

ODIREITO A UM EMPREGO NA ZONA DO EURO. UMA PROPOSTA DE ESTABILIZAÇÃO¹

THE RIGHT TO A JOB IN THE EUROZONE. A STABILISING PROPOSAL

Miguel José Arjona-Sánchez²

Resumo: A batalha pelo desenvolvimento efetivo do direito ao trabalho representa a necessidade de realização de políticas econômicas para alcançar o pleno emprego. Após as exitosas experiências dos *new dealers* e do keynesianismo, a Curva de *Philips* erigiu a necessidade de manter uma taxa de desemprego natural que garantisse o controle da inflação. É uma questão que paulatinamente passou a ser prevista nos tratados da União Europeia. No entanto, a reconsideração monetária inaugurada após o *Nixon shock* possibilitou uma relação distinta entre ambos os parâmetros, conforme havia sido definida pelos teóricos do “trabalho garantido”, transformando o pleno emprego em uma ferramenta de controle inflacionário, que interessa especialmente para a Eurozona, devido aos seus déficits estruturais.

Palavras-chave: Direito ao trabalho. Pleno emprego. Curva de *Philips*. *Nixon shock*. Trabalho garantido. Eurozona. Carta da União Europeia. Tratados da União Europeia.

Abstract: The battle for the effective development of the right to work represents the need for economic policies aimed at achieving full employment. After the successful experiences carried out by the new dealers and Keynesianism, the Philips Curve raised the need to maintain a natural unemployment rate that would guarantee inflation control. A theoretical framework that gradually moved to the European Union treaties. However, the reconsideration of the monetary framework that was opened after the “Nixon shock” has opened the possibility of a different relationship between both parameters, as defined by the “guaranteed work” theorists, making full employment as an inflationary control tool, which is especially of interest to the eurozone, for the structural deficits that it carries.

Keywords: Right to work. Full employment. Philips curve. Inflation. Nixon shock. Guaranteed work. Eurozone. Charter of the European Union. Treaties of the European Union.

Recebido em 6 de fevereiro de 2020

Aceito em 20 de abril de 2020

Introdução

1 O trabalho: Um direito sitiado

Com o entorpecimento de grande parte das economias ocidentais desde a crise de 2007 e o surgimento da sociedade da informação, o trabalho parece ter se tornado uma “mercadoria” cuja escassez parece ir além do período de adaptação próprio de qualquer transição econômica, cuja perda

¹ Traduzido por Isadora Lazaretti; Mestra em Direito pela Universidade Comunitária da Região de Chapecó - UNOCHAPECÓ. Doutoranda em Direito pela Universidade do Oeste de Santa Catarina, com bolsa de doutorado integral pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6916-5749> E-mail: iklazaretti@gmail.com

² Doutor em Direito pela Universidade de Granada; Professor no Departamento de Direito da Faculdade de Direito na Universidade de Granada, Plaza de la Universidad, s/n, 18001, Granada, Espanha; <https://orcid.org/0000-0003-3752-4425>, miguelarjona@ugr.es

de postos de trabalho³ deve ser recuperada de novas maneiras. O desenvolvimento da robotização e da automação, prelúdios da inteligência artificial, parece prever uma crise profunda que inclui prognósticos como o de seu fim na forma assalariada (ACEMOGLU; RESTREPO, 2017).

Situação abordada por meio de uma política de redução de custos trabalhistas, baseados na flexibilização de sua estrutura de relações e na redução do estado de bem-estar social, que, no entanto, ignora a enorme relevância da relação capital-trabalho para qualquer economia capitalista.

1.1 Uma proposta contracorrente: o trabalho garantido

Apesar dessa corrente, um grupo de acadêmicos e políticos⁴ começou a advogar por uma firme defesa do *Welfare State* como modo de superar esta crise. E ainda que a influência do *New Deal* seja neles reconhecida, eles se afastam da ortodoxia econômica keynesiana, reinterpretando seus fundamentos teóricos.

Isso é possível porque partem de uma concepção endógena do dinheiro (um convencionalismo baseado na autoridade do Estado) que reconfigura os objetivos macroeconômicos da política fiscal e monetária, e reitera o emprego como um objetivo fundamental da política econômica, capaz de se tornar um mecanismo de estabilização automática. Uma proposta que interessa especialmente ao euro, por sua capacidade de mitigar algumas de suas deficiências estruturais.

2 A batalha pelo pleno emprego

2.1 A natureza do desemprego desde a Revolução Industrial até a II Guerra Mundial

A ideia do Estado como garantidor de emprego não é nova e vem aparecendo de forma recorrente desde o século XVII. Já durante a Revolução Industrial, uma parte importante da academia realizou uma forte defesa dessa hipótese, constatando a ausência de um mecanismo inerente à criação do pleno emprego no capitalismo (KABOUB, 2007, p. 3). Por sua vez, o marxismo diagnosticou que uma alta taxa de desemprego proporcionava ao capitalismo um exército de reserva muito útil, ideal para sua incorporação durante os ciclos expansionistas e muito interessante para a manutenção dos benefícios durante as recessões, empurrando os salários para baixo (KABOUB, 2007, p. 3).

Essa insuficiência, especialmente evidente durante a Grande Depressão,⁵ foi combatida por Keynes e os *New Dealers*, que descobriram a eficácia da intervenção dos poderes públicos no

³ A ideia de que as mudanças tecnológicas acarretam perda de empregos, devido à substituição do trabalho humano por máquinas, já foi exposta em 1821 por David Ricardo: “Estou convencido de que a substituição de máquinas por trabalho humano geralmente é muito prejudicial aos interesses da classe de trabalhadores.” (RICARDO, 2001, p. 283).

⁴ Especialmente nos EUA, com as ousadas propostas do senador (e pré-candidato democrata à Casa Branca) Bernie Sanders, ou a congressista do mesmo partido, do décimo quarto distrito de Nova York, Alexandria Ocasio-Cortez.

⁵ Para a maior parte da doutrina econômica.

renascimento da economia e na geração de emprego (KABOUB, 2007, p. 2-3), como se constatou durante a Segunda Guerra Mundial, quando o incremento da demanda agregada através do gato público conquistaram as mais baixas taxas de desemprego da história americana.⁶ No entanto, com o fim da excepcionalidade, haveria um retorno gradual à ortodoxia econômica neoclássica, cuja consideração do desemprego como um fenômeno principalmente transitório e voluntário (KABOUB, 2007, p. 3) levaria ao abandono do objetivo do pleno emprego.

2.2 A construção de um direito ao trabalho como o direito a um emprego

2.2.1 O papel dos *new dealers* nos EUA e no Direito Internacional

Embora, no imaginário coletivo americano, a Constituição tenha sido considerada por décadas como o maior e mais definitivo receptáculo de direitos humanos da história, em sua mensagem sobre o estado da União, em 11 de janeiro de 1944, o presidente Roosevelt (HARVEY, 2001, p. 383) criticou a falta de direitos econômicos e apelou ao Congresso sua correção, não por meio de uma emenda constitucional, mas por meio de uma *Second Bill of Rights*,⁷ de cunho legal, que incluiria em primeiro lugar “o direito a um trabalho útil e remunerado” e “o direito a ganhar o suficiente para proporcionar alimentos, roupas e recreação adequados.” (HARVEY, 2001, p. 384). Os novos direitos sociais seriam assimilados pelos *new dealers* com os consuetudinários direitos possessivos à propriedade e ao trabalho, e com eles se tentaria construir uma *general welfare Constitution*,⁸ em que o trabalho se tornou o garantidor da paz social consagrada constitucionalmente.

Como parte disso, o Congresso discutiu entre 1945 e 1946 a *Employment Act of 1946* que exigia do governo federal que garantisse a plena disponibilidade de trabalho para qualquer demandante (FORBATH, 2001, p. 374). Embora seu projeto cuidadoso seguisse o bem-sucedido modelo corporativista de mobilização econômica, que incluía os empresários, os trabalhadores e a agricultura, após a depressão e a guerra (ROOF, 2011) deparou-se com uma forte oposição conservadora⁹ que eliminaria não apenas qualquer referência à garantia do pleno emprego, mas o próprio objetivo (HARVEY, 2001, p. 375). Os *new dealers* retomariam sua batalha através dos tribunais, especialmente frente ao Supremo, até que a presidência Nixon truncou para sempre qualquer pretensão de cunho constitucional para o direito ao trabalho nos Estados Unidos (SUNSTEIN, 2009).

⁶ Nos Estados Unidos de 1944, se reduziria ao nível mais baixo de sua história, um 1,2 %. Um dado significativo, que, no entanto, deve ser tratado com cautela à luz das circunstâncias excepcionais da época. Em seu fim voltariam os temores de uma volta para a recessão econômica (KABOUB, 2007, p. 6 e 2).

⁷ Tanto dita declaração de direitos como as alegações nas conversas na lareira do presidente estão presentes na Internet graças a The Franklin Delano Roosevelt Foundation (2019).

⁸ Processo iniciado cerca de nove anos antes, com o anúncio da formação do Comitê de Segurança Econômica responsável pela redação da Lei de Seguridade Social de 1935 (FORBATH, 2001, p. 1833).

⁹ A oposição social seria liderada pelo Comitê Constitucional do Governo, que acusaria a legislação antiamericana de restringir a livre empresa e incentivar o totalitarismo e seu suposto comunismo. Para o relato interessante dessa batalha política (FORBATH, 2001).

Por outro lado, no campo internacional, as ações dos Estados Unidos advogariam incessantemente pela incorporação legal do papel pacificador que deram ao emprego. Este seria o caso da Carta das Nações Unidas (1945), cujo artigo 55, “a”, estabelecia que “com o fim de criar as condições de estabilidade e bem-estar necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações [...] a organização promoverá os níveis mais altos de vida, trabalho permanente para todos, e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social.”¹⁰ Dada a sua condição de tratado que impunha deveres a seus signatários, a Carta estabelecia o pleno emprego como uma obrigação para a comunidade internacional, conforme determinado no artigo 56: “todos os Membros se comprometem a tomar medidas conjunta ou separadamente, em cooperação com a Organização, para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55.” (FORBATH, 2001; HARVEY, 2001, p. 372-373).

Na Comissão de Direitos Humanos da ONU, os *new dealers* contribuiriam para a elaboração da Declaração Universal, que incluiria no artigo 23 que “toda pessoa tem direito ao trabalho”, além de determinadas condições de dignidade.¹¹ No entanto, como é sabido, essa declaração teria um valor jurídico relativo, pois, como não era um tratado internacional, não imporá obrigações aos Estados (HARVEY, 2001, p. 375).

Por seu turno, o Pacto Internacional para os direitos econômicos, sociais e culturais, adotado em 1966, reconhecerá claramente o direito ao trabalho em seu artigo 6, que seria complementado pelo requisito da adoção de medidas legislativas para sua garantia no 7º, e que o Senado dos EUA evitaria subscrever (HARVEY, 2001, p. 379).

2.2.2 O velho continente

2.2.2.1 A regulação procedente do Conselho da Europa

No velho continente, a partir dos anos cinquenta, o texto de referência em matéria de direitos fundamentais seria, sem dúvida, a Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais do Conselho da Europa,¹² que seria particularmente escassa em relação ao direito ao trabalho, circunscrito a uma mera proibição da escravidão e do trabalho forçado (artigo 4). Seu conteúdo seria ampliado, juntamente com outros direitos socioeconômicos, na Carta Social

¹⁰ Artigo 55. Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; Carta das Nações Unidas firmada em San Francisco, Estados Unidos em 26 de junho 1945 (com entrada em vigor em 24 de outubro de 1945).

¹¹ Artigo 23 da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “1. Toda a pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha do trabalho, a condições equitativas e satisfatórias de trabalho e à protecção contra o desemprego. 2. Todos têm direito, sem discriminação alguma, a salário igual por trabalho igual. 3. Quem trabalha tem direito a uma remuneração equitativa e satisfatória, que lhe permita e à sua família uma existência conforme com a dignidade humana, e completada, se possível, por todos os outros meios de protecção social. 4. Toda a pessoa tem o direito de fundar com outras pessoas sindicatos e de se filiar em sindicatos para defesa dos seus interesses.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

¹² Sua proclamação data de 1950 e sua entrada em vigor em 1953.

Europeia,¹³ que estabelecerá que “toda pessoa terá oportunidade de ganhar a vida com um trabalho escolhido livremente [...]”

A declaração teria apenas um conteúdo teleológico, porque, diferentemente da Convenção, não estabelecia direitos diretamente executáveis, mas objetivos ou metas a serem perseguidos por alguns Estados Membros (SANZ CABALLERO, 2008, p. 159) que se comprometiam a “estabelecer aquelas condições em que pudessem se tornar eficazes [...] . [...] por todos os meios apropriados, tanto de caráter nacional quanto internacional.” (CARTA SOCIAL EUROPEA, 1961).¹⁴ Este compromisso, que sim, incluía o trabalho, não abrangia a totalidade dos direitos; uma vez que os Estados apenas eram obrigados a ratificar 10 artigos ou 45 parágrafos do total dos 19 artigos subdivididos em 72 parágrafos incluídos na Parte II, desde que pelo menos cinco dos sete “artigos principais” contidos nos 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19 artigos fossem incluídos (BETTEN, 2010, p. 70).¹⁵

O trabalho, localizado no artigo 1º, foi contemplado desde o estabelecimento da obrigação para os Estados “reconhecerem como um de seus principais objetivos e responsabilidades a obtenção e manutenção do nível mais alto e mais estável possível de emprego, com o fim de alcançar o pleno emprego [...]” e reiterava “o direito do trabalhador de ganhar a vida através de um emprego escolhido livremente.” (CARTA SOCIAL EUROPEA, 1961). A expressão (interpretada teleologicamente pelo Comitê Europeu de Direitos Sociais, órgão de supervisão *ad hoc*) certamente excluía a existência de um direito a um emprego garantido pelo Estado, mas afirmava o dever de levar a cabo uma política econômica destinada principalmente à realização de uma sociedade o mais próxima possível do pleno emprego (SANZ CABALLERO, 2008, p. 166).

Com a revisão da Carta em 1996, o emprego voltaria ao cenário europeu, mas desta vez de forma colateral, por meio de interpretação jurisprudencial. A reforma introduziria um objetivo mencionado apenas uma vez na versão anterior, a luta contra a pobreza e a exclusão social (artigo 30), entendida como uma “privação devido à falta de recursos.”¹⁶ Isso seria interpretado jurisprudencialmente pelo Tribunal de Estrasburgo no *Case 33/2006, International Fourth World Movement v. France*, que determinaria que os Estados signatários estariam obrigados a estabelecer um conjunto de prioridades e medidas destinadas a prevenir e eliminar os obstáculos ao acesso aos

¹³ A Carta Social Europeia é de 1961, no entanto, hoje tem três protocolos adicionais: o Protocolo Adicional de 5 de maio de 1988, o Protocolo de Emenda de 21 de outubro de 1991 e o Protocolo Adicional sobre um sistema de reclamações coletivas de 9 de novembro de 1995. Além disso, foi revisada em 3 de maio de 1996 com a intenção de melhorar, expandir e aprofundar a proteção dos direitos coletivos previstos em sua redação original. Esta nova Carta entrou em vigor em 1999 e pretende substituir gradualmente a de 1961 e seu Protocolo Adicional de 1998, mas para isso é necessário que todos os Estados Partes na primeira Carta ratifiquem a revisada (SANZ CABALLERO, 2008, p. 157-158).

¹⁴ “PARTE I. As partes contratantes reconhecem como objetivo de sua política, que seguir-se-á por todos os meios adequados, tanto de caráter nacional como internacional, o estabelecer daquelas condições em que possam tornar-se efetivos os direitos e princípios seguintes: 1. Toda pessoa terá a oportunidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido.”

¹⁵ Artigo 20. Obrigações. 1. Cada uma das partes contratantes se compromete: a. A considerar a Parte I da presente Carta como uma declaração dos objetivos que tratará de alcançar por todos os meios adequados, conforme o disposto no parágrafo de introdução desta parte. b. A considerar-se vinculada a pelo menos cinco dos sete artigos seguintes da Parte II de la Carta: artigo 1, 5, 6, 12, 13, 16 e 19.” (CARTA SOCIAL EUROPEA, 1961).

¹⁶ Assim a definiria o Comitê em sua queixa n. 51/2008 (*European Roma Rights Centre v France*) (SANZ CABALLERO, 2008, p. 161 e 165).

direitos fundamentais, incluindo políticas transversais, entre as quais se mencionava expressamente o emprego (SANZ CABALLERO, 2008, p. 165).

2.2.2.2 As constituições europeias

Nos Estados europeus, o reconhecimento constitucional do direito ao trabalho¹⁷ tornaria reconhecíveis duas concepções distintas. Por um lado, a dos países tradicionalmente sobressalentes em emprego, nos quais se consagraria um direito ao trabalho contemplado desde a garantia de suas condições (remuneração suficiente, escolha, seguridade social, proteção frente ao desemprego) e sem a inclusão, como tal, de um direito a um trabalho específico. Como exemplo, a Alemanha, com sua necessidade tradicional de importação de mão-de-obra, cujo artigo mais importante seria basicamente limitado ao estabelecimento de um direito de escolha.¹⁸

No outro extremo, estariam os países tradicionalmente deficitários, que tratariam de exorcizar sua criação insuficiente de empregos, estabelecendo o direito ao pleno emprego. A Magna Carta Lusitana, por exemplo, que começaria afirmando que “todos terão direito ao trabalho” (art. 51), levaria a cabo uma constitucionalização expressa do objetivo do pleno emprego por meio de seu art. 52 (das “obrigações do Estado em relação ao direito ao trabalho”), que estabelece que “compete ao Estado, por meio de planos de política econômica e social, garantir o direito ao trabalho, assegurando: a) a execução de uma política de pleno emprego e o direito à assistência material daqueles que se encontram involuntariamente em situação de desemprego.”¹⁹ Na Espanha, seria necessária a intervenção do Tribunal Constitucional, que em sua sentença 22/1981, de 2 de junho, esclareceria que “o direito ao trabalho [consagrado no artigo 35²⁰] não se esgota na liberdade de trabalhar, mas supõe também o direito a um emprego”, o que obviamente exige pleno emprego.

Na prática, no entanto, essa diferenciação figuraria como algo maniqueísta, uma vez que a configuração do direito como o de um emprego poderia ser considerada subordinada ao mandato lógico dos poderes públicos para tornar os direitos reais e efetivos (expressão do Artigo 9.2 da Constituição Espanhola);²¹ embora com sua ausência em excedentes caberia interpretá-la como um

¹⁷ Sem dúvida alguma, o trabalho ocuparia lugar muito importante nos textos constitucionais europeus, cujo paroxismo poderia ser encontrado na Constituição italiana, que em seu artigo 1, dedicado aos seus princípios fundamentais, definiria a Itália como “uma República democrática fundada no trabalho” (discurso inspirado no artigo 1 da Constituição da Segunda República Espanhola: “A Espanha é uma República democrática de trabalhadores de toda classe, organizada sob o regime de Liberdade e Justiça [...]” (*CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA*, 1931).

¹⁸ Ver, além do artigo 12 (e 12 a), artigos 9, 48, 91 e) e 95 da Lei Fundamental de Bonn.

¹⁹ A Constituição portuguesa dedica um grande número de artigos ao mundo do trabalho, desde o 51 ao 61 (se incluirmos o 60 sobre a proibição dos bloqueios e o 61 sobre as cooperativas).

²⁰ Artigo 35: “Todos os espanhóis têm o dever de trabalhar e o direito ao trabalho, a livre escolha de profissão ou ofício, a promoção através do trabalho e a uma remuneração suficiente para satisfazer suas necessidades e de sua família, sem que em caso algum se possa fazer discriminação em razão do sexo.” (*CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*, 1978).

²¹ Artigo 9.2: “É responsabilidade das autoridades públicas promover condições para que a liberdade e a igualdade do indivíduo e dos grupos em que estão integrados sejam reais e efetivas; remover os obstáculos que impedem ou dificultam sua plenitude e facilitam a participação de todos os cidadãos na vida política, econômica, cultural e social.” (*CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA*, 1978).

pressuposto ontológico ou uma condição necessária para o desfrute de seus altos padrões de proteção social. Uma diferenciação que, sim, poderia ser relevante quando o *constitutional commitment* mudasse.

2.2.2.3 A União Europeia

A questão do pleno emprego também seria abordada pela União Europeia, não apenas no seu direito derivado, mas também no direito primário, tanto através do Tratado da União Europeia, como no Tratado de Funcionamento e na Carta dos Direitos Fundamentais.

O compromisso do Tratado da União Europeia com as políticas de pleno emprego começaria desde seu preâmbulo, com sua adesão “aos direitos sociais fundamentais, conforme definidos na Carta Social Europeia, assinada em Turim em 18 de outubro de 1961 e na Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores, de 1989”; mas seria em seu artigo 3 onde se estabelecerá com mais clareza, apontando que seu modelo econômico “tenderá ao pleno emprego”, mas não antes de se lembrar da “estabilidade de preços” estabelecendo uma associação, que veremos, não é em nada inocente. Ainda mais equilibrado seria o Tratado de sobre o Funcionamento da UE, que optou por expressões muito mais alinhadas com a *mainstream* ideológica do momento, como a do “emprego elevado” ou “alto nível de emprego” do Artigo 9 sobre a definição e a execução das políticas da União²² e dos 147 quando indica os objetivos da União. Um ceticismo sobre as possibilidades de criação de emprego que irromperá com mais força, nos artigos 46, 91 e 107, nos quais respectivamente, assinalarão que “o padrão de vida e emprego nas várias regiões e indústrias não está em perigo”, que se evite que se “possa afetar seriamente o padrão de vida e o emprego de certas regiões” ou que se permitam medidas contra “uma situação grave de subemprego”.

Por seu turno, na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, e com o mesmo valor que os tratados (conforme estabelecido no artigo 6º do Tratado da União Europeia), o reconhecimento do direito ao trabalho se limitaria a estabelecer as condições de seu exercício sem qualquer referência ao pleno emprego ou a uma garantia a um emprego (arts. 27 a 35). Uma perspectiva não menos importante, uma vez que cada direito se torna um parâmetro e um limite da ação das instituições e órgãos da União em todas as suas políticas e a dos Estados membros quando aplicam o direito da União (art. 51). Por outro lado, e como não se pode esquecer que a Carta não limita nem prejudica as normas da Convenção Europeia, tampouco pode limitar os padrões nacionais dos Estados quando eles atuam em aplicação de seu Direito próprio,²³ algo que gerará suas contradições quando o emprego estiver em jogo na complexa governança económica na UE.

²² Artigo 9. “Na definição e execução de suas políticas e ações, a União levará em consideração os requisitos relacionados à promoção de um alto nível de emprego, com garantia de proteção social adequada e o combate à exclusão social.” (TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UE, 2012).

²³ Artigo 53 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2007): “Nenhuma das disposições desta Carta pode ser interpretada como limitante ou prejudicial aos direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos, em seu respectivo escopo, pelo Direito da União, direito internacional e convenções internacionais em que a União, a Comunidade ou os

3 Garantir um emprego

3.1 A experiência do *New Deal* e o keynesianismo: empregos úteis sem desequilíbrios

3.1.1 Os programas

Apesar de sua aparente novidade, os programas de garantia de emprego não são uma primícia, nem na doutrina econômica nem na experiência legislativa. Sem ir mais longe, diferentes projetos foram lançados durante o *New Deal* para sua consecução. No entanto em sua temporalidade, o *Civil Works Administration* foi o mais ambicioso e forneceu “empregos reais com salários reais” aos candidatos de emprego (HARVEY, 2014, p. 89 e 99), sem exigir nenhuma diminuição da bandeira dos direitos trabalhistas, como anegociação coletiva ou os direitos sindicais (HARVEY, 2014). Apesar de seu êxito, promovendo 4,3 milhões de empregos durante os invernos de 1933 e 1934 (HARVEY, 2014, p. 89), foi substituído pela menos ambiciosa *Works Progress Administration* da *Emergency Relief Appropriation Act of 1935*, que desde o verão de 1935 até 1943 criaria 3,3 milhões de empregos; desaparecendo, como consequência, do fato de que a entrada dos EUA na guerra mundial por si só forneceria demanda suficiente para acabar com os problemas de desemprego (HARVEY, 2014).

O sucesso da intervenção do Estado na economia converteria o keynesianismo aos dois principais partidos, mas implicaria a adoção de um *New Deal* menos intervencionista que, sem as garantias públicas de emprego ou a estratégia de planejamento da NRPB (que haviam caracterizado a presidência de Roosevelt) esperava alcançar o pleno emprego sem alterar a estrutura econômica do país (HARVEY, 2014, p. 107-112). Esse foi o registro sob o qual se desenvolveu o projeto de lei liderado pelo senador Montana James Murray, que esperava que suas amplas exigências de fiscalidade expansiva permitiriam ao setor privado prover quantos trabalhos demandasse a sociedade americana (HARVEY, 2014).

Também não ofereceria nenhuma garantia de emprego a *Full Employment and Balanced Growth Act of 1978*, que promovida pelo congressista democrata Augustus Hawkins recebeu o apoio do ex-vice-presidente e senador Hubert Humphrey.²⁴

Convém esclarecer que as iniciativas do *New Deal* nunca foram concebidas como verdadeiros programas de trabalho garantido, pois não pretendiam criar uma demanda de mão de obra infinitamente elástica (WRAY, 1998, p. 126); em vez disso, eles tiveram a virtude de mostrar as capacidades governamentais para proporcionar empregos decentes, que, com uma séria utilidade social, econômica e ambiental não competiam com os privados (KABOUB, 2007, p. 4 e 126), e, mais importante, não geravam instabilidade ou inflação (KABOUB, 2007, p. 4).

Estados-Membros são partes, em particular a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, bem como pelas constituições dos Estados-Membros.”

²⁴ Y miembro del transversal Democratic–Farmer–Labor Party (HARVEY, 2014).

3.1.2 As chaves

A partir da experiência desses programas, concluiu-se que a chave era ajustar o consumo e o investimento, evitando a inflação e o desemprego.²⁵ Ou seja, os poderes públicos deviam “reduzir o consumo cada vez que aumenta[sse] o investimento e aumentar o consumo cada vez que diminuí[sse] o investimento”, mantendo a demanda total “em um nível suficiente para empregar todos os fatores de produção, mas insuficiente para causar inflação.” (LERNER, 1952). A principal tarefa do Estado, então, era “manter continuamente uma adequada demanda total dos fatores”, compensando as mudanças espontâneas no investimento ou no consumo (LERNER, 1952). Isso deu lugar a uma visão funcional das finanças (FIORITO, 2012, p. 99), que exigia o abandono de uma excessiva preocupação com o equilíbrio orçamentário ou o volume da dívida pública, passando a concentrar sua atenção em evitar a inflação ou a deflação (LERNER, 2018, p. 103).²⁶

O desemprego dependeria do volume de gastos disponíveis na economia, uma vez que este determina a quantidade de bens e serviços suscetíveis a venda (LERNER, 2018, p. 175). Portanto, através de um ritmo adequado de gastos monetários, nem muito reduzido para destruir o emprego, nem muito amplo para aumentar significativamente o nível de preços, o pleno emprego seria alcançável (LERNER, 1952, p. 112-113 apud CRUZ HIDALGO, 2018, p. 175).

Assim, pois, o keynesianismo concebia o emprego como um produto da política de crescimento, que se situava ao final do mecanismo de transmissão (TCHERNEVA, 2014, p. 54), para cuja consecução era necessário enfrentar múltiplos impedimentos (LERNER, 1952, p. 284) como o desconhecimento de como combinar as finanças funcionais, com o aumento da demanda agregada incentivando o gasto privado (CRUZ HIDALGO, 2018, p. 176). Todo o investimento implica um sacrifício presente que deve equilibrar-se com os futuros benefícios (LERNER, 1952, p. 333), que nem sempre o setor privado pode afrontar.

3.2 A crise do keynesianismo e o *New Deal*: rumo a uma taxa natural de desemprego

No entanto, no final dos anos sessenta, um aumento surpreendente da inflação desafiou a credibilidade da macroeconomia keynesiana orientada para a demanda (MITCHELL, 1998, p. 549). A chave para essa mudança de arquétipo veio das mãos de um gráfico, a “curva de Philips”, cuja descoberta gerou um importante debate no qual participaram as diferentes correntes da economia política. A curva representava uma relação negativa entre inflação e emprego, para a qual as políticas

²⁵ Tal como seria expressado por Lerner (1952, p. 266).

²⁶ Segundo Lerner (1952, p. 281 e 283): “Se trata de cuidar da relação entre a demanda e a oferta de dinheiro, como determinantes da taxa de interesse do dinheiro, que junto à rentabilidade das inversões, estaveleceriam a taxa de inversão, que, com o consumo, fixariam o nível de emprego. De igual modo, o aumento da inversão conduziria a um aumento do ingresso de pessoas empregadas, que empurrariam o consumo, elevando por sua vez a alçada do emprego e dos salários.”

de aumento da demanda agregada eram boas para o emprego, mas ruins para a inflação (AVELÃS NUNES, 2016).

Sob sua influência, a visão otimista do pleno emprego, que caracterizou o pensamento econômico liberal-progressista (keynesiano) após a Segunda Guerra Mundial, foi transformada por uma visão em que havia uma taxa natural de desemprego insensível para a política agregada (MITCHELL, 1998, p. 549). A expressão “pleno emprego” (como do artigo 3º do Tratado da União Europeia) continuaria sendo usada, mas frequentemente para se referir realmente ao nível mínimo de desemprego necessário para manter a inflação sob controle (HARVEY, 2001, p. 373) (o “alto nível de emprego” do art. 9º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).

Como resultado desse paradigma se imporá uma visão econômica que acabaria considerando o desemprego e até a pobreza como “uma ferramenta a ser usada para promover a estabilidade de preços” (WRAY, 2015, p. 219) ou, se preferirmos, um custo necessário para manter a inflação baixa e alcançar a desejada estabilidade monetária (WRAY, 2015, p. 223). Sob essa equação, se modularia, a partir de então, o direito ao trabalho, cujos padrões teriam que ser ponderados com os dois objetivos chamados a converter-se nos eixos fundamentais de qualquer política econômica, o controle da inflação e a estabilidade monetária.

Por trás dessa visão, havia uma concepção ortodoxa do dinheiro, para a qual esse é um simples meio neutro de troca entre indivíduos racionais, que, por meio de seu uso, reduzem os custos de transação (CRUZ HIDALGO, 2018, p. 170). Assim considerado, o dinheiro se mostraria em sua forma natural como uma mercadoria justa e equitativa, sobre a qual o Estado não teria mais responsabilidade do que assegurar sua equanimidade, prevenindo sua manipulação e, conseqüentemente, a inflação.²⁷ Uma abordagem²⁸ que havia conduzido a uma ruptura progressiva (alcançada através dos diferentes processos de transferência da soberania monetária) do ponto de união entre as políticas monetária e fiscal, que havia tornado o equilíbrio fiscal e a austeridade nos principais instrumentos de estabilização macroeconômico (CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2018, p. 167); diminuindo as capacidades do Estado para a consecução do pleno emprego.

3.3 A concepção endógena de dinheiro e a crise da Curva de Philips

Apesar de tudo, esse paradigma monetário baseado em sua neutralidade nunca alcançou a unanimidade da doutrina, subjazendo a duas concepções diferentes (embora não necessariamente

²⁷ O dinheiro emerge como uma invenção transcendental na história da humanidade, baseada no descobrimento das maravilhosas características de relativa escassez de certos metais, que como o ouro, se converteriam (graças a ânsia por sua posse) em um vetor de intercâmbio, cuja objetividade permitiria não afetar nossas decisões econômicas, unicamente tomadas em função de nossas necessidades e gostos, como: “um véu que simplifica e agiliza as transações sem afetar as decisões de emprego, consumo e investimento.” (CRUZ HIDALGO, 2018, p. 170-171).

²⁸ Compartilhado com uma grande quantidade de matizes por diferentes escolas de pensamento (desde os que propugnam uma volta ao padrão ouro original com reserva dos 100%, até os que subordinam os objetivos de estabilidade ao ciclo econômico).

excludentes (GARZÓN, 2019)) sobre sua origem: uma exógena, a do dinheiro-mercadoria baseada nos metais preciosos;²⁹ e uma visão endógena, que destacaria sua natureza jurídica (DESAN, 2015, p. 13-34). Embora surpreendentemente despercebido, o abandono da conversibilidade pelo chamado *Nixon shock* deveria ter destacado sua emissão por “ordem legislativa” e esfumado sua ilusão de neutralidade (MITCHELL; WRAY; WATTS, 2016, p. 25).

Se com o padrão ouro “as moedas foram convertidas em ouro, os tipos de câmbio eram fixos e os governos podiam aumentar seus gastos apenas aumentando os impostos ou os empréstimos do setor privado” (MITCHELL; WRAY; WATTS, 2016), seu fim suporia o fim das mudanças fixas e a adoção de um sistema de mudanças flutuantes, que permitiria apreciar as diferentes opções que o emissor da moeda (o poder público) teria para influenciar seus principais objetivos econômicos: o emprego, a produção e a inflação (MITCHELL; WRAY; WATTS, 2016, p. 25-26).

Se, em termos keynesianos “uma despesa gera uma receita” e “um investimento gera uma economia”, a moderna teoria monetária iria além, afirmando que a despesa por déficit do setor público é a responsável pelas economias do setor privado, confrontando-se diretamente com a ortodoxia baseada no equilíbrio orçamentário em questões fiscais e o controle da inflação (CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2018, p. 174). Para os “monetaristas modernos”, somente o setor público, através de seus gastos, é capaz de fornecer ao setor privado os fundos para reduzir o desemprego (JUNIPER; MITCHELL, 2008); e é que o nível de emprego depende “do volume de gastos na economia, que determina a quantidade de produto que pode ser vendido.” O desemprego é, portanto, um fenômeno monetário, que deve ser corrigido por meio de dispêndios monetários adequados, que redirecionem o nível de emprego que uma sociedade considera tolerável (CRUZ HIDALGO, 2018, p. 175). De forma mais complexa: “o único obstáculo ao crescimento é a restrição externa, a falta de divisas e não a moeda nacional onde o próprio Estado é seu emissor.” (FIORITO, 2012, p. 99).

Isso não significa, em nenhum caso, que a inflação deva ser negligenciada, mas, pelo contrário, que diferencia que a curva de Philips parecia às vezes apontar, seria totalmente conciliável com o emprego. Além disso, e por mais paradoxal que possa parecer, na realidade o pleno emprego se constituiria em um poderoso meio de controlar a inflação. Dicho em termos precisos: “um programa de emprego garantido ou o Estado como empregador de último recurso age de fato como um poderoso estabilizador macroeconômico, permite a consecução do pleno emprego [...] e também aumenta a estabilidade de preços.” (WRAY, 2015, p. 220).

²⁹ E para a qual a base monetária dos países só se teria visto tradicionalmente alterada pelo intercâmbio comercial ou o descobrimento de novas jazidas de ouro (CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2016, p. 27).

3.4 Um programa de garantia de emprego

3.4.1 A definição de trabalho garantido

Uma definição simples de um programa de garantia de emprego poderia ser “aquele em que o setor público garanta um emprego disponível para qualquer indivíduo que, depois de avaliado, queira e esteja preparado para trabalhar.”

Após a definição, a primeira consideração a ser feita seria a de que qualquer programa de trabalho garantido deveria ser sempre voluntário, excluindo o trabalho forçado em qualquer padrão internacional de direitos.³⁰ Também é necessário destacar seu sentido estrito de trabalho, que excluiria do programa aqueles que não têm capacidade para trabalhar,³¹ pelo que não deveria se converter em uma forma de *workfare* ou obrigação para adotar a assistência social (WRAY, 1998), já que esse não seria seu sentido.

Por outro lado, o direito a um emprego não pode se tornar uma garantia sem limites, de modo que seus beneficiários também poderiam ser despedidos mediante as causas determinadas na consiguiente normativa laboral a adaptar (WRAY, 1998). Não obstante, aqueles que tiveram que deixar o emprego, poderiam retornar ao programa após um período razoável de tempo ou exigir-lhes requisitos mais rigorosos para o retorno (WRAY, 1998). Não se trata de um programa de assistência social, mas um autêntico programa de emprego; portanto, os trabalhadores devem cumprir o que se espera deles (WRAY, 1998).

O programa seria financiado pelo Estado, o que garantiria um salário igual para todos os candidatos do programa, incluindo um pacote de benefícios de acordo com, pelo menos, o padrão mínimo do direito ao trabalho (WRAY, 1998, p. 122-154). A igualdade salarial, que poderia muito bem coincidir com o salário mínimo interprofissional, limitaria a concorrência com os demais empregadores (privados ou públicos atuando fora do programa) que apenas competiriam com o garantizado a partir de dita quantidade (WRAY, 2015, p. 220). Ou seja, o programa estabeleceria exogenamente o “preço marginal” do trabalho (WRAY, 2015, p. 221).

Obviamente, esse programa aumentaria as condições de trabalho oferecidas pelo setor privado, que teriam que ser estabelecidas acima daquelas de trabalho garantido, frente a eventualidade de que seus trabalhadores decidissem tirar vantagem disso (WRAY, 2015, p. 221), convertido, pois, no “solo” laboral (WRAY, 2015, p. 221).

³⁰ Como é natural, não se inclui como tal, o mínimo grau de coerção econômica existente em qualquer sociedade, que induz toda pessoa a trabalhar para obter seus meios de subsistência (WRAY, 1998, p. 124).

³¹ “Aqueles que não estão prontos, dispostos e habilitados para trabalhar não são os objetivos previstos desse programa.” (WRAY, 1998).

3.4.2 Um programa público de garantia do trabalho como estabilizador automático

Também conhecidos como programas do Estado como empregadores de última instância, para garantir o pleno emprego, seria necessário criar uma demanda de trabalho infinitamente elástica (MINSKY, 1986, p. 307; CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2018, p. 177; CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2017, p. 10), com um salário mínimo, sem depender das expectativas de ganhos a curto e longo prazo das empresas, algo que está apenas nas mãos do Estado (MINSKY, 1986, p. 343).

Se a estabilidade de preços é tradicionalmente considerada uma condição prévia crucial para o crescimento sustentado da atividade econômica, e isso para a obtenção de uma alta taxa de emprego, com o paradoxo do uso do desemprego para o controle da inflação (a taxa do desemprego natural), a teoria monetária moderna proporia o trabalho garantido como um substituto do desemprego para esse fim. A proposta de emprego garantido reverte a causalidade e a ênfase da troca tradicionalmente proposta entre inflação e desemprego (inspirada na curva de Philips e suas correções com base nas expectativas dos agentes privados) (CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2018, p. 177; MITCHELL, 1998, p. 547-555) e visa alcançar o mesmo efeito, fazendo exatamente o contrário, garantindo a estabilidade de preços através do pleno emprego (CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2018, p. 177; MITCHELL, 1998).

A abordagem parte de que o estabelecimento de um salário básico, que poderia ser acessado por todos os desempregados, ajudaria a promover a estabilidade econômica, agindo como um programa de estabilização de preços. O programa tenderá a crescer durante os períodos de recessão e a diminuir durante os períodos de recessão, de modo que funcionaria como uma âncora. Os empregos do programa aumentariam durante as recessões, reduzindo assim as tensões deflacionárias; e diminuiria durante períodos expansivos, reduzindo as tensões inflacionárias (WRAY, 2015, p. 220). O programa funcionaria como qualquer linha de intervenção nos preços: durante períodos de crescimento, os trabalhadores do setor privado seriam recrutados nas fileiras do empregador público (em troca de um salário mais alto) diminuindo a pressão sobre os salários; enquanto que durante as recessões, os novos desempregados se inscreveriam no programa cobrando o salário mínimo (por um salário mais baixo) que seria um limite para a queda de preços (WRAY, 2015). O pacote de benefícios adjunto também deveria ser ajustado periodicamente, para que pelo que não pressionaria os salários privados ao não competir com eles (WRAY, 2015).

Além disso, deve-se acrescentar que o orçamento público aumentaria sua ação anticíclica, uma vez que o gasto público a ele associado (seu custo financeiro) aumentaria durante os períodos de recessão e diminuiria durante as expansões (WRAY, 2009, P. 21; WRAY, 2015).

Assim, se sob o padrão ouro, o governo ajusta sua política fiscal e monetária à manutenção de uma reserva de ouro, que foi determinada pelo referido padrão (ancorando as despesas que o Estado pode fazer), sob o modelo de trabalho garantido, o governo ajustaria a política fiscal e monetária da mesma maneira, mas não a sujeitando a um preço do ouro determinado convencionalmente, mas à

exigência de gastos necessários para manter o conjunto do programa em funcionamento (MOSLER, 1997, p. 13-19).

Portanto, o Estado continuaria operando, respeitando um padrão que ancoraria a quantidade de dinheiro colocada no mercado, mas não a sujeitando mais ao preço acordado de um metal, mas ao salário do programa de emprego, sobre o qual as forças do mercado alinharão os demais preços e salários (MOSLER, 1997). Ou seja, o governo estabeleceria o salário do programa e deixaria a alocação do restante dos recursos no mercado, em um processo que se assemelharia, em grande forma, àquele que determina o valor relativo sob um padrão-ouro (MOSLER, 1997), mas sem grande parte de seus inconvenientes. Em suma, o programa de trabalho garantido transformaria “um paradigma baseado nos gastos com uma regra de quantidade, nos gastos com uma regra de preços.”³².

A ideia do Estado como empregador de último recurso não é nova, mas era inviável sob um tipo de câmbio fixo, como o imposto por um padrão metálico, que já não está mais em vigor. Isso não precisa significar um revés no controle da estabilidade de preços, mas, pelo contrário, um programa como o do trabalho garantido pode acomodar tanto a estabilidade quanto o fator de trabalho com grande eficiência (MOSLER, 1997, p. 18-19).

4 A zona do euro e a garantia de emprego

4.1 A preponderância do controle da inflação na zona do euro

Com um processo de integração baseado principalmente nos componentes econômicos, o fim do padrão-ouro seria uma enorme inquietação para a Europa, o que resultaria em uma série de tentativas marcadas pela nostalgia. Concebido como uma área monetária auxiliar ao dólar e ancorada à estrutura alemã, o fim do sistema de câmbio fixo que inaugurou o *Nixon shock* conduziu o processo de integração a por em marcha uma série de tentativas de reconstrução do sistema do Bretton Woods a nível europeu, com uma volta à segurança do antigo sistema de mudanças fixas, que dava segurança ao comércio intracomunitário (ARJONA-SÁNCHEZ, 2017). Tal estratégia conduziria a colocar em marcha a serpente europeia substituída pela unidade de conta européia (o ECU) e cristalizaria no euro, concebido como um *proxy-gold* (ARJONA-SÁNCHEZ, 2017).

Como consequência, e na ausência de um Estado que a respalde (a União Europeia é uma organização supranacional com características estatais, mas de natureza internacional) (ARJONA-SÁNCHEZ, 2017), o euro seria concebido como uma moeda “forte”, gerenciada como se o padrão ouro estivesse em vigor (HUERTA DE SOTO, 2012, p. 5). Sua taxa seria composta de regras diferentes que ignorariam qualquer especulação sobre a característica endógena do dinheiro; assim, se acordaria que a correção dos desequilíbrios seria realizada apenas através de salários e preços, o

³² Mitchell e Mosler (2001, p. 2). Muy acertadamente lo recoge Cruz Hidalgo e Parejo Moruno (2017, p. 10).

estabelecimento da estabilidade de preços se tornaria o principal objetivo da política monetária e se acordaria uma contenção dos déficits orçamentários de até 3% do ingresso anual do PIB nacional, com o compromisso de que o montante total da dívida pública não excedesse os 60% da renda anual do PIB e a exclusão de qualquer tipo de transferência entre os membros da União monetária (PETTIFOR, 2015, p. 8).

O Banco Central Europeu, que culminaria com o Eurosistema, seria responsável pela execução da política monetária, mas seu objetivo único de “manter a estabilidade dos preços” (artigo 282 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) o tiraria do modelo a copiar, o da Reserva Federal, para permanecer fiel à linha do componente principal do Eurosistema, o *Bundesbank* (APEL, 2003, p. 20-21). A absoluta prioridade anti-inflacionária condenaria o BCE a ter muito pouca competência no restante das tarefas do banco central,³³ e reduziria sua obrigação de mera assistência de coordenação, mesmo que afirmasse sua influência.

A comparação com a experiência americana revelará algumas das fraquezas do BCE, que influenciarão decisivamente sua relação com o direito ao trabalho. Como na Europa, o banco central dos EUA será encarregado da política monetária, mas será por delegação do Congresso (Lei da Reserva Federal de 1913) a quem constitucionalmente corresponde a regulamentação da quantidade e do valor do dinheiro (artigo 1º, seção 8 da Constituição dos Estados Unidos) (SCHELLER, 2006, p. 40). A precisão é importante porque isso forçará a Reserva Federal a prestar contas de suas atividades ao Congresso, que pode efetivamente exercer o controle das políticas monetárias, com o ás em sua manga de poder estabelecê-las por lei (SCHELLER, 2006). Além disso, a própria Reserva Federal sempre foi capaz de escolher suas prioridades, como optar por preponderar as políticas de controle da inflação ou de promoção do emprego, uma vez que seus Estatutos não tinham um objetivo principal (SCHELLER, 2006).

Essa capacidade se explicitaria legalmente nos anos setenta, quando, em meio a fortes tensões inflacionárias, a *Federal Reserve Reform Act*, Seção 2 A, de 16 de novembro de 1977, estabeleceu que seus objetivos seriam os de “promover efetivamente os objetivos máximos de emprego, preços estáveis e taxas de juros moderadas a longo prazo”, relacionando o controle da inflação com a promoção do emprego, algo proibido ao BCE. Além disso, o poderoso Comitê Federal de Mercado Aberto³⁴ se mostrou relutante em adotar uma definição clara do que essa estabilidade de preços pretendia buscar, por temer que entrasse em conflito com o objetivo do mais alto nível de emprego que o Congresso pudesse promover (GREENSPAN, 2006, p. 51).

³³ “O Banco Central Europeu se comprometeu a levar a cabo e com efetividade todas as tarefas do banco central que lhe foram encomendadas. Para tal fim, nos esforçamos para alcançar o máximo nível de integridade, competência, eficiência e transparência.” (SCHELLER, 2006, p. 165).

³⁴ The Board of Governors of the Federal Reserve System is responsible for the discount rate and reserve requirements, and the Federal Open Market Committee is responsible for open market operations. “La Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal es responsable de la tasa de descuento y los requisitos de reservas, y el Comité Federal de Mercado Abierto es responsable de las operaciones de mercado abierto.” (FEDERAL RESERVE, 2019).

O caso britânico, seria ainda mais significativo; o país protagonista de grande parte do desenvolvimento do capitalismo, que evitaria sua entrada na zona do euro, evitou repetidamente estabelecer uma definição clara dos objetivos a serem perseguidos pelo Banco da Inglaterra, mantendo silêncio por escrito ou prestando-lhe uma ampla margem de discricção. Uma das tentativas de evitar esse consenso silencioso ocorreu em 1945, quando se tentou introduzir legalmente o objetivo de controlar o sistema bancário e de crédito nas divisas do Reino Unido, e manter e proteger o valor externo da libra esterlina; no entanto, a iniciativa não teve sucesso (CAPIE, 2010, p. 35). Como não o teve mais tarde, quando o Tratado de Maastricht estipulou que o objetivo primário, não apenas do BCE, mas de todos os bancos centrais da União Europeia (foram ou não parte da moeda comum) deveria ser a estabilidade de preços (Artigo 105.1 do Tratado e 2º do Estatuto), situação que não afetou o Reino Unido, ao ficar a margem, em virtude do Protocolo dos Vinte e Cinco (APEL, 2003, p. 199).

No entanto, essa obrigação dos bancos centrais nacionais e do próprio Banco Central Europeu de antepor o controle da inflação sobre qualquer outra consideração como no emprego, não poderia ignorar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, uma vez que adquiriu o mesmo valor dos tratados (a partir do Tratado de Lisboa). Na realidade, o esquecimento imperdoável só poderia ser desculpado pela separação entre a política monetária e a fiscal que caracterizava a filosofia que patrocinava a governança do Eurosistema (CRUZ HIDALGO; PAREJO MORUNO, 2017), segundo a qual nem a política monetária (nem os bancos centrais) pareciam dever se intrometer nas políticas de criação de empregos. No entanto, a política monetária não estaria apenas nas mãos do BCE, mas, devido aos seus poderes limitados como banco central (SCHELLER, 2006, p. 165), o obrigariam a agir através de sua influência em sua assistência à coordenação entre Estados.

Essa situação levaria as políticas sociais a um certo dilema, que se deslocaria entre os padrões estabelecidos pelos tratados e os sistemas constitucionais dos Estados membros, que devia ser inexoravelmente respeitados pelas instituições e Estados membros, em função do Direito que aplicaram. Se o Banco Central Europeu tinha como único objetivo o controle da inflação de preços, o sistema como um todo (incluindo suas atividades como assistente) devia respeitar as obrigações na busca do “pleno emprego” estabelecido pelo Tratado da União Europeia ou o “alto nível de emprego”, de acordo com a nomenclatura usada pelo Tratado sobre o Funcionamento da União, sem esquecer as considerações feitas, apesar de sua fragilidade, na própria Carta de Direitos Fundamentais da União, com relação à Carta Social Europeia.

Essa obrigação de realizar um exercício contínuo de ponderação entre os diferentes objetivos econômicos a serem cumpridos e o complexo sistema multinível de proteção do direito ao trabalho ao qual as diferentes instituições e Estados estariam sujeitos, mostraria suas delicadas deficiências quando a própria existência e a estabilidade de uma de suas conquistas mais preciosas, a união econômica e monetária, foi posta em risco durante a crise econômica de 2007, que mostraria a verdadeira relação entre as políticas de estabilização e o fator trabalho.

Até esse momento, essa difícil coabitação havia sido sorteada de forma muito imaginativa, com base no estabelecimento de um conjunto de medidas meramente exortativas que, na forma de recomendações, declarações de intenção e diretrizes, se apresentavam como uma “lei branda” cujo cumprimento não podia ser obrigatório para seus destinatários (THRELFALL, 2007).

De fato, a crise exporia grande parte dos problemas estruturais da zona do euro, que tentariam ser aplacados por meio de uma série de medidas de emergência que levantariam os primeiros problemas relacionados aos direitos trabalhistas. Com base no artigo 136 do Tratado sobre o Funcionamento da União, as instituições europeias lançariam uma série de políticas de coordenação e supervisão para a disciplina orçamentária e para a orientação da política econômica dos estados da zona do euro. O Tratado sobre o Funcionamento da União ofereceria dois procedimentos, o do Artigo 121, relativo à coordenação das políticas macroeconômicas, e o Artigo 126, sobre a proibição, supervisão e punição de déficits excessivos. Apesar da linguagem usada em ambos os procedimentos, o que sugeria em todos os momentos que estaríamos na presença de uma *softlaw*, ou seja, com meras recomendações de que os Estados poderiam cumprir ou não, a realidade seria bem diferente.

No primeiro caso, o da coordenação macroeconômica, o Conselho, com base na posição da Comissão, poderia fazer recomendações a um Estado, se ele se afastasse das diretrizes (Artigo 121 1 e 2 do TFUE). Essas recomendações, mesmo com uma alarmante falta de publicidade (exceto decisão livre e expressa do Conselho), não deveriam ser, em princípio, mais do que meras indicações, que se tornariam, no entanto, obrigações autênticas, que restringiriam ou reduziriam os padrões nacionais de direitos trabalhistas (veja-se o Regulamento do chamado *Two Pack* – Regulamentos 472/2013 e 473/2013) (DONAIRE VILLA, 2018).

Do mesmo modo aconteceria com relação às medidas de controle do déficit. Apesar da aparente sujeição ao padrão nacional dos Estados na aplicação de sua lei, a implementação (para o cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento) de um programa de estabilidade, para os fins da supervisão multilateral periódica prevista no art. 121 do TFUE, incluiria restrições sociais dos Estados (DONAIRE VILLA, 2018). Apesar da linguagem utilizada, estamos na presença de verdadeiras obrigações jurídicas, conforme evidenciado pela autorização ao Conselho, para que possa impor sanções aos Estados que não adotaram nenhuma medida efetiva obrigatória (art. 4. 1 e 2 do Regulamento 1173/2011, utilizando o artigo 6.2 do Regulamento 1466/1997, sempre baseado no artigo 136 do TFUE) (DONAIRE VILLA, 2018). Assim, voltaria a se repetir com o mecanismo de alerta (Regulamento 1176/2011 sobre prevenção de correção de desequilíbrios macroeconômicos), caso em que a Carta seria mencionada, mas curiosamente não como um todo (DONAIRE VILLA, 2018).

No contexto desses problemas, se encontraria uma renúncia ao financiamento funcional, uma política monetária uniforme e uma estrutura fiscal alérgica a uma política fiscal anticíclica (com restrições fiscais que não são acompanhadas por mecanismos de transferência - o chamado “*Six-Pack*” e o “*Two-Pack*” e o Tratado de Estabilidade, Coordenação e Governança) que vestiriam a zona do euro em uma verdadeira camisa de força, o que causaria um grande número de sacrifícios e com a qual

praticamente se abandonaria uma política a favor do pleno emprego (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 89-90).

4.2 O trabalho garantido na zona do euro

A ausência de um mecanismo automático de estabilização fiscal, como reconhecido pelos principais formuladores de políticas da eu (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 89-90), prendeu a periferia da zona do euro em um círculo vicioso de austeridade fiscal e desvalorização interna, que manteve a demanda interna por muito tempo deprimida, gerando um alto nível de desemprego e uma dinâmica perigosa da dívida, apesar de melhorias que parecem não se consolidar apesar do tempo transcorrido (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 95). A nostalgia do padrão ouro, a ausência de um Estado que garanta a moeda comum, a relutância em avançar para os mecanismos federais da dívida, além dos elementos ideológicos ligados a uma visão exógena do dinheiro (em qualquer uma de suas formas) acabaram construindo uma arquitetura deficiente da zona do euro, amplamente reconhecida, mesmo que não exista consenso sobre os aspectos deficientes.

A falta de consenso, a grande quantidade de interesses em jogo, a disparidade de opiniões sobre onde liderar as prioridades continuam atrasando as reformas reivindicadas pela doutrina e que afetam a forma de governança da zona do euro, a situação do Eurosistema e do próprio BCE como banco central, enquanto o próprio projeto europeu sofre de crescente ceticismo.

A União está agitada entre ser fiel às características do chamado modelo europeu ou continuar a garantir a estabilidade de sua principal moeda, o euro, com políticas rígidas de ajuste. A favor do primeiro impulso, não há nada mais ou menos do que grande parte de sua alma, o chamado modelo europeu, que tão bem caracterizou o velho continente (comparado a outros pólos do desenvolvimento econômico mundial tão diferentes entre si, como os Estados Unidos da América ou a República Popular da China) por alcançar um alto nível de emprego desenvolvido entre altos padrões de segurança e proteção social. Por outro lado, o esforço para manter uma política rígida de controle de preços que garanta uma economia sem fortes desequilíbrios e empurre sua moeda comum em termos ortodoxos.

No entanto, como indicamos, essa dicotomia não leva em consideração a acomodação necessária ao fenômeno monetário que nasceu após o *Nixon Shock*, antes do qual as repercussões da natureza convencional do dinheiro não podem mais ser adiadas. Desse modo, um plano de emprego garantido poderia ser estabelecido em um mecanismo de estabilização da zona do euro, que oferecesse uma alternativa eficaz, não apenas às dificuldades pelas quais está passando (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 89-90), mas também ao seu próprio apego à sua estabilidade por meio de um mecanismo automático, que atue como uma âncora. Deve-se entender que a principal diferença desta proposta é que ela não teria como objetivo aliviar os desequilíbrios de curto prazo, mas se

tornaria um mecanismo permanente, que deveria ser integrado à arquitetura da União Econômica e Monetária (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 99).

Um programa dessas características proporcionaria estabilidade macroeconômica, não apenas garantindo um emprego para cada cidadão com capacidade e vontade de trabalhar, mas também estabelecendo uma garantia de um salário mínimo, o que ancoraria a confiança de todos os consumidores e empresas, facilitando, diante de qualquer *shock* econômico, a restauração de balanços e o acesso ao crédito (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017). Essa terra de custos econômicos e sociais reforçaria a resistência da União Econômica e Monetária, não apenas derivada de seus próprios problemas econômicos, mas também do contágio de qualquer instabilidade financeira (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017), fortalecendo assim a confiança internacional no euro.

A chave para o trabalho garantido estaria em negar a escolha que está prevalecendo entre inflação e trabalho, para que o mandato de controle de preços confiado ao Banco Central Europeu não seja contrário às políticas para alcançar o pleno emprego estabelecido pelo Tratado de União Europeia e decorrem da atribuição dos Estados-Membros ao sistema de proteção dos direitos fundamentais da União, e, em particular, da Carta Social Europeia do Conselho da Europa. De fato, o oposto deve ser considerado: o pleno emprego seria insustentável sem um mecanismo eficaz de estabilidade de preços; algo que o “trabalho garantido” estaria em condições de promover (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017).

O programa deveria ser levado a cabo no âmbito da zona do euro e ser financiado pela própria União através de sua política monetária, como uma forma de estabilização dessa zona, que, sem dúvida, garantiria sua coerência com o marco fiscal e com os procedimentos para a coordenação das políticas econômicas. Além disso, a participação dos Estados responsáveis, juntamente com suas administrações regionais e locais na execução do plano, evitaria a necessidade de criar novas estruturas sempre complexas para a União Europeia, sem impedir seu próprio escopo de ação com base em suas competências e próprio princípio da subsidiariedade.

Por outro lado, no que se refere à política fiscal, sempre delicada na União, deve-se esclarecer que o programa de garantia de emprego não é um programa de transferência fiscal, nem pretende cancelar políticas fiscais discricionárias, como cortes de gastos, aumento de impostos ou políticas de estímulo, como o gasto em investimento público (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 100-101).

Também é interessante afirmar como frente a eventualidade de uma política macroeconômica mais estrita, seja por causas endógenas ou exógenas, devido ao aumento da inflação, os trabalhadores passariam do mercado de trabalho natural que se encontra inflado para o programa garantido, ajustando assim o diferencial de salários, permitindo ajustes inflacionários sem perda de emprego (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 100). Além disso, a respeito das regras estritas sobre a competência da União, deve-se esclarecer que o programa não competiria com o setor privado, uma vez que as autoridades públicas ao contratar mão de obra indesejada “comprariam mão de obra sem preço no mercado”, impedindo essa concorrência, não apenas com o setor privado, mas

com o público atuando como empregador fora do programa (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017, p. 99). Por outro lado, e diante da revolução tecnológica que se aproxima, os programas de trabalho poderiam muito bem ser acompanhados de programas de treinamento associados à contratação, o que reduziria a atrofia das habilidades e os custos de treinamento no trabalho. Portanto, um aumento nos salários poderia ser melhor resistido pelos empregadores (WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017).

Por fim, parece indiscutível que as experiências históricas ainda parciais deveriam apoiar a ideia de apartar essa concepção da necessidade de suportar, como castigo divino, o chamado desemprego natural, baseado em uma correlação não suficientemente questionada entre pleno emprego e inflação, como mostram algumas experiências⁵⁵.

Referências

ACEMOGLU, Daron; RESTREPO, Pascual. “Robots and jobs: Evidence from US labor markets”. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, [S. l.], n. 23285, Mar. 2017.

APEL, Emmanuel. *Central banking systems compared: The ECB, the pre-euro Bundesbank and the Federal Reserve System*. Routledge, [S. l.], 2003.

ARJONA-SÁNCHEZ, Miguel José. *La libertad de capitales en Europa: Una mirada constitucional sobre la red jurídica sobre la que se forjan y mueven los capitales en la era de la globalización*. 2017. Tese (Doutorado em Ciências Jurídicas) – Universidad de Granada, Granada, 2017.

AVELÁS NUNES, António. *O keynesianismo e a contra-revolução monetarista*. Lisboa: [s. n.], 2016.

BETTEN, Lammy. “European Social Charter”. *Neth. Q. Hum. Rts.*, [S. l.], v. 6, p. 69-82, 1988.

CAPIE, Forrest. *The Bank of England: 1950s to 1979*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS. São Francisco, artigo 55º, capítulo IX, 26 jun. 1945.

CARTA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UE. *Jornal Oficial da União Europeia C 303/17*, Artigo 53, Título VII – Disposições gerais, 14 dez. 2007.

CARTA SOCIAL EUROPEA. Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea. *Boletín Oficial del Estado*, n. 153, 26 jun. 1980. Fabricado em Turim, em 18 out. 1961.

CONSTITUCIÓN DE LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA. *Gaceta de Madrid*, n. 344, p. 1578, artigo 1, Título Preliminar, 10 dic. 1931.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. *Boletín Oficial del Estado*, n. 311, p. 29313-29424, 29 dic. 1978.

CRUZ HIDALGO, Esteban; PAREJO MORUNO, Francisco Manuel. “El dinero en la historia del pensamiento económico: la teoría monetaria post-keynesiana y su confrontación con la ortodoxia”. *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, [S. l.], v. 3, n. 1, p. 27-41, 2016.

⁵⁵ Desde o modelo corporativista sueco com o importante papel dos sindicatos, al parcial llevado a cabo en Argentina o los ya repasados da experiência do New Deal dos EUA (KABOUB, 2007; WATTS; SHARPE; JUNIPER, 2017).

CRUZ HIDALGO, Esteban; PAREJO MORUNO, Francisco Manuel. “La concepción del «dinero moderno» y su contribución a un nuevo marco político monetario-fiscal”. *Revista de Estudios Políticos*, [S. l.], n. 181, p. 167-186, 2018.

CRUZ HIDALGO, Esteban; PAREJO MORUNO, Francisco Manuel. “La «teoría monetaria moderna»: una extensión de la economía política radical. *DT-AEHE*, [S. l.], n. 1704, jun. 2017.

DESAN, Christine A. “Money as a legal institution”. In: FOX, DAVID; ERNST, WOLFGANG. *Money in the Western Legal Tradition*. [S. l.: s. n.], 2015.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier. ¿Los derechos en serio en la eurozona? Los recortes, las condicionalidades, la carta y el tribunal de justicia. *Revista de derecho constitucional europeo*, [S. l.], n. 29. 1, 2018.

FEDERAL RESERVE. Federal Open Market Committee. *About the FOMC. Federal Reserve Web*. Disponible em: <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomc.htm>. Acesso em: 20 abr. 2019.

FIORITO, Alejandro. “Finanzas funcionales en economías abiertas”. *Estudios Latinoamericanos*, [S. l.], v. 1, n. 30, p. 99-115, 2012.

FORBATH, William E. “The Constitution and The Obligations of Government to Secure. The Material Preconditions For A Good Society: Constitutional Welfare Rights: A History, Critique and Reconstruction”. *Fordham L. Rev.*, [S. l.], n. 69, p. 1821-1892, 2001.

GARZÓN, Eduardo. “Metallism and Chartalism: a proposal for reconciliation”. In: EUROPEAN MODERN MONETARY THEORY CONFERENCE, 1., 2019, Berlin. *Proceedings* [...]. Berlin, 2019.

GREENSPAN, A. “Statements to Congress”. *Federal Reserve Bulletin*, Washington, v. 75, p. 272-77, 1989. In: SCHELLER, Hanspeter K. *El Banco Central Europeo, Historia, Misión y Funciones*. Frankfurt: Banco Central Europeo, 2006.

HARVEY, Philip. “Human rights and economic policy discourse: taking economic and social rights seriously”. *Columbia human rights law review*, [S. l.], v. 33, p. 363-471, 2001.

HARVEY, Philip. *Securing the right to employment: Social welfare policy and the unemployed in the United States*. New Jersey: Princeton University Press, 2014. v. 1030.

HUERTA DE SOTO, Jesús. “En defensa del Euro: un enfoque austriaco (Con una crítica a los errores del BCE y al intervencionismo de Bruselas)”. *Procesos de Mercado, Revista Europea de Economía Política*, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 1-27, 2012.

JUNIPER, James, MITCHELL, Willia F. *There is no financial crisis so deep that cannot be dealt with by public spending*. University of Newcastle: Centre of Full Employment and Equity, 2008.

KABOUB, Fadhel. “Employment guarantee programs: A survey of theories and policy experiences”. *The Levy Economic Institute Working Papers*, [S. l.], n. 498, May 2007.

LERNER, Abba P. Economía del pleno empleo (N. 331/L61eE), 1957. In: CRUZ HIDALGO, Esteban; EHNTS, Dirk H.; TCHERNEVA, Pavlina R. “Completing the Euro: The Euro treasury and the job guarantee”, *Revista de Economía Crítica*, [S. l.], n. 27, p. 100-111, 2018.

LERNER, Abba P. *Economics of control: Principles of welfare economics*. New York: Macmillan and Company Limited, 1952.

MINSKY, Hyman P. *Stabilizing an unstable economy*. New York: Mc Graw Hill, 1986.

MITCHELL, William F.; MOSLER, Warren B. "Fiscal policy and the job guarantee". *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*, [S. l.], n. 441, 2001.

MITCHELL, William F. "The buffer stock employment model and the NAIRU: The path to full employment." *Journal of Economic*, [S. l.], i. 32, n. 2, p. 547-555, 1998.

MITCHELL, William F.; WRAY, Randall; WATTS, Martin. *Modern monetary theory and practice: an introductory text*. [S. l.]: Centre for Full Employment and Equity, 2016.

MOSLER, Warren. "Full employment and price stability". *Journal of Post Keynesian Economics*, [S. l.], v. 20, n. 2, p. 167-182, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, Artigo 23, 10 dez. 1948.

PETTIFOR, Ann. "Why the euro is the gold standard writ large – and like the gold standard, will fail". *Anne Pettifor Prime*, [S. l.], July 2015.

RICARDO, David. *Principles of political economy and taxation*. Ontario, Canada: Batoche Books, 2001.

ROOF, Tracy. *American labor, congress, and the welfare state, 1935–2010*. Baltimore: JHU Press, 2011.

SANZ CABALLERO, Susana. "The European Social Charter as an instrument to eradicate poverty: failure or success". *Cuadernos Constitucionales de La Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, [S. l.], n. 64/65, p. 157-170, 2008.

SHELLER, Hanspeter K. *El Banco Central Europeo, Historia, Misión y Funciones*. Frankfurt: Banco Central Europeo, 2006.

SUNSTEIN, Cass. *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution – And Why We Need It More Than Ever*. New York: Basic Books, 2009.

TCHERNEVA, Pavlina R. "Reorienting fiscal policy: A bottom-up approach". *Journal of Post-Keynesian Economics*, [S. l.], v. 37, n. 1, p. 43-66, 2014.

THE FRANKLIN DELANO ROOSEVELT FOUNDATION. Disponível em: <https://fdrfoundation.org/category/fdr-talks/>. Acesso em: 20 out. 2019.

THRELFALL, Monica. "The social dimension of the European Union: Innovative methods for advancing integration". *Global Social Policy*, [S. l.], v. 7, n. 3, 2007.

TRATADO SOBRE O FUNCIONAMENTO DA UE. *Jornal Oficial*, n. C 326, p. 0001-0390, 26 out. 2012.

WATTS, Martin J.; SHARPE, Timothy P.; JUNIPER, James. "The Job Guarantee and Eurozone Stabilisation". In: MURRAY, Michael J.; FORSTATER, Mathew (Ed.). *The job guarantee and modern money theory: realizing Keynes's labor standard*. London: Palgrave Macmillan, 2017.

WRAY, Randall. "An alternative view of finance, saving, deficits, and liquidity". *International Journal of Political Economy*, [S. l.], v. 38, n. 4, 2009.

WRAY, Randall. *Teoría monetaria moderna: manual de macroeconomía sobre los sistemas monetarios soberanos*. [S. l.]: Lola Books, 2015.

WRAY, Randall. "*Understanding modern money.*" Cheltenham, UK: Northampton Massachusetts, USA: Edward Elgar, 1998.

