TEORIAS ECONÔMICAS E POLÍTICAS CONTRA O DESEMPREGO*

RICARDO DATHEIN**

Resumo: O desemprego voltou a tornar-se, nas últimas décadas, um grave e generalizado problema, tanto em países desenvolvidos quanto em não desenvolvidos, incluindo o Brasil. Esse desemprego é interpretado de diferentes formas pelas teorias econômicas. A partir de seus fundamentos teóricos, essas concepções derivam distintos diagnósticos e propostas de políticas. Nesse sentido, o artigo discute as bases teóricas sobre o desemprego das concepções neoclássicas, keynesianas e schumpeterianas e, a partir disso, faz uma análise das propostas de políticas derivadas dessas teorias, concluindo sobre sua maior ou menor efetividade para enfrentar o problema.

Palavras-chave: desemprego, teorias econômicas, políticas econômicas.

Classificação JEL: J64, J68.

ECONOMIC THEORIES AND POLICIES AGAINST UNEMPLOYMENT

Abstract: The unemployment turned again, in the last decades, a serious and widespread problem, both in developed countries and in no developed, including Brazil. That unemployment is interpreted in different ways by the economic theories. Starting from their theoretical foundations,

-
- * Recebido em 24/06/04 e liberado para publicação em 24/11/04.
O artigo baseia-se em parte da tese de doutoramento do autor (Dathein, 2000). Versões anteriores foram publicadas como Texto para Discussão (N. 08/2003) do Departamento de Economia da UFRGS e apresentadas no VI Encontro de Economia da Região Sul – Anpec Sul (Curitiba, setembro de 2003) e no V Encontro de Economistas de Língua Portuguesa (Recife, novembro de 2003).
- ** Economista, doutor em Economia e professor adjunto da FCE/UFRGS. E-mail: ricardo.dathein@ufrgs.br

those conceptions derive different diagnoses and policies proposals. In that sense, the article discusses the theoretical bases about unemployment of the neoclassicals, keynesians, and schumpeterians conceptions, and, starting from that, makes an analysis of the policies proposals against the unemployment derived of those theories, ending about its largest or smaller effectiveness to face the problem.

Key-words: unemployment, economic theories, economic policies.

JEL classification: J64, J68.

Introdução

O desemprego tornou-se, nas últimas décadas, um grave problema para muitos países, tanto desenvolvidos quanto não desenvolvidos. No Brasil, também tem recrudescido, principalmente após 1990. As teorias econômicas responderam a esse desafio em suas interpretações, a partir das quais se derivam propostas de políticas econômicas. As divergências dessas políticas resultam das diferentes concepções teóricas e dos diagnósticos alternativos.

Tendo isso em vista, o objetivo do artigo é analisar as propostas de políticas econômicas contra o desemprego, de acordo com as teorias neoclássicas, keynesianas e schumpeterianas. Na seção seguinte, faz-se uma fundamentação teórica dessas três visões, enquanto na seção posterior são apresentadas e avaliadas as políticas delas decorrentes. Por fim, apresentam-se as principais conclusões sobre as possibilidades de diferentes propostas de políticas enfrentarem o desemprego com eficácia.

1. Fundamentos teóricos

1.1. Teorias neoclássicas

Em comum nas análises neoclássicas existe a concepção de que, para qualquer mercado, a resolução de um sistema de equações de oferta e demanda indica necessariamente o nível ótimo de quanti-

dades e preços. Essa concepção é aplicada também ao mercado de trabalho, apesar de não se apresentar uma base interpretativa sólida para essa idéia. Dessa forma, o ponto de encontro das funções de oferta e demanda de mão-de-obra indicaria, em condições normais, o nível de equilíbrio de pleno emprego, por definição, independentemente da percepção que se tenha sobre a existência de desemprego involuntário, que só pode ser entendido, portanto, como voluntário pela teoria neoclássica, como destaca Victoria Chick (1993, p. 144-6). O pleno emprego, dessa forma, tem uma definição técnica, ou seja, é a situação na qual as funções de oferta e demanda de mão-de-obra se equilibram no mercado de trabalho, não se referindo a dados empíricos sobre o volume da população economicamente ativa. O equilíbrio no mercado de trabalho, por definição, garante que essa PEA esteja plenamente ocupada. O desemprego, portanto, é uma situação de desequilíbrio e se manifesta, em princípio, como desemprego voluntário, no sentido de que os trabalhadores estão tentando impor uma condição que não condiz com a determinada pelo mercado (por exemplo, um salário real muito elevado), e os mecanismos desse mercado reagem produzindo o desemprego.

Para a teoria neoclássica, portanto, o desemprego é uma situação anormal no contexto de uma economia de mercado. Somente fatores exógenos¹ poderiam explicar o mau funcionamento do mercado de trabalho. Em geral, a economia estaria sempre no pleno emprego de trabalho e também dos outros fatores de produção, que seria a situação de equilíbrio e de *market clearing*, conforme previsto pela lei de Say. Dessa forma, a teoria neoclássica entende a origem do desemprego como uma questão em geral atinente ao mercado de trabalho, como um problema da oferta de mão-de-obra ou, por exemplo, como a existência de um comportamento irracional por parte dos trabalhadores, ou de alguma rigidez na função oferta de trabalho, ou um problema de informações imperfeitas. Contudo, o desemprego gerado dessa forma seria um impasse de curto prazo e passageiro, uma vez que os mecanismos automáticos do mercado o

¹ Ou seja, todos os fatores que não os do livre mercado privado.

eliminaríamos rapidamente, a não ser que estes fossem impedidos de funcionar também por forças exógenas.

Em versões mais sofisticadas, a teoria neoclássica admite a possibilidade de desemprego involuntário e de longo prazo. No entanto, essa situação continuaria sendo sempre anormal e com causas exógenas, que o mercado resolveria se não estivesse sendo impedido de atuar livremente. Dessa maneira, coloca-se a possibilidade da existência de desemprego natural ou estrutural, em contraposição ao cíclico ou conjuntural. Esse desemprego estrutural, causado por fatores exógenos de longo prazo, poderia se caracterizar como uma situação de equilíbrio, sendo interpretado como o pleno emprego, levando-se em conta as circunstâncias reais do mercado.

Assim, as teorias neoclássicas possuem um núcleo teórico comum, identificando o desemprego como um problema basicamente voluntário, de curto prazo, causado por fatores exógenos que interferem sobre o mercado de trabalho. Esses fatores têm origem na oferta de trabalho – gerando como resultado um desequilíbrio, uma anormalidade que não é intrínseca ao livre mercado – e, portanto, impedem a permanência do pleno emprego. O pleno emprego pode admitir também algum desemprego como normal, natural, de forma que somente o desemprego que ultrapassasse esse nível caracterizaria uma situação de desequilíbrio. Na análise neoclássica, somente o desemprego aberto é relevante no estudo teórico sobre o desemprego, visto que qualquer tipo de ocupação tem *status* teórico semelhante, aparecendo como emprego na dicotomia única emprego *versus* desemprego. A variável-chave na análise, por outro lado, é o salário real, uma vez que seu nível é que determinará a existência ou não de desemprego. No mercado de trabalho, encontram-se dois fatores de produção – o capital e o trabalho – com suas ofertas e demandas, o que determina um salário real de equilíbrio e um emprego de equilíbrio que será também o pleno emprego. Nesse mercado, os trabalhadores não são tomados como em situação inferiorizada, com menor poder de mercado. Ao contrário, eles controlam sua função oferta de mão-de-obra. Como o capital possui plena racionalidade, apenas os trabalhadores poderiam, exigindo salários anormalmente altos, produzir desemprego. Portanto, são os trabalhadores os geradores e os responsáveis pelo desemprego, o que revela a origem malthusiana

desse pensamento. Assim, esse problema surge no mercado de trabalho, na órbita da oferta de mão-de-obra. Ou seja, em princípio, o desemprego é um problema microeconômico, e não macroeconômico, um problema de oferta, e não de demanda, um problema do mercado de trabalho, e não de outros mercados.

A teoria neoclássica apresenta, com base nesse núcleo teórico comum, uma evolução, com ramificações, de forma que os modelos se adaptam diante das modificações da economia e do mercado de trabalho, e também diante de suas próprias fragilidades e críticas internas sofridas. Dessa maneira, a teoria neoclássica anterior a Keynes, também chamada de teoria “clássica”, sofreu adaptações após a crítica keynesiana, quando surgiram a síntese neoclássica e o monetarismo, que buscaram desconstruir a pretensa generalidade teórica de Keynes, admitindo-o como um caso particular e como de interesse prático. O desemprego continuaria um problema com origem na função de oferta do mercado de trabalho e não seria causado por insuficiência de demanda efetiva. Nos anos 1970, já com a crise econômica dos países desenvolvidos apresentando-se com o aumento do desemprego e da inflação, e com a ineficácia das políticas keynesianas, a teoria novo-clássica tentou um “golpe de misericórdia” na teoria keynesiana, atacando também os resquícios keynesianos da síntese neoclássica e do monetarismo. O núcleo duro do neoclassicismo foi retomado plenamente, inclusive com a tentativa de desqualificação da macroeconomia, uma vez que a origem do desemprego seria unicamente microeconômica. Isso, no entanto, representou um sério afastamento da teoria em relação à realidade econômica. Nos anos 1980 e 1990, surgiu e se desenvolveu a teoria novo-keynesiana, com base em uma realidade de permanência de alto desemprego em vários países desenvolvidos e também como reação à teoria novo-clássica. A visão novo-keynesiana, no entanto, também critica a síntese neoclássica e o monetarismo por não apresentarem satisfatoriamente os fundamentos microeconômicos da macroeconomia. Dessa maneira, a origem do desemprego deveria ser encontrada em fatores microeconômicos na órbita do mercado de trabalho, basicamente. Esses fatores, como salários reais muito elevados e não flexíveis e o *welfare state*, explicariam a rigidez causadora do desemprego e de sua permanência no tempo. Como o nú-

cleo fundamental dessa teoria também é neoclássico, seu nome não é adequado.

Criticamente, pode-se avaliar que a teoria neoclássica tenta dar resposta a todos os fatos da realidade e se proteger de todos os tipos de crítica, mas, nesse movimento, cria uma infinidade de modelos, construindo exceções ao seu núcleo teórico básico e buscando até mesmo evidências institucionais em vários casos, de forma que em conseqüência acaba correndo o risco de virar uma “colcha de retalhos” teórica. Dessa forma, existiria uma teoria como núcleo teórico fundamental e uma grande série de teorias ou modelos anexos tentando se aproximar da realidade, o que pode ser entendido como sintoma de deficiência teórica.

1.2. Teorias keynesianas

A teoria keynesiana parte em sua análise da constatação de que o pleno emprego, em uma economia capitalista, não é uma situação permanente ou única de equilíbrio. Ao contrário, o desemprego involuntário pode ser uma situação que se estenda por longos períodos, o que o caracterizaria como de equilíbrio. Esse fato implica que o livre mercado pode não levar automaticamente ao pleno emprego e, portanto, justifica políticas públicas contra o desemprego.

As situações de pleno emprego ou de desemprego involuntário de trabalho e de capital físico são geradas pelo comportamento da demanda efetiva, que sofre as conseqüências da existência de incerteza e de instabilidade intrínsecas a uma economia monetária da produção, em que a moeda tem papel determinante, ao contrário das teorias neoclássicas, para as quais a moeda não tem este papel.

Para justificar a adoção de políticas econômicas, a análise teórica keynesiana constata a existência de capacidade ociosa e desemprego involuntário como uma situação de equilíbrio, ao contrário da teoria neoclássica, que parte, em sua análise, do equilíbrio de pleno emprego como situação normal, dada a lei de Say, de modo que nessa circunstância as políticas econômicas tornam-se desnecessárias, ineficientes e até irracionais. Para a teoria keynesiana, o desemprego pode ser involuntário, porque os trabalhadores desempregados não conseguem empregos mesmo oferecendo-se para trabalhar por

menores salários que os vigentes no mercado, pois não é o salário real elevado que está determinando o desemprego, mas sim a demanda efetiva muito baixa. Dessa forma, justificam-se ações governamentais, exógenas ao “livre mercado”, para tirar a economia do equilíbrio indesejado e levá-la ao equilíbrio de pleno emprego ou também para manter a economia próxima a esse estado. Além disso, mesmo que os mecanismos automáticos do mercado tirassem a economia da recessão, as políticas poderiam se justificar para acelerar esse processo.

O núcleo teórico comum às teorias keynesianas, portanto, é a consideração da demanda agregada como determinante fundamental do nível de emprego. Dessa maneira, no curto prazo, nem a oferta agregada, nem o mercado de trabalho seriam fundamentais. O emprego é determinado pela demanda efetiva, enquanto os trabalhadores não controlam efetivamente sua oferta de mão-de-obra. Existe desemprego voluntário, mas este tem pouca relevância teórica, empírica e político-econômica. A preocupação teórica e de política fundamental é com o desemprego involuntário, ou seja, com o equilíbrio abaixo do pleno emprego. Sendo esse desemprego involuntário gerado por insuficiência de demanda efetiva, a preocupação volta-se para os determinantes desta. O principal componente da demanda efetiva é o investimento, de modo que a análise centra-se nos determinantes da taxa de investimentos e em como as políticas econômicas podem aumentar essa taxa, partindo da idéia de que existe incerteza e de que as decisões sobre os investimentos são tomadas com base em expectativas sobre o futuro.

Esse núcleo teórico comum é adaptado de acordo com a evolução econômica do período recente. A visão pós-keynesiana tenta recuperar, complementar e atualizar a visão original de Keynes, buscando sempre mostrar como algumas teorias que se autodenominam de origem keynesiana (como a novo-keynesiana) na realidade são fundamentalmente neoclássicas em seu núcleo teórico básico. Destacando a compreensão keynesiana sobre a economia capitalista como uma economia monetária da produção na qual a lei de Say não vigora, a visão pós-keynesiana também busca explicar teoricamente a instabilidade financeira como uma característica endógena de economias, funcionando de forma liberal. Essa instabilidade financeira poderia

explicar as crises financeiras presentes com frequência nos períodos atuais como conseqüência do funcionamento normal dessas economias. As visões sobre financeirização e mundialização, por outro lado, atualizam a teoria keynesiana ao incorporar as mudanças econômicas recentes, destacando que o aumento da incerteza decorrente dessas mudanças desestimulou os investimentos, o que explicaria as menores taxas de crescimento econômico.

A imposição pelos “mercados”² de políticas econômicas que busquem preservar a credibilidade perante os setores econômicos cuja lógica predomina nesses novos contextos levou o Estado a não mais poder agir visando alcançar o pleno emprego. Além disso, ocorreu perda de autonomia nacional das políticas econômicas. Com essa fragilização dos Estados e das políticas econômicas como instrumentos de controle anticíclicos, somente o mercado poderia produzir o pleno emprego. Como resultado, os ciclos novamente tendem a tornar-se mais fortes e a economia mais instável. Dessa forma, uma situação de equilíbrio com desemprego involuntário poderia ocorrer como conseqüência da nova realidade. Nesse contexto, as políticas de demanda seriam insuficientes, tornando-se necessárias medidas para diminuir a instabilidade, como as âncoras monetárias e institucionais.

1.3. Teorias schumpeterianas

As teorias schumpeterianas destacam as mudanças estruturais da oferta agregada como potenciais geradores de desemprego, na medida em que estas geram mudanças na demanda por mão-de-obra³. As principais fontes de alterações na oferta agregada são as inovações e o conseqüente desenvolvimento econômico, que provo-

² Esses mercados não correspondem ao livre mercado pressuposto como ideal pela teoria neoclássica, mas sim a um mercado oligopolizado e financeirizado.

³ Nesse ponto pode-se perceber certa semelhança entre a teoria schumpeteriana e a neoclássica, ou entre as concepções sobre o desemprego estrutural schumpeteriano e a taxa natural de desemprego, uma vez que

cam endógena e intrinsecamente desequilíbrios e ciclos na economia. Essas inovações produzem forças de atração e de expulsão de mão-de-obra, concomitantemente, de modo que, se ocorrerem falhas nos mecanismos de compensação (Vivarelli, 1995), pode surgir o desemprego estrutural ou o especificamente tecnológico. Portanto, esse desemprego não é originado por um desajuste no mercado de trabalho, como salários reais muito elevados, nem pela demanda efetiva conjunturalmente baixa. São as inovações ou o comércio internacional, por exemplo, que geram mudanças estruturais na oferta agregada e, portanto, possivelmente o descasamento entre oferta e demanda de mão-de-obra. O desemprego assim gerado caracteriza-se como uma situação de desequilíbrio e é involuntário. Como a economia tem comportamento cíclico, a descontinuidade e a instabilidade são endógenas e, em decorrência, o próprio pleno emprego é entendido como uma situação intrinsecamente transitória. Nesse contexto, o desenvolvimento econômico exige certa flexibilidade do mercado de trabalho, para que as alterações da demanda de mão-de-obra sejam atendidas. Entretanto, essa flexibilidade não deve ser completa ou excessiva, porquanto desestimularia as inovações tecnológicas. Dessa maneira, haveria um nível ideal de flexibilidade no mercado de trabalho.

Os ganhos de produtividade decorrentes das inovações podem se transformar em variações de salários, de lucros, de jornadas de trabalho e/ou de emprego. Dessa forma, o problema para o emprego não é a alta taxa de crescimento da produtividade – até porque ela reduziu seu ritmo de crescimento nos países desenvolvidos depois da década de 1960 –, mas sim como ela é distribuída ou alocada, além de sua dependência em relação às variações do PIB. Ou seja, se o crescimento econômico se reduzir, como aconteceu após os anos 1960, até mesmo menores taxas de variação de produtividade po-

as mudanças na demanda por mão-de-obra podem criar ou afetar esses desempregos. No entanto, a análise de ambos é distinta, visto que a teoria schumpeteriana destaca sua principal origem nas inovações, independentemente do mercado de trabalho, enquanto a teoria neoclássica entende que, sem inflexibilidades no mercado de trabalho, o desemprego não ocorreria, independentemente de sua origem.

dem gerar desemprego se esses ganhos forem destinados majoritariamente ao aumento dos lucros e, conseqüentemente, com menores ganhos salariais e menores reduções de jornada de trabalho.

Nas análises schumpeterianas, as mudanças na evolução econômica recente também geram modificações e atualizações teóricas, além de ser adaptadas de acordo com o momento do ciclo econômico que se está vivendo. Com base em seu núcleo teórico – ou seja, no entendimento da dinâmica de desequilíbrio gerada pelas inovações e pelo desenvolvimento – e no funcionamento efetivo dos mecanismos de compensação, hoje a teoria schumpeteriana busca compreender os impactos estruturais causados, por exemplo, pelas novas tecnologias de informações e de comunicações e pelas mudanças no comércio internacional, que geram decadência e afluência de determinados setores econômicos. Essa dinâmica provoca impactos específicos sobre o mercado de trabalho, que reage de acordo com suas características de flexibilidades e inflexibilidades, de modo que pode surgir o desemprego schumpeteriano.

2. Propostas de políticas econômicas contra o desemprego

2.1. Políticas neoclássicas

A idéia básica da maioria dos modelos neoclássicos é que o livre mercado automaticamente eliminaria o desemprego involuntário, portanto, a melhor política contra esse desemprego seria liberalizar o mercado. Como o problema do desemprego surge quase invariavelmente de alguma rigidez no mercado de trabalho, é ele que deve ser flexibilizado. Isso pode ser percebido claramente já no modelo “clássico” pré-keynesiano, e o fato de a síntese neoclássica não propor nada além disso como política demonstra o pouco avanço dessa teoria na avaliação do desemprego e também quão distante ela está da análise keynesiana.

A teoria monetarista concentra sua atenção sobre os choques monetários, a falta de informações perfeitas e os efeitos temporais como geradores de desemprego. Dessa forma, a melhor política governamental contra o desemprego seria a adoção de uma regra de política monetária coerente com a evolução de longo prazo do pro-

duto real, além da disponibilidade de melhores informações para os agentes econômicos no mercado de trabalho. Para a redução da “taxa natural de desemprego” ou da Nairu⁴, no entanto, seria necessário agir sobre os fatores reais da oferta de trabalho com políticas microeconômicas, o que também deveria ser feito para minorar os efeitos negativos de choques de oferta agregada sobre o emprego.

Negando a possibilidade da ocorrência de desemprego involuntário, a teoria novo-clássica, por conseguinte, não defende a adoção de políticas visando minorá-lo ou eliminá-lo. No entanto, para evitar as oscilações do produto e do emprego, é necessário que o governo não implante políticas econômicas imprevistas pelos agentes privados e que mantenha sua credibilidade perante o mercado.

Para a teoria novo-keynesiana, ao contrário, abre-se um leque de políticas microeconômicas com o objetivo de flexibilizar o mercado de trabalho e permitir seu melhor funcionamento, admitindo-se também que imperfeições no mercado de bens devessem ser corrigidas. Ou seja, ao estudar os microfundamentos da rigidez de salários e preços como as causas do desemprego, as políticas propostas aparecem imediatamente nesse contexto.

Lindbeck, por exemplo, defende reformas do *welfare state*, como a liberalização do sistema de benefícios aos desempregados e da legislação de segurança no emprego, visando criar um sistema de fixação de salários mais próximo dos valores de mercado. Por outro lado, deveriam ser removidas as discriminações contra a produção privada de serviços sociais, permitindo-se a entrada de empresas privadas nesses setores. Quanto à preocupação de que a redução do papel do governo na economia reduziria a eficiência do orçamento público como mecanismo automático de estabilização, Lindbeck considera que esse risco é pequeno e observa que a explosão dos déficits durante as recessões tende a instabilizar os mercados financeiros e a elevar as taxas de juros (Lindbeck, 1994, p. 75).

Layard, Nickell e Jackman (1991, p. 61-75) listam uma série de políticas, partindo do pressuposto de que o desemprego é causado

⁴ Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment, a taxa de desemprego que não acelera a inflação.

basicamente pelas distorções impostas pelo sistema de benefícios aos desempregados e pelo sistema de determinação salarial. O pagamento de salário-desemprego deveria ser limitado, principalmente seu prazo de duração. Durante e após esse período, deveria ocorrer a adoção de políticas ativas de mão-de-obra, incluindo serviços de recolocação, retreinamento e subsídios salariais para empresas e para o auto-emprego. Essas políticas são custosas, mas reduzem o pagamento de benefícios aos desempregados e são positivas quanto ao custo-benefício social. Lindbeck também defende a concessão de subsídios salariais temporários, uma vez que “... é melhor se o governo paga as pessoas para trabalhar do que para não trabalhar...”, apesar de que esses subsídios deveriam concentrar-se no final das recessões (Lindbeck, 1994, p. 74). As políticas deveriam também evitar que os desempregados permanecessem nessa situação, uma vez que o custo do desemprego de longo prazo e de sua recolocação é muito alto. Dessa maneira, tais políticas teriam de se concentrar nas pessoas com maior risco de ficar muito tempo sem emprego.

Quanto ao sistema de barganha salarial, as reformas propostas partem da constatação de que, quanto menor a força e a cobertura dos sindicatos, menor o desemprego, a não ser que haja coordenação em nível industrial ou nacional dos empregadores em suas ofertas salariais e dos sindicatos de trabalhadores em suas demandas salariais. Dessa forma, o poder sindical deve ser limitado ou, nesse caso, deve-se promover a coordenação das negociações para produzir um consenso sobre os salários nominais possíveis para evitar o desemprego, que se tornaria necessário no caso de se gestar uma espiral preços-salários e salários-salários. Isso pode ser feito com medidas institucionais no sentido de promover e esclarecer o debate sobre as taxas de reajustes salariais possíveis e com negociações nacionais entre empregadores e sindicatos.

No entanto, se não houver disciplina social suficiente, abre-se a possibilidade ou a necessidade de intervenção governamental através de políticas de renda. Tais políticas podem fixar controles, como percentuais máximos de aumentos de salários, mas devem ser temporárias, pois geram inflexibilidades na estrutura de salários relativos e incentivam a transgressão das normas. Essas políticas são consideradas muito melhores para promover a redução da inflação do

que um longo período de desemprego e também podem acelerar o retorno de uma taxa de desemprego acima da Nairu para esse nível, se houver histerese⁵ retardando esse processo.

As políticas de renda podem ser complementadas com controles indiretos, via tributação, também de forma transitória. Dessa maneira, por exemplo, fixa-se uma norma para o reajuste dos salários nominais, mas os empregadores podem pagar mais se quiserem recrutar melhores trabalhadores ou evitar uma greve, recebendo, no entanto, penalidade financeira de forma a desincentivar fortemente esse comportamento. Em relação aos salários, se houver pressão exacerbada, podem ser adotadas taxações sobre esse crescimento excessivo ou taxações progressivas sobre os níveis salariais.

A OCDE defende uma série de propostas para reduzir o desemprego, variando a estratégia de país a país, conforme cada realidade específica. Além da redução do sistema de benefícios aos desempregados e da flexibilização das negociações salariais, acrescenta a necessidade do aumento da flexibilidade das jornadas de trabalho e maior liberalidade para a contratação de trabalhadores em tempo parcial. Por outro lado, os salários e os custos salariais deveriam perder rigidez, permitindo que estes refletissem as condições locais e os níveis de habilidade ou produtividade individuais. Nesse sentido, por exemplo, em vários países os salários mínimos deveriam ser reduzidos e a extensão administrativa da cobertura de aumentos salariais limitada. Além disso, os impostos sobre a renda do trabalho e sobre a folha de pagamentos teriam que diminuir (OECD, 1997, p. 27-35).

As leis de proteção ao emprego tendem a reduzir as demissões, mas também desincentivam as contratações, aumentando o poder dos trabalhadores *insiders*⁶ e o custo com pagamentos de “salários de efi-

⁵ Efeitos de histerese são as conseqüências defasadas de mudanças de variáveis. O sentido é de que a posição das variáveis no presente depende não somente do que acontece no presente mas também do que ocorreu no passado.

⁶ Trabalhadores *insiders* têm poder de mercado, colaboram entre si, possuem vínculos diferenciados com as empresas e altos custos de contratação, treinamento e demissão. Também podem ser interpretados como os trabalhadores sindicalizados.

ciência”⁷. A evidência do balanço sobre os impactos no desemprego, no entanto, seria ambígua, não permitindo a defesa do abandono total dessas leis, segundo Layard, Nickell e Jackman (1991, p. 74). A OCDE, no entanto, defende o encolhimento desse sistema de segurança do emprego por causa da inibição que provoca no aumento do emprego.

Em relação ao descasamento do emprego entre regiões e setores, as políticas deveriam promover a mobilidade da mão-de-obra, incluindo subsídios ao emprego. Sobre o descasamento de habilidades, as políticas teriam de garantir a formação das habilidades requeridas com tratamento fiscal favorável para a educação e o treinamento profissional. A educação, especificamente, deveria contar com um conteúdo mais orientado para os negócios.

Em sua grande maioria as políticas propostas são microeconômicas, na órbita do mercado de trabalho, incidindo sobre a oferta de trabalho, porém algumas medidas de demanda agregada nominal também poderiam ser usadas sob o argumento de que seus efeitos sobre a economia são mais rápidos em comparação com as políticas de oferta. Dessa forma, no entender de Layard, Nickell e Jackman (1991, p. 74-75), se o grau de histerese do desemprego for alto, uma política acomodativa transitória de demanda pode ser aceita, mesmo ao custo de maior inflação, para evitar o desemprego de longo prazo no caso da ocorrência de choques negativos de oferta. Para aumentar a geração de empregos, a OCDE também propõe medidas de política macroeconômica que estimulem o crescimento e incentivem a criação e difusão de tecnologias, a fim de promover a competição no mercado de bens e

⁷ Segundo a teoria dos salários de eficiência, as empresas podem fixar salários (como wage makers) e se beneficiar pagando salários relativamente superiores. Esses benefícios surgem do fato de que salários mais altos (i) aumentam o custo da perda do emprego, o que estimula o esforço do trabalhador e determina economias de monitoração para as empresas; (ii) reduzem a rotatividade; (iii) diminuem os custos de contratação e treinamento; (iv) possibilitam que as empresas atraiam trabalhadores mais eficientes, o que é importante considerando-se que a informação sobre a qualidade dos trabalhadores não está plenamente disponível; (v) estimulam a moral e o aumento da produtividade dos trabalhadores; (vi) aumentam a satisfação dos trabalhadores e os afastam dos sindicatos ou de ações de resistência coletiva.

propiciar um ambiente favorável à criação e expansão de empresas pela eliminação de restrições ou impedimentos, incluindo a desregulamentação, a liberalização do comércio internacional, a privatização e a reestruturação de empresas estatais, com o objetivo de sujeitá-las à maior competição (OECD, 1997, p. 9, 35).

Políticas como a retirada antecipada de trabalhadores do mercado de trabalho e a divisão do tempo de trabalho com a contratação de mais trabalhadores são entendidas como ineficientes. A redução da oferta de mão-de-obra geraria pressões salariais, visto que a taxa de desemprego natural que equilibra o mercado de trabalho não muda, de forma que o emprego precisaria se reduzir para recompor o equilíbrio. Por outro lado, o aumento do emprego atingido (em tese) pela redistribuição do tempo de trabalho também geraria pressões salariais, produzindo queda do emprego, uma vez que a taxa de desemprego de equilíbrio é independente das horas de trabalho. Dessa forma, a redução das jornadas de trabalho não elevaria o emprego. Ao contrário, a evidência demonstraria que os países que mais reduziram as jornadas teriam as maiores taxas de desemprego, ao contrário dos EUA e do Japão. Por isso tais medidas seriam contraproducentes, uma vez que, além de não reduzir o desemprego, gerariam o empobrecimento e a redução dos padrões de vida dos países. Sobre a possibilidade da participação nos lucros das empresas, o que formaria uma parcela da remuneração dos trabalhadores e poderia reduzir o desemprego por permitir maior flexibilidade salarial, a evidência não seria clara, apesar de gerar estímulos para aumentos de produtividade e melhora das relações de trabalho nas empresas (Layard, Nickell e Jackman, 1991, p. 71-74).

2.2. Políticas keynesianas

Com o objetivo de definir políticas que visem ao pleno emprego, é necessário esclarecer o que significa esse pleno emprego ou qual o nível de emprego que o define. Para a Organização Internacional do Trabalho (OIT), seguindo as diretrizes de William Beveridge, o pleno emprego não é entendido como um nível de desemprego nulo. O próprio Keynes fazia a distinção entre desemprego voluntário e involuntário e propunha políticas para diminuir ou eliminar o último.

Existem tipos de desemprego, como o friccional, o sazonal e o derivado do descasamento de habilidades em situações de mudanças na demanda de mão-de-obra, que em princípio não são considerados tão problemáticos. Segundo Beveridge (1988, p. 38), “... *pleno emprego significa que o desemprego se reduz a breves intervalos de expectativa, com a certeza de que rapidamente [o desempregado] será requerido novamente em seu antigo posto de trabalho ou será requerido para um novo posto de trabalho que esteja dentro de suas possibilidades*”. Dessa forma, o pleno emprego exige que o desemprego remanescente seja de pequena duração. Além disso, para a OIT, a definição de um posto de trabalho aceitável exige a satisfação de critérios quantitativos e também qualitativos. Ou seja, a oferta e a demanda de mão-de-obra devem ter relação quantitativa e qualitativa, de modo que o posto de trabalho seja produtivo e livremente aceito pelo trabalhador. Beveridge ainda propõe como situação ideal que o pleno emprego signifique a existência de mais vagas do que desempregados, para que o mercado de trabalho seja favorável ao vendedor de mão-de-obra. Ele defende essa idéia considerando que existe uma diferença fundamental de impacto do desemprego sobre o trabalhador e sobre o empresário, pois para este último, o comprador, o desemprego significaria uma perda, um prejuízo, enquanto para o trabalhador o desemprego é uma “catástrofe pessoal”, mesmo com o direito ao seguro-desemprego. Dessa forma, “... *são os postos de trabalho, e não os homens, os que devem esperar*” (Beveridge, 1988, p. 39, 41 e 155-156). Portanto, o objetivo da política econômica deveria visar a um nível de emprego alto e estável que seria, numa definição de pleno emprego adotada por Beveridge, de uma taxa de desemprego de 3%, com a existência de ajuda social adequada aos desempregados (Beveridge, 1988, p. 41 e 156-160; International Labour Office, 1996a, p. 15-17 e 45).

Para a teoria keynesiana e pós-keynesiana, as políticas que objetivam alcançar uma demanda efetiva de pleno emprego devem conter principalmente medidas para estimular os investimentos, ampliando a diferença entre a eficiência marginal do capital e a taxa de juros. A política monetária expansiva é útil para rebaixar a taxa de juros, mas pode não ser suficiente para induzir a maior investimento. Dessa maneira, o Estado deve adotar políticas e criar instituições com o propósito de diminuir a incerteza dos negócios, aumentando

a previsibilidade e melhorando as expectativas de retornos futuros, de forma a estimular o comportamento empreendedor e a desestimular o peso da demanda especulativa por moeda (ou o comportamento especulador) e o peso da demanda precaucional por moeda. Nesse sentido, políticas de flexibilização absoluta de preços e salários são vistas como contraproducentes. Como o mercado pode gerar várias situações de equilíbrio, sem garantia de ocupação plena, a intervenção do Estado é encarada como positiva para conduzir a economia à situação de equilíbrio de pleno emprego. Por isso Davidson afirma que o governo deveria assumir um papel permanente como socializador de investimentos, sendo esse o único meio eficaz de aproximar a economia do pleno emprego, conforme expresso por Keynes. Portanto, o *deficit* público poderia ser utilizado para financiar o investimento público (Davidson, 1999, p. 60).

A OIT defende a idéia de que a meta do pleno emprego deva ser uma prioridade básica das políticas econômicas e sociais (International Labour Office, 1996b, p. 1; 1995, p. 217 e seguintes). Segundo esse órgão, a origem do desemprego e do aumento da desigualdade social não estaria em alterações no comércio internacional⁸, apesar de este gerar alguns efeitos setoriais, porque as importações com origem fora da OCDE estão concentradas em produtos trabalho-intensivos e de baixa qualificação. A introdução de novas tecnologias também não poderia explicar o aumento do desemprego, pois a produtividade tem crescido a baixos níveis, apesar de causar impactos mais importantes na estrutura do emprego. O desemprego não estaria relacionado com salários reais mínimos ou básicos muito altos, embora no caso de trabalhadores de baixa qualificação esteja pouco relacionado a esse nível. Por outro lado, a proteção social, ou a rigidez no mercado de trabalho, também não é aceita pela OIT como explicação para o desemprego. O maior aumento do emprego no setor de serviços do que no industrial, sendo o último mais sindicalizado, estaria relacionado mais com as modificações estruturais

⁸ As importações para a OCDE com origem nos países do leste da Ásia mais a China representaram apenas 1,5% do PIB da OCDE em 1993 (International Labour Office, 1996b, p. 4).

na economia do que com a existência ou não dessa rigidez, por exemplo. Ao contrário, a OIT destaca os aspectos positivos dessas instituições, as quais são geradoras de coesão social e eficiência econômica (International Labour Office, 1996b, p. 4-8). Quanto ao fato de que o desemprego é menor nos EUA que na Europa, a visão é de que esse quadro tem origem não na menor rigidez do mercado de trabalho do primeiro, mas em “... *um maior crescimento da demanda e da oferta na economia dos Estados Unidos, causada pela orientação mais expansiva da política fiscal estadunidense*” (Singh, 1995, p. 543).

Para a OIT, a principal causa do desemprego é justamente a insuficiente demanda efetiva relacionada às baixas taxas de crescimento econômico. Ou seja, trata-se de um desemprego de tipo keynesiano. Assim, para alcançar o pleno emprego, seriam necessárias modificações nas políticas macroeconômicas, a fim de aumentar as taxas de crescimento. A inflação atual está muito baixa, o que indica que esse problema não é justificativa para a manutenção de políticas restritivas, segundo a OIT. As medidas propostas por esse órgão incluem a construção de mecanismos para a coordenação internacional de políticas – necessária no atual contexto de interdependência –, menores taxas de juros de curto e longo prazo, políticas orçamentárias que objetivem menores crescimentos das dívidas públicas e busca de acordos entre trabalhadores, empresários e governos para evitar que aumentos salariais gerem inflação (International Labour Office, 1996b, p. 8-12). Os processos de liberalização, privatização e desregulamentação também atingiram os mercados de trabalho, aumentando a desigualdade social e marginalizando trabalhadores não qualificados, segundo a OIT, tornando necessária uma estratégia para essa segunda frente, do lado da oferta. Nesse caso a OIT propõe: a promoção da empregabilidade e a reinserção dos trabalhadores desempregados e excluídos, por meio de investimentos em recursos humanos; a redução da cunha fiscal entre trabalho formal e informal; a reestruturação das jornadas de trabalho; e programas para melhorar a situação de grupos vulneráveis (International Labour Office, 1996b, p. 2-3, 10-20; 1995, p. 154-188).

Segundo a visão sobre financeirização, existe hoje uma excessiva flexibilidade na órbita financeira, geradora de incerteza e tendências deflacionistas, o que amplifica a instabilidade econômica e desestimula os investimentos, conforme a teoria keynesiana. Dessa

forma, a solução para o problema do desemprego passaria pela redução dessa flexibilidade. Para Chesnais, “... o processo de dominação dos mercados financeiros pode e deve ser derrubado” (Chesnais, 1999a, p. 32, citando Boyer e Dreche). Assim, o regime de acumulação financeirizado, com a liberalização, desregulamentação e mundialização financeiras, é visto como reversível (Chesnais, 1999c, p. 318). Porém, para isso os Estados teriam que restabelecer o controle sobre os mercados financeiros, submetendo-os a uma regulação estrita. No entanto, no período atual, os Estados têm adotado políticas que não contestam essa realidade, o que desestimularia o crescimento econômico em vez de contrabalançar as tendências depressivas. O próprio fato de que a financeirização é desigual e provoca resultados diferentes e defasados entre países e empresas reduz ainda mais a margem de manobra para reformas (Chesnais, 1996, p. 309-320).

A hipertrofia financeira não seria uma simples anormalidade, mas refletiria a emergência de um novo regime de acumulação, de acordo com Chesnais. Portanto, não poderia ser facilmente eliminada com medidas do tipo taxa Tobin (Chesnais, 1999c, p. 301). Esse novo regime não estaria completamente livre, pois a política econômica e monetária dos EUA, em conjunto com outras instituições financeiras internacionais, como o FMI, ainda exerceriam um grau de regulação. A força da política monetária dos EUA e sua capacidade de intervenção estariam demonstrando a centralidade ou hegemonia econômica desse país (Chesnais, 1999b, p. 259).

Eatwell (1996, p. 26) constata que, se o desemprego tem origem em mudanças da estrutura das finanças internacionais, e não simplesmente em fatores cíclicos, quer dizer que políticas anticíclicas tradicionais não serão eficazes. Para esse autor, o desemprego atual é, em grande parte, causado pelo colapso de uma conjunção particular de fatores, a qual era baseada em taxas fixas de câmbio, controles de capitais e políticas comerciais ativas (sem retaliações dos EUA) dos países europeus e do Japão. Dessa forma, a retomada do pleno emprego envolveria a construção de um arcabouço institucional que tornaria a expansão, e não a deflação, como na atualidade, um “fator de contágio” (Eatwell, 1996, p. 42). Não se trataria da reconstrução de Bretton Woods, que foi um sistema específico, datado, hegemonizado pelos EUA. Deveria, isto sim, ser criado um sistema multilateral (domi-

nado por EUA, Japão e Alemanha), institucionalizado, com o compromisso de garantir a estabilidade das moedas e de monitorar ou regular os fluxos de capitais de curto prazo. Ou seja, em vez de confiar em um modelo de auto-ajustamento, propõe-se a intervenção institucional, pois a suposição de que a estabilidade monetária seja suficiente para garantir o crescimento e o pleno emprego está equivocada (Eatwell, 1996, p. 40, 42).

No que toca aos mercados cambiais, Brunhoff (1999, p. 55-59) considera que adotar somente regras micropreventivas ou intervenções pontuais dos bancos centrais não é suficiente, pois elas não influem nas causas da instabilidade. Existiria, nessa óptica, uma superestimação da capacidade de regulação dos bancos centrais, com medidas para garantir maior independência ou credibilidade. Essas políticas pressuporiam um conteúdo e alcance que não possuem na política monetária. Dessa maneira, ações para solucionar efetivamente os problemas deveriam incluir a ruptura com a regulação financeira privada, criando um organismo internacional com autoridade para administrar o sistema internacional de pagamentos, e o policentrismo monetário para garantir a estabilidade de um novo regime de câmbio relativamente fixo. Para evitar que um quase monopólio do dólar se transforme em um oligopólio dólar-marco-iene, a solução poderia ser a aceitação de um compromisso hierárquico com uma unidade contábil comum, como havia proposto Keynes, além da limitação da mobilidade dos capitais. O maior problema dessas propostas é que exigem alto grau de acordo, enquanto até mesmo tentativas pequenas de cooperação não perduraram. A cooperação internacional carrega o risco de prejuízo à credibilidade, além da dificuldade de prever a distribuição dos ganhos com essas estratégias (Eatwell, 1996b, p. 35-36). Dessa forma, Brunhoff afirma que somente com movimentos “de baixo para cima”, dos assalariados lesados pelas atuais políticas econômicas, ou em razão de uma grave crise internacional é que se conseguirão adotar reformas efetivas.

Davidson (1997) apresenta uma revisão pós-keynesiana do “plano bancor” de Keynes, no sentido de reformar o sistema internacional de pagamentos e impor um controle social sobre os mercados cambiais. Deveria ser criado um banco central supranacional e uma unidade monetária internacional de compensações, como uma mo-

eda com funções de conta e de reserva a ser usada pelos bancos centrais (e não pelo público), com aceitação geral entre as nações, a fim de garantir-se a necessária liquidez internacional e prevenir a insuficiência de demanda efetiva global, com mecanismos automáticos de ajuste. As taxas cambiais deveriam voltar a ser fixas, mas ajustáveis, e seria permitido aos países adotar mecanismos de controle sobre movimentos de capitais voláteis. Essas medidas, tomadas em comum acordo entre os países, voltariam a permitir o uso de políticas públicas objetivando o pleno emprego, a partir de políticas nacionais de estímulo aos investimentos, adotadas simultaneamente e de forma cooperativa entre os governos.

Dominique Plihon contesta a eficácia de políticas baseadas na análise novo-clássica. Para essa visão, as políticas monetárias são impotentes quando não estão baseadas nos fundamentos econômicos. Dessa forma, os “mercados” (ou os ataques especulativos) somente estariam antecipando crises cambiais ou financeiras com origem real e acelerando o encontro de um novo equilíbrio. Portanto, a melhor política monetária, a que restaura a eficácia dessa política, é alcançada com medidas que buscam aumentar sua credibilidade e com a independência do banco central (Plihon, 1995, p. 75). Nessas propostas, pode-se acrescentar, não se questiona a relatividade do conceito de credibilidade. A visão keynesiana contesta a eficácia dessa solução, pois os mercados não necessariamente conseguiriam se auto-ajustar ao pleno emprego. A interação dos comportamentos individuais poderia até mesmo aprofundar os desequilíbrios, de modo que medidas que objetivem meramente aumentar a credibilidade da política monetária não seriam suficientes. Com isso, seriam necessárias medidas de regulação exógena aos mercados, por meio da intervenção das autoridades monetárias. Por exemplo, a busca de objetivos negociados ou a coordenação das políticas entre os países desenvolvidos, sinalizando os mercados, criaria âncoras para as expectativas dos operadores. Dessa forma, o “bom” equilíbrio poderia e deveria ser suscitado.

Segundo essa visão, os governos deveriam “enquadrar” os mercados financeiros para restaurar a eficácia da política monetária diante das finanças internacionais, em vez de simplesmente buscar aumentar a credibilidade da política monetária. Isso poderia ser al-

cançado com a taxaço e re-regulamentação das operaçoes financeiras especulativas, para conter a mobilidade do capital volátil e limitar a atuaço de risco nos mercados. Com isso seria possível diminuir a diferença de velocidades da esfera real e da financeira, que se tornou muito grande, e elevar o peso dos operadores “fundamentalistas”, conseguindo-se, portanto, a reduço de instabilidade. Keynes já havia feito essa proposta, que foi retomada por Tobin mais recentemente. O problema é que tais medidas devem ser tomadas e adotadas coletivamente pelos principais países, e não existe sensibilidade nesse sentido. Plihon também propõe que os países abandonem o “dogma do monetarismo”, para que saiam do círculo vicioso de altas taxas de juros – *deficit* público⁹. As políticas monetárias restritivas teriam se tornado inadequadas por causa da pouca eficácia, a não ser nos EUA, onde a inflaçao está controlada. O aumento da instabilidade demonstraria falta de confiança dos mercados nas políticas econômicas, duvidando de que estas resolvam o *deficit* público, a recessão e o desemprego. O objetivo da política econômica deveria voltar a ser o crescimento e o emprego, e a política monetária deveria buscar a reduço das taxas de juros até um nível igual à variaço do PIB, de maneira negociada e geral entre os países e de forma crível no longo prazo, com coerência temporal. Com isso, seria possível reduzir o *deficit* público e o peso da dívida pública sem a necessidade de aumentar impostos e/ou cortar gastos, como fazem as políticas liberais. Por fim, os Estados também necessitariam fazer investimentos que sinalizassem ao setor privado suas intençoes e prioridades, “reabilitando-se o papel motor das despesas públicas”. Parte-se aqui da proposta de Keynes, com um orçamento público dividido em duas partes: um corrente, que deveria ser equilibrado e financiado por impostos, e outro de investimentos, financiando-se com empréstimos um programa público de investimentos de longo prazo (Plihon, 1995, p. 75-76; Plihon, 1999, p. 130-139).

⁹ O deficit público, nessa visao, é mais consequência do que a causa das altas taxas de juros.

2.3. Políticas schumpeterianas

Ekerman e Zerkowski afirmam que “... Schumpeter não é, por princípio, contra a intervenção estatal, no sentido de eliminar o desemprego...”, tendo em vista que, “... em condições especiais, pode-se criar uma situação de ‘depressão’ [...] no qual o sistema econômico não encontra forças interiores para sair da situação de desequilíbrio, do qual o desemprego é uma manifestação...” (Ekerman e Zerkowski, 1984, p. 210), além do fato de que a depressão é um processo que pode durar anos (Schumpeter, 1982b, p. 150). Para Schumpeter, a crise tem um papel positivo de seleção das firmas aptas e inaptas e reverte o processo inflacionário. Contudo, o fato de que a depressão “... afeta indivíduos que não têm nada a ver com a causa e o significado do ciclo, sobretudo os trabalhadores...” indica a necessidade de uma “política terapêutica” (Schumpeter, 1982a, p. 166-167). Por outro lado, Schumpeter também admite que o planejamento econômico poderia mitigar o ciclo econômico e, portanto, o desemprego. Além disso, a planificação do avanço tecnológico seria capaz de minimizar os efeitos negativos que pode causar ao emprego (Schumpeter, 1951, p. 202).

Analisando os casos dos EUA e da Itália, Vivarelli conclui que os mecanismos de compensação, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, tiveram eficácia plena para o primeiro país e parcial para o segundo. Os mecanismos que agem via queda de preços e via reinvestimentos de lucros extras foram importantes para compensar os potenciais efeitos negativos das inovações sobre o emprego nos dois países. No entanto, as inovações de produto, de acordo com a experiência dos EUA, aparecem como a mais eficaz força para garantir o nível de emprego, o que leva Vivarelli a considerar positivamente as políticas que objetivam a inovação de produto na busca de altos níveis de emprego. No entanto, a diminuição da jornada de trabalho é, para Vivarelli, a mais importante política contra o desemprego tecnológico, tendo em vista que os mecanismos de compensação e a difusão de novos produtos teriam efeitos apenas parciais. Essa política também teria a função de distribuir os frutos do progresso técnico. Em nível microeconômico, a redistribuição do trabalho entre setores exige políticas de treinamento e requalificação, além de medidas que permitam movimentos geográficos e sociais da mão-de-obra para mino-

rar os problemas do desemprego tecnológico (Vivarelli, 1995, p. 142-145; 166-171).

Para Labini, o aumento do desemprego após os anos 1960 teve três causas fundamentais: a debilitação do desenvolvimento, a reestruturação industrial e as mudanças na oferta de mão-de-obra (principalmente a grande entrada de mulheres no mercado de trabalho). Na segunda causa, aparecem diretamente os efeitos das inovações, porém estas somente teriam se tornado adversas ao emprego em decorrência do primeiro fator (Labini, 1993, p. 19, 126-127). As mudanças estruturais que ocorreram após os anos 1960 tenderam a tornar menos eficazes as políticas de tipo keynesiano, segundo Labini, de modo que as medidas propostas para reimpulsionar o desenvolvimento incluem políticas de desenvolvimento de pesquisas, em particular para gerar inovações que introduzam novos bens, e incentivos creditícios e fiscais para investimentos inovadores. No entanto, medidas keynesianas, como a realização de obras públicas, a redução da taxa de juros e ações coordenadas para reformar o sistema monetário internacional, também são propostas. Em geral têm a finalidade de pelo menos frear as demissões nas grandes empresas, ao mesmo tempo em que se busca impulsionar o crescimento das médias e pequenas empresas para gerar novos empregos (Labini, 1993, p. 164-166).

Labini considera que existe um nível ideal de flexibilidade no mercado de trabalho, nem mínimo, nem excessivo. Quando propõe políticas, no entanto, preconiza que a inflexibilidade deve ser reduzida, tomando como parâmetro o padrão europeu. Por isso propõe medidas para aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho, como a reforma das condições de recrutamento e demissão a fim de equilibrar pequenas e grandes empresas e o setor público e privado. Ou seja, considerando as constantes modificações na composição e localização do produto e da demanda de mão-de-obra, Labini considera que as admissões e demissões devem ser liberalizadas, porém somente depois da melhoria das “redes de proteção”. Por outro lado, deveria ser aprimorado o sistema educacional, incrementando-se programas de readaptação e requalificação, formação e atualização de mão-de-obra e formando-se especialistas necessários para permitir a difusão das inovações, o que poderia ser feito em sociedades de empresários e sindicatos para a formação profissional (Labini, 1993, p. 75, 166-170).

Para Labini, deveriam ser tomadas também medidas de controle sobre o custo do trabalho, de modo a impedir que os salários cresçam mais que a produtividade e o preço dos bens de capital, para que os investimentos não sejam desestimulados e não seja estimulada a substituição de trabalho por bens de capital mais baratos. Isso deveria ser feito, por exemplo, com medidas fiscais e com a participação dos trabalhadores nos lucros (Labini, 1993, p. 73-74, 166).

Labini também defende medidas de flexibilização das jornadas de trabalho. No entanto, é cético quanto aos impactos da redução da jornada sobre o emprego, no curto prazo, apesar de constatar que essa é uma tendência e que, no longo prazo, a diminuição dos horários anuais e o trabalho de meio turno convergirão e acabarão se confundindo. Para esse autor, o problema da redução generalizada das jornadas de trabalho é que a escassez de trabalhadores especializados fica maior. Ou seja, existem relações de complementaridade entre trabalhadores, e não somente de substituíbilidade, além de surgirem problemas derivados da competição internacional (Labini, 1993, p. 159-66). No entanto, um efeito positivo, não levado em conta por Labini, é que a redução da jornada tende a aumentar a intensidade da geração de empregos, o que aparece quando a economia volta a crescer. Esse processo poderia estar ocorrendo hoje em vários países desenvolvidos, desmentindo a tese de crescimento sem criação de empregos (*jobless growth*) (Padalino e Vivarelli, 1997, p. 224-225; International Labour Office, 1996a, p. 15-26).

Outra medida proposta por Labini para estimular a geração de empregos é o apoio às pequenas empresas e ao trabalho independente, como a criação de áreas industriais equipadas com infra-estrutura, oferecimento de serviços, concessão de apoios fiscais, comerciais e tecnológicos, além de financiamentos (Labini, 1993, p. 75, 166). Por fim, ele defende o estímulo às atividades e ocupações socialmente úteis, porém fora do mercado. Para o autor, à medida que aumentar a automatização e a robotização da economia, esse setor tenderá a crescer de forma a aumentará necessariamente a cota da renda social redistribuída pelo Estado (Labini, 1993, p. 76).

Freeman, Soete e Efendioglu, ao admitir que uma economia baseada no saber gera efeitos nocivos para trabalhadores não qualificados, propõem a criação de empregos em serviços sociais e pessoais,

nos quais não é necessário ater-se a questões de competitividade. Em relação aos produtos e serviços comercializáveis em nível internacional, seria necessária a difusão rápida e eficaz das tecnologias de informação e comunicações (TIC), de modo a gerar competitividade. Se isso ocorrer juntamente com a adoção, fomentada por organismos internacionais, de políticas macroeconômicas expansionistas, o resultado pode ser um círculo virtuoso de crescimento e geração de empregos. Para os autores, a tendência descendente de custos e preços dos produtos e serviços das TICs afastaria o perigo de inflação (Freeman, Soete e Efendioglu, 1995, p. 674).

Para Freeman e Soete, a tecnologia de informação e comunicações possui um vasto potencial de criação de empregos, mas para isto é necessário que os investimentos públicos tenham caráter schumpeteriano, e não somente keynesiano. Dessa forma, requer-se um substancial investimento em infra-estrutura de telecomunicações, bancos de dados, promoção de P&D, incentivos às inovações, ampliação de acesso às inovações, subsídios a certas categorias de usuários e a resolução de questões regulatórias fundamentais, conseguindo-se, com isso, a geração de competitividade econômica. De outra parte, a transformação do perfil de habilidades requeridas da mão-de-obra impõe investimentos em infra-estrutura de educação e treinamento (Freeman e Soete, 1994, p. 147-156). Entretanto, para voltar ao pleno emprego, é preciso também estimular e aumentar um setor *non tradeable*, ou protegido, com atividades trabalho-intensivas em serviços pessoais, educação, melhorias ao meio ambiente e manutenção e reparos, que são as atividades de maior crescimento de emprego, juntamente com as ocupações nas atividades ligadas às TICs (Freeman e Soete, 1994, p. 147, 165-166).

De acordo com Adrian Wood, a solução para a maior competição dos países não desenvolvidos no comércio internacional não deve ser o protecionismo dos países desenvolvidos. No longo prazo, a solução passaria por maiores investimentos em educação, enquanto, no curto prazo, deveriam ser tomadas medidas para estimular a demanda e a renda dos trabalhadores não qualificados, redistribuindo-se a renda dos qualificados, que teriam sido beneficiados pela nova situação, para os não qualificados. Segundo Wood, os investimentos em educação e treinamento e a assistência para realocação de mão-de-

obra não só diminuem o diferencial de renda entre trabalhadores qualificados e não qualificados mas também tendem a aumentar a renda média para todos os trabalhadores. No entanto, esse resultado poderia ser lento, além de existir o problema de seu financiamento (Wood, 1994, p. 22-23; 1998, p. 1479).

Freeman e Soete alertam que a resposta à competição internacional intensificada pode ser, alternativamente, a redução dos salários e benefícios sociais ou uma mudança estrutural em setores e atividades de altas habilidades. Se a resposta for maior flexibilização do mercado de trabalho, corre-se o risco de que o resultado seja simplesmente a criação de piores empregos, e não de mais empregos. Ou seja, pode haver conseqüências negativas de longo prazo para a produtividade e a competitividade. Dessa forma, para os dois autores, a plena flexibilidade salarial é capaz de provocar efeitos negativos similares aos gerados com o pleno protecionismo. Além disso, rebaixar as condições do mercado de trabalho representa a “importação do subdesenvolvimento”.

As mudanças tecnológicas podem realmente tornar “velhas rigidezes” ultrapassadas. No entanto, fazem surgir a necessidade de “novas rigidezes”, e não da plena flexibilidade. Dessa maneira, para Freeman e Soete, “... do ponto de vista social, econômico e tecnológico, o caminho alternativo de uma rápida mudança para atividades de altas habilidades [...] é altamente preferível a uma solução de baixos salários” (Freeman e Soete, 1994, p. 107). Os países não deveriam tentar se ajustar “para baixo”, buscando permanecer competitivos em setores nos quais de fato não têm vantagens comparativas. Devem, ao contrário, adotar políticas de ajustamento positivo em setores de altas habilidades e altas rendas. Para evitar a realocização de empresas, os países deveriam adotar políticas com menor foco em atração de firmas estrangeiras através de subsídios e maior ênfase em criação de condições de infra-estrutura favoráveis, incluindo educação e treinamento, formação de redes de firmas pequenas e médias subcontratadas e colaboração com instituições de pesquisa. Essas medidas aumentariam a atratividade da localização e reduziriam a flexibilidade locacional.

Por outro lado, os países também devem criar regulamentos internacionais sobre padrões sociais e de meio ambiente no comércio in-

ternacional. Além disso, também é preciso estimular políticas tecnológicas em nível internacional, como a infra-estrutura de telecomunicações, transferência de tecnologias, educação e P&D internacionais bem como outros itens de infra-estrutura tecnológica. De forma semelhante aos teóricos keynesianos, Freeman e Soete defendem a necessidade de uma economia internacional “vertebrada” (como foi a de Bretton Woods), com regulação e estrutura (incluindo instituições, infra-estrutura física, tecnológica, de educação e treinamento) que gerem a estabilidade necessária para estimular o comércio internacional, o investimento e o crescimento. Uma economia “invertebrada pura”, conforme preconizam os autores neoclássicos, prejudicaria as expectativas, levando a resultados negativos (Freeman e Soete, 1994, p. 95, 105-107, 122, 146-147, 163, 173-174).

Conclusões

As políticas de combate ao desemprego propostas pelas teorias neoclássicas possuem lógica comum, explicada por seu núcleo teórico. Ou seja, como o livre mercado garantiria automaticamente o equilíbrio com pleno emprego, nenhuma política econômica seria necessária. Pelo contrário, elas poderiam até mesmo explicar a origem do desemprego, ao perturbar o equilíbrio econômico. Como a análise parte sempre do pleno emprego, que seria garantido como a situação normal pela lei de Say, ações exógenas do governo tenderiam a provocar um distúrbio econômico, conferindo um caráter irracional a essas medidas. No entanto, cada teoria neoclássica possui visões ou ênfases distintas e, com base na realidade da existência do desemprego, propõe medidas de política diferentes, apesar da lógica comum de atacarem, em geral, fatores que interferem na função oferta do mercado de trabalho. Nesse sentido, as propostas mais citadas envolvem a flexibilização do mercado de trabalho e melhorias no acesso a informações e educação e treinamento.

O “consenso” novo-keynesiano atual é baseado em uma aparente correção dessa teoria ao prever maiores taxas de desemprego em países com mercados de trabalho mais rígidos (Europa) e menores no caso contrário (EUA). Entretanto, essa visão não é capaz – ou tem muita dificuldade – de explicar a evolução do desemprego tanto nos

EUA quanto na Europa (entre os anos 1950 e 1960 e os anos 1980 e 1990, por exemplo), nem as diferenças entre essas duas regiões ao longo do tempo e as diferenças de desemprego internas aos EUA no período recente, por exemplo, sendo obrigada a criar modelos específicos ou a incorporar argumentos que tendem a fugir de seu núcleo teórico básico para buscar respostas. A teoria keynesiana argumenta que o aparente acerto da teoria novo-keynesiana na explicação da diferença entre as atuais taxas de desemprego dos EUA e da Europa é fruto do acaso, tendo em vista o maior dinamismo da demanda agregada nos EUA.

Mesmo que estivesse correta nesse ponto específico, a teoria não explicaria os outros casos, tonando-se necessária a busca de uma teoria geral, ou seja, que conseguisse explicar todas as situações, o que não seria possível partindo-se teoricamente da análise do mercado de trabalho. Problemas de baixa empregabilidade e de imobilidade da mão-de-obra não poderiam explicar o alto desemprego. Joan Robinson argumenta que medidas como treinamento e incentivos à mobilidade da mão-de-obra (apesar de importantes) não são solução contra o desemprego quando a economia está em recessão. Na realidade, ao contrário, podem diminuir o desemprego quando o nível de atividade e de emprego é elevado. Imobilidade e baixa empregabilidade aparecem mais fortemente quando a economia está em crise e diminuem automaticamente quando ela cresce muito, pois os empresários costumam reduzir o nível de exigências quando existe premência da demanda por mão-de-obra. Portanto, esses problemas tendem a desaparecer quando a economia está em crescimento (Robinson, 1980, p. 60).

Por outro lado, a idéia de que o desemprego é causado porque os trabalhadores estão exigindo salários reais muito elevados não se sustenta. Isso poderia ser uma exceção, mas não uma regra generalizável para a teoria. As pessoas em geral têm boa idéia do valor da sua força de trabalho, ou de sua produtividade, e não pedem ou exigem mais do que isso porque precisam dos empregos, principalmente em momentos de baixos níveis de ocupação, a não ser em casos muito específicos e anormais. Salários maiores que o valor da força de trabalho poderiam ser reivindicados somente nos picos cíclicos, justamente quando o desemprego é baixo. Além disso, em geral as pessoas desempregadas e as que podem viver por longos períodos sem empregos e salários são

indivíduos diferentes, de modo que a insistência em salários acima daqueles de mercado não se sustentaria. No entanto, o desemprego involuntário pode persistir. A teoria neoclássica, ao perceber a ineficácia desses argumentos, busca evidências institucionais (teoria novo-keynesiana), afastando-se de seu núcleo teórico (do agente econômico individual e racional), o que gera polêmicas internas (críticas novo-clássicas) e revela insuficiências teóricas.

As críticas às políticas keynesianas de demanda agregada ressaltam que elas gerariam inflação e aumentos excessivos de salários, além de desestimular os investimentos privados, e produziriam desequilíbrios de finanças públicas. Os teóricos keynesianos contra-argumentam afirmando que o desemprego em geral é conseqüência do baixo crescimento do PIB. Atualmente existiria em muitos países, ao mesmo tempo, baixo crescimento, alto desemprego e pequena inflação, de forma que se poderia estimular o investimento com políticas públicas sem o risco da inflação. Ou então, acrescentam-se propostas de acordos capital-trabalho ou de políticas de renda visando impedir que o pleno emprego gere uma espiral preços-salários. Dessa maneira, a proposta prioritária seria atuar sobre a demanda agregada, apesar de não se descartar políticas específicas sobre o mercado de trabalho com o objetivo, por exemplo, de adaptar a mão-de-obra às condições particulares da sua demanda. As políticas sobre a demanda de bens e serviços buscam aumentar a diferença entre a eficiência marginal do capital e a taxa de juros, com o uso do gasto público e da regulação, a fim de diminuir a incerteza e a instabilidade, por exemplo. No entanto, nas circunstâncias específicas atuais, seria necessárias também uma coordenação internacional de políticas econômicas e a reconstrução do sistema monetário internacional, para criar novas âncoras (regras, convenções) monetárias e institucionais.

As teorias schumpeterianas, por outro lado, com base em seu núcleo teórico comum, propõem políticas contra o desemprego que incidam sobre a oferta agregada e também sobre o mercado de trabalho. Por exemplo, destaca-se como proposta de estímulo ao desenvolvimento e à geração de empregos uma política de apoio às inovações, o que inclui investimentos públicos, os quais, portanto, devem possuir um caráter schumpeteriano, e não somente keynesiano. Outras políticas incluem medidas que permitam a redistribuição de mão-de-obra

entre setores econômicos, como o treinamento e a requalificação profissional. Como o mercado de trabalho deve ter um nível de flexibilidade ideal, são propostas medidas para alcançar esse nível. A redução da jornada de trabalho como maneira de redistribuir os frutos do progresso técnico e evitar o desemprego é uma política polêmica entre os autores schumpeterianos, apesar de haver concordância sobre seu impacto positivo no longo prazo.

As políticas keynesianas, sobre a demanda agregada no curto prazo, e as políticas schumpeterianas, sobre a oferta agregada no longo prazo, têm grandes divergências em relação às neoclássicas, que atuam sobre a oferta no mercado de trabalho. As duas primeiras poderiam ser entendidas como capazes de compor uma teoria geral, enquanto a última é, na melhor hipótese, complementar, atuando sobre casos específicos no mercado de trabalho e não tendo condições de resolver o problema do desemprego.

Referências bibliográficas

- BEVERIDGE, William. **Pleno empleo en una sociedad libre**. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- BRUNHOFF, Suzanne de. A instabilidade financeira internacional. In: CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1999.
- CHESNAIS. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- _____. Introdução geral. In: CHESNAIS, François (Coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1999-a.
- _____. Mundialização financeira e vulnerabilidade sistêmica. In: CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1999-b.
- _____. Os “crashes” financeiros asiáticos e os mecanismos de propagação internacional de crise econômica. In: CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1999-c.
- CHICK, Victoria. **Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- DATHEIN, Ricardo. **O crescimento do desemprego nos países desenvolvidos e sua interpretação pela teoria econômica: as abordagens**

- neoclássica, keynesiana e schumpeteriana. 2000. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.
- DAVIDSON, Paul. Are grains of sand in the wheels of international finance sufficient to do the job when boulders are often required? **The Economic Journal**, v. 107, May 1997.
- _____. Colocando as evidências em ordem: macroeconomia de Keynes versus velho e novo keynesianismo. In: LIMA, G. T. *et al.* (orgs.). **Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea**. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- EATWELL, John. Desemprego em escala mundial. **Economia e Sociedade**, n. 6, junho 1996.
- EKERMAN, R.; ZERKOWSKI, R. A análise teórica schumpeteriana do ciclo econômico. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, jul./set. 1984.
- FREEMAN, C.; SOETE, L. **Work for all or mass unemployment?** Computerized technical change into the 21st century. London: Pinter, 1994.
- _____; _____. EFENDIOGLU, U. El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 114, n. 4-5, 1995.
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **El empleo en el mundo 1996/97: las políticas nacionales en la era de la mundialización**. Ginebra: OIT, 1996-a.
- _____. **Combating unemployment and exclusion: issues and policy options**. Ginebra: ILO, 1996-b.
- LABINI, Paolo S. **Nuevas tecnologías y desempleo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- LAYARD, Richard; NICKELL, Stephen; JACKMAN, R. **Unemployment: macroeconomic performance and the labour market**. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- LINDBECK, Assar. The welfare state and the employment problem. **The American Economic Review**, v. 84, n. 2, May 1994.
- OECD. **Implementing the OECD jobs strategy: lessons from member countries' experience**. Paris: OECD, 1997.
- PADALINO, Samanta; VIVARELLI, Marco. Coeficiente de empleo del crecimiento económico en los países del G-7. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 116, n. 2, 1997.
- PLIHON, Dominique. A ascensão das finanças especulativas. **Economia e Sociedade**, n. 5, dez. 1995.

- _____. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano. In: CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1999.
- ROBINSON, Joan. **Introdução à teoria do emprego**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1980.
- SCHUMPETER, Joseph. Capitalismo. In: SCHUMPETER, Joseph. **Ensayos de Joseph A. Schumpeter**. Barcelona: Oikos-tau, 1951.
- _____. **A teoria do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982-a.
- _____. **Business cycles**. Philadelphia: Porcupine, 1982-b.
- SINGH, Ajit. Requisitos institucionales para el pleno empleo en las economías adelantadas. **Revista Internacional del Trabajo**, v. 114, n. 4-5, 1995.
- VIVARELLI, Marco. **The economics of technology and employment: theory and empirical evidence**. Aldershot: Edward Elgar, 1995.
- WOOD, Adrian. **North-South trade, employment and inequality: changing fortunes in a skill-driven world**. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- _____. Globalization and the rise in labour market inequalities. **The Economic Journal**, v. 108, set. 1998.