

 **Texto**
para discussão

256

**Teorias do desemprego:
um guia de estudo**

Marcelo Weishaupt Proni

Agosto 2015

Instituto de Economia
UNICAMP 

Teorias do desemprego: um guia de estudo

Marcelo Weishaupt Proni ¹

Introdução

Quando estudantes de Economia recebem as primeiras lições sobre teoria econômica e o funcionamento dos mercados, deparam-se com explicações baseadas em modelos de análise que ignoram as diferentes configurações institucionais e as assimetrias de poder existentes. Embora crises econômicas agudas provoquem desemprego em massa e a adoção de inovações tecnológicas possa acarretar desemprego para trabalhadores qualificados, muitos estudantes são levados a pensar que o desemprego é uma anomalia, um problema causado por alguma disfunção momentânea do sistema econômico, supondo que as forças de mercado deveriam conduzir o sistema para uma situação de “pleno emprego” ou para uma trajetória de crescimento equilibrado. Muitos terminam sua formação sem aprender que o desemprego é, ao mesmo tempo, condição necessária para (e resultado esperado de) o funcionamento de uma economia capitalista autorregulada, ou sem saber se o governo pode reduzir a taxa de desemprego sem provocar uma aceleração inflacionária. E muitos provavelmente não são informados de que estes temas têm sido recorrentes na história do pensamento econômico, motivando debates teóricos sobre a definição do termo, a explicação do fenômeno e o papel do governo, os quais refletem diferentes visões da ciência econômica.

Empiricamente, as oscilações na taxa de desemprego acompanham as flutuações da atividade econômica: em períodos de depressão econômica o desemprego se torna uma questão social de maior proporção; em períodos de crescimento do nível de atividade o problema tende a diminuir. Mas, a causa do problema pode variar de acordo com o perfil dos desempregados, sendo necessário verificar se a privação de trabalho é generalizada ou atinge só os grupos mais vulneráveis e medir o tempo médio que permanecem desempregados².

O debate teórico sobre o desemprego exprime outro rol de preocupações, procurando discutir se o problema resulta de mecanismos inerentes ao desenvolvimento capitalista ou de interferências externas ao funcionamento dos mercados, se decorre de condições estruturais ou de atributos individuais. Do ponto de vista macroeconômico, pode-se argumentar que o desemprego corresponde a uma situação involuntária, na qual há geração insuficiente de postos de trabalho para ocupar o conjunto da população trabalhadora. Numa perspectiva microeconômica, pode-se supor que o desemprego decorre de escolha voluntária

(1) Diretor Associado do Instituto de Economia da Unicamp.

(2) A Organização Internacional do Trabalho define o desemprego como uma situação em que o indivíduo i) não está economicamente ocupado, ii) está disponível para trabalhar e iii) tomou alguma providência para procurar um trabalho remunerado (ILO, 2013). Embora essa definição seja amplamente aceita, há controvérsia sobre a classificação de pessoas que trabalham de forma esporádica, provisória e improvisada, ou que não procuram trabalho porque estão desalentadas e sem perspectiva de contratação. Ou seja, a privação de um emprego pode se manifestar de maneiras distintas, dificultando a mensuração do fenômeno. Mas, em geral, tais nuances não são consideradas nas teorias sobre o desemprego.

motivada pela generosidade do seguro-desemprego, que desestimula o desempregado a aceitar um salário menor. A divergência na maneira de olhar o problema implica em diferenças marcantes na explicação causal do desemprego e na indicação das políticas governamentais que podem ser mais eficazes (SMITH, 2003, cap. 10).

As políticas recomendadas para combater o desemprego geralmente se pautam nas teorias em voga sobre a dinâmica da economia capitalista e o funcionamento do mercado de trabalho. E esse debate teórico exprime o confronto entre as proposições de influentes escolas de pensamento econômico, com especial ênfase para as abordagens neoclássica, keynesiana, monetarista, marxista e schumpeteriana (DATHEIN, 2005).

Olhando em perspectiva histórica, o desemprego tem sido um problema econômico recorrente em nações desenvolvidas, mas com implicações distintas ao longo do tempo. Por exemplo: na Inglaterra, não havia um sistema público de proteção para os desempregados durante o período vitoriano (1837-1900); a mensuração oficial do desemprego começou a ser feita em 1888, ainda restrita a informações fornecidas pelos sindicatos de trabalhadores; o programa nacional de seguro-desemprego foi criado em 1911, mas ganhou um alcance bem maior depois da II Guerra Mundial (BOYER; HATTON, 2002; BOYER, 2004). Portanto, conforme muda a conjuntura histórica, alteram-se os parâmetros da análise.

Desde o século XIX, economistas de diferentes correntes de pensamento dedicaram atenção especial ao desemprego, mas foi no século XX que o debate sobre o tema se tornou mais acirrado, tanto no âmbito acadêmico quanto no político. As teorias econômicas mais influentes refletem diferentes pontos de vista sobre o funcionamento de uma economia de mercado em períodos de normalidade e sobre os fatores responsáveis por crises conjunturais. Quando essas distintas visões da dinâmica econômica são aplicadas na explicação dos desequilíbrios do mercado de trabalho, as divergências são ressaltadas. Por isso, ao percorrer a história do pensamento econômico, um inventário das principais teorias elaboradas para explicar as causas do desemprego – e indicar como o problema deve ser tratado – comprova que esse terreno de debates acadêmicos é permeado por disputas políticas e ideológicas (GARRATY, 1978).

Sem dúvida, é essencial uma contextualização dos debates em torno de ideias controversas (por exemplo, sobre o papel do Estado na regulação da economia) e da formulação de novas teorias econômicas (no caso, sobre as causas do desemprego), uma vez que o contexto histórico exerce grande influência sobre as explicações das relações econômicas (HUNT, 1992). Tanto os economistas que foram capazes de criar teorias com base na observação de regularidades e tendências empíricas, quanto os que derivaram suas formulações de raciocínio lógico-abstrato, em alguma medida, pretendiam responder questões motivadas pelas configurações econômicas, sociais e políticas predominantes em sua época. E provavelmente estavam influenciados por questões epistemológicas que desafiavam a credibilidade da ciência econômica em cada período histórico (HARVEY, 2015).

No último quarto do século XX, a emergência de uma terceira onda de inovações tecnológicas, o avanço no processo de globalização econômica e a imposição de mudanças institucionais redefiniram os parâmetros da análise nesse terreno. O compromisso com o pleno emprego foi abandonado, o foco da gestão macroeconômica se fixou na inflação e no balanço de pagamentos, a credibilidade das políticas keynesianas se reduziu e políticas de cunho liberal voltaram a predominar nos países desenvolvidos. Uma

das consequências do novo contexto, no âmbito do mercado de trabalho, foi o aumento do desemprego de longa duração em países da Europa, enquanto nos EUA a inserção ocupacional tornou-se mais precária. Esses novos parâmetros e tendências alteraram os termos do debate sobre as causas do desemprego e as políticas indicadas para equacionar um problema que voltou a ser crônico (FEIJÓ; CARVALHO, 1999).

O objetivo do texto é mapear esse campo de estudo, identificando as principais teorias sobre as causas do desemprego e as políticas recomendadas para enfrentar o problema, mostrando sua vinculação com distintas conjunturas históricas e enfatizando o debate contemporâneo. Segue-se a tradição da economia política aplicada ao estudo do mercado de trabalho, partindo do entendimento de que as teorias do desemprego mais difundidas refletem compreensões particulares sobre o funcionamento de uma economia capitalista.

A exposição a seguir está dividida em oito seções. A primeira resume as formulações iniciais sobre o desemprego no âmbito da economia política, as quais tinham como referência o capitalismo concorrencial na Inglaterra, e mostra que a proteção contra o desemprego involuntário gerava divergências no início do século passado. A segunda ressalta a revolução no pensamento econômico após o colapso da ordem liberal nos anos 1930, favorecendo uma mudança na condução da política econômica, o surgimento de novas instituições para o mercado de trabalho e o compromisso político de manter o pleno emprego. A terceira prioriza a reação contra a teoria keynesiana nos EUA e a difusão do postulado de que certo nível de desemprego é necessário para evitar um aumento da inflação e propiciar um crescimento econômico equilibrado. A quarta e a quinta destacam as abordagens que renovaram o debate quando o desemprego voltou a ser um problema crônico, tentando combinar a análise microeconômica com a macroeconômica ou realçando o impacto da inovação tecnológica e a adoção de políticas neoliberais (que solaparam o compromisso com o pleno emprego). A sexta apresenta os enfoques teóricos mais influentes nas últimas décadas, frisando que as teorias formuladas pelo *mainstream* econômico tenderam a priorizar políticas centradas em combater a rigidez do mercado de trabalho, enquanto o enfoque pós-keynesiano procurou identificar os processos mais gerais responsáveis pelo agravamento do problema crônico do desemprego numa ordem econômica guiada pela lógica financeira. A sétima aponta algumas contribuições recentes ao debate, enfatizando as críticas mais contundentes às teorias de inspiração neoclássica. A última seção busca estimular reflexões sobre esse campo de estudo.

1 O desemprego como tema da economia política

O primeiro debate relevante sobre o tema foi travado ao final da Revolução Industrial, quando se constatou que as novas tecnologias deixavam muitos trabalhadores desempregados. Na primeira edição de *On the principles of political economy and taxation* (1817), David Ricardo ainda refutava a possibilidade de que o progresso econômico pudesse ser o causador do desemprego e dos infortúnios verificados nas cidades industriais da Inglaterra. Mas, na edição definitiva (1821), foi convencido a reconhecer que o aperfeiçoamento das técnicas de produção poderia ser prejudicial a parcela expressiva da classe trabalhadora, por dispensar trabalhadores na indústria e na agricultura. Ele reconheceu que a expansão do sistema produtivo baseado na maquinaria, inerentemente poupadora de mão de obra, não só tornava dispensáveis trabalhadores especializados como poderia causar sofrimento e pobreza às famílias. Mas,

argumentou que o desemprego provocado no curto prazo poderia ser eliminado no longo prazo à medida que avançasse o processo de acumulação de capital. E que impedir a introdução de máquinas mais eficientes (responsáveis pela elevação da produtividade) seria ainda mais prejudicial, pois induziria os capitalistas a investir em outras nações, deixando de gerar empregos no país. Nesse sentido, o desemprego causado pela introdução de inovações tecnológicas devia ser visto como um preço necessário a ser pago para o progresso da nação.

Em oposição a essa visão apologética, Karl Marx construiu uma análise crítica da problemática do emprego no modo de produção capitalista, que se assenta em duas ideias-chave presentes em *Das Kapital* (1867): i) a acumulação de capital está assentada na necessária exploração do trabalho assalariado no interior da esfera de produção com o objetivo de gerar mais-valia; e ii) a reprodução do sistema passa pela garantia de uma oferta de mão de obra suficiente para atender a demanda das empresas, ou seja, um mercado de trabalho funcional aos interesses do capital. Nesse sentido, convém mencionar que, ao explicar a lei geral da acumulação de capital (livro 1, cap. XXIII), Marx argumentou que a concorrência intercapitalista requer a busca incessante pelo aumento da produtividade do trabalho, que por sua vez exige a recorrente introdução de inovação tecnológica – estava implícito que a grande indústria já tinha subordinado plenamente os trabalhadores aos seus ditames. Para que a acumulação capitalista não fosse contida por uma eventual escassez de trabalhadores ou por uma forte elevação salarial, o desenvolvimento do capitalismo providenciou o surgimento de um “exército industrial de reserva” (formado por desempregados, trabalhadores em domicílio e camponeses, que podem ser recrutados nos momentos de expansão econômica). Assim, desemprego, salários próximos do nível de subsistência e pobreza deveriam ser entendidos como resultados inerentes da dinâmica daquele regime de acumulação de capital, que impõe um modo de funcionamento para o mercado de trabalho³.

Ademais, ele argumenta que a anarquia da produção, a desarticulação entre a oferta e o consumo de mercadorias e o caráter fictício da riqueza financeira conduzem o sistema a crises de superacumulação. Portanto, ao fazer uma crítica contundente à “Lei de Say”, postulado segundo o qual a oferta agregada cria automaticamente uma demanda correspondente, Marx recusa a crença de que as forças de mercado tendem a propiciar o pleno emprego dos fatores produtivos numa economia fundada na livre concorrência, e mostra que o sistema tende a aumentar progressivamente a redundância do trabalho vivo (MAZZUCHELLI, 1985).

Em contraste com o pensamento crítico de Marx, a teoria econômica neoclássica de Léon Walras (*Eléments d'économie politique pure*, 1874) afirmava que o sistema econômico tendia naturalmente ao equilíbrio geral, otimizando o resultado agregado das decisões dos agentes econômicos e conduzindo ao pleno emprego dos fatores produtivos (terra, capital e trabalho). Nesse sentido, o desemprego era um desequilíbrio momentâneo do sistema. Embora a realidade cotidiana não correspondesse à situação ideal

(3) O mercado de trabalho descrito por Marx, em meados do século XIX, era aquele que predominava na Inglaterra durante a vigência da ordem liberal clássica, na qual o trabalho havia se tornado uma mera “mercadoria”. A livre compra e venda de força de trabalho representou um passo importante na direção de uma “sociedade de mercado”, cujos traços mais marcantes ficaram claros nas décadas seguintes (POLANYI, 1980).

propalada no modelo de análise, o postulado de equilíbrio era válido por se basear em um raciocínio lógico-matemático.

Por sua vez, na abordagem neoclássica marginalista, que se tornou hegemônica no final do século XIX a partir das contribuições de Alfred Marshall (*Principles of economics*, 1890), quaisquer desajustes no funcionamento dos mercados de trabalho deviam ser vistos como problemas decorrentes de interferências na livre ação das forças de mercado – as quais tendiam para equilíbrios parciais. Embora, de vez em quando, surgissem crises conjunturais que produziam desemprego, em razão do movimento cíclico dos negócios, era mais prudente evitar uma intervenção do governo para remediar o problema, cujos desdobramentos poderiam provocar disfunções maiores. Ele acreditava no poder infalível do desenvolvimento econômico de superar obstáculos. Mas, tais interferências indesejadas no mecanismo de definição dos preços e dos salários deviam ser eliminadas para que fossem curados os males da sociedade e fossem alcançados os benefícios prometidos pela ordem liberal: gradativo progresso social e paulatina redução da pobreza.

As transformações econômicas no final do século XIX trouxeram novas configurações produtivas e introduziram novas correlações de força. O funcionamento do mercado de trabalho foi aos poucos se modificando. A mudança da estrutura ocupacional (em razão dos novos ramos de atividade advindos com a II Revolução Industrial) colaborou para alterar a composição da classe trabalhadora e renovar a elite operária, constituindo um “novo sindicalismo” (HOBSBAWM, 2000). Na Inglaterra, os sindicatos se organizaram com base numa estrutura mais moderna e adotaram novas estratégias de luta: primeiro, pressionando as grandes empresas a concederem aumentos salariais e redução da jornada de trabalho e a melhorarem as condições de segurança no trabalho; em complemento, reforçando o combate ao trabalho infantil e expandindo métodos de assistência mútua entre os trabalhadores.

Na década de 1890, a imigração era vista como uma das principais causas do desemprego nos EUA (estimado em 12% da força de trabalho masculina entre 1895-1898, numa conjuntura econômica recessiva). Mas, na Europa, a emigração não tinha eliminado o problema (no Reino Unido, pico de 10% entre trabalhadores sindicalizados em 1886). Aos poucos, foram surgindo vozes argumentando que, se a existência de certo número de desempregados era necessária para o funcionamento de uma economia industrializada e medidas preventivas eram pouco eficazes, era preciso que o governo criasse políticas para oferecer paliativos, algum tipo de assistência contra os riscos que afetam o bem-estar social. Contudo, também havia vozes contrárias a uma assistência pública aos desempregados porque poderia perpetuar o problema, em vez de resolvê-lo.

Nesse contexto, ganhou evidência a perspectiva singular de John Hobson, um dos primeiros economistas a tratar o desemprego como problema específico, tendo publicado *Problem of the unemployed* em 1896 e *Economics of unemployment* em 1922. Assumindo a postura de reformador social, acreditava que o reconhecimento de que o desemprego era inevitável sob as condições existentes devia motivar políticas governamentais para resolver o problema. Porém, induzir a emigração era impraticável; criar campos de trabalho não vinha sendo uma solução eficaz; e aumentar a sindicalização entre os trabalhadores sem qualificação não ajudava a criar empregos. Por sua vez, projetos sociais deveriam ser apoiados mesmo que não gerassem trabalho para os desempregados. E havia a hipótese, ele acrescenta, do governo assumir

a função de empregador, mas essa solução era impugnada pelos defensores do liberalismo, pois implicava oferecer um prêmio para aqueles que falharam em obter um trabalho num mercado competitivo e podia prejudicar interesses do setor privado (o que acabaria diluindo o efeito positivo que inicialmente tal medida poderia ter sobre o desemprego). Hobson argumentava que, se as estatísticas mostravam que o número de desempregados era muito maior nos períodos de recessão, diminuindo acentuadamente nos períodos de expansão, não seria correto dizer que os desocupados são pessoas que não querem trabalhar. Para ele, o desemprego era resultado da má distribuição da renda e do subconsumo (ideia que soava como heresia numa época em que predominava a crença na Lei de Say). Ainda que sua formulação teórica fosse pouco convincente e tenha sido rejeitada no meio acadêmico, é importante frisar que os livros de Hobson mostram que o desemprego passou a ser discutido como tema da agenda política.

Entender a causa do problema era essencial para propor uma solução apropriada. O próprio Marshall, escrevendo em 1903 (*apud* WHITAKER, 1996), havia notado que o desemprego pode ser um sintoma de diferentes tipos de desajuste, devendo ser feita uma distinção entre o desemprego “ocasional” (causado pela flutuação econômica e pela dificuldade das pessoas de prever mudanças) e o desemprego “sistemático” (que atinge aquelas pessoas que não são capazes de obter um emprego regular e transitam entre trabalhos avulsos, eventuais). Então, o combate ao desemprego requeria diferentes tipos de tratamento. Para ele, o desemprego ocasional vinha se reduzindo à medida que crescia a compreensão a respeito do funcionamento dos mercados (o melhor modo de lidar com esse sintoma era reduzir a intensidade e frequência das recessões por meio de estabilidade monetária). Por sua vez, o desemprego sistemático vinha crescendo à medida que aumentava a população urbana, sendo necessário mobilizar fundos públicos e privados para combater o mal pela raiz (em especial, adotar medidas para superar as debilidades próprias da vida urbana, o que requeria disciplinar aqueles indivíduos que estavam habitualmente desempregados e evitar que os mesmos comportamentos e incapacidades se reproduzissem nos seus filhos).

Apesar da objeção de economistas influentes, por motivação política começou a se desenvolver um embrião do sistema público de proteção ao trabalho na Inglaterra. Na época da criação do primeiro sistema nacional de seguro-desemprego, entre 1909 e 1911, havia duas posições distintas sobre o tipo de proteção. De um lado, William Beveridge (*Unemployment: a problem of industry*, 1909) defendia um programa assistencialista para atenuar os efeitos de um problema econômico inevitável, que atingia os indivíduos mais vulneráveis. De outro, Sidney e Beatrice Webb (*The prevention of destitution*, 1911) enfatizavam a necessidade de ações preventivas para ajudar os trabalhadores a desenvolver virtudes tais como previdência e independência, e para eliminar gradualmente a destituição causada pela existência do desemprego. De forma pragmática e audaciosa, Winston Churchill organizou um sistema contributivo compulsório, pagando um terço do salário de um trabalhador de baixa renda durante um período de até 15 semanas. Também em 1909, entrou em vigor uma legislação estabelecendo um piso mínimo para o salário pago por hora.

Não por acaso, na 11ª edição da *Encyclopedia Britannica* (1911), o desemprego surgiu pela primeira vez como verbete (GARRATY, 1978). Foi definido como uma questão social causada por fatores sobre os quais os trabalhadores não têm controle. Já não se esperava que o funcionamento normal da

economia produzisse o pleno emprego da força de trabalho. Mesmo dentro da normalidade, o desemprego ocorria devido a uma oferta excedente de mão de obra (ou seja, era um fenômeno que não podia ser evitado, apenas remediado).

A conquista progressiva de direitos do trabalho contribuiu para que parcelas crescentes dos trabalhadores das nações mais ricas do Ocidente pudessem alcançar uma condição de vida e um *status* social superiores àqueles das gerações anteriores à *belle époque*. Contudo, a I Guerra Mundial deixou marcas profundas e enfraqueceu as economias nacionais europeias, revelando os problemas crônicos de funcionamento do mercado de trabalho e voltando a explicitar as inseguranças a que estavam submetidos os trabalhadores. A própria criação da Organização Internacional do Trabalho, em 1919, demonstra uma preocupação crescente com a adoção de normas destinadas a impedir que o trabalho fosse tratado meramente como uma mercadoria livremente comercializada, inclusive no que diz respeito aos serviços de intermediação da mão de obra (RODGERS; LEE; SWEPSTON; VAN DAELE, 2009).

No início da década seguinte, diante da crise econômica na Europa, a OIT produziu seu primeiro relatório sobre o desemprego e as políticas governamentais necessárias para reduzir o problema e dar assistência aos desempregados (*Remedies for unemployment*, 1922). O documento mostra que já havia programas de seguro-desemprego (compulsórios ou por adesão) ou assistência pública aos que estavam involuntariamente desempregados em vários países europeus, esclarecendo as diferenças nos arranjos institucionais e nas condições para receber os benefícios em cada país. O estudo também aponta a necessidade de oferecer uma compensação aos que involuntariamente trabalhavam só poucas horas por dia, fenômeno classificado como “desemprego parcial”, que poderia acarretar problemas sociais tão graves quanto a falta completa de trabalho.

Nos EUA, de acordo com John Commons, pioneiro da economia do trabalho e editor de *Trade unionism and labor problems* (1921), o seguro-desemprego era uma das demandas legítimas dos sindicatos no início dos anos 1920. Porém, uma política nacional de proteção aos desempregados demorou mais a surgir, talvez porque a prioridade fosse conter o fluxo de migrantes que eram atraídos pelo vigor da economia norte-americana – a qual propiciava salários maiores do que na Europa – e pelas oportunidades de ascensão social na pátria da liberdade. Na ordem liberal norte-americana, quase não havia regulação pública do mercado de trabalho: a escassa legislação protetiva era frequentemente descumprida, o poder judiciário favorecia sistematicamente os empregadores contra queixas de trabalhadores e os sindicatos eram reprimidos pela polícia (ROBERTSON, 1964).

O economista neoclássico Knut Wicksell, ao tentar explicar o “enigma” do elevado desemprego na Suécia em uma conjuntura econômica recessiva, atribuiu a causa do problema ao excedente de mão de obra e à impossibilidade de redução dos salários para um patamar inferior ao nível de sobrevivência (JONUNG, 1989). A solução para ele, no curto prazo, seria a emigração de trabalhadores sem emprego para outros países; no longo prazo, sugeria a adoção de métodos anticoncepcionais para conter o crescimento populacional e, em adição, que o governo permitisse uma redução salarial para um nível que estimulasse as empresas a contratarem trabalhadores e subsidiasse os salários (a diferença entre o salário contratado e o nível de sobrevivência seria coberta por um fundo público). Mas, num artigo escrito em 1923 (*Ricardo on machinery and the present unemployment*), Wicksell apontou a necessidade de reconhecer que o

desemprego podia resultar de uma condição forçada ou involuntária, que contrariava o pressuposto neoclássico do pleno emprego, uma vez que a plena utilização dos fatores produtivos no longo prazo poderia requerer uma taxa de juros negativa e implicar uma tendência contínua de redução dos salários (BOIANOVSKY; TRAUTWEIN, 2003).

Por fim, merece destaque a contribuição fundamental de Joseph Schumpeter. Em *The theory of economic development*, publicado inicialmente em 1911 e revisado em 1926, ele buscou entender a dinâmica dos ciclos econômicos e como a inovação tecnológica se tornou um vetor recorrente de transformação do sistema econômico. Partindo da ideia walrasiana de equilíbrio geral, procurou superar as limitações da análise neoclássica, incapaz de compreender os motivos da flutuação da atividade econômica e de lidar com o avanço irregular e descontínuo da acumulação de capital. O importante, aqui, é mencionar que Schumpeter refutou a dicotomia entre o desemprego tecnológico (associado com a adoção de novas tecnologias e de novas formas de organização da produção que elevam a produtividade do trabalho) e o desemprego conjuntural (causado pelo movimento cíclico da economia), uma vez que o progresso técnico é um fator inerente ao ciclo econômico. Nessa abordagem, a destruição de empregos nos ramos de atividade que incorporam inovações tecnológicas pode ser compensada, ao longo do ciclo, pela criação de novos empregos em razão da expansão econômica estimulada pelo aumento do nível de investimentos. Portanto, o desemprego deveria ser visto como um fenômeno inevitável, mas transitório.

2 O pleno emprego como construção política

A crise econômica de 1929 e a grande depressão dos anos 1930 revelaram o enorme grau de vulnerabilidade dos trabalhadores em tempos de recessão, sendo o desemprego em massa sua expressão mais dramática. No auge da depressão econômica o desemprego alcançou proporções assustadoras nos países do centro do capitalismo: as taxas oficiais indicam que aproximadamente um quarto da força de trabalho norte-americana, um terço da alemã e mais de um quinto da inglesa estavam desempregados, mas havia também parcelas expressivas que se encontravam subempregadas (GARRATY, 1978). A grande maioria das pessoas que formavam filas enormes na frente das fábricas era composta de homens adultos capacitados para o trabalho produtivo, vítimas da catástrofe. Nessa época, Paul Douglas e Aaron Director (*The problem of unemployment*, 1931) refutavam a ideia de que o problema fosse a adoção de inovações tecnológicas, reivindicavam políticas monetárias capazes de restaurar a oferta de crédito e reverter a tendência depressiva, e defendiam a criação de um programa federal de assistência a desempregados que não desestimulasse a busca do emprego.

Nos EUA, a depressão começou a ser superada após o governo Roosevelt adotar um amplo conjunto de políticas destinadas a regular o mercado financeiro, administrar preços, gerar empregos e oferecer assistência pública aos desempregados (MAZZUCHELLI, 2009). Um novo estatuto para o trabalho – com direito a previdência social, seguro-desemprego e salário mínimo – só foi conquistado depois da convulsão social, no contexto do *New Deal*. Em sintonia, na quarta edição de *Principles of labor legislation* (1936), John Commons e John Andrews procuraram identificar as medidas necessárias para aumentar a empregabilidade e regulamentar a relação de emprego, enfatizando as vantagens de um esquema compulsório de seguro-desemprego.

É importante frisar que, nessa época, o desemprego ainda era entendido pelo *mainstream* da teoria econômica como um fenômeno voluntário (quando o trabalhador recusa o salário resultante do equilíbrio entre a oferta e a procura) ou como um sintoma do funcionamento desequilibrado do mercado de trabalho ocasionado por interferências indevidas na definição dos salários. Não se cogitava que a intervenção do governo fosse necessária para que a economia se mantivesse numa situação de pleno emprego.

Em 1930, Beveridge publicou uma versão revisada de seu livro procurando ressaltar como as teorias válidas em 1909 tinham sido afetadas pelas mudanças ocorridas desde então (criação do seguro-desemprego, mudança na estrutura industrial e descompasso entre o crescimento dos salários e da produtividade) e examinando os limites das políticas então recomendadas para lidar com a questão do desemprego. Continuava insistindo no efeito negativo provocado pelos altos salários sobre o nível de produção. Ou seja, o alto padrão de vida daqueles que tinham um emprego regular era alcançado, em grande medida, à custa do desemprego daqueles que não tinham. Era preciso, portanto, fazer uma escolha entre rebaixar o padrão de vida do conjunto dos trabalhadores ou aceitar os elevados níveis de desemprego. No início da grande depressão, ele colocava em questão se havia um nível máximo de desemprego que a sociedade estava disposta a suportar.

O acirramento do debate teórico sobre as causas do desemprego e a possibilidade do pleno emprego, ao longo da década de 1930, ficou evidente com a publicação na Inglaterra de quatro livros de grande repercussão: no campo da ortodoxia, *The theory of wages* (1932) de John Hicks e *Theory of unemployment* (1933) de Arthur Pigou; rompendo com essa tradição, *The general theory of employment, interest and money* (1936) de John Maynard Keynes e *Essays in the theory of employment* (1937) de Joan Robinson.

Hicks acreditava que o sindicalismo tinha introduzido uma rigidez para baixo da taxa salarial no Reino Unido e tinha obtido um substancial ganho salarial acima do nível competitivo após a I Guerra Mundial. Isto se devia, em parte, à formação de um corpo centralizado de negociação em nome de trabalhadores e administradores num amplo espectro de indústrias. Outra influência envolvia o papel do governo, tanto por meio de comitês para a definição de salários como por meio do seguro-desemprego, o qual acarretava uma disposição para que vagas de emprego com salários abaixo das taxas prevalentes não fossem consideradas adequadas. O efeito foi fortalecer a escalada sindical apesar de o desemprego aumentar em certos momentos da década de 1920. Mas, o desemprego se tornou pior em razão do retorno ao padrão-ouro em abril de 1925 com a mesma paridade anterior à I Guerra Mundial, o que sobrevalorizou a libra esterlina. Hicks estava convencido de que a ação dos sindicatos no sentido de obter ganhos salariais acarretava desemprego e compelia a introdução de funções de produção dirigidas para substituir os trabalhadores (economizar trabalho). Ele se mostrou cético em seus comentários, mas não propôs reformas.

Pigou fez o esforço mais elaborado, entre os economistas ingleses herdeiros da tradição neoclássica, para provar a tendência ao pleno emprego. Em *Theory of unemployment*, afirmou que num sistema de concorrência completamente livre a taxa de salários deveria variar de acordo com a demanda de trabalho, configurando uma situação de pleno emprego, mas ressaltou que no mundo real isto não acontecia por causa da atuação dos empregadores, dos sindicatos e do governo. Para ele, a deflação de preços (e salários) era fundamental para a recuperação do consumo e a redução do desemprego. A

explicação da depressão econômica em curso e da persistência do alto desemprego, mesmo com deflação, não devia ser buscada no funcionamento dos mercados, mas na quebra generalizada de confiança em razão de políticas equivocadas.

Explicar o desemprego em massa e sua persistência na primeira metade da década de 1930, marcada por queda da produção industrial e do nível geral dos preços, era um dos desafios centrais de Keynes na *Teoria Geral*. Para desconstruir a argumentação teórica de Pigou, ele precisou refutar a “Lei de Say” e demonstrar que a economia não tendia naturalmente ao pleno emprego – isto é, para uma situação em que não houvesse desemprego involuntário e em que um aumento da demanda agregada provocasse elevação dos preços.

As formulações de Keynes introduziram uma nova perspectiva para a determinação do nível agregado de emprego. Embora o funcionamento normal de uma “economia monetária da produção” seja compatível com a existência de uma taxa reduzida de desemprego (decorrente de fricções no funcionamento do mercado de trabalho), ele ofereceu uma argumentação convincente para demonstrar que as expectativas de empresários e rentistas a respeito da rentabilidade futura de seu capital podem resultar em decisões que acarretam uma persistente insuficiência de demanda efetiva, a qual provoca desemprego involuntário mesmo sem a ocorrência de uma crise aguda. Em adição, mostrou o papel fundamental da política monetária e, em especial, da política fiscal na determinação do nível de emprego; e argumentou que o governo deveria se esforçar em reduzir o grau de incerteza entre os agentes econômicos para evitar quedas bruscas no nível de atividade econômica.

Os *Ensaio*s de Joan Robinson procuraram complementar as formulações de Keynes. Podem ser destacadas três contribuições centrais. Primeiro, a análise do comportamento das variáveis econômicas no longo prazo, uma vez que a análise keynesiana se concentra no curto prazo (supõe que a capacidade produtiva permanece constante, que o nível de produtividade do trabalho não se altera e que o aumento da demanda agregada é absorvido pela redução da capacidade ociosa, sem pressionar os preços). No longo prazo, devem ser considerados os efeitos contraditórios, por exemplo, de uma redução da taxa de juros ou de um aumento do gasto público: de um lado, o estímulo ao investimento produtivo pode resultar em ganhos de produtividade que permitem diminuir a demanda das empresas por mais trabalhadores; por outro, é provável que ocorra geração de empregos se houver expansão da indústria produtora de bens de capital. Conclusão: não se pode predizer o resultado líquido sobre o nível de emprego sem levar em conta os efeitos no longo prazo sobre a produtividade do trabalho, a distribuição de renda, a propensão a consumir e a poupar, ou mesmo o padrão tecnológico.

A segunda contribuição diz respeito à análise do desemprego “disfarçado”. Joan Robinson não se refere apenas à existência de pessoas subempregadas, ou ocupações claramente precárias, fenômeno comum na década de 1930 em países industrializados. Refere-se também ao desperdício de capacidades produtivas, em razão do emprego de trabalhadores qualificados em ocupações de baixa produtividade. E a terceira contribuição se refere aos equívocos das políticas ortodoxas receitadas pelos neoclássicos (tais como as focadas no lado da oferta de mão de obra), que ela compara a remédios que não atacam as verdadeiras causas da doença e oferecem soluções ilusórias ou paliativas para problemas agudos que acabam se tornando crônicos.

Outro economista cuja contribuição foi fundamental para refutar a teoria neoclássica é Michal Kalecki, que formulou as bases do princípio da demanda efetiva com uma abordagem própria. No artigo *Three ways to full employment* (1944), ao examinar os determinantes do comportamento cíclico da economia capitalista, explicou que o pleno emprego só poderia ser mantido se o governo intervisse na economia por meio de investimento em infraestrutura ou subsídio ao consumo popular (gerando déficit público), de incentivos ao investimento privado (reduzindo a taxa de juros, cortando impostos ou dando subsídios) e de políticas de redistribuição de renda (via tributação, elevação dos salários ou transferência de renda).

Contudo, em *Political aspects of full employment*, publicado em 1943, Kalecki argumentou que é falsa a crença de que um governo democrático adotaria políticas macroeconômicas direcionadas a manter o pleno emprego desde que disponha dos instrumentos necessários para tal. Em geral, os empresários veem o desemprego como um elemento disciplinador da força de trabalho e preferem apoiar políticas para manter a estabilidade monetária do que medidas destinadas a eliminar o desemprego. Para ele, os interesses contrários à elevação dos salários levam à formação de influentes blocos políticos, que assumem um discurso conservador, segundo o qual estímulos à demanda efetiva não só são inócuos como ocasionam mais inflação, sendo prudente o governo adotar uma política ortodoxa comprometida com a austeridade fiscal.

A revolução keynesiana inspirou o enfoque radical de Lord Beveridge para combater o problema do desemprego. Em *Full employment in a free society* (1945), ele formulou um modelo de economia “administrada” que funcionaria em uma sociedade democrática, com restrição ao livre arbítrio das empresas e fortalecimento da negociação coletiva. Tendo definido o pleno emprego como uma situação em que o número de vagas a serem preenchidas é sempre maior do que o número de pessoas desempregadas, argumentou que é aceitável uma taxa residual de desemprego (até 3% da força de trabalho) porque o equilíbrio entre oferta e demanda por trabalho não é um processo automático e instantâneo, mas desde que o desempregado tenha a expectativa de que não vai ficar muito tempo sem emprego. As três condições básicas para alcançar o pleno emprego, para ele, seriam: a) nível adequado de demanda efetiva (incluindo o consumo, o investimento privado e o gasto público) para manter a renda nacional num patamar que assegure trabalho para todos; b) locação controlada de novos empreendimentos (com preferência para as pequenas empresas) de modo a permitir uma oferta de empregos adequada em cada região do país; e c) mobilidade do trabalho organizada para ajustar melhor a oferta e a demanda de trabalho (em especial, oportunidades de emprego para jovens entrando no mercado de trabalho e transferências forçadas para desempregados sem chance de obter um emprego naquela região). Ou seja, era preciso intervir nas forças de mercado, com medidas simultâneas pelo lado da oferta e da demanda.

Em suma, a partir da década de 1930, em razão de mudanças qualitativas na dinâmica econômica e no papel do Estado, modificaram-se tanto o discurso sobre as causas do desemprego quanto o receituário para combatê-lo e minimizar seus efeitos. Quando a realidade da crise econômica e social insistiu em contrariar as formulações teóricas sobre os mecanismos de recuperação da atividade econômica e o funcionamento do mercado de trabalho, perderam força as explicações baseadas em modelos abstratos e surgiram novas hipóteses sobre a conduta dos agentes econômicos. No debate acadêmico, foi preciso

explicar por que o mercado de trabalho não tende normalmente para uma situação de equilíbrio próxima do pleno emprego.

A necessidade de inovar no campo das políticas econômicas e sociais levou os governos das nações mais ricas a criar instrumentos de estímulo à atividade econômica e de regulação da concorrência, assim como programas de amplo combate ao desemprego, e a organizar um sistema público de proteção social – o que resultou numa redefinição do papel do Estado na economia e das relações entre Estado e sociedade (BELLUZZO, 2004). Porém, o compromisso político com o pleno emprego encontrou resistências. A aprovação do *Full Employment Act of 1946* nos EUA, um marco na discussão da questão, legitimou a adoção de políticas macroeconômicas compromissadas com a geração de empregos, mas condicionadas ao controle da inflação e à supervisão dos gastos da União.

É importante ressaltar que, embora a construção política do pleno emprego dependesse da capacidade de intervenção estatal na economia e da regulação pública do mercado de trabalho, havia discordâncias a respeito da maneira mais apropriada de intervir. Nos EUA, ao defender a adoção de uma política macroeconômica keynesiana, Abba Lerner (*The economics of employment*, 1951) centrou a discussão na necessidade de uma gestão das finanças públicas funcional à manutenção do pleno emprego e da estabilidade de preços, enfatizando as vantagens do governo regular a economia e, inclusive, validando a geração direta de empregos no setor público.

Contudo, ao longo dos anos 1950, voltou a predominar nos EUA (em contraste com o Reino Unido e outros países europeus) a “sabedoria convencional” de que bastaria um crescimento econômico vigoroso para sustentar o pleno emprego, cabendo ao setor privado a responsabilidade de expandir os negócios e gerar empregos. Não obstante, o gasto público havia se tornado essencial para manter a prosperidade econômica; e as oportunidades de competir no mercado de trabalho não eram as mesmas entre brancos e negros, o que fazia aumentar a desigualdade social. Para os analistas mais progressistas, seria preciso aumentar o investimento em escolas públicas e adotar políticas governamentais para reduzir a pobreza (GALBRAITH, 1958).

Em meados da década de 1960, o governo Lyndon Johnson lançou a campanha “guerra contra a pobreza” no contexto de seu projeto de “grande sociedade”. Para Hyman Minsky (*The role of employment policy*, 1965), uma estratégia eficaz de combate à pobreza seria o governo se empenhar em alcançar e manter o pleno emprego, o que também ajudaria a evitar crises econômicas. Contudo, ele alertou para os riscos de instabilidade provocados pelo gasto público e pela expansão da oferta monetária na época e denunciou o equívoco de tentar melhorar a qualificação dos trabalhadores pobres sem antes criar as condições para uma geração sustentável de empregos com remuneração digna, para todos os que estivessem disponíveis para o trabalho, tanto no setor privado como no setor público. Em especial, ele insistiu na necessidade de ampliação do emprego público e esclareceu que as medidas adotadas durante o New Deal eram muito mais eficazes do que as armas escolhidas pelo governo federal naquele momento para vencer a pobreza (WRAY, 2007).

Convém registrar que a conferência geral da Organização Internacional do Trabalho, na sua 26ª sessão, realizada na Filadélfia em maio de 1944, estabeleceu a necessidade de execução de programas que resultem no pleno emprego e na elevação dos níveis de vida, assegurando a luta sistemática contra o

desemprego e a garantia de um salário conveniente. Vinte anos depois (na 48ª sessão, realizada em Genebra em julho de 1964), foi adotada a Convenção n. 122 da OIT, relativa à política de emprego. Estabelece que os estados membros devem declarar e aplicar uma política ativa para a promoção do pleno emprego, com trabalho produtivo e de livre escolha, deixando a critério de cada governo a definição das ações consideradas eficazes para garantir uma oferta adequada de mão de obra e para gerar um volume adequado de empregos.

3 O desemprego de equilíbrio e reformulação do conceito de pleno emprego

Depois da II Guerra Mundial, o contexto histórico mudou radicalmente. Basta citar algumas novidades: a reconstrução da Europa em meio à instauração da “guerra fria”, o novo sistema monetário internacional fundado na hegemonia do dólar americano, a constituição do *Welfare State*, a ampliação dos direitos inatos à cidadania e o início de uma nova era de desenvolvimento econômico e social nos países capitalistas avançados. Nesse novo contexto, a construção teórica de Keynes, em particular, ganhou importância política ao sugerir um modo de reduzir a instabilidade inerente à economia de mercado para acabar com o desemprego involuntário e as fortes flutuações cíclicas. Depois da *Teoria Geral*, manter o pleno emprego parecia uma meta realizável por meio de uma política macroeconômica bem conduzida. Aparentemente, o exército industrial de reserva descrito por Marx poderia ser bem reduzido e o desemprego não precisaria mais causar pobreza e degradação moral.

A prosperidade dos anos de ouro estimulou uma reformulação dos termos do debate acadêmico, que pode ser constatada na mudança do enfoque teórico de Nicholas Kaldor. Em *Stability and full employment* (1938), ele havia definido o pleno emprego como uma situação em que a oferta de bens e serviços se torna inelástica devido à plena ocupação da capacidade produtiva ou da força de trabalho. Uma situação como essa dificilmente poderia ser alcançada no curto prazo; e como tal estado seria muito instável (por restrições à ampliação da oferta de crédito e de mão de obra), era improvável a sua manutenção no longo prazo. Posteriormente, nos anos 1950, o quadro mudou, uma vez que as economias industrializadas passaram a crescer com pleno emprego da força de trabalho. Para explicar o fenômeno, Kaldor procurou compatibilizar a análise da tendência de longo prazo com a explicação das flutuações cíclicas. No seu modelo de crescimento econômico (*Capital accumulation and economic growth*, 1958), a função investimento (respondendo a variações no grau de utilização da capacidade produtiva) explica como o sistema tende para o pleno emprego, enquanto os mecanismos da distribuição de renda (ao ajustar o nível de poupança ao nível de investimentos) são responsáveis por manter a economia em equilíbrio. E as restrições ao crescimento com pleno emprego foram superadas: o progresso técnico eleva a produtividade do trabalho, ao passo que o governo tem meios para garantir uma oferta de crédito adequada.

Também na segunda metade dos anos 1950, muitos economistas keynesianos estavam perplexos com o fato de haver, simultaneamente, inflação e desemprego. Em 1958, William Phillips publicou um artigo (*The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957*) demonstrando haver uma tendência para uma variação salarial mais elevada quando o desemprego é baixo e uma variação menor quando a taxa de desemprego é alta (curva de Phillips). Embora os salários tendam a variar com a demanda por trabalhadores, é mais provável que os sindicatos

resistam a reduções salariais quando a economia desacelera e que os empregadores tenham maior dificuldade para resistir a pressões salariais quando a economia está aquecida. A constatação de que para manter uma taxa de salários estável é necessária uma taxa de desemprego superior a 5% levou à conclusão de que para manter o pleno emprego deve-se aceitar certo nível de inflação. Inversamente, para que a inflação pudesse ser controlada, seria preciso tolerar um aumento na taxa de desemprego.

Nos EUA, estudo semelhante feito por Paul Samuelson e Robert Solow (*Analytical aspects of anti-inflationary policy*, 1960) argumentou que, para evitar a inflação de preços, a nação deveria aceitar uma taxa de desemprego entre 5% e 6%, ao passo que o pleno emprego causava uma taxa anual de inflação entre 4% e 5%. A existência de certos atritos no funcionamento do sistema econômico, diziam, inibia o êxito completo das políticas fiscais e monetárias keynesianas.

No início dos anos 1960, a taxa de desemprego nos EUA era maior do que nas demais nações industrializadas: na Europa e no Japão a taxa de desemprego mantinha-se abaixo de 2% da força de trabalho, enquanto nos EUA variava em torno dos 6% – bem acima do patamar considerado aceitável (4%) – e colocava em questão o compromisso com o pleno emprego. Várias razões podiam ser apontadas: divergência no ciclo econômico, política macroeconômica inadequada, diferenças demográficas, descompasso na qualificação dos trabalhadores provocado por inovações tecnológicas, discriminação de minorias raciais. Ao desemprego conjuntural somava-se um desemprego estrutural. A administração Kennedy procurou combinar uma gestão macroeconômica de estímulo à demanda agregada com programas focalizados de qualificação profissional e intermediação da mão de obra para retornar a uma trajetória de crescimento com pleno emprego (TOBIN, 1996). Mas, após vários esforços do governo federal e dos governos estaduais, o desemprego continuava irreduzível. O crescimento do PIB não era capaz de reduzir proporcionalmente a taxa de desemprego. Segundo Arthur Okun (1962), era requerida uma expansão econômica bem mais forte para produzir um efeito significativo sobre o nível de emprego (*ceteris paribus*, para reduzir a taxa de desemprego em 1 ponto percentual era preciso um aumento de 3 pontos percentuais no PIB, para diminuir o hiato entre o produto potencial e o efetivo).

Influente economistas norte-americanos passaram a argumentar que o nível ótimo da atividade econômica possível de ser alcançado (apesar das imperfeições dos mercados de bens e da rigidez do mercado de trabalho) deveria ser definido como a situação em que se verifica uma “taxa de desemprego de equilíbrio”, aquela consistente com a estabilidade monetária (uma taxa de inflação baixa e constante). Para Edmund Phelps (*Money-wage dynamics and labor-market equilibrium*, 1968), o *trade-off* entre a taxa de desemprego e a taxa de inflação é superado quando se considera um modelo macroeconômico dinâmico, no qual prevalece um mecanismo adaptativo que conduz o sistema para um equilíbrio no longo prazo. Neste modelo, certo nível de desemprego é necessário para o equilíbrio do sistema.

Nesse contexto, tornou-se necessário relaxar os critérios que definem o pleno emprego. O principal responsável pela divulgação da nova abordagem foi Milton Friedman (junto com outros expoentes da escola de Chicago), que se baseou na tradição neoclássica: a ideia de equilíbrio geral de Walras, a noção de taxa natural de juros de Wicksell e a explicação sobre a definição dos salários de Hicks. A partir da publicação do artigo *The role of monetary policy*, em 1968, Friedman passou a definir o pleno emprego como uma situação em que se verifica uma “taxa natural de desemprego”, isto é, um nível de desemprego

que não provoca aceleração inflacionária (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment* – NAIRU). É importante registrar que essa formulação é coerente com o movimento da economia norte-americana na época: o nível médio do desemprego nos EUA havia baixado de 6,7% da força de trabalho em 1961 para 3,5% em 1968-1969, ao passo que a taxa média anual de inflação havia subido de 1% para mais de 5%, no mesmo período. De acordo com a abordagem monetarista de Friedman, o receituário keynesiano é ineficaz no longo prazo, uma vez que a taxa de desemprego tende a retornar ao seu nível natural. Além disso, o custo de tentar obter alguma redução no curto prazo da taxa de desemprego abaixo da taxa natural é a aceleração da inflação. Para ele, uma política de combate ao desemprego só pode ser eficaz se baseada em medidas microeconômicas que aumentem a flexibilidade do mercado de trabalho (inclusive dos salários).

Evidentemente, houve reações contra esse tipo de enfoque. A principal crítica era que a obsessão pelo uso de modelos teóricos fundados no postulado de uma economia em equilíbrio afastava a análise econômica do mundo real e distorcia a explicação de como variavam o nível de preços, o volume de produção, o estoque de capital e a distribuição de renda (KALDOR, 1972). Em adição, na década de 1970, vários fatores tornaram as economias maduras mais instáveis ou desequilibradas.

Entre 1971 e 1973, o sistema monetário internacional baseado no padrão dólar-ouro ruiu e os preços das *commodities* aumentaram de forma expressiva, em especial o preço do barril de petróleo. Na Europa ocidental e no Japão, a inflação “rastejante” se tornou uma inflação “galopante” de dois dígitos. Isto dificultava a adoção de políticas anticíclicas baseadas em crédito barato, gasto público e redução de impostos. Nos EUA, a proposta de uma política alternativa (GALBRAITH, 1973), combinando estímulos fiscais discricionários com controles de salários e preços, foi vista como impopular e como ameaça às liberdades econômicas. Em 1976, configurou-se um claro dilema para o governo dos EUA: todos os esforços despendidos para reduzir a taxa de desemprego (que havia subido de 5,5% em 1974 para 8% em 1975) para um nível aceitável usando políticas de estímulo à demanda agregada tinham resultado em nova pressão inflacionária (pico de 11% em 1974, 9% em 1975). Formou-se um círculo vicioso: as consequências econômicas e políticas da inflação alta tornavam impossível alcançar o pleno emprego; e a própria inflação agia como causa indireta para o desemprego (reduz o poder de compra das famílias e estimula mais pessoas a procurar emprego). Em 1978, o governo Carter aprovou o *Full Employment and Balanced Growth Act*, inviabilizando políticas keynesianas de estímulo ao crescimento da produção e do emprego, uma vez que colocava em primeiro plano o equilíbrio orçamentário e a estabilidade dos preços. Neste contexto, difundiu-se a opinião de que a *Teoria Geral* não podia ser aplicada em qualquer conjuntura, sendo válida apenas em certas circunstâncias.

Um dos principais responsáveis pelo bombardeio à crença em políticas keynesianas capazes de assegurar o pleno emprego foi Robert Lucas. Em 1978, no artigo *Unemployment policy*, ele argumenta que não faz sentido falar em desemprego involuntário (nem em taxa natural de desemprego) e que o pleno emprego não pode ser definido conceitualmente, nem mesmo medido de forma rigorosa. A abordagem novo-clássica, da qual é um dos principais expoentes, foi além do monetarismo ao afirmar que a política macroeconômica é totalmente ineficaz quando usada para reduzir o desemprego, negando a possibilidade dos trabalhadores ficarem à mercê de uma ilusão monetária (estes aprendem com a experiência quais serão as prováveis consequências de uma política monetária expansionista ou contracionista sobre a inflação e

incorporaram esse conhecimento na negociação salarial ou na busca por um emprego). As únicas políticas que podem ter um efeito positivo são as microeconômicas, tais como: redução da pensão paga aos aposentados, redução de encargos sociais pagos pelo empregador, remoção de aspectos da legislação trabalhista como o salário mínimo, melhorias na intermediação da mão de obra e aprimoramento da qualificação profissional. Portanto, para aliviar o problema são recomendadas apenas medidas que atuam no lado da oferta.

O debate acadêmico nesse terreno prosseguiu acalorado. Em oposição aos economistas monetaristas e novo-clássicos, os quais acreditavam que para manter baixa a inflação (estabilidade monetária) era preciso aceitar uma elevação permanente da taxa de desemprego compatível com o equilíbrio no longo prazo, os economistas institucionalistas defendiam ser possível manter o compromisso com o pleno emprego sem provocar mais inflação. Michael Piore, no artigo *Unemployment and inflation: an alternative view* (1979), argumentou que a definição dos salários não decorre apenas da interação entre oferta e procura, uma vez que o mercado de trabalho é segmentado e que os sindicatos negociam com as grandes empresas aumentos salariais em função de ganhos de produtividade. Era possível reduzir o desemprego sem que isto significasse escassez de trabalhadores e aumentos de custos para as empresas. Para tal, era necessário adotar políticas ativas para o mercado de trabalho, que agissem sobre a oferta de mão de obra, incrementando as políticas de emprego especialmente desenhadas para os segmentos vulneráveis (por exemplo, os trabalhadores com baixa escolaridade).

Em suma, após a II Guerra Mundial, à medida que se consolidava uma nova ordem social e se renovavam as formulações teóricas no campo da ciência econômica, foram surgindo novas abordagens sobre o funcionamento do mercado de trabalho. O novo arranjo institucional (incluindo avanços na legislação trabalhista, na negociação coletiva e nas políticas de emprego), o surgimento de novos atores e a atuação do Estado na regulação da concorrência redefiniram os estudos da economia política na esfera do trabalho (OFFE, 1985). Importa aqui ressaltar que, até o início da década de 1970, o dinamismo na geração de empregos, o aumento expressivo dos salários, a segmentação dos mercados e as pressões inflacionárias eram o pano de fundo para as teorias do desemprego. Estavam em discussão os critérios que definem a situação de pleno emprego, tendo em vista a diferença intrigante entre as taxas anuais de desemprego nos EUA e na Europa.

Posteriormente, porém, o compromisso com o pleno emprego foi abandonado num contexto de profunda transformação da economia mundial e retorno de políticas de cunho liberal. A credibilidade das políticas keynesianas se reduziu e o foco da gestão macroeconômica se fixou no controle das pressões inflacionárias. Uma das consequências do novo contexto, no âmbito do mercado de trabalho, foi a elevação das taxas de desemprego aberto (nos países mais ricos da Europa saltaram para um patamar bem mais elevado que nos EUA), o que contribuiu para alterar os termos do debate teórico, cujos principais interlocutores serão apresentados nas duas próximas seções.

4 Explicações do *mainstream* para o desemprego persistente

No início dos anos 1980, a conjuntura econômica tornou-se muito desfavorável ao emprego nos países centrais. Após o segundo “choque do petróleo”, em 1979, a taxa anual de inflação alcançou níveis

muito elevados nos EUA (13,5% em 1980), o que levou o governo a adotar medidas para conter a demanda e baratear importações. A inflação regrediu para um patamar aceitável (3,2% em 1983), mas, em meio à recessão econômica produzida, o desemprego aberto atingiu quase 10% da força de trabalho norte-americana (9,7% em 1982). Na Europa, as principais economias também foram afetadas pela mudança no cenário externo. A situação recessiva foi se agravando e, em meados da década, a taxa de desemprego anual se manteve acima de dois dígitos em vários países (o pico foi de 11,8% no Reino Unido; 10,2% na França; 10,3% na Itália; 9,2% na Alemanha; e 21,6% na Espanha). Apesar dos esforços para voltar à normalidade, o desemprego tornou-se um fenômeno persistente.

Nessa época, pode-se identificar uma inflexão nos estudos no campo da Economia do Trabalho, marcada pelo retorno à ênfase sobre as instituições que organizam as relações de trabalho e à análise de práticas idiossincráticas no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, essa nova etapa é marcada pela tentativa de articular as formulações teóricas para a compreensão dos fenômenos do mercado de trabalho com a análise empírica baseada em fontes de informação mais ricas e detalhadas. Priorizando uma abordagem microeconômica, o *mainstream* passou a enfatizar as condições em que se dá a negociação do contrato de trabalho e as estratégias adotadas pelos agentes. São dessa época: *Wage determination and inefficiency in search equilibrium* (1982), de Peter Diamond; *Property rights and efficiency in mating, racing, and related games* (1982), de Dale Mortensen; e *Short-run equilibrium dynamics of unemployment, vacancies, and real wages* (1985), de Christopher Pissarides. Em termos de ferramentas teóricas formais, avanços na teoria dos jogos e na padronização do comportamento econômico diante de informações imperfeitas buscaram dar conta da gama de variados arranjos verificados no mercado de trabalho. Esta nova abordagem procurou priorizar a estratégica de negociação para fornecer explicações sobre os diferenciais nos salários e na incidência do desemprego, combinando a análise de aspectos institucionais e contratuais com o uso de técnicas econométricas sofisticadas.

Manuais de economia do trabalho publicados pouco depois, tais como *Handbook of labor economics* (1986), de Orley Ashenfelter e Richard Layard, ou *The economics of labour markets* (1988), de Peter Fallon e Donald Verry, comprovam que novas formulações teóricas sobre o desemprego ganharam aceitação na academia, pretensamente, por causa de seu rigor científico. Não se pretende aqui aprofundar a exposição dos argumentos de cada vertente, mas apenas mencionar as mais citadas: i) “teoria da busca de emprego” (modelo baseado no lado da oferta, indicado para explicar por que os trabalhadores aceitam ou recusam empregos, a partir de hipóteses sobre seu comportamento no mercado de trabalho); ii) “teoria do contrato” (supõe uma racionalidade dos agentes similar ao modelo neoclássico convencional de mercado de trabalho, mas difere por levar em conta os motivos que requerem a continuidade da relação entre empregadores e trabalhadores); iii) “teoria do salário-eficiência” (se a produtividade dos trabalhadores depende dos salários, uma oferta excedente de mão de obra não incentiva as empresas a oferecerem salários menores, porque isto prejudicaria sua competitividade); iv) “teoria da negociação” (esse modelo assume que empresas e sindicatos possuem algum poder de mercado, que existe um processo de barganha na definição dos salários para cada nível de emprego e que os sindicatos defendem os interesses de seus membros contra os dos desempregados).

Estas novas abordagens teóricas buscavam comprovar que a relativa falta de flexibilidade dos salários reais afetava o nível de emprego diante de variações na demanda agregada, dificultando a restauração do equilíbrio no mercado de trabalho em momentos de desemprego em massa. Porém, as teorias apresentadas apenas ofereciam explicações parciais; mesmo tomadas em conjunto, não eram capazes de oferecer uma explicação completa, uma vez que não consideravam mudanças que alterassem a economia no longo prazo e fatores extraeconômicos que permitissem uma compreensão ampla e satisfatória do desemprego (FALLON; VERRY, 1988). Os modelos tinham dificuldade de lidar com fatos conhecidos: mercados de trabalho são heterogêneos, há falhas na difusão de informações, há custos de transação, os agentes não tomam os preços passivamente. Não é tão simples explicar teoricamente como os preços e os salários são definidos em diferentes circunstâncias, ou como variam em termos reais ao longo do tempo.

Entre as principais explicações para as causas do desemprego persistente, nos anos 1980, deve-se frisar a repercussão da teoria da “histerese” (conceito que havia sido formulado por Phelps em 1972). Em uma frase: quanto maior a duração do desemprego, mais elevado ele se torna. O desemprego se prolonga devido a aspectos institucionais da economia, que criam incentivos para a não contratação, mas a histerese existe devido ao alto grau de correlação entre desemprego passado e corrente, que se pode comprovar com um modelo baseado numa regressão linear simples. O artigo de Olivier Blanchard e Lawrence Summers, *Hysteresis and the European unemployment problem* (1986), fala em histerese do desemprego quando um choque externo produz um efeito sobre a taxa de desemprego que não se desfaz mesmo após 30 trimestres (7 anos e meio). Eles se perguntam que fatores explicam a persistência do desemprego. Resposta: choques de demanda agregada, o seguro-desemprego, desencontro entre oferta e procura, declínio dos ganhos de produtividade. A argumentação é que a elevação do preço do petróleo, políticas monetárias apertadas e políticas fiscais recessivas podem explicar o aumento do nível de desemprego, mas, sem outros fatores, não dão conta de explicar a persistência de altas taxas de desemprego. Se as explicações convencionais para a persistência do desemprego são insuficientes, é preciso considerar outros aspectos.

Blanchard e Summers usaram um modelo de análise fundado na polaridade *insider-outsider*. Porém, esse modelo tem limitações conhecidas, como a falta de comprovação empírica e a pouca consistência teórica. Em geral, quando (e onde) os sindicatos são fortes, a ação dos estabelecidos tende a ser mais eficaz e a restringir a possibilidade de entrada dos forasteiros. Pode-se objetar: há países com movimento sindical influente que apresentam taxas de desemprego menores do que outros onde o movimento sindical se encontra enfraquecido. Por sua vez, o argumento de que o desemprego deteriora o capital humano dos desempregados é persuasivo, em especial quando se trata do desemprego de longa duração. De fato, as empresas tendem a não contratar pessoas que ficam muito tempo afastadas do trabalho, tornando bem mais difícil a tarefa de reinserir tais desempregados. Novamente, uma objeção: não é a oferta inadequada de mão de obra que determina o desemprego de longa duração, mas o novo perfil da demanda (e seu volume menor). Em outras palavras, o modelo estabelece correlações, mas a causalidade pode ser questionada.

Permanecia o desafio de compreender a existência de desemprego involuntário em mercados de trabalho fora de uma situação de equilíbrio. Nesse sentido, vale mencionar o artigo publicado em 1988 por

Jean-Paul Fitoussi e Jacques Le Cacheux, *On theories of unemployment persistence*. Eles demonstraram que análises do ciclo econômico focadas no equilíbrio dos mercados não são adequadas para explicar a persistência de uma taxa de desemprego elevada e discutiram a necessidade de modelos microeconômicos que possam contemplar situações de equilíbrio com desemprego (ou seja, longe do pleno emprego). Além disso, defenderam uma abordagem macroeconômica que não ficasse presa aos dogmas do monetarismo, entendendo o desemprego na Europa como resultado dos efeitos da política econômica norte-americana e da degradação da eficácia das políticas monetária e fiscal adotadas pelos governos europeus.

Também é importante registrar a análise de Jean-Paul Fitoussi com Edmund Phelps. Em *The slump in Europe* (1988), depois de refutarem as explicações convencionais baseadas em modelos simplificados, argumentam que o principal fator responsável pelo desemprego crônico é a persistência de uma taxa de juro elevada, que dá origem a um aumento da taxa de desemprego de equilíbrio. Em termos gerais, um aumento expressivo e quase permanente das taxas de juro de longo prazo afeta estruturalmente o comportamento dos agentes econômicos no mercado de trabalho. Em mercados imperfeitos, o efeito de uma elevação da taxa de juro assemelha-se ao de uma recessão de demanda porque as empresas acabam por aumentar preços, mesmo que isso signifique reduzir suas vendas e o nível de produção. Se todas as empresas procederem da mesma forma, só pode haver um ajustamento simultâneo se a participação dos salários na renda nacional for reduzida. Uma das prováveis implicações é, evidentemente, o aumento do desemprego. Basta que os salários tenham uma flexibilidade limitada para que o processo detonado pelo encarecimento do crédito comece a agravar o problema do desemprego e a pressionar as negociações salariais.

Na teoria do desemprego proposta por Fitoussi e Phelps o nível da taxa de juro afeta diretamente a taxa de desemprego (involuntário) de equilíbrio. O nível anormalmente elevado da taxa de juro real corresponde a um nível mais elevado da taxa de desemprego de equilíbrio. Assim, uma taxa de juro real demasiadamente alta (em relação à taxa de crescimento do PIB) causa uma ineficiência dinâmica do sistema (supondo que, com uma taxa de juro mais baixa, é possível aumentar o nível do consumo e a taxa de investimento). Para eles, a permanência de um crescimento econômico débil (muito abaixo do produto potencial) comprovava essa ineficiência dinâmica e agravava o problema do desemprego persistente.

Posteriormente, no livro *Structural slumps: the modern equilibrium theory of unemployment* (1994), Phelps retomou o argumento. Baseado num modelo de equilíbrio geral pautado em ativos não-financeiros, afirmou que a elevação da taxa de juro internacional era um parâmetro externo cujos efeitos (operando por meio de uma série de canais) afetavam a curva de demanda de trabalho e reduziam o nível de emprego, mantendo elevada a taxa de desemprego de equilíbrio.

Outra contribuição de grande impacto no terreno das teorias do desemprego veio com a publicação, em 1991, do livro *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*, de Richard Layard, Stephen Nickell e Richard Jackman, que propuseram uma “teoria eclética” do desemprego. Esta abordagem combinou um sofisticado arranjo de diferentes elementos para entender as relações de causalidade: choques de demanda, efeitos da ação dos *insiders*, negociação coletiva, seguro-desemprego e pressão inflacionária. Embora os autores afirmassem que há argumentos tanto da visão clássica como da keynesiana em sua abordagem, houve claramente um esforço para recusar o equilíbrio geral dos mercados

e, ao mesmo tempo, contemplar as contribuições dos enfoques microeconômicos recentes. O caráter eclético da teoria é uma evidência de que se formava um consenso de que o desemprego pode ter causas múltiplas e suas manifestações podem conter ambiguidades.

No nível microeconômico, Layard, Nickell e Jackman usaram um modelo de negociação coletiva que exerce pressão sobre os salários. O poder sindical é mensurado com base na diferença salarial em relação aos trabalhadores outsiders. Mas, as empresas também podem ter interesse em oferecer salários acima do nível de mercado (“salário eficiência”). De qualquer modo, salários acima do nível de equilíbrio geram desemprego; e uma pressão salarial persistente gera um mecanismo de histerese do desemprego. Em complemento, o comportamento das empresas na formação dos preços também é um ingrediente chave do modelo. O nível de preços é positivamente influenciado pela demanda, ao passo que o desemprego responde inversamente a variações da demanda. No curto prazo, a inflação só permanece estável quando estão equalizados os salários reais (W/P) esperados pelos formadores de preços (empresas) e pelos definidores dos salários nominais (empresas e sindicatos). Para eles, a variável que assegura a consistência na definição de salários e preços é a taxa de desemprego de equilíbrio (*Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment* – NAIRU). No longo prazo, uma pressão salarial persistente pode fazer a NAIRU se elevar.

O que agravou a recessão no início dos anos 1980 – eles diziam – foi a combinação entre um choque de oferta adverso (elevação do preço do barril de petróleo em 1979) com significativa deflação de demanda provocada para reduzir a inflação. Apesar da recuperação econômica em meados dos anos 1980, os países da União Europeia apresentaram inflação e desemprego em níveis elevados até o final da década, por causa da persistência de fatores que caracterizam maior rigidez no mercado de trabalho. Esta persistência – que não se manifestava nos EUA – se deveu à duração do seguro-desemprego, ao caráter descentralizado da negociação salarial e à ineficácia de políticas do mercado de trabalho para prevenir o desemprego de longa duração. Estes fatores institucionais combinados explicariam boa parcela do elevado desemprego. Portanto, a evolução da taxa de desemprego deveria ser explicada tanto por “choques” que afetam os mercados como pelas “instituições do mercado de trabalho” que modelam os comportamentos dos agentes.

Esta abordagem eclética para explicar o desemprego agradou muitos economistas e *policy makers* em razão de sua amplitude, da *performance* empírica do modelo e da conveniência das suas prescrições (no que se refere às políticas econômicas e reformas institucionais). De fato, não havia evidência empírica de que o elevado desemprego na Europa tivesse uma causa única (BEAN, 1994). Em termos teóricos, porém, combinar a hipótese da histerese com a da taxa natural de desemprego produziu inconsistências, posteriormente apontadas por outros autores (CROSS, 1995). De qualquer modo, sua repercussão é inegável e colaborou para embasar o diagnóstico e a recomendação de estratégias para enfrentar o problema do desemprego nos países desenvolvidos. Acrescente-se que o livro ganhou uma nova versão pouco depois (*The unemployment crisis*, 1994), na qual Layard, Nickell e Jackman continuaram questionando a inevitabilidade dos níveis elevados de desemprego na Europa e a existência de um *trade-off* entre estabilidade de preços e desemprego.

Em suma, a partir dos anos 1980, o *mainstream* difundiu novos modelos analíticos baseados numa racionalidade presumida dos agentes e reforçou a importância de fundamentos microeconômicos, tentando

esvaziar o poder explicativo da teoria macroeconômica para a determinação do nível de emprego (ou circunscrever a discussão aos efeitos da elevação da taxa de juro real) e enfatizando a rigidez das instituições que regulam o mercado de trabalho. E, em geral a ortodoxia econômica tendia a negligenciar o debate sobre o desemprego tecnológico (o progresso técnico era visto como fator exógeno e eventual). Contudo, em oposição a essas explicações focadas no funcionamento do mercado e na gestão da política monetária, outras escolas de pensamento econômico se esforçaram para explicar o desemprego persistente e elevado como produto de mudanças estruturais ou de processos econômicos globais que afetaram as relações de produção.

5 Explicações heterodoxas para o desemprego crônico

Fora do círculo de influência do *mainstream* econômico, os enfoques eram bem diferentes. À medida que o antigo compromisso político com o pleno emprego foi sendo abandonado, no início dos anos 1980, ficou claro que o problema não decorria apenas da conjuntura macroeconômica. Guy Standing, no artigo *The notion of structural unemployment* (1983), esclarece que as economias mais avançadas tinham um problema estrutural de desemprego relacionado com um conjunto amplo de mudanças: reestruturação produtiva, descompasso na qualificação dos trabalhadores, nova dinâmica demográfica, maior participação da mulher, entre outras. Além disso, estava em curso uma terceira revolução tecnológica. Nesse contexto, a discussão teórica a respeito das causas do desemprego incorporou uma vertente baseada nos efeitos da transição para um novo paradigma tecnológico. Conforme explica o próprio Standing em outro artigo, *The notion of technological unemployment* (1984), as inovações introduzidas no processo produtivo e nas estratégias de concorrência das empresas provocaram mudanças estruturais, resultando em desemprego tecnológico.

As teorias de inspiração schumpeteriana, como exemplifica o livro de Christopher Freeman, John Clark e Luc Soete (*Unemployment and technical innovation*, 1982), passaram a explicar o elevado desemprego europeu como um problema decorrente da combinação de dois fatores: o comportamento cíclico da economia e a adoção de inovações (especialmente as tecnológicas). Ambos são entendidos como fatores endógenos e inexoráveis ao processo de desenvolvimento econômico. Além disso, é necessário combinar a análise microeconômica sobre as estratégias de concorrência das firmas com a análise macroeconômica sobre o movimento mais geral da economia, considerando tanto o curto como o longo prazo. Podia-se constatar uma redução de empregos na fase descendente do ciclo, mas as inovações tecnológicas adotadas acabariam estimulando o surgimento de novos produtos, redução de preços e expansão de mercados, resultando em crescimento econômico e geração de empregos na fase ascendente. De acordo com a abordagem neo-schumpeteriana, cada ciclo longo tem características específicas, dependendo de uma série de circunstâncias históricas, e o retorno das taxas de desemprego para um nível próximo do pleno emprego nos países industrializados não ocorreria sem políticas econômicas capazes de diminuir a incerteza provocada pela transição para um novo padrão tecnoeconômico e sem mudanças institucionais substantivas.

Outra contribuição muito relevante ao debate sobre o desemprego nos países mais avançados foi oferecida por Jacques Freyssinet. Em *Le chômage*, publicado em 1984, ele apresenta um amplo leque de

questões sobre o tema, incluindo a definição do objeto e sua mensuração, a evolução do problema no tempo, a tipologia dos desempregados, os diferentes riscos e possibilidades de sair da situação. Ao confrontar as diferentes abordagens teóricas, procurou refutar as visões reducionistas baseadas em postulados incompatíveis com o funcionamento da economia contemporânea e em hipóteses irrealistas sobre as condutas dos indivíduos. Também refutou a ideia de uma taxa natural de desemprego. Para ele, uma explicação mais apropriada deveria partir de uma visão global de como haviam sido erodidas as condições macroeconômicas que tinham possibilitado manter o pleno emprego durante os “anos dourados”. Assim, procurou revitalizar a discussão sobre as políticas mais eficazes para diminuir a taxa de desemprego aberto e para eliminar o desemprego de longa duração, distinguindo as medidas destinadas a gerar postos de trabalho das medidas no âmbito das agências públicas de emprego, procurando mostrar os limites da nova geração de políticas de emprego fundadas em análises microeconômicas e reafirmar o compromisso com princípios básicos que regiam o *Welfare State* na Europa.

Ao retratar o debate acadêmico sobre o tema na Europa, Freyssinet destacou a polarização entre dois tipos de explicação: de um lado, para os monetaristas e novo-clássicos, a elevação do desemprego era causada pelos efeitos nefastos do alto grau de rigidez do mercado de trabalho; de outro, para os regulacionistas, a elevação do desemprego era um sintoma do esgotamento do regime de acumulação fordista. Convém mencionar que na Suécia, onde havia forte regulação social do mercado de trabalho, manteve-se uma situação de pleno emprego ao longo da década (a taxa anual mais elevada foi registrada em 1983: 3,5%).

Na interpretação da Escola da Regulação, a eclosão do desemprego estrutural foi resultado do fim do círculo virtuoso do “fordismo” (LIPIETZ, 1987). Nesse enfoque, a crise surgiu da combinação entre a redução gradativa de ganhos de produtividade e a contínua elevação do salário real, que diminuíram a taxa de lucro das firmas. Para compensar a perda da lucratividade, as empresas reagiram aumentando as margens de lucro, o que ajudou a impulsionar a inflação. A partir do momento em que a alta dos preços passou a superar a alta dos salários, o poder aquisitivo dos trabalhadores caiu, assim como a demanda agregada. Em paralelo, a reestruturação produtiva (em especial, a busca de flexibilidade na organização da produção, em contraste com a rigidez do modelo fordista) resultou em redução na geração de empregos e acentuou as formas precárias de trabalho. Finalmente, a crise se agravou com a substituição gradativa das políticas macroeconômicas keynesianas e a adoção de reformas neoliberais visando à desregulamentação dos mercados e a redução da intervenção do Estado.

É importante mencionar a contribuição de Hyman Minsky sobre o papel das políticas governamentais na estabilização da economia e no combate ao desemprego crônico. Em *Stabilizing an unstable economy* (1986), ele explica que as economias capitalistas se tornam inerentemente instáveis quando as avaliações sobre o futuro em condições de incerteza aumentam o caráter especulativo dos portfólios (uma crise não surge em razão de um desequilíbrio ou da frustração de projeções, mas dos comportamentos e reações dos agentes baseados em expectativas plausíveis). Sua hipótese a respeito da instabilidade financeira ajuda a entender como o processo de liberalização financeira, a adoção de austeridade fiscal e a política monetária praticada pelos principais bancos centrais incentivaram estratégias de portfólio mais arriscadas. Considerando a natureza inseparável dos fenômenos financeiros e produtivos,

abalos nos mercados de crédito afetam diretamente a produção, o emprego e os salários. Portanto, como a estabilidade da economia é transitória, uma regulação pública abrangente é essencial. Mas, para ele, as políticas keynesianas tradicionais são ineficientes para sustentar a estabilidade e o pleno emprego no longo prazo. Para manter uma baixa taxa de desemprego sem provocar pressão inflacionária é preciso promover uma série de reformas institucionais, incluindo a criação de um programa de geração de empregos, com o governo providenciando um amplo leque de empregos públicos. Assim, além de insistirem na necessidade de aprimorar a regulação do sistema financeiro e disciplinar o poder de mercado das firmas, seus escritos também propõem que o Estado precisa desempenhar a função de “empregador em última instância”.

Por sua vez, Claus Offe defendeu uma posição “realista” diante da impossibilidade de retornar ao pleno emprego naquela conjuntura desfavorável (na sua opinião, nem os governos nem os sindicatos tinham interesse prioritário em reconstituir um ambiente de pleno emprego, muito menos os empregadores). Em *Three perspectives on the problem of unemployment* (capítulo de um livro publicado em 1985), ele critica a solução ortodoxa para o problema do desemprego na Europa (via redução de salários e aumento de lucros), discute a importância das políticas destinadas a reduzir a oferta de força de trabalho e das iniciativas direcionadas para os grupos mais vulneráveis (imigrantes, mulheres, idosos e jovens), e examina a proposta de garantir uma renda mínima para todo cidadão (via alteração no sistema previdenciário). A racionalidade que impera no mercado de trabalho impõe limites às políticas de combate ao desemprego, mas para ele era possível evitar os efeitos do desemprego em massa.

O fato é que só foi possível sustentar o pleno emprego durante aquele período em que vigorou uma ordem econômica mundial na qual havia estabilidade do padrão monetário e em que prevaleceu uma prosperidade virtuosa, que envolvia: ganhos de produtividade, aumento de salários, oferta abundante de crédito, expansão do consumo, investimento produtivo, crescimento econômico e gasto social. A partir dos anos 1980, quando essa sinergia foi rompida, a percepção era de que o capitalismo estava “desorganizado” (OFFE, 1985), mas já estava em construção uma nova ordem econômica. A reestruturação das grandes empresas nos países avançados buscou maior flexibilidade no uso do capital e do trabalho, tendo por meta a redução de custos e a contenção dos riscos ampliados pela instabilidade financeira. Por um lado, essa flexibilização foi entendida como funcional à emergência do novo paradigma tecnológico e produtivo; mas, por outro, foi vista como resultado do processo de concorrência desregulada promovido pela modernização conservadora de corte neoliberal. A redução da capacidade regulatória das políticas públicas e o esvaziamento dos canais de negociação coletiva provocaram efeitos negativos sobre o mercado de trabalho: aumento do desemprego, mas também maior heterogeneidade, precarização do emprego e ampliação da desigualdade de renda. E a transição para um “regime de acumulação flexível” teve um impacto profundo sobre a organização da produção e a gestão do trabalho (HARVEY, 1989).

Finalmente, muitos autores marxistas viam o elevado número de pessoas desempregadas ou ocupadas de forma precária, observado em todos os continentes no início da década de 1990, como produto da redundância do trabalho vivo no capitalismo e das novas formas de reprodução de um exército de reserva (MÉSZÁROS, 1995). O desemprego crônico não se restringia apenas aos trabalhadores pouco qualificados ou desfavorecidos, mas passava a afetar o conjunto da força de trabalho, ameaçando inclusive aqueles com alta qualificação profissional. Dessa perspectiva, ao tornar supérflua (do ponto de vista

produtivo) uma parte significativa da população, a dinâmica da acumulação capitalista difundia o medo do desemprego, forçando os trabalhadores a se manterem submissos e disciplinados, o que reforçava o poder das empresas na negociação dos salários e na apropriação dos ganhos de produtividade. E uma solução definitiva para o problema exigia a superação do modo de produção capitalista e de suas contradições inerentes.

Em síntese, explicações mais abrangentes sobre os problemas do mercado de trabalho incluíam a inovação tecnológica, a gestação da nova ordem econômica internacional e a redução do grau de liberdade na definição das políticas macroeconômicas, que obrigavam muitos países a conviver com o desemprego crônico. Embora houvesse diferentes visões sobre a possibilidade de enfrentar a questão naquele contexto adverso, todas tinham em comum a crítica ou rejeição às explicações derivadas da teoria neoclássica. Cabe agora examinar como, no final do século XX, novos enfoques sobre as causas dos desequilíbrios e as políticas para combater o desemprego ampliaram e realimentaram o debate teórico.

6 Novas abordagens, teorias revisitadas

Após o colapso da União Soviética, ficou nítida a emergência de uma nova ordem mundial, marcada pela reafirmação da hegemonia norte-americana e por ampla propaganda neoliberal, assim como por forte ataque ao *Welfare State*. Em paralelo, o surgimento de novos ramos de atividade associados com tecnologias revolucionárias e o processo de reestruturação empresarial num ambiente de globalização comercial, produtiva e financeira acarretaram um acirramento da concorrência intercapitalista e, em adição, provocaram transformações no mercado de trabalho (CHESNAIS, 1996). Evidentemente, o novo contexto histórico alterou os parâmetros sobre os quais se assentava a maioria das teorias econômicas e trouxe novas questões para o debate acadêmico sobre o desemprego.

O avanço de uma terceira onda de revolução tecnológica passou a ser visto como um processo inexorável de eliminação de postos de trabalho – em especial na indústria de transformação, mas também nos serviços e na agricultura –, gerando grande preocupação quanto ao futuro do mercado de trabalho, não só nos países mais desenvolvidos. O tom alarmista do título do livro de Jeremy Rifkin, *The end of work* (1995), dá uma ideia do receio generalizado de que, com a automação e a reengenharia na organização empresarial, seria cada vez mais difícil absorver os crescentes contingentes de desempregados, o que implicaria em aumento da pobreza e da desigualdade, talvez gerando uma crise social sem precedentes.

Entre os economistas neo-schumpeterianos, tais como Christopher Freeman e Luc Soete (*Work for all or mass unemployment?*, 1994) e Marco Vivarelli (*The economics of technology and employment*, 1995), o fundamental era discutir as possibilidades de geração de empregos numa economia baseada no conhecimento e reduzir a extensão do desemprego tecnológico. As inovações produzem efeitos ao longo da cadeia produtiva (e que transbordam para outros ramos de atividade), os quais podem compensar a eliminação de postos de trabalho causada por uma nova tecnologia ou forma de organização da produção (que eleva a produtividade e reduz empregos diretos). Porém, os mecanismos de compensação podem não funcionar plenamente, dependendo de condições estruturais, circunstâncias históricas e arranjos institucionais nacionais. A redução do tempo de trabalho *per capita*, inclusive por meio de emprego em tempo parcial, poderia atenuar a ocorrência de desemprego em massa, mas um “crescimento sem emprego”

estava se alastrando amplamente em países europeus. Uma vez que o crescimento econômico “intensivo em trabalho” nos EUA contrastava com a situação predominante na Europa, era preciso entender as diferenças na composição setorial dessas economias e como os correlatos ritmos e formas de mudança técnica implicavam trajetórias distintas de utilização do trabalho. A alternativa poderia ser a adoção de políticas, na Europa, que restringissem os efeitos negativos da inovação tecnológica: em especial, a redução da jornada semanal de trabalho, a ampliação de programas de educação profissional continuada e o estímulo a atividades intensivas em mão de obra.

Nessa época, a taxa de desemprego se mantinha em níveis elevados em vários países europeus (França: 12,3% em 1994; Reino Unido: 10,3% em 1993; Alemanha: 10,3% em 1994; Itália: 11,4% em 1992; Espanha: 24,1% em 1994; Suécia: 8,2% em 1993) e mesmo nos EUA (7,5% em 1992). Diante da repercussão política do aumento dos “supranumerários”, o debate em torno das causas do problema e das políticas adequadas para enfrentá-lo ganhou novos contornos. Se no campo do *mainstream* havia um apelo crescente por uma abordagem eclética, combinando variadas explicações teóricas, é compreensível que as políticas recomendadas para enfrentar o problema também assumissem um caráter eclético.

Para ilustrar esse ponto, convém citar um conhecido relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, *The OECD jobs study* (1994), que identifica causas de diferentes ordens para o desemprego crônico e recomenda a adoção de um amplo leque de políticas:

1. Gestão macroeconômica que estimule o crescimento sem provocar inflação;
2. Criação e difusão de conhecimento tecnológico para aumentar a produtividade, o emprego de qualidade e o padrão de vida;
3. Maior flexibilidade da jornada de trabalho;
4. Campanhas para encorajar o empreendedorismo;
5. Maior flexibilidade dos salários e do custo do trabalho;
6. Reforma do sistema de previdência social;
7. Expansão dos programas do serviço público de emprego;
8. Aumento das habilidades e competências dos trabalhadores;
9. Reforma dos programas de seguro-desemprego.

Deve-se frisar que o diagnóstico da OCDE enfatizava o desajuste dos indivíduos desempregados às mudanças em curso e a maioria das recomendações estava focada em políticas destinadas i) a aumentar o livre arbítrio das empresas para elevar a competitividade das economias e ii) a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho pelo lado da oferta de mão de obra.

Em contraposição a esse discurso, que restringia as recomendações de enfrentamento do problema a políticas no âmbito do mercado de trabalho, outros economistas seguiam argumentando que as raízes do desemprego se encontravam em movimentos mais gerais e, portanto, eram necessárias políticas mais abrangentes para combater o problema ou atenuar seus efeitos. De acordo com John Eatwell, editor do

livro *Global unemployment* (1996), três fatores eram apontados por diferentes escolas de pensamento, em meados dos anos 1990, como causa principal do desemprego estrutural: a) a velocidade da mudança tecnológica poupadora de mão de obra (como já foi mencionado); b) mudanças nas relações comerciais em escala mundial associadas à crescente mobilidade de capital e ao rápido crescimento das exportações de bens manufaturados no Terceiro Mundo (em especial as provenientes da Ásia); c) alterações no ambiente financeiro internacional e ajustamento nas políticas macroeconômicas dos países mais ricos (G7), tidos como responsáveis pelo baixo ritmo de expansão do comércio mundial e pelos baixos preços das *commodities* (inclusive, exerciam impacto sobre o fraco desempenho econômico de países em desenvolvimento).

O desemprego havia alcançado uma escala mundial e não podia mais ser considerado como puramente cíclico. Seus altos níveis na Europa resultavam da combinação de uma tendência de longo prazo com fatores cíclicos associados ao fraco desempenho daquelas economias. No novo contexto, segundo Eatwell, o diagnóstico das causas do problema não podia se basear nas duas primeiras linhas de interpretação. Não havia evidências de que a velocidade das transformações na tecnologia fosse o motivo do crescimento do desemprego no G7. Os ganhos de produtividade média tinham se tornado mais lentos, em comparação com o período dos anos de ouro. A perda de empregos na atividade manufatureira foi exacerbada por uma mudança na relação entre o crescimento da demanda e a geração de empregos: diante do acirramento da concorrência, a indústria buscou o incremento de produtividade para eliminar postos de trabalho e reduzir custos. Não estava claro, porém, em que medida isto se devia ao desaquecimento na demanda ou à mudança na relação entre a taxa de crescimento da demanda e a taxa de progresso técnico. Por sua vez, a concorrência dos países de industrialização recente levava a uma redução de empregos em setores específicos (em geral, na produção de bens intensivos em trabalho pouco qualificado). Mas, se o saldo do comércio se mantivesse inalterado, não haveria efeito líquido sobre a demanda agregada. Ele acreditava que continuaria havendo um excedente entre o G7 e os países emergentes mais dinâmicos, mesmo com a alteração na composição das relações comerciais, pois o saldo poderia ser mantido por uma mudança nas taxas de câmbio.

De acordo com a terceira linha de interpretação apontada, a chave para compreender o aumento do desemprego no G7 era a desaceleração do crescimento econômico. Para Eatwell, a origem do problema se devia ao colapso das taxas fixas de câmbio no início dos 1970 e ao surgimento de mercados financeiros globais não regulamentados nos 1980, que estimularam condutas especulativas. Vários governos nacionais foram forçados a defender a credibilidade de suas moedas e adotaram estratégias macroeconômicas amplamente deflacionistas. Como os mercados costumam ser dirigidos pela opinião média, tanto a política monetária como a cambial tornaram-se reféns de crenças equivocadas, tais como: i) déficits fiscais maiores provocam taxas de juros maiores; ii) uma oferta monetária expandida resulta em inflação mais alta; iii) o gasto público causa distorções, enquanto o gasto privado é positivo. Tais crenças foram reforçadas pelas diretrizes de gestão macroeconômica impostas a partir do Tratado de Maastricht, assinado pela União Europeia em 1992. Mas, o problema central era o impacto da instabilidade financeira sobre as pequenas e médias empresas, as principais responsáveis pela geração de empregos, e sobre o equilíbrio fiscal desses governos.

Em suma, o problema do desemprego estava associado à liberalização dos mercados em geral e ao clima deflacionário, que impedia as reformas estruturais necessárias em vários países desenvolvidos. Em meados da década de 1990, a teoria econômica predominante e as receitas de políticas que emanavam desta teoria continuavam se baseando num modelo em que o mercado se ajusta automaticamente. Mas, as evidências históricas negavam esse postulado. Portanto, o restabelecimento sustentado da economia internacional e a obtenção de níveis mais elevados de emprego requeriam que fossem criadas instituições supranacionais capazes de coordenar as políticas monetárias e fiscais, assim como eliminar a alta volatilidade cambial e reconduzir as economias nacionais para uma trajetória de expansão.

Esta rica interpretação, contudo, não era majoritária. O debate acadêmico no campo da Ciência Econômica estava pautado por três visões principais (POSSAS, 1997; FERREIRA, 2003): i) a dos “novo-clássicos”, que dizem ser possível explicar a dinâmica econômica a partir da agregação de modelos de análise microeconômicos; ii) a dos “novos keynesianos”, que enfatizam a importância dos fundamentos microeconômicos para sustentar a análise macroeconômica; iii) a dos “pós-keynesianos”, que defendem a autonomia da macroeconomia em relação às análises microeconômicas. As duas primeiras abordagens disputavam a preferência no âmbito do *mainstream* e inspiravam as políticas econômicas recomendadas pela OCDE e outras agências internacionais influentes. Por sua vez, as proposições de pós-keynesianos eram bem aceitas entre os que refutavam a tradição neoclássica (como Eatwell), mas tinham pouco poder de influência sobre as políticas adotadas.

No terreno da Economia do Trabalho, nos anos 1990, o pano de fundo para o debate teórico era o forte contraste entre a trajetória do mercado de trabalho na Europa e nos EUA (MATTOS, 2009): de um lado, considerando a taxa de desemprego, a superioridade do modelo norte-americano era evidente; de outro lado, no que se refere aos indicadores de qualidade do emprego, a vantagem era de países europeus. Economistas de formação neoclássica afirmavam que a elevada rigidez do mercado de trabalho europeu era um obstáculo à criação de emprego e que a generosidade do seguro-desemprego desmotivava a busca de um emprego com salário menor. Olhando os EUA como exemplo de sucesso, diziam que o dinamismo da economia dependia do maior grau de flexibilidade nas relações de trabalho e atribuíam às características do sistema de proteção social predominante na Europa a responsabilidade pelo elevado desemprego. Por exemplo, Lars Ljungqvist e Thomas Sargent, em *The European unemployment dilemma* (1998), quiseram demonstrar que o Welfare State tornava a economia mais vulnerável a choques e a turbulências, gerando distorções na oferta de força de trabalho e fazendo aumentar o desemprego de longa duração. Com ênfase no lado da oferta, a ortodoxia econômica (novo-clássicos) culpava a “euroesclerose” e recomendava a desregulamentação dos regimes de trabalho nos países europeus, apesar de ser errática a correspondência entre desemprego alto e rigidez salarial (LIMA, 2000).

Por sua vez, a corrente dos novos keynesianos tentou assumir uma posição conciliatória. Por exemplo, o artigo de Stephen Nickell (*Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America*, 1997) procurou relativizar o argumento: embora algumas características do mercado de trabalho na Europa contribuíssem para produzir uma taxa de desemprego mais alta (seguro-desemprego generoso e permissivo; forte poder sindical na negociação salarial; elevada tributação sobre salários e maior patamar do salário mínimo), havia situações em que a “rigidez” não tinha tal efeito (legislação para regulamentar

as relações de emprego, seguro-desemprego generoso acompanhado de exigências para a reinserção, alto nível de sindicalização acompanhado de coordenação com empregadores). Portanto, como a relação de causalidade entre regulamentação e desemprego era mais complexa do que dizia o senso comum, nem todo tipo de rigidez precisava ser combatido.

Olivier Blanchard e Justin Wolfers (*The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment*, 2000) argumentaram que era necessário entender a interação entre os choques econômicos adversos e as características institucionais do mercado de trabalho para explicar a diversidade das trajetórias do desemprego entre países europeus. Choques exógenos – como a elevação do preço do petróleo, o aumento da taxa de juros e o declínio no crescimento da produtividade média – tinham subido o “desemprego de equilíbrio”, enquanto a evolução das instituições do mercado de trabalho explicava as diferenças no nível de desemprego entre os países e na proporção do desemprego de longa duração. Também se deve mencionar a posição de Joseph Stiglitz (em *Reflections on the natural rate hypothesis*, 1997), que insistia em validar a hipótese da NAIRU como instrumento útil para a elaboração de políticas monetárias, tanto nos EUA como na Europa.

A tentativa de formar um “novo consenso macroeconômico” a partir dos argumentos presentes nos debates conduzidos por novo-clássicos e novos keynesianos (BLINDER, 1997; BLANCHARD, 1997; TAYLOR, 1997), em meados da década de 1990, reforçou a defesa da austeridade fiscal e da estabilidade monetária (a qual devia ser propiciada por meio da independência do banco central para definir uma meta de inflação). Entre os princípios fundamentais incluídos no núcleo da nova síntese macroeconômica em voga, dois diziam respeito à teoria do desemprego: (i) não há *trade-off* entre a inflação e o desemprego no longo prazo (uma política monetária expansionista resultaria em maior taxa de inflação, sem conseguir reduzir a taxa de desemprego no longo prazo); (ii) no curto prazo, existe um *trade-off* temporário entre inflação e desemprego (mas, a tentativa de combater o desemprego por meio de expansão do crédito e aumento do gasto público, no curto prazo, provocaria elevação da taxa de inflação e desestabilizaria a economia, por isso a política monetária deveria procurar manter um crescimento estável da demanda para evitar flutuações indesejadas na produção e nos preços). Esses dois postulados significavam aceitar que, no longo prazo, o funcionamento da economia é compatível com a teoria da NAIRU.

Contudo, não havia consenso sobre a possibilidade de redução do desemprego e o papel do governo nessa área. Em 1998, um grupo de economistas influentes – composto por Franco Modigliani, Jean-Paul Fitoussi, Beniamino Moro, Dennis Snower, Robert Solow, Alfred Steinherr e Paolo Sylos Labini – lançou um manifesto assinado por professores de universidades renomadas. *An economist's manifesto on unemployment in the European Union* trazia uma crítica contundente da ortodoxia econômica, que insistia em definir os objetivos prioritários da política macroeconômica (estabilidade monetária e cambial) sem levar em conta a necessidade de combater o desemprego, objetivo secundário que ficaria relegado a políticas destinadas ao funcionamento do mercado de trabalho. O diagnóstico elaborado sugeria que o persistente desemprego europeu resultava de uma somatória de fatores, em especial: rigidez do mercado de trabalho, baixa geração de empregos e acomodação dos desempregados. Defendia, portanto, a combinação de políticas centradas tanto no lado da oferta como no lado da demanda, alertando para a

necessidade de que fossem adotadas em simultâneo, evitando assim que os possíveis efeitos sinérgicos se perdessem com ações fragmentadas e isoladas.

Em paralelo, a crítica dos pós-keynesianos ao “novo consenso macroeconômico” retomou o debate de Keynes com os neoclássicos, sessenta anos após a *Teoria Geral*, para refutar o postulado do comportamento dos agentes baseado em expectativas racionais e o dogma do equilíbrio produzido pelas forças de mercado via ajustes de preços. O desemprego involuntário e a flutuação do nível de produção ocorrem mesmo quando se abandona a hipótese da rigidez dos preços; a flexibilidade de preços e salários não sustenta a economia numa situação de pleno emprego; e é igualmente equivocado pensar que uma redução salarial produza necessariamente uma situação de equilíbrio com desemprego, sendo mais provável que agrave a instabilidade e o “desemprego de desequilíbrio” (OREIRO, 1997). Era crucial explicar que os desequilíbrios em economias desenvolvidas não são causados pela rigidez de preços e salários no longo prazo (resultante das características das curvas de oferta), mas pelo fato das decisões dos agentes se basearem em expectativas formadas num ambiente de incertezas, que aumenta a preferência pela liquidez e reduz a demanda efetiva (SICSÚ, 1999). E, além de não haver razão para supor que uma redução dos salários nominais possa estimular a geração de empregos, o mais provável é que agrave a perda de confiança dos agentes em uma pronta recuperação do nível de atividades, afetando assim as decisões de investimento (DEQUECH, 1999).

A corrente pós-keynesiana frisava outras linhas de explicação para as diferenças entre o desemprego nos EUA e na Europa, buscando desconstruir o modelo de análise neoclássico e mostrar que os determinantes fundamentais do desemprego não podem ser encontrados no funcionamento do mercado de trabalho. Por exemplo, Paul Davidson (em *Post Keynesian employment analysis and the macroeconomics of OECD unemployment*, 1998) argumentou que o funcionamento do mercado de trabalho depende de vetores relacionados com o sistema monetário internacional e com a gestão macroeconômica em nível nacional. Também convém mencionar as análises que ressaltavam os problemas do mercado de trabalho norte-americano, tais como o livro de Chris Tilly (*Half a job*, 1996), que enfocou o crescimento dos empregos em tempo parcial precários, com baixos salários e escassa proteção social, aos quais parcela da força de trabalho era obrigada a se submeter para não ficar desempregada.

A crítica à ortodoxia econômica feita pelos pós-keynesianos incluía a defesa de políticas abrangentes de combate ao desemprego. Em *Full employment and price stability in a global economy* (1999), livro editado por Paul Davidson e Jan Kregel, o principal propósito é confrontar o discurso econômico dominante, procurando entender como se pode atingir o equilíbrio das contas externas sem abrir mão do crescimento do PIB e do emprego, ou como conter a especulação e a volatilidade dos mercados financeiros na busca de atingir o pleno emprego sem inflação. Em meio às expectativas geradas pela União Europeia com a criação do Euro, o livro examina o papel da política monetária e cambial no combate ao desemprego, assim como o papel das instituições na manutenção da estabilidade econômica, e critica a propagação de políticas de austeridade fiscal. Por fim, deve-se ressaltar que o enfoque pós-keynesiano se distingue por três diretrizes: (i) parte da compreensão de que as economias contemporâneas estão submetidas a um regime de acumulação comandado pela finança; (ii) entende que são os problemas de liquidez e não a inflexibilidade dos preços que constituem a causa básica de um estado persistente de

desemprego; e (iii) dirige a análise do mercado de trabalho não para buscar os motivos da falta de competitividade das empresas, mas para explicitar os efeitos econômicos e sociais nefastos da instabilidade sistêmica.

7 Desdobramentos recentes do debate

O debate teórico sobre as causas do desemprego persistente e as políticas necessárias para enfrentar o problema tem confrontado distintas posições ideológicas sobre o papel do Estado e colocado em evidência a interface política das principais escolas de pensamento econômico. Dependendo da conjuntura econômica, alguns argumentos se enfraquecem e outros se fortalecem, seja renovando o discurso sobre o pleno emprego e desafiando a crença nas teorias defendidas pelo *mainstream*, seja retomando o discurso sobre a flexibilização das relações de trabalho e focalizando as políticas de emprego nos grupos menos qualificados. Para finalizar a apresentação das principais teorias do desemprego em voga, são destacadas a seguir algumas contribuições recentes que buscaram intervir no debate contemporâneo.

A conjuntura mudou no final do século XX. Nos EUA, em 1998, a inflação estava sob controle (taxa anual de 1,6%), embora houvesse um ambiente de “pleno emprego” (taxa de desemprego de 4,5%). Por sua vez, na Europa os governos estavam empenhados em retomar uma trajetória de crescimento equilibrado. Em 2001, a taxa anual de inflação mantinha-se pouco acima de 2% na zona do Euro, ao passo que a taxa de desemprego aberto vinha diminuindo em vários países (Suécia: 4,0%; Reino Unido: 4,8%; França: 7,8%; Alemanha: 7,9%; Itália: 9,5%; Espanha: 10,6%). Por outro lado, no Japão, em razão da perda de dinamismo econômico, a taxa de desemprego havia aumentado ao longo dos anos 1990 e atingiu 5,4% da força de trabalho em 2002, enquanto a taxa de inflação se mantinha negativa. Na virada do milênio, apesar das diferenças no arranjo institucional, era a maior ou menor dinâmica macroeconômica em cada país que explicava, em grande medida, as variações no nível de emprego.

Nesse contexto, alguns economistas pós-keynesianos retomaram as perspectivas de Lerner e de Minsky para defender a viabilidade de um compromisso político com o pleno emprego e refutar o *trade-off* entre desemprego e inflação. Entre os principais defensores dessa posição estão Larry Randall Wray (*Understanding modern money: the key to full employment and price stability*, 1998), William Mitchell (*The buffer stock employment model and the Nairu: the path to full employment*, 1998) e Mathew Forstater (*Flexible full employment: structural implications of discretionary public sector employment*, 1998). Importa aqui frisar o argumento central de suas análises: uma economia monetária moderna poderia combinar a estabilidade de preços com a garantia de emprego (com uma remuneração aceitável) para todos que estão capacitados e disponíveis para trabalhar, desde que houvesse uma interação sinérgica entre a política fiscal do Tesouro (empregador em última instância por meio de um estoque regulador do nível de emprego) e a política monetária do Banco Central (cuja função de prestador em última instância permite a regulação da oferta de crédito na economia).

Evidentemente, tal proposta foi desconsiderada pelos adeptos do “novo consenso macroeconômico”, que insistiam na primazia da austeridade fiscal e dos mecanismos de mercado. Mas, o debate sobre a possibilidade de alcançar e sustentar uma situação de pleno emprego sem gerar aceleração inflacionária teve um desdobramento relevante entre os economistas heterodoxos. Por exemplo, em 2003,

Malcolm Sawyer publicou um artigo (*Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability?*) criticando a teoria monetária que fundamenta a proposta e argumentando que não há como garantir a estabilidade de preços, uma vez que o uso de programas para “amortecer” as pressões sobre o mercado de trabalho financiados com recursos fiscais pode ter um efeito inflacionário (ainda que pequeno). Em adição, alertou para a possibilidade dos desempregados incluídos nesse tipo de programa se tornarem “subempregados” e passarem a cumprir a função de “exército de reserva”. De qualquer modo, ele se posicionou favoravelmente ao uso de políticas fiscais e monetárias (assim como de outras medidas) para elevar a demanda agregada e o nível de emprego, e não rejeitou a adoção de programas governamentais de garantia de emprego, principalmente como forma de atenuar o problema do desemprego de longa duração.

Na verdade, o debate sobre os meios apropriados para combater o desemprego era travado em outra frente. Convém registrar que, em meados da década passada, grande parte da Europa permanecia com níveis elevados de desemprego ou subemprego apesar dos esforços empreendidos, mas a ortodoxia econômica continuava baseando seu diagnóstico na identificação de obstáculos ao livre funcionamento dos mercados e recomendando o aprofundamento de reformas e políticas liberais. Para confrontar essa visão – ainda muito influente em círculos acadêmicos e políticos –, o livro editado por David Howell, *Fighting unemployment* (2005), reuniu renomados estudiosos da economia do trabalho que vinham se dedicando a análises *cross-country* e a estudos de caso para países da América do Norte e da Europa. Não havia evidências de que a culpa pelo desemprego crônico se encontrasse no excesso de regulamentação do mercado de trabalho e nos generosos benefícios do Estado de bem-estar. Ao examinar os testes estatísticos usados para apoiar a visão ortodoxa e atacar as instituições de proteção aos trabalhadores, foi demonstrado que seus resultados são altamente sensíveis a pequenas alterações na forma como os testes são executados. E que é equivocada a suposição de que salários mais baixos para trabalhadores menos qualificados, sindicatos enfraquecidos, maior descentralização na negociação, prestações do seguro-desemprego menos generosas e menor segurança no emprego sejam condições necessárias para uma geração suficiente de empregos. A principal mensagem do livro é que diferentes arranjos institucionais no mercado de trabalho são compatíveis com uma baixa taxa de desemprego, variando desde o modelo norte-americano altamente flexível até os sistemas escandinavos regulamentados e coordenados.

No capítulo final do livro (*Unemployment and labor market institutions*), Howell retomou as “histórias de sucesso” e os “fracassos” no combate ao desemprego, resumindo os argumentos contra a visão ortodoxa de que as reformas de livre mercado são necessárias para reduzir a rigidez e aumentar a geração de empregos. As evidências sugerem uma interpretação alternativa: o desempenho do emprego nos países ricos está bastante relacionado com a capacidade de coordenar eficazmente as políticas macroeconômicas e sociais com o sistema de negociação salarial, o que requer associações patronais e sindicais fortes, assim como um ambiente político relativamente estável e gerador de consensos. Portanto, o discurso político deve ir além da ortodoxia de livre mercado. Diante dos custos econômicos e sociais do desemprego elevado, é preciso lutar contra o problema de forma eficaz, mas não por meio de cortes nas políticas de bem-estar ou da desregulamentação do mercado de trabalho. E as causas mais plausíveis do desemprego devem ser buscadas em outras instâncias: a política europeia de austeridade macroeconômica, a instabilidade política, a escassa coordenação entre “parceiros sociais” (empregadores, sindicatos e

Estado), as mudanças demográficas significativas em regiões menos desenvolvidas, e a rápida mudança na composição setorial do emprego (desindustrialização e expansão dos serviços).

Outra crítica contundente ao diagnóstico das causas do desemprego persistente foi endereçada à teoria da histerese. David Webster, no artigo *Long-term unemployment, the invention of “hysteresis” and the misdiagnosis of structural unemployment in the UK* (2005), procurou desfazer a crença de que o desemprego torna as pessoas menos “empregáveis” e que a existência de um conjunto de pessoas que permanecem desempregadas por mais de um ano é, em si mesma, uma barreira para o pleno emprego. Baseando-se em dados estatísticos para o Reino Unido desde os anos 1940 até 2003, mostrou que essa ideia surgiu para redirecionar as políticas de emprego, mas foi sustentada numa falsa interpretação das evidências empíricas. As políticas alinhadas com o diagnóstico da histerese enfatizaram a necessidade de evitar uma acomodação dos beneficiários do seguro-desemprego e de aumentar a “empregabilidade” dos indivíduos (cuja eficácia é muito duvidosa), desviando recursos dos programas destinados a estimular a demanda nas regiões mais afetadas (mais adequados ao enfrentamento de um problema estrutural de eliminação de postos de trabalho localizado em ramos específicos). Ele conclui que os esforços para “reconectar” ao mercado de trabalho os desempregados de longa duração, além de não terem sido eficazes, acabaram agravando o problema que pretendiam resolver – ou seja, induziram muitas pessoas desempregadas a se refugiarem em programas destinados a socorrer os doentes ou incapacitados para o trabalho.

Entre as principais contribuições recentes à teoria do desemprego deve-se citar o livro editado por Philip Arestis e John McCombie (*Unemployment: past and present*, 2008), que retoma a crítica ao “novo consenso macroeconômico”. O livro reúne artigos com variadas perspectivas, que incluem a demonstração da atualidade da análise de Kalecki (em especial, as medidas recomendadas para elevar a demanda agregada, os obstáculos políticos ao pleno emprego e a relação entre estoque de capital, nível de emprego e inflação), a revisão do modelo de crescimento econômico de Kaldor (explicando a persistência do desemprego numa trajetória de longo prazo, mesmo na presença de ganhos de produtividade), um diálogo com o modelo analítico de Wicksell (refutando a neutralidade da política monetária e resgatando o papel da política fiscal), assim como objeções aos pressupostos dos manuais de macroeconomia mais influentes (que restringem a validade da teoria keynesiana ao curto prazo, por considerarem os preços e salários flexíveis no longo prazo).

Cabe aqui destacar o capítulo assinado por Anthony Thirlwall (*The relevance of Keynes today with particular reference to unemployment in rich and poor countries*), que defende a relevância de retomar a teoria keynesiana para discutir o problema do desemprego contemporâneo, tanto em países ricos como nos países em desenvolvimento. Ele argumenta que as ideias de Keynes, formuladas na primeira metade do século XX, continuam essenciais para entender a natureza do desemprego de um ponto de vista macroeconômico, mas as causas do fenômeno são diferentes nos dois grupos de países, assim como o tipo de políticas adequadas para combater o problema. Nos países mais avançados, é preciso resgatar e revigorar o conceito de desemprego involuntário, em especial para explicar a alta taxa de desemprego nos países da União Europeia após o Tratado de Maastricht (1992), evidenciando assim a necessidade de adotar uma gestão apropriada da demanda para gerar empregos. O autor ressalta as lacunas da teoria neoclássica do

desemprego e recusa a proposição de que a persistência de um desemprego elevado possa estar relacionada com uma “taxa natural” derivada do equilíbrio pressuposto do mercado de trabalho. Nos países em desenvolvimento, por sua vez, assumem importância primordial o papel do governo no aumento da taxa de investimento e a ênfase em técnicas produtivas intensivas em trabalho para absorver o excedente de mão de obra. Thirlwall explica, ainda, que é necessário considerar os mecanismos de financiamento do déficit público e o impacto da carga e estrutura tributária sobre a inflação nesses países, assim como as diferenças no funcionamento do mercado de trabalho, o que justifica a recomendação de políticas macroeconômicas ajustadas a uma realidade distinta para equacionar o problema do desemprego.

Também é preciso mencionar a discussão proposta por Engelbert Stockhammer. No artigo *Is the NAIRU theory a Monetarist, New Keynesian, Post Keynesian or a Marxist theory?* (2008), ele buscou esclarecer a confusão sobre os fundamentos teóricos da NAIRU, que remete a uma situação em que a taxa de desemprego não provoca uma aceleração inflacionária. Para os economistas monetaristas, a explicação do *trade-off* entre desemprego e inflação se baseia no postulado de que existe uma taxa natural de desemprego compatível com uma situação de equilíbrio (no mercado de trabalho e no mercado de bens e serviços), pressupondo – equivocadamente – que o desemprego é voluntário (resultado de escolhas individuais). Para Stockhammer, essa teoria não deve ser confundida com a constatação empírica da NAIRU, que foi usada pelos economistas novos keynesianos para explicar a trajetória do desemprego involuntário na Europa. Por outro lado, ele afirma que a NAIRU parece compatível com as proposições de economistas pós-keynesianos sobre o controle da inflação (como esta depende de fatores endógenos, pode ser estabilizada por meio de políticas fiscais e monetárias) e mesmo de economistas marxistas sobre a determinação dos salários reais (foco nos mecanismos de ajuste da função de produção e nos fatores que influenciam o poder de negociação dos sindicatos). Em adição, ele argumenta que um modelo teórico pautado na NAIRU pode oferecer explicações plausíveis a respeito da relação entre desemprego, salários e preços, mas reconhece que as teorias pós-keynesianas e as marxistas não se baseiam na suposição de que os mercados tendem para uma situação de equilíbrio.

A crise econômica internacional que eclodiu em 2008 provocou desequilíbrios duradouros nos mercados de trabalho em várias nações. Nos EUA, a taxa anual de desemprego aberto atingiu seu maior nível desde o início da década de 1980, saltando de 4,6% em 2007 para 9,6% em 2010, depois começou a se reduzir gradualmente (7,4% em 2013). Na Europa, o aumento foi menor em alguns países, como o Reino Unido (de 5,3% para 8,0%, entre 2007 e 2011, recuando para 7,5% em 2013), mas muito maior em outros onde a crise se aprofundou, como a Itália (de 6,1% em 2007 para 12,1% em 2013) e Portugal (de 7,6% para 16,2% entre 2008 e 2013). Na França, com a economia estagnada, o desemprego tem se mantido elevado (a taxa de aumentou de 7,4% para 9,9%, entre 2008 e 2013). Na Espanha, por sua vez, o desemprego explodiu (entre 2007 e 2010, a taxa anual passou de 8,2% para 19,9%, depois atingiu 26,1% em 2013). Mas, houve uma exceção importante: na Alemanha, apesar do impacto da crise, o desemprego manteve-se em queda (a taxa anual se reduziu de 8,7% em 2007 para 7,1% em 2010 e para 5,2% em 2013). E, no caso do Japão, onde historicamente o desemprego é baixo, a variação foi relativamente pequena (a taxa aumentou de 3,8% em 2007 para 5,1% em 2010, depois voltou para 4,0% em 2013). É importante frisar que essas diferentes trajetórias reacenderam a discussão sobre o papel do Estado no enfrentamento do problema em momentos de crise.

Apesar do aprofundamento da crise financeira, Richard Layard e Stephen Nickell (*Combating unemployment*, 2011) mantêm suas convicções quanto às políticas mais adequadas para combater o desemprego na Europa. Preocupados com a possível repetição das medidas equivocadas adotadas nas décadas de 1970 e 1980, alertam para a consequência de exagerar na proteção social aos desempregados: por exemplo, o aumento do período em que recebem o benefício do seguro-desemprego poderia diminuir a chance de encontrarem um novo emprego, devido à falta de motivação e à obsolescência de suas qualificações profissionais. Eles continuam defendendo programas de “workfare”, isto é, uma estratégia destinada a reduzir o desemprego de longa duração por meio de (i) políticas de ativação que buscam requalificar a força de trabalho e evitar a acomodação dos beneficiários do seguro-desemprego; e (ii) estímulos à contratação temporária (e com baixos salários) dos desempregados com baixa qualificação, tanto no setor público como no setor privado.

Argumentando em direção oposta, Malcolm Sawyer (*Fiscal austerity: the ‘cure’ which makes the patient worse*, 2012) alega que tais medidas buscam apenas remediar o problema, mas não são capazes de gerar empregos. Observando as políticas econômicas adotadas na Europa em resposta à crise financeira, afirma que a austeridade fiscal tende a agravar os problemas no mercado de trabalho. Retomando os argumentos de Kalecki, explica que o combate ao desemprego requer o crescimento da demanda agregada, o que pode ser obtido pela combinação de três tipos de políticas: déficits públicos sustentados, estímulos ao investimento privado e medidas de redistribuição de renda. Por outro lado, os cortes no gasto social e a diminuição dos salários causam impacto negativo sobre a demanda e prejudicam a retomada do nível de emprego. Para ele, os programas de “workfare” no Reino Unido servem a outro propósito: avançar na direção de um mercado de trabalho desregulamentado, mais inseguro e com baixo nível de proteção social.

Segundo Sawyer, a supressão do déficit de empregos – ao invés da obsessão em reduzir o déficit orçamentário – deveria ser o foco central da agenda governamental. Aliás, a retomada do crescimento econômico permitiria uma redução futura do déficit público. Na sua visão, a austeridade fiscal é economicamente irracional e socialmente irresponsável, e as teorias econômicas que tentavam justificar as medidas de ajuste adotadas tinham perdido credibilidade diante do aprofundamento da “grande recessão”.

Por fim, vale mencionar que Robert Pollin, em *Back to full employment* (2012), sustenta que o pleno emprego deve ser recolocado na agenda pública nos EUA. Seus argumentos são persuasivos: o pleno emprego ajudaria na promoção da igualdade e da estabilidade social; além disso, a regulação da economia deveria acabar com a dependência de combustíveis fósseis e estimular a produção de energia limpa. Depois de explicar os pontos de vista de Marx, Keynes, Friedman e Kalecki sobre a possibilidade do pleno emprego, ele sugere que tal propósito foi abandonado nos EUA na década de 1970 pelas razões erradas e procura defender a ideia de que a eliminação do desemprego involuntário continua viável, apesar do compromisso simultâneo de combater a inflação e dos desafios colocados pela globalização. Ele entende que é possível evitar uma precarização ainda maior dos empregos, mesmo diante das ameaças trazidas pela formação de um mercado de trabalho globalizado, sendo necessário desconstruir a previsão catastrofista sobre a transferência iminente de um terço dos postos de trabalho em serviços para fora dos EUA.

Pollin explica que, no final da década de 1990, o desemprego estava se reduzindo sem provocar pressão inflacionária, mas o forte crescimento econômico se baseava na valorização de ativos financeiros

e no endividamento das famílias americanas, sendo necessário encontrar uma via de crescimento menos instável. Para assegurar um nível adequado de demanda efetiva, defende redirecionar boa parte dos gastos militares para programas sociais (como saúde e educação) e para investimentos em infraestrutura.

A insistência no *trade-off* entre inflação e desemprego, segundo Pollin (2012), reflete uma preocupação com a divisão funcional da renda e remete a um debate ideológico sobre a luta de classes. Portanto, o maior obstáculo para a criação de uma economia de pleno emprego é político. Contudo, eliminar o desemprego involuntário e tornar o acesso a um emprego decente um direito fundamental nos EUA é mais do que uma questão de vontade política. Colocar fim na oposição neoliberal vigente a uma política macroeconômica condizente com o pleno emprego e com a elevação dos rendimentos do trabalho exige nada menos do que uma redistribuição do poder político que discipline os interesses do grande capital e de Wall Street, e ao mesmo tempo contemple os interesses da classe média, da classe trabalhadora e dos pobres. E nessa nova configuração de poder, também haveria espaço para a montagem de um amplo programa em defesa do meio ambiente.

Em suma, a grave crise econômica que eclodiu no final da década passada trouxe pouca novidade ao debate travado nesse terreno, uma vez que os argumentos dos interlocutores não diferem muito daqueles que vinham sendo apresentados nas últimas décadas. Manteve-se a dificuldade de diálogo entre enfoques baseados em diferentes matrizes teóricas. E, apesar das tentativas de instaurar um novo compromisso político com o pleno emprego, essa não tem sido a prerrogativa das políticas econômicas recomendadas pelo *mainstream* no atual cenário da economia mundial.

8 Delimitando as fronteiras do campo de estudo

A explicação das causas do desemprego e a indicação das políticas mais eficazes para sustentar o pleno emprego têm motivado controvérsias recorrentes na história do pensamento econômico. Evidentemente, não se pretendia oferecer um levantamento exaustivo de todas as contribuições relevantes nesse campo de estudo, nem aprofundar a análise de cada matriz teórica. Ainda assim, ao esclarecer como evoluiu o “estado da arte” nas últimas décadas, foi possível identificar as questões mais relevantes para os interlocutores mais respeitados. O ponto central das discórdias remete ao entendimento de qual deve ser o papel do Estado na regulação da economia e, em consequência, do mercado de trabalho.

Ficou evidente a dificuldade de conciliar enfoques baseados em diferentes matrizes teóricas. Por exemplo, para Marx o desemprego é condição necessária para a reprodução do modo de produção capitalista, enquanto para Marshall é uma disfunção momentânea no funcionamento do mercado de trabalho ou resulta de uma inadequação do trabalhador. Em Keynes, a preocupação está centrada na demanda efetiva e na necessidade de uma gestão macroeconômica compromissada com a eliminação do desemprego involuntário, ao passo que em Friedman o empenho em combater o desemprego tende a gerar uma aceleração inflacionária, sendo necessário definir o pleno emprego como uma situação de equilíbrio em que não há pressões salariais. Tais proposições continuaram a influenciar o debate contemporâneo, uma vez que a pergunta se repõe: como evitar que o desemprego se torne um problema econômico e social de grandes proporções?

Apesar de tentativas de construir consensos em torno das causas do desemprego e das políticas requeridas para conter ou amenizar o problema, as divergências teóricas se mantêm. A disputa entre as principais escolas de pensamento econômico se renova continuamente, mas o diálogo entre seus expoentes tem sido pouco frutífero. Nas discussões sobre o desemprego em economias maduras, no contexto da globalização, algumas vertentes priorizam os desequilíbrios conjunturais que afetam o nível de emprego, outras ressaltam as interferências no funcionamento do mercado de trabalho, outras deslocam a análise para as condições mais gerais que impedem um crescimento econômico com pleno emprego. O debate travado nesse terreno acadêmico está claramente permeado por interesses econômicos e políticos.

Mas, o ponto a ressaltar se refere ao alcance e influência das teorias do desemprego. Após resumir as principais teorias e mapear o debate contemporâneo sobre o desafio de combater o desemprego crônico e garantir a todo cidadão o direito ao trabalho, cabe agora acrescentar algumas considerações para estimular a reflexão sobre os limites estreitos das teorias do *mainstream* e a necessidade de ampliar as fronteiras do conhecimento nesse campo de estudo.

As teorias neoclássicas a respeito do funcionamento do mercado de trabalho não explicam satisfatoriamente as causas concretas do desemprego, mas durante muito tempo tiveram grande influência e legitimaram os arranjos institucionais predominantes na potência hegemônica (primeiro na Inglaterra, depois nos EUA), restringindo o papel do governo nessa área. Na abordagem neoclássica o mercado de trabalho é basicamente uma construção teórica pautada na ideia de forças em equilíbrio, cuja análise geralmente abstrai a complexidade das relações que resultam de um campo de interação humana descentralizado, fragmentado, assimétrico e dinâmico. A experiência histórica tornou evidente que o funcionamento do mercado de trabalho não corresponde ao que pregam os modelos teóricos baseados em concorrência perfeita e em comportamento padronizado dos agentes, uma vez que tanto as empresas como os trabalhadores têm acesso restrito às informações, estão sujeitos a custos de transação significativos, podem ter interesses variados, podem não adotar uma racionalidade utilitária focada em maximizar benefícios e podem ser obrigados a mudar suas estratégias de ação em razão de eventos imprevistos ou circunstanciais.

Entre os seguidores dessa tradição de pensamento, destacam-se três perspectivas sobre o desemprego: a) quando a inserção ocupacional dos indivíduos é determinada livremente por escolhas feitas num mercado de trabalho não regulado (sem distorções provocadas pela intervenção estatal), a existência voluntária de trabalhadores sem um emprego não constitui um problema econômico; b) quando o desemprego está associado com o esforço dos trabalhadores em melhorar sua situação ocupacional e obter ganhos salariais, não configura um mal em si, mas pode requerer a atenção do governo para evitar que a situação prejudique o desempenho das empresas; c) quando o desemprego é uma manifestação intrínseca de falhas no funcionamento do mercado de trabalho, então são necessárias certas intervenções corretivas ou mesmo uma mudança institucional.

É preciso frisar que as teorias que se baseiam nessa abordagem não só oferecem uma explicação parcial para o fenômeno como são inadequadas para explicar o desemprego em momentos de crise econômica aguda ou estagnação prolongada. As tentativas de representar as relações econômicas em modelos econométricos não têm sido bem-sucedidas e encontram grande dificuldade de lidar com as

diversas configurações que um mercado de trabalho nacional pode assumir. Em geral, tais modelos simplificam demasiadamente a realidade, confundem o sentido da causalidade dos problemas e subsidiam a formulação de políticas públicas ineficazes para enfrentar o desemprego crônico.

Vale mencionar que o significado econômico e social do desemprego alterou-se ao longo do tempo. A época de Keynes é diferente daquela de Marx: o surgimento de grandes corporações e de federações sindicais trouxe mudanças no funcionamento do mercado de trabalho nas economias industrializadas, embora ainda prevalecesse o contrato individual de trabalho e a proteção aos trabalhadores avançasse timidamente. Após a II Guerra Mundial, houve uma ampliação considerável da regulação pública dos mercados, difundiu-se a negociação coletiva e foi firmado um compromisso político com o pleno emprego em vários países desenvolvidos. Nos “anos de ouro” do capitalismo, a vulnerabilidade dos trabalhadores diante de flutuações econômicas diminuiu bastante e o desemprego tornou-se um fenômeno residual e transitório. Posteriormente, quando o desemprego voltou a assombrar parcela expressiva da força de trabalho, suas consequências sociais talvez fossem menos dramáticas (em comparação com o início do século XX) por causa do seguro-desemprego e da seguridade social.

Atualmente, o fenômeno do desemprego se manifesta de modo particular em cada país, podendo acarretar uma situação de maior ou menor gravidade conforme o segmento da população atingido e o arranjo institucional para a proteção dos desempregados. Em geral, o significado econômico e social do desemprego está associado, em grande medida, ao modo como a questão é tratada politicamente em cada nação. Diante de uma crise econômica, as sociedades democráticas exigem que seus governos tomem as medidas necessárias para equacionar o problema, mas são poucos os que adotam políticas econômicas efetivamente compromissadas com o pleno emprego.

Pode-se questionar: se o fenômeno do desemprego se modifica no tempo e no espaço, é correto supor que as diferentes teorias mencionadas tratam do mesmo objeto de estudo? As teorias do desemprego são válidas apenas para a conjuntura histórica (e arranjo institucional) na qual foram plasmadas? Ou melhor, as explicações oferecidas pelas principais escolas de pensamento econômico para o desemprego, assim como as recomendações de políticas para atenuar ou resolver o problema, fazem sentido fora do contexto em que foram formuladas? Ou ainda, como conciliar a reflexão sobre o desemprego nos termos da economia política com as análises focadas na dinâmica macroeconômica e na perspectiva microeconômica?

Certamente, mudanças no ordenamento institucional, na dinâmica demográfica, nas estratégias de concorrência das empresas ou mesmo no regime de acumulação, ao provocarem alterações no funcionamento do mercado de trabalho, exigem, de tempos em tempos, uma reformulação das teorias. Novos enfoques são adotados, novas hipóteses são testadas, novos parâmetros são adicionados aos modelos de análise, novas interpretações são difundidas. Ainda assim, as abordagens contemporâneas continuam se inspirando nas proposições de Marx, Marshall, Keynes, Kalecki, Schumpeter, Friedman, Minsky e outros expoentes da história do pensamento econômico – seja para refutar ou confirmar suas proposições, ou mesmo para delimitar o alcance de suas contribuições. Contudo, nem sempre as novas abordagens se preocupam em circunscrever o âmbito no qual suas proposições são válidas e esclarecer os aspectos do problema que não conseguem abarcar.

Em suma, à medida que as teorias em voga são questionadas e superadas, vão se movendo as fronteiras desse campo de estudo. Embora avanços tenham sido realizados, permanece o desafio de construir um referencial teórico voltado para uma explicação multicausal, que integre os diversos determinantes econômicos e extraeconômicos do desemprego – fenômeno universal caracterizado pela pluralidade de formas de manifestação e pela graduação dos riscos e prejuízos que pode acarretar.

Referências bibliográficas

ARESTIS, Philip; McCOMBIE, John. (Eds.) *Unemployment: past and present*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2008.

ASHENFELTER, Orley; LAYARD, Richard. (Eds.) *Handbook of labor economics*. Oxford, UK: Elsevier, 1986, v. 2.

BAKER, Dean; GLYN, Andrew; HOWELL, David; SCHMITT, John. Labor market institutions and unemployment: a critical assessment of the cross-country evidence. In: HOWELL, D. R. (Ed.). *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*. United Kingdom: Oxford University Press, 2005.

BEAN, Charles. European unemployment: a survey. *Journal of Economic Literature*, v. 32, p. 573-619, Jun. 1994.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. *Ensaio sobre o capitalismo no século XX*. São Paulo: Ed. Unesp; Campinas: Unicamp. IE, 2004.

BEVERIDGE, William. *Unemployment: a problem of industry*. new ed. London: Longmans, Green and Co., 1930 [1909].

BLANCHARD, Olivier J. Is there a core of usable macroeconomics? *American Economic Review*, v. 87, n. 2, p. 244-246, May 1997.

BLANCHARD, Olivier; SUMMERS, Lawrence. Hysteresis and the European unemployment problem. *Working Paper NBER*, n. 1950, Jun. 1986.

BLANCHARD, Olivier; WOLFERS, Justin. The role of shocks and institutions in the rise of European unemployment. *Economic Journal*, v. 110, n. 1, p. 1-33, Mar. 2000.

BLINDER, Alan S. Is there a core of practical macroeconomics that we should all believe? *American Economic Review*, v. 87, n. 2, p. 240-243, May 1997.

BOIANOVSKY, Mauro; TRAUTWEIN, Hans-Michael. Wicksell, Cassel, and the idea of involuntary unemployment, *History of Political Economy*, v. 35, n. 3, p. 385-436, 2003.

BOYER, George. The Evolution of unemployment relief in Great Britain. *Journal of Interdisciplinary History*, v. 34, n. 3, p. 393-433, Winter 2004.

BOYER, George; HATTON, Timothy. New estimates of British unemployment, 1870-1913. *Journal of Economic History*, v. 62, n. 3, p. 643-675, Sept. 2002.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.

- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- COMMONS, John. *Trade unionism and labor problems*. Boston: Ginn, 1921.
- COMMONS, John; ANDREWS, John. *Principles of labor legislation*. 4. ed. New York: Harper & Bros., 1936.
- CROSS, Rod. Is the natural rate hypothesis consistent with hysteresis? In: CROSS, R. (Ed.) *The natural rate of unemployment: reflections on the 25 years of the hypothesis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995. p. 181-200.
- DATHEIN, Ricardo. Teorias econômicas e políticas contra o desemprego. *Pesquisa & Debate*, v. 16, n. 1, p. 121-153, 2005.
- DAVIDSON, Paul. Post Keynesian employment analysis and the macroeconomics of OECD unemployment. *The Economic Journal*, v. 108, n. 448, p. 817-831, May 1998.
- DAVIDSON, Paul; KREGEL, Jan. (Ed.) *Full employment and price stability in a global economy*. Aldershot, UK: Elgar, 1999.
- DEQUECH, David. Another look at wage and price flexibility as the solution to unemployment. In: DAVIDSON, P. and KREGEL, J. (Eds.) *Full employment and price stability in a global economy*. Aldershot, UK: Elgar, 1999.
- DIAMOND, Peter. Wage determination and inefficiency in search equilibrium. *Review of Economic Studies*, v. 49, n. 2, p. 217-227, Apr. 1982.
- DOUGLAS, Paul; DIRECTOR, Aaron. *The problem of unemployment*. New York: Macmillan, 1931.
- EATWELL, John. Unemployment on a world scale. In: EATWELL, John (Ed.) *Global unemployment: loss of jobs in the '90s*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1996.
- FALLON, Peter; VERRY, Donald. *The economics of labour markets*. Great Britain: Philip Allan, 1988.
- FEIJÓ, Carmem; CARVALHO, Paulo G. Desemprego nos países da OCDE: posições em disputa. *Econômica*, v. 1, n. 2, p. 57-78, dez. 1999.
- FERREIRA, Adriana Nunes. *Teoria macroeconômica e fundamentos microeconômicos*. Tese (Doutorado em Economia)–Unicamp, Campinas, 2003.
- FITOUSSI, Jean-Paul; LE CACHEUX, Jacques. On theories of unemployment persistence: a quick look at recent developments. *Labour*, v. 2, issue 2, p. 3-20, Sept. 1988.
- FITOUSSI, Jean-Paul; MODIGLIANI, Franco; MORO, Beniamino; SNOWER, Dennis J.; SOLOW, Robert. A manifesto on unemployment in the European Union. *Banco Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, n. 206, p. 1-23, Sept. 1998.
- FITOUSSI, Jean-Paul; PHELPS, Edmund. *The slump in Europe: reconstructing open economy theory*. Oxford, UK; New York, USA: B. Blackwell, 1988.

- FORSTATER, Mathew. Flexible full employment: structural implications of discretionary public sector employment. *Journal of Economic Issues*, v. 32, no. 2, p. 557-563, Jun. 1998.
- FREEMAN, Christopher; CLARK, John; SOETE, Luc. *Unemployment and technical innovation: a study of long waves in economic development*. London: Frances Pinter, 1982.
- FREEMAN, Christopher; SOETE, Luc. *Work for all or mass unemployment? Computerised technical change into the 21st century*. London: Pinter, 1994.
- FREYSSINET, Jacques. *Le chômage*. Paris: La Découverte, 2000 [1984].
- FRIEDMAN, Milton. The role of monetary policy. *American Economic Review*, v. 58, n. 1, p. 1-17, Mar. 1968.
- GALBRAITH, John K. *A sociedade afluyente*. São Paulo: Editora Pioneira, 1987 [1958].
- GALBRAITH, John K. *A economia e o interesse público*. São Paulo: Editora Pioneira, 1988 [1973].
- GARRATY, John. *Unemployment in history: economic thought and public policy*. New York: Harper & Row, 1978.
- HARVEY, David. *The condition of postmodernity*. Oxford, UK: Blackwell, 1989.
- HARVEY, John. *Contending perspectives in economics*. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.
- HOBBSAWM, Eric. *Mundos do trabalho: novos estudos sobre história operária*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000 [1984].
- HOBSON, John. *Problem of the unemployed*. London: Methuen, 1896.
- HOBSON, John. *Economics of unemployment*. London: George Allen & Unwin, 1922.
- HOWELL, David. (Ed.) *Fighting unemployment: the limits of free market orthodoxy*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2005.
- HUNT, Emery K. *History of economic thought: a critical perspective*. New York: Harper Collins, 1992.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Remedies for unemployment (Unemployment Enquiry)*. Geneva: International Labour Office, 1922.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Statistics of work employment and labour underutilization*. 19th International Conference of Labour Statisticians, Geneva, 2-11 Oct. 2013. (Report II)
- JONUNG, Lars. Knut Wicksell on unemployment. *History of Political Economy*, v. 21, n.1, p. 27-42, 1989.
- KALDOR, Nicholas. Stability and full employment. In: *Essays on economic stability and growth*. Illinois: The Free Press, 1960 [1938].
- KALDOR, Nicholas. Capital accumulation and economic growth. In: *Further essays on economic theory*. New York: Holmes and Meier, 1978 [1958].

- KALDOR, Nicholas. The irrelevance of equilibrium economics. *The Economic Journal*, v. 82, n. 328, p. 1237-1255, Dec. 1972.
- KALECKI, Michal. Political aspects of full employment. *The Political Quarterly*, v. 14, n. 4, p. 322-330, 1943.
- KALECKI, Michal. Three ways to full employment. In: OSIATYNSKY, J. (Ed.) *Collected works of Michal Kalecki*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1990, v. 1.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1936]. (Os Economistas).
- LAYARD, Richard; NICKELL, Stephen. *Combating unemployment*. Edited by Werner Eichhorst and Klaus Zimmermann. Oxford, UK: Oxford University Press, 2011.
- LAYARD, Richard; NICKELL, Stephen; JACKMAN, Richard. *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- LAYARD, Richard; NICKELL, Stephen; JACKMAN, Richard. *The unemployment crisis*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1994.
- LERNER, Abba. *The economics of employment*. New York: McGraw Hill, 1951.
- LIMA, Luiz Antônio de Oliveira. Desregulamentação dos mercados de trabalho e desemprego nas economias capitalistas avançadas. *Revista de Economia Política* n. 20, n. 4 (80), p. 156-175, out./dez. 2000.
- LIPIETZ, Alain. *Mirages and miracles: the crisis of global Fordism*. London: Verso, 1987.
- LJUNGQVIST, Lars; SARGENT, Thomas. The European unemployment dilemma. *Journal of Political Economy*, v. 106, issue 3, p. 514-550, June 1998.
- LUCAS, Robert. Unemployment policy. *American Economic Review*, v. 68, n. 2, p. 353-357, 1978.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de economia*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1890]. (Os Economistas).
- MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1867]. (Os Economistas)
- MATTOS, Fernando. *Flexibilização do trabalho: sintomas da crise*. São Paulo: Annablume, 2009.
- MAZZUCHELLI, Frederico. *A contradição em processo: o capitalismo e suas crises*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- MAZZUCHELLI, Frederico. *Os anos de chumbo: economia e política internacional no entreguerras*. Campinas: Ed. Unesp; Facamp, 2009.
- MÉSZÁROS, István. *Beyond capital: toward a theory of transition*. New York: Monthly Review Press, 1995.

- MINSKY, Hyman. The role of employment policy. In: GORDON, M. S. (Ed.) *Poverty in America*. San Francisco, USA: Chandler Publishing, 1965.
- MINSKY, Hyman. *Stabilizing an unstable economy*. Twentieth Century Fund Report. New Haven; London: Yale University Press, 1986.
- MITCHELL, William. The buffer stock employment model and the Nairu: the path to full employment. *Journal of Economic Issues*, v. 32, n. 2, p. 547-555, June 1998.
- MODIGLIANI, Franco et al. An economist's manifesto on unemployment in the European Union. *BNL Quarterly Review*, v. 51, n. 206, p. 327-361, September 1998.
- MORTENSEN, Dale. Property rights and efficiency of mating, racing, and related games. *American Economic Review*, v. 72, n. 5, p. 968-979, 1982.
- NICKELL, Stephen. Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America. *Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 3, p. 55-73, 1997.
- OCDE. *The OECD jobs study: facts, analysis, strategies*. Paris: Organisation de Coopération et de Développement Économiques, 1994.
- OFFE, Claus. *Disorganized capitalism: contemporary transformations of work and politics*. Cambridge: MIT Press, 1985.
- OKUN, Arthur M. Potential GNP: its measurement and significance. *Proceedings of the Business and Economics Statistics Section*, American Statistical Association, p. 98-104, 1962.
- OREIRO, José Luís. Flexibilidade salarial, equilíbrio com desemprego e desemprego de desequilíbrio. *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, n. 3, p. 347-378, jul.-set. 1997.
- PHELPS, Edmund. Money-wage dynamics and labor-market equilibrium. *Journal of Political Economy*, v. 76, n. 4, p. 678-711, 1968.
- PHELPS, Edmund. *Structural slumps: the modern equilibrium theory of unemployment, interest and assets*. Cambridge, USA: Harvard University Press, 1994.
- PHILLIPS, William. The relation between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957. *Economica*, new series, v. 25, n. 100, p. 283-299, 1958.
- PIORE, Michael. Unemployment and inflation: an alternative view. In: PIORE, M. (Ed.). *Unemployment and inflation: institutionalist and structuralist views*. New York: Sharpe Press, 1979.
- PISSARIDES, Christopher. Short-run equilibrium dynamics of unemployment, vacancies, and real wages. *American Economic Review*, v. 75, n. 4, p. 676-690, 1985.
- POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980 [1944].
- POLLIN, Robert. *Back to full employment*. Cambridge, USA: MIT Press, 2012.

- POSSAS, Mario. A cheia do “mainstream”: comentário sobre os rumos da ciência econômica. *Economia Contemporânea*, n. 1, p. 13-37, jan./jun. 1997.
- RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril Cultural, 1982 [1817].
- RIFKIN, Jeremy. *The end of work: the decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*. New York: G.P. Putnam's Sons, 1995.
- ROBERTSON, Ross. *History of the American economy*. 3. ed. USA: Harcourt Brace Jovanovich, 1973 [1964].
- RODGERS, Gerry; LEE, Eddy; SWEPSTON, Lee; VAN DAELE, Jasmien. *The International Labour Organization and the quest for social justice, 1919-2009*. Geneva: ILO, 2009.
- SAMUELSON, Paul; SOLOW, Robert. Analytical aspects of anti-inflationary policy. *American Economic Review*, v. 50, n. 2, p. 177-194, May 1960.
- SAWYER, Malcolm. Employer of last resort: could it deliver full employment and price stability? *Journal of Economic Issues*, v. 37, n. 4, p. 881-907, Dec. 2003.
- SAWYER, Malcolm. Fiscal austerity: the ‘cure’ which makes the patient worse. *Policy Paper*, Centre for Labour and Social Studies, London, May 2012.
- SCHUMPETER, Joseph. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1997 [1926]. (Os Economistas).
- SICSÚ, João. Keynes e os novos-keynesianos. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 2, p. 84-102, abr./jun. 1999.
- SMITH, Stephen. *Labour economics*. 2. ed. London, UK: Routledge, 2003.
- STANDING, Guy. El concepto de desempleo estructural. *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, v. 102, n. 2, p. 163-182, abr./jun. 1983.
- STANDING, Guy. El noción de desempleo tecnológico. *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, v. 103, n. 2, p. 155-179, abr./jun. 1984.
- STIGLITZ, Joseph. Reflections on the natural rate hypothesis. *Journal of Economic Perspectives*, v. 11, n. 1, p. 3-10, 1997.
- STOCKHAMMER, Engelbert. Is the NAIRU theory a Monetarist, New Keynesian, Post Keynesian or a Marxist theory? *Metroeconomica*, v. 59, issue 3, p. 479-510, Jul. 2008.
- TAYLOR, John B. A core of practical macroeconomics. *American Economic Review*, v. 87, n. 2, p. 233-235, May 1997.
- TEIXEIRA, Anderson; MISSIO, Fabrício. O “novo” consenso macroeconômico e alguns insights da crítica heterodoxa. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 2 (42), p. 273-297, ago. 2011.

THIRLWALL, Anthony P. The relevance of Keynes today with particular reference to unemployment in rich and poor countries. In: ARESTIS, P.; McCOMBIE, J. (Ed.) *Unemployment: past and present*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2008.

TILLY, Chris. *Half a job: bad and good part-time jobs in a changing labor market*. Philadelphia: Temple University Press, 1996.

TOBIN, James. *Full employment and growth: further Keynesian essays on policy*. Cheltenham, UK; Brookfield, US: Edward Elgar, 1996.

TOBIN, James. *Full employment and growth: further Keynesian essays on policy*. Cheltenham, UK; Brookfield, US: Edward Elgar, 1996.

VIVARELLI, Marco. *The economics of technology and employment: theory and empirical evidence*. United Kingdom: Elgar, 1995.

WALRAS, Léon. *Compêndio dos elementos de economia política pura*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 [1874].

WEBB, Sidney; WEBB, Beatrice. *The prevention of destitution*. London: Longmans, Green and Co., 1911.

WEBSTER, David. Long-term unemployment, the invention of “hysteresis” and the misdiagnosis of structural unemployment in the UK. *Cambridge Journal of Economics*, v. 29, issue 6, p. 975-995, Nov. 2005.

WHITAKER, John K. (Ed.) *The correspondence of Alfred Marshall, economist*. New York: Cambridge University Press, 1996, v. 3.

WICKSELL, Knut. Ricardo on machinery and the present unemployment: an unpublished manuscript by Knut Wicksell. *Economic Journal*, v. 91, n. 361, p. 195-205, 1981.

WRAY, Larry Randall. *Understanding modern money: the key to full employment and price stability*. Hampshire, UK: Edward Elgar Publishing, 1998.

WRAY, Larry Randall. *Minsky's approach to employment police and poverty: employer of last resort and the War on Poverty*. Jerome Levy Economics Institute, Sept. 2007. (Working Paper, n. 515).