



<https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.17408>

## RESENHA

# Por uma política de garantia de emprego

*Simone Deos\**

### Review of the book

Tcherneva, Pavlina R. (2020).  
*The case for a job guarantee.*  
Cambridge, UK: Polity Press.  
ISBN: 978-1-509-54210-9.

\* Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1134-0871>

E-mail: [simonedd@unicamp.br](mailto:simonedd@unicamp.br)

### Agradecimento:

A autora agradece a Alex Wilhans A. Palludeto pelos comentários pertinentes e sugestões valiosas.



Na definição aceita consensualmente, desempregado é todo aquele que, estando apto e disposto a trabalhar pelo salário vigente no mercado, procura emprego e não encontra. Apreendido como um conceito, o desemprego soa abstrato e distante. Mas na realidade cotidiana, concreta e subjetiva, de cada pessoa e cada família que o enfrenta, o desemprego mostra-se tal como é. Mais do que uma estatística ou um indicador macroeconômico, o desemprego é uma tragédia pessoal, familiar e social. E não será ocioso lembrar que ele só existe em sociedades nas quais a sobrevivência das pessoas depende de que haja demanda pela sua capacidade laboral. Para a imensa maioria das pessoas nas sociedades capitalistas contemporâneas, auferir renda do trabalho é condição indispensável à vida.

Desde os seus primórdios, na segunda metade do século XVIII, a Economia Política tratou dos temas do trabalho e do emprego. Analisando as sociedades em acelerada transformação os primeiros economistas indagaram-se a respeito do destino dessa nova classe social, a dos trabalhadores, formada a partir da dissolução do feudalismo e da constituição de um novo e *sui generis* mercado: o mercado de trabalho (Belluzzo, 1998). Seriam os trabalhadores, agora livres dos laços de servidão mas também das formas tradicionais de proteção social, plenamente absorvidos no mercado? Como seriam determinados os salários e o que garantiria sua compatibilidade com as necessidades humanas?

A ciência da Economia Política – fundada por Adam Smith – nasceu numa sociedade eivada de antagonismos e conflitos. Como método, naturalizou seu objeto social, procurando vestir-se de forma a esconder sua “vergonha”. Foi logo no segundo capítulo da *Riqueza das Nações* que Smith desferiu seu golpe certeiro: mercados existem porque expressam um desejo humano que não deve ser reprimido. Pessoas são dotadas de uma propensão natural a trocar ou permutar, o que explicaria não só a origem e generalização dos mercados como também o aumento de produtividade, resultante da divisão do trabalho, o incremento da riqueza e até mesmo a origem da moeda.

À medida que essa nova forma de organização social, que surgiu na Inglaterra no século XVIII, espalhava-se geograficamente e movia-se no tempo histórico, suas tensões e crises foram se revelando. Gigantes do pensamento social nos séculos XIX e XX se empenharam em explicar, criticamente, por que essa nova forma de organização social nada tinha de natural ou idílica. E que era imenso o seu potencial disruptivo. Porém, como magistralmente apontou David Graeber (2011), a despeito de terem sido desmascarados por pensadores críticos e pela antropologia econômica, os mitos criados pelo Liberalismo estão até hoje na base do senso comum sobre o funcionamento da economia (e da sociedade na qual ela está inserida).

De fato, a Economia Política clássica nos legou uma armadilha primordial: a de que existe, de um lado, um conjunto de leis naturais espontâneas que ditam o funcionamento eficiente da economia, a chamada lógica de mercado; e, do outro lado, há a lógica estatal,

artificial e perniciosa quando não se adequa àquelas supostas leis. Porém, essa dicotomia é falsa. Mercados não nasceram e não se disseminaram porque a natureza do homem assim o quis. Mercados e Estados nasceram juntos e sempre estiveram entrelaçados. Nas palavras de Graeber (2011, p. 71, tradução livre): “Estados criam mercados. Mercados requerem Estados. Um não poderia existir sem o outro, pelo menos não do modo como os conhecemos hoje.”

Em uma “economia monetária da produção”,<sup>1</sup> na qual o Estado está e sempre esteve presente, o desemprego é um fenômeno social, ao mesmo tempo econômico e político, que não pode ser particularizado ou naturalizado. Tem sido comum atribuir a capacidade de obter emprego às características individuais do(a) postulante à vaga, em especial o nível de qualificação. Contudo, a qualificação por si não é capaz de criar uma vaga de emprego. Caso uma vaga seja disputada por dois trabalhadores igualmente qualificados, um experimentará o sofrimento de quem não tem como se sustentar com um emprego; ao mesmo tempo, a sociedade estará desperdiçando aquela capacidade de trabalho. Se forem dez os trabalhadores qualificados para uma única vaga, nove não serão contratados, nove famílias não terão acesso à renda do trabalho, e a sociedade estará deixando de utilizar a capacidade laboral de nove pessoas. E se forem milhões os que procuram emprego mas não sejam ofertadas vagas suficientes? E se os que estão empregados recebem um salário que não é suficiente para lhes proporcionar condições de vida dignas?

Pavlina Tcherneva enfrenta essas questões em seu recente livro. Publicado em 2020, *The Case for a Job Guarantee* propõe, ao longo de seus seis capítulos, uma reflexão crítica sobre a macroeconomia convencional a partir de uma abordagem calcada na *Modern Money Theory* (MMT), e argumenta ser necessário um programa público de garantia de emprego. No capítulo 2, a autora adverte os leitores sobre a estranha visão de mundo dos economistas *mainstream* (Tcherneva, 2020, pp. 22-23, tradução livre):

As sociedades modernas chegaram à posição moral de que a política deve fazer tudo o que puder para erradicar o analfabetismo, a fome e a falta de moradia. Sem dúvida, podemos e devemos fazer muito melhor nesse sentido, mas não projetamos ou implementamos políticas com base no fato de que existe algum nível ótimo para estes males sociais. [...]

Porém, os economistas falam regularmente sobre o desemprego nestes termos – como algo não só inevitável, mas também necessário para o bom funcionamento da economia – e formulam políticas com a premissa de que há um nível “natural” de desemprego.

---

<sup>1</sup> Expressão cunhada por Keynes em 1933. Ver Keynes (1973).

Macroeconomistas contemporâneos, herdeiros bastardos do Liberalismo de Adam Smith, postulam a existência de uma taxa natural de desemprego, aquela que não acelera a inflação.<sup>2</sup> Diferentemente da taxa de desemprego calculada por instituições que produzem estatísticas, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a taxa natural é uma construção teórica (não observável), uma variável definida “às avessas”. Como? Uma vez que as expectativas de inflação futura sejam convergentes com as metas definidas pelos bancos centrais, define-se aquela taxa que nunca se poderá observar: a taxa natural de desemprego.

Entender esse conceito falacioso ajuda a explicar por que, em outubro de 2022, quando a taxa de desemprego no Brasil estava estimada em 8,7% e a expectativa de inflação estava convergindo para a meta definida pelo Banco Central (2022, outubro 21),<sup>3</sup> economistas recalcularam a taxa natural de desemprego e – vejam só – concluíram que ela se reduziu de 10% para 8,5%.<sup>4</sup> Tcherneva (2020), uma vez mais, nos faz a gentileza de dar às coisas os seus devidos nomes. Por exemplo: quando os economistas perguntam, retoricamente, “Qual é a taxa natural de desemprego?”, as questões relevantes, que ficam mascaradas, são as seguintes: i) Quantas pessoas devem permanecer sem trabalho remunerado?; e ii) Como devem proceder os *policy makers* para garantir que permaneçam desempregadas, tudo em nome da estabilidade inflacionária? Sim, porque a “arte” da política econômica contemporânea consiste em, supostamente, ancorar a estabilidade de preços correntes no desemprego. Dessa forma, se o desemprego efetivamente observado estiver aquém do que seria natural, mas a inflação projetada estiver mais altas do que a meta, caberá aos *policy makers* aumentar o número de desempregados. Por outro lado, se em outro cenário a expectativa de inflação convergir para a meta do Banco Central, mas a taxa de desemprego observada for superior – mesmo que seja muito superior – à taxa natural outrora estimada, o que devemos esperar? Que os economistas revejam seu referencial teórico? Infelizmente, não é o que se observa.

À medida que avançamos na leitura desse livro indispensável deparamo-nos com outra realidade convenientemente escondida pela economia *mainstream*: o desemprego representa, de fato, um enorme desperdício de recursos produtivos e um enorme custo social! Uma vez mais, Pavlina Tcherneva nomeia o óbvio. Desempregados, por estarem impedidos de ganhar seu próprio sustento, adoecem mais – um fenômeno fartamente documentado na literatura. Desempregados têm maiores taxas de alcoolismo, depressão e ansiedade, entre outras doenças, relativamente aos que estão empregados. Adicionalmente, os dados apontam

<sup>2</sup> Em inglês: Non accelerating inflationary rate of unemployment (NAIRU).

<sup>3</sup> No site do Banco Central do Brasil é possível encontrar os principais indicadores econômicos para o Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas>.

<sup>4</sup> O argumento é que a economia brasileira estava se aproximando do “pleno emprego”, embora tal situação possivelmente não seria sustentável nos trimestres seguintes (Barboza & Borges, 2022, outubro 6).

que o desemprego dos pais está entre as causas mais importantes da desnutrição infantil, do mau desempenho escolar dos(as) alunos(as), de doenças mentais entre crianças e jovens etc.

Nas palavras da autora (Tcherneva, 2020, pp. 32-33, tradução livre):

Assim como não falamos sobre o nível ótimo de problemas como a falta de moradia ou o analfabetismo, a noção de “desemprego ótimo” não sobreviveria por muito tempo se os economistas levassem plenamente em conta seus custos sociais e econômicos. Uma vasta literatura da psicologia, das ciências cognitivas e da saúde pública indica que os custos do desemprego, do emprego mal remunerado, do emprego instável e errático e do trabalho em tempo parcial involuntário são simplesmente espantosos. Isto sugere que devemos pensar no desemprego e no emprego precário como uma doença – ao mesmo tempo viciosa, crônica e mortal.

Se desmascarar a economia *mainstream* – conforme indicado aqui – fosse a única contribuição do livro, sua leitura já seria plenamente justificada. Mas não é esse o caso, pois a autora apresenta uma alternativa de política pública ambiciosa e que pode dar conta da gravidade do problema: um programa de garantia de emprego (Job Guarantee Program). Efetivamente, uma política pública para garantir o direito a um emprego remunerado, direito que é reafirmado na *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, não é exatamente uma novidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, o *Economic Bill of Rights* fez parte do pacote de políticas do New Deal. Recentemente, reapareceu no centro da proposta do Green New Deal.

Uma política de garantia de emprego, nos termos propostos pela profa. Tcherneva, provê uma oportunidade para qualquer pessoa que procure emprego, independentemente de suas circunstâncias e capacidades individuais, e sem depender das condições da economia – isto é, se a oferta de vagas no mercado está se elevando ou retraindo. Como política, garante acesso universal, mas voluntário, a um emprego cuja remuneração e benefícios devem permitir condições de vida dignas. Nessas condições, o salário recebido por um trabalhador no programa será, efetivamente, o salário mínimo que vigora na sociedade, de forma que o programa tem potencial para reorganizar o mercado de trabalho como um todo e funcionar como um estabilizador automático para a atividade econômica, permitindo transições mais suaves ao longo do ciclo econômico.

Após enfrentar ao longo do livro, com rigor e criatividade, questões cruciais envolvidas na implementação de tal programa – por exemplo, como se poderia financiá-lo – a autora irá, ao final, situá-lo no centro da agenda ambiental. Argumenta, com brilhantismo, que a garantia de emprego é uma proposta “verde”, a única capaz de, simultaneamente, impedir a devastação de recursos naturais e o desperdício de recursos humanos. Assim, o livro é um convite à reflexão crítica sobre temas fundamentais da contemporaneidade, muito

útil não apenas para professores, alunos e pesquisadores de Economia, mas para todos que estão preocupados com o futuro da nossa sociedade.

## Referências

Banco Central do Brasil (2022, outubro 21). *Focus: Relatório de Mercado*. Expectativas de mercado. <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/focus/21102022>

Barboza, R., & Borges, B. (2022, outubro 6). O Brasil está em pleno emprego? *Valor Econômico*. <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/o-brasil-esta-em-pleno-emprego.ghtml>

Belluzzo, L. G. (1998). *Valor e capitalismo: um ensaio sobre a Economia Política*. (Coleção 30 anos). Instituto de Economia, Unicamp.

Graeber, D. (2011). *Debt: The first 5,000 years*. Melville House Publishing.

Keynes, J. M. (1973). *The collected writings of J. M. Keynes* (vol. XIII). Edited by T. W. Hutchison. Macmillan.

Tcherneva, P. R. (2020). *The case for a job guarantee*. Polity Press.