

O DESEMPREGO NA HISTÓRIA DO PENSAMENTO ECONÔMICO

THE UNEMPLOYMENT IN THE HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT

Marcelo Weishaupt Proni

Resumo

O artigo tem o objetivo de apresentar as mais influentes teorias sobre as causas do desemprego até 1980, evidenciando sua vinculação com distintas conjunturas históricas. Partindo da tradição da economia política aplicada ao estudo do mercado de trabalho, apoia-se no entendimento de que as distintas teorias refletem compreensões divergentes sobre o funcionamento de uma economia capitalista. A argumentação está dividida em três passos. O primeiro prioriza as formulações sobre o desemprego nas abordagens marxista e neoclássica, e mostra que a proteção contra o desemprego involuntário gerava divergências no início do século XX. O segundo ressalta a revolução no pensamento econômico nos anos 1930 e esclarece como o pleno emprego passou a ser visto como uma construção política. O terceiro enfatiza a reação contra a escola keynesiana e critica o postulado de que certo nível de desemprego é necessário para manter a taxa de inflação sob controle e propiciar um crescimento econômico equilibrado.

Palavras-chave: teoria do desemprego; pleno emprego; história do pensamento econômico.

Abstract

The paper aims to present the most influential theories about the causes of unemployment until 1980, highlighting its connection with different historical contexts. It follows the political economy framework applied to the study of the labor market, and relies on the understanding that such theories reflect different views on how a capitalist economy works. The argument is divided into three steps. The first emphasizes the formulations on unemployment in Marxist and Neoclassical approaches, and shows that the protection against involuntary unemployment caused disagreements in the early twentieth century. The second focuses the revolution in economic thought in the 1930s, and clarifies how full employment was seen as a political construction. The third emphasizes the reaction against Keynesian school, and criticizes the belief that certain level of unemployment is necessary to keep inflation under control and to support balanced economic growth.

Keywords: theory of unemployment; full employment; history of economic thought.

1. INTRODUÇÃO

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. É possível constatar que as teorias econômicas mais conhecidas 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 (DATHEIN, 2005). Quando essas distintas visões da dinâmica econômica são aplicadas na explicação do funcionamento do mercado de trabalho, as divergências são ressaltadas. Por isso, um inventário das principais teorias elaboradas para explicar as causas do desemprego – e indicar como o problema deve ser tratado – deve percorrer capítulos importantes da história do

pensamento econômico e, em adição, comprovar 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 (HARVEY, 2015).

O objetivo do artigo é apresentar as principais teorias sobre as causas do desemprego – e a possibilidade do pleno emprego – formuladas até os anos 1970,¹ mostrando sua vinculação com distintas conjunturas históricas. Buscando selecionar textos que balizaram o estudo do mercado de trabalho, a argumentação se apoia no entendimento de que as teorias do desemprego mais influentes refletem diferentes compreensões sobre o funcionamento de uma economia capitalista.

O texto está dividido em mais quatro 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 XX. 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 última seção traz as considerações finais deste artigo.

2. 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 em várias 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

¹ Os enfoques teóricos contemporâneos, formulados a partir de 1980, serão tratados em outro artigo.

causado pela introdução de inovações tecnológicas devia ser visto como um preço necessário a ser pago pelas nações movidas pelo progresso.

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 trabalho².

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 (*Éléments 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 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

² O mercado de trabalho observado 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).

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 anticonceptivos 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 e 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.

3. 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 aos 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 prever 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 recomendadas 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 interviesse 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.

4. 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 irredutível. 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).

Influentes 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 incorporam 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 considerável entre as taxas anuais de desemprego nos EUA e nos países europeus mais avançados.

Posteriormente, o compromisso com o pleno emprego foi abandonado num contexto de profunda transformação da economia mundial e retorno de políticas de cunho liberal. Nos anos 1980, a credibilidade das políticas keynesianas se reduziu também na Europa e o foco da gestão macroeconômica se fixou no controle das pressões inflacionárias e das flutuações cambiais. Uma das consequências do novo contexto, no âmbito do mercado de trabalho, foi a elevação das taxas de desemprego aberto em muitos países europeus (saltaram para um patamar bem mais elevado que nos EUA), acompanhada de uma expansão significativa do desemprego de longa duração. Assim, alteraram-se novamente os termos do debate sobre as causas do desemprego e surgiram novas abordagens preocupadas em definir as políticas mais adequadas para enfrentar um problema que voltava a ser crônico³. Porém, esses desdobramentos não podem ser discutidos nos limites do presente artigo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 seria possível fazer aqui um levantamento exaustivo de todas as contribuições relevantes nesse campo de estudo, nem aprofundar a análise de cada matriz teórica. Por isso, o artigo enfatizou alguns aspectos do debate, em especial: a desconstrução da crença de que o pleno emprego seria o resultado lógico do funcionamento normal de uma economia de mercado; a redefinição do papel do Estado na regulação do mercado de trabalho e no combate ao desemprego involuntário; e a reação da ortodoxia por meio da adoção de um conceito de pleno emprego vinculado à estabilidade da inflação e da crítica às políticas econômicas keynesianas.

Ficou evidente a dificuldade de diálogo entre 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.

³ Começam a proliferar explicações realçando o impacto da inovação tecnológica, ou o desestímulo causado pelo seguro-desemprego, ou os efeitos da instabilidade financeira e da adoção de políticas de austeridade fiscal, ou ainda, combinando a análise microeconômica com a macroeconômica.

Convém acrescentar algumas considerações sobre o debate travado neste terreno acadêmico claramente permeado por interesses econômicos e políticos. O ponto a ressaltar se refere ao alcance e influência das teorias do desemprego.

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. 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 se alterou 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. Durante três décadas, 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, talvez suas consequências já não fossem tão dramáticas (onde houvesse seguridade social).

O fenômeno do desemprego também se manifesta de modo particular em cada país, podendo assumir distintos significados sociais de acordo com os segmentos da população atingidos e os arranjos institucionais 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. Sempre que ocorre 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 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 a análise focada na dinâmica macroeconômica?

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. Ainda assim, as abordagens contemporâneas continuam se inspirando nas proposições de Marx, Marshall, Keynes, Friedman e outros expoentes da história do pensamento econômico – seja para refutar ou confirmar suas proposições, ou mesmo para delimitar o alcance de suas contribuições.

REFERÊNCIAS

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].

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, September, 2002.

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

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.

DATHEIN, Ricardo. Teorias econômicas e políticas contra o desemprego. **Pesquisa & Debate**, v. 16, n. 1, p. 121-153, 2005.

- DOUGLAS, Paul; DIRECTOR, Aaron. **The problem of unemployment**. New York: Macmillan, 1931.
- FRIEDMAN, Milton. The role of monetary policy. **American Economic Review**, v. 58, n. 1, p. 1-17, March 1968.
- GALBRAITH, John K. **A sociedade afluenta**. 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, 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.
- HUNT, Emery K. **History of economic thought: a critical perspective**. New York: Harper Collins, 1992.
- ILO. **Remedies for unemployment** (Unemployment Enquiry). Geneva: International Labour Office, 1922.
- 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. The irrelevance of equilibrium economics. **The Economic Journal**, v. 82, n. 328, p. 1237-1255, December 1972.
- KALDOR, Nicholas. Capital accumulation and economic growth. In: **Further essays on economic theory**. New York: Holmes and Meier, 1978 [1958].
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 [1936]. (Os Economistas).
- 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.
- LERNER, Abba. **The economics of employment**. New York: McGraw Hill, 1951.
- 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)
- 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.

MINSKY, Hyman. The role of employment policy. In: GORDON, M. S. (ed.) **Poverty in America**. San Francisco, USA: Chandler Publishing, 1965.

OKUN, Arthur M. Potential GNP: its measurement and significance. **Proceedings of the Business and Economics Statistics Section**, American Statistical Association, p. 98-104, 1962.

OFFE, Claus. **Disorganized capitalism**: contemporary transformations of work and politics. Cambridge: MIT Press, 1985.

PHELPS, Edmund. Money-wage dynamics and labor-market equilibrium. **Journal of Political Economy**, v. 76, n. 4, p. 678-711, 1968.

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.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1980 [1944].

RICARDO, David. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982 [1817].

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.

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)

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

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.

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.

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

WRAY, Larry Randall. Minsky's approach to employment police and poverty: employer of last resort and the War on Poverty. **Working Paper no. 515**, Jerome Levy Economics Institute, September 2007.

Recebido em março de 2014
Aprovado em maio de 2014