

# Quem é contra a política de pleno emprego?

J. Carlos de Assis

*\* Jornalista, economista e professor,  
é autor de Pleno Emprego - Para acabar  
com o desemprego no Brasil.*

**N**um debate recente na TVE sobre salário mínimo e desemprego, quando sugeri o controle de capitais como uma pré-condição essencial para uma política macroeconômica de pleno emprego no Brasil, o ministro Berzoini, do Trabalho, reagiu dizendo que o controle de capitais levaria à situação de desorganização econômica argentina. Também presente ao debate, o presidente da CUT, Luís Marinho, concordou com ele. Fiz o que pude para desqualificar essa relação absurda entre controle de capitais e crise cambial. Contudo, não estou certo de que tive êxito. É que a liberdade de capitais se tornou um dogma protegido por um fetiche ideológico das classes dominantes financeiras, aqui e no mundo. É difícil se contrapor a ele, sem se contrapor ao conjunto da política macroeconômica liberal.

O padrão histórico do capitalismo mundial sempre admitiu o controle de capitais. Só muito recentemente a liberação financeira tornou-se a palavra de ordem dominante no mundo, a partir do governo Ronald Reagan – em favor dos banqueiros norte-america-

nos – e do avanço da União Européia rumo a uma moeda única – em favor dos rentistas e banqueiros europeus. Nesse eixo, contudo, a liberação financeira se justifica, na medida em que os Estados Unidos, por definição, não têm problemas de balanço de pagamentos, e a União Européia tem saldo em conta corrente estrutural com o exterior. Onde a liberação é um risco e um convite a crises cambiais é em países, como os da América Latina, com déficit estrutural em seu balanços de pagamentos.

No Brasil, a liberação de capitais nos anos 90 só se sustenta em razão das altíssimas taxas básicas de juros para atrair ou manter aqui os capitais de curto prazo. Como se sabe, são taxas pornográficas, sem paralelo no mundo: onde taxas similares foram aplicadas, tratou-se de um recurso de curtíssimo prazo, logo abandonado. Nós temos as maiores taxas do mundo por mais tempo – na verdade, desde o início dos anos 90. A economia brasileira não tem futuro se essas taxas não forem reduzidas drasticamente. Essa redução, por sua vez, é condição essencial para uma política de pleno emprego, na medida em que aliviaria a pressão dos juros sobre a estrutura fiscal, possibilitando a redução ou eventual eliminação, pelo menos enquanto durar o alto desemprego, também do superávit primário.

Eis a questão: não se coloca o estabelecimento de controle de capitais como um objetivo em si. Não se trata sequer, principalmente, de uma forma de estabilizar o câmbio, evitando-se entradas e saídas bruscas de dinheiro e crises cambiais recorrentes – embora esse seja um efeito paralelo positivo. Trata-se, essencialmente, de um mecanismo para evitar a saída de capitais especulativos de residentes, isto é, para evitar que reservas bancárias e lucros de brasileiros sejam convertidos em aplicações financeiras externas, na medida em que a taxa interna de juros seja reduzida. Isto é algo que pessoas de boa fé, como Marinho, devem compreender. Ele quer a redução da taxa de juros. Entretanto, para reduzir-se significativamente a taxa de juros, é imprescindível o controle de capitais.

O controle de capitais, por outro lado, não traz qualquer tipo de inconveniente para os verdadeiros investidores – isto é, aqueles que vêm para o Brasil ampliar nossa capacidade de produzir bens e

serviços, e ganhar dinheiro com isso. Estes entram, registram o capital, investem, produzem, vendem, têm lucro, reinvestem e remetem lucros e dividendos, sem qualquer problema. São sócios do nosso desenvolvimento. O controle de capitais de curto prazo não os afeta. Também não afeta o crédito comercial de exportação ou importação e os empréstimos bancários a prazo acima de um ano. A idéia de que o controle prejudicaria o nosso desenvolvimento, ou a idéia estapafúrdia de Berzoini de que nos levaria a uma crise argentina, é puro produto de imaginação, de manipulação e de empulhação, no interesse exclusivo dos especuladores internos e internacionais.

Quem ganha com a liberdade irrestrita de capitais? Exclusivamente os rentistas e os bancos. Eles juntam o privilégio extraordinário de ter um rendimento no *over* sem paralelo no mundo (16% nominais, 10% reais, atualmente) com a facilidade de remetê-lo para o exterior a qualquer hora, num momento de taxa de câmbio favorável. O interesse desses maganos é convertido pela imprensa ignorante em interesse de uma figura mítica chamada investidor estrangeiro, que seria o avatar da retomada do nosso desenvolvimento. Nos jornais, são principalmente os seus porta-vozes que falam pelo “mercado”, defendendo o sagrado direito do capital em reais se converter a qualquer hora em moeda internacional, independentemente das condições estruturais do balanço de pagamentos.

A equipe econômica ‘comprou’ do governo FHC o mito do ‘investidor estrangeiro que vai salvar o Brasil’ e transformou o presidente Lula num caixeiro viajante ingênuo que sai pelo mundo nos oferecendo como ‘um grande negócio’. No sentido da especulação financeira, de fato o país não tem paralelo no mundo. Entretanto, a política favorável à especulação deprime o mercado real e afasta o investimento produtivo. Mais extraordinário ainda é que a remuneração básica que o Banco Central garante ao especulador não se aplica à poupança, ou seja, a dinheiro a prazo. Aplica-se sobre o dinheiro à vista. É moeda remunerada, sacável a qualquer hora: aplica-se hoje em reais, ganha-se um rendimento fantástico durante a noite, e saca-se amanhã, virtualmente, em dólares. Há no mun-

do melhor negócio que este? E qual louco vai trocá-lo por investimento produtivo?

\* \* \*

Quem é contra o controle de capitais não pode ser favorável a uma política de pleno emprego. E muita gente é contra a política de pleno emprego justamente porque quer continuar com a liberdade irrestrita dos capitais. Contudo, há um outro argumento recorrente contra a política de pleno emprego: ela levaria à volta da inflação. É assim que a equipe econômica que comanda a maior taxa de desemprego de nossa história convenceu o presidente Lula de que não se pode crescer mais de 3,5 ou 4%, porque do contrário haverá inflação. Se isso fosse verdade, levaríamos cinquenta anos para reduzir a taxa de desemprego no Brasil a níveis aceitáveis. Enquanto isso, teríamos que conviver com hordas de milhões de desempregados sem qualquer perspectiva de vida digna para si e para suas famílias, condenados a uma vida de cidadãos de segunda categoria – e, entretanto, participando plenamente do processo político!

Na história, nunca houve situação social como esta, num contexto de cidadania ampliada, que se prolongasse indefinidamente, sem conseqüências políticas. O alto desemprego no Brasil contemporâneo só se compara ao da Europa Ocidental nos anos 20 e 30, neste caso também nos Estados Unidos, nos anos da Grande Depressão. O fascismo e o nazismo se erigiram a partir desse ambiente de alto desemprego, assim como, no outro extremo, a social-democracia e o *New Deal* norte-americano. É uma ilusão supor que, numa circunstância de crise social tão profunda, manteremos a estabilidade política indefinidamente, sobre condições de extrema iniquidade, com poucos acumulando imensas riquezas e milhões não conseguindo sequer a segurança da sobrevivência através do trabalho remunerado.

O *New Deal* do presidente Roosevelt nos Estados Unidos é uma inspiração válida ainda hoje para enfrentarmos no Brasil a tragédia do desemprego. Ele se traduz como política de pleno emprego. Numa situação de alto desemprego e grande ociosidade no parque produtivo, a demanda efetiva é inferior ao potencial de produção,

levando os empresários a retraírem seus investimentos. Só o investimento público em larga escala, sobretudo o investimento deficitário, pode compensar a queda na demanda e do investimento privado, reativando a economia. Isso implica, porém, sair do marco do capitalismo liberal para o capitalismo regulado; sair do Estado mínimo para o Estado intervencionista; deslocar o eixo da acumulação capitalista do sistema financeiro especulativo para o sistema produtivo. Há resistências, ditadas pelos interesses dos que se locupletam com o atual sistema. Essa resistência toma a forma de manipulação ideológica, sobretudo no que diz respeito à ameaça da volta da inflação.

Entretanto, qual é a base técnica para se acreditar que uma política de pleno emprego leva ao descontrole inflacionário? Trata-se, simplesmente, de outro embuste. A manipulação pelas classes dominantes do medo existente na sociedade da volta de uma inflação acelerada constitui um dos principais obstáculos ideológicos à adoção de uma política de pleno emprego no Brasil. Na verdade, o superávit primário e os juros estratosféricos são os dois fetiches balizadores da política antiinflacionária atual, não obstante seu propósito concorrente de gerar excedentes exportáveis e atrair capitais de curto prazo para equilibrar o balanço de pagamentos. Poucos se dão conta de que a inflação baixou sobretudo por conta da eliminação da indexação salarial, sendo que, sem indexação salarial, a inflação residual que está aí é extremamente elevada, como se constata pela queda real da renda do trabalho de mais de 40% nos últimos cinco anos.

Em termos prospectivos, na medida em que se construa uma alternativa de política econômica na base da cooperação dos setores produtivos e de um novo e abrangente pacto social, a política de pleno emprego que vier a ser implementada no Brasil deverá ser imediatamente complementada pela política de rendas, a exemplo do que sucedeu no pós-guerra nos países industrializados avançados. Esta seria, depois de superado o neoliberalismo, e sob a égide do capitalismo regulado, a receita de prosperidade que nos levaria à nossa própria idade do ouro, similar à chamada Idade do Ouro do capitalismo nos 25 anos do pós-guerra. Nesse contexto, o com-

bate à inflação seria obra de toda a sociedade e do governo, e não apenas do Banco Central, que só tem uma arma para controlá-la: a derrubada da demanda, do emprego e da renda, gerando recessão e desemprego.

Um programa antiinflacionário consistente, que não se apóie no apelo recorrente à recessão, deve ter como ponto de partida uma avaliação criteriosa das diferentes formas de inflação, a fim de que ela possa ser atacada segundo suas causas reais, e não segundo teorias abstratas. Em sua obra monumental *The Great Wave (A Grande Onda)*, que traça a evolução dos preços no mundo ocidental desde a Idade Média, o historiador norte-americano David Fischer identifica sete tipos de inflação, segundo suas causas: 1) expansão da oferta monetária; 2) aumentos da demanda agregada; 3) contração da oferta/quebras de safras; 4) inflação de custos/espiral salários-preços; 5) aumentos de preços administrados; 6) bolhas especulativas; 7) expectativas. Pode-se acrescentar, com base na experiência brasileira: 8) inflação inercial, que é uma forma especial, brasileira, de inflação de preços administrados; e 9) inflação oriunda da desvalorização do câmbio.

Examinemos cada uma dessas formas de inflação, para avaliar até que ponto uma política de pleno emprego se contraporiria à estabilidade. A inflação por expansão da oferta monetária é a inflação que resulta de déficit nominal do Governo federal financiado exclusivamente por emissão monetária. Note-se que quando o déficit é financiado por crédito do setor privado, via aumento da dívida pública, não há expansão monetária: o aumento do dispêndio público é contrabalançado pelo aumento da poupança privada. Mesmo a emissão monetária nova não é sempre e necessariamente inflacionária. A economia, quando em crescimento, requer o aumento da oferta monetária para lastrear a expansão da circulação. Assim, uma expansão monetária só se torna inflacionária quando acima das necessidades de circulação da economia, e quando não absorvida pela expansão da dívida pública (crédito privado).

Em tese, um orçamento equilibrado (nominal) seria a melhor política fiscal para evitar a inflação monetária. Contudo, como a economia, para crescer, precisa de expansão monetária na margem, é

conveniente um pequeno déficit nominal para possibilitar a expansão da moeda. No Tratado de Maastricht, o déficit nominal foi limitado a 3% do PIB.\*

No caso brasileiro atual, onde temos superávit primário mas déficit nominal, a redução do superávit primário não teria, obviamente, qualquer efeito inflacionário, na medida em que o conseqüente aumento de dispêndio público estaria integralmente financiado por tributos. Entretanto, restaria o déficit nominal (juros). Este poderia ser drasticamente reduzido junto com a taxa básica de juros. Os juros remanescentes poderiam perfeitamente ficar dentro dos limites emblemáticos de Maastricht, sendo financiados, seja por aumento da própria dívida, seja por emissão de moeda primária não inflacionária – na medida em que a economia, entrando num ritmo de retomada, precisasse de mais moeda para garantir a circulação.

A inflação por aumento da demanda agregada é a inflação de longo prazo que leva diretamente a um desequilíbrio entre oferta e procura. Pode estar ligada a causas estruturais, como o aumento da população, assim como a causas sociológicas e políticas, como a incorporação no mercado de novos contingentes populacionais e a expansão das democracias com a inclusão política de segmentos antes marginalizados. Para alguns especialistas estamos numa ‘onda’ inflacionária mundial que começou no fim da Era Vitoriana, passou por altos e baixos antes e depois das duas guerras do século XX, e ganhou força a partir dos 60, sobretudo com o aumento dos preços das *commodities* e, dentre estas, com destaque, da energia. Para esse tipo de inflação só há um remédio, isto é, aumentar estruturalmente a oferta.

A inflação por contração da oferta/quebra de safras é um choque inflacionário de curto prazo, quando há uma súbita redução da oferta provocada por problemas climáticos, nas *commodities* agríco-

---

\* Não há nenhuma razão técnica que justifique este número. Poderia ser 5%, como poderia ser 2%. O número estabelecido, 3% do PIB, pode ser uma aproximação do objetivo de um orçamento virtualmente equilibrado. Como o teto da relação dívida pública/PIB foi fixada em 60%, e como o custo médio da dívida é de 5%, o superávit primário de 3% é o que basta para pagar o serviço da dívida, sem aumento do dispêndio público.

las, ou por manipulação monopolística ou oligopolística da oferta, nas demais (OPEP em 73 e 79). Embora seja difícil e, em qualquer caso, extremamente complexo formular uma política de estabilização de preços de *commodities* internacionalizadas, agrícolas ou não, no caso específico de produtos agrícolas de primeira necessidade é possível estabelecer programas de estoques reguladores com razoável eficiência e a baixo custo, no âmbito de uma política de pleno emprego.

A inflação de custos/espiral salários-preços é a alta de preços que resulta de remarcações por conta do aumento dos custos de produção. Em geral é desencadeada por demandas salariais, mas as próprias demandas salariais se devem ao aumento do custo de vida resultante de inflação decorrente de outras causas. Os salários aumentam, os produtores repassam os custos salariais (e outros) aos preços, e a inflação justifica novas demandas de mais aumentos salariais pelos sindicatos. Numa situação de alto desemprego, essas pressões acabam contidas. Entretanto, num contexto de política de pleno emprego, a única forma de conter a espiral são pactos de salários e preços entre trabalhadores e patrões, sob coordenação do Governo.

Na prática, os sindicatos devem limitar as demandas salariais aos aumentos de produtividade, e os empresários devem limitar as altas de preços ao estritamente necessário para cobrir custos com uma margem de lucro razoável. Este é o eixo da chamada “política de rendas”. Pode parecer difícil e complexo, mas, nas duas décadas e meia do pós-guerra, chamada Idade de Ouro do capitalismo, foram principalmente os pactos de salários e preços na Europa Ocidental que garantiram o alto crescimento com relativa estabilidade. Mesmo nos Estados Unidos, seja na Segunda Guerra, seja no período da Guerra da Coreia, seja no período final da Guerra do Vietnã, o Governo adotou, com sucesso, políticas de rendas.

A inflação por aumento de preços administrados é quando os reajustes de preços estão sob controle direto de órgãos reguladores. No Brasil, são os preços dos serviços públicos concedidos, monopolistas ou oligopolistas, basicamente telecomunicações, energia elétrica, pedágio, água e transportes. A maioria deles está sujei-

ta a um regime de reajustes funcionalmente irracional, mediante contratos que os vinculam a um índice de inflação passada. Como a inflação passada é uma média ponderada da alta dos preços, essa média é repassada aos preços administrados, independentemente da estrutura de custos do concessionário. Em determinadas circunstâncias, portanto, o sistema é reacelerador da inflação, na medida em que os novos preços administrados influenciam o comportamento da inflação futura.

O regime adequado é o reajuste periódico segundo a evolução dos custos dos serviços. Note-se que esse regime preserva o equilíbrio econômico dos contratos de uma forma justa, que não onera necessariamente o usuário nem afeta a rentabilidade do concessionário. Não é uma fórmula simples como a indexação pura e simples, mas a complexidade se justifica plenamente pela maior racionalidade e adequação econômico-financeira do sistema. Sua grande vantagem é não funcionar como acelerador da inflação, possibilitando também acordos de preços e salários no âmbito de políticas de rendas. Um caso especial, no Brasil, é a inflação dos preços dos derivados de petróleo. Como a Petrobrás é uma produtora monopolista (ou virtualmente monopolista), é necessário que os preços que pratica estejam sujeitos a um marco regulatório externo a ela. Note-se que a Petrobrás, embora controlada pelo setor público, opera legalmente como uma empresa privada e, nesta condição, busca os maiores lucros. Há um conflito de interesses óbvio entre o acionista privado da Petrobrás e o consumidor de seus produtos, um querendo maiores lucros e o outro menores preços. Há um conflito no âmbito do próprio acionista majoritário, que, enquanto Ministério da Fazenda, quer maiores dividendos e, enquanto representante dos cidadãos, quer menores preços. Esse conflito tem que ser administrado por um regulador externo que concilie interesses de empresa com interesses dos consumidores, como em qualquer monopólio. A inflação de bolhas especulativas é a derivada de uma alta especulativa de preços num setor específico da economia, e que se transmite sob várias outras formas para o restante dela. Isso ocorre em geral no fim de um ciclo de crescimento e termina numa recessão ou depressão, desencadeando o fenômeno contrário da deflação.

Recentemente, foi o que aconteceu com a bolha especulativa da bolsa em 87, nos Estados Unidos, e com a bolha imobiliária no Japão, logo depois. A única prevenção para esse tipo de inflação é a prevenção da própria bolha, o que os governos raramente fazem, pois elas se confundem com um ciclo de prosperidade que ninguém quer arriscar-se a reverter. Depois que ocorre, a própria deflação cuida dela.

A inflação de expectativas é a inflação de preços preventiva. As empresas aumentam seus preços seja porque acham que as outras estão se preparando para fazer isso, seja porque acham que as outras não o farão, e portanto terão uma vantagem em fazer primeiro. Isso, contudo, depende do grau de competição no mercado, na medida em que a primeira preocupação 'racional' de qualquer empresa é não perder participação no mercado. Claro que, no âmbito de uma política de rendas negociada com a participação de empresários e trabalhadores, há maior chance de controle das expectativas do que num mercado absolutamente livre.

A inflação inercial e a inflação de câmbio são velhas conhecidas dos brasileiros. A inflação inercial, onde salários, preços e câmbio eram automaticamente reajustados por algum índice de inflação passada, foi a inflação característica brasileira de 1968 a 1994, com o breve interregno do Plano Cruzado, em 98. Com o Plano Real, desapareceu a indexação dos salários, mas a inércia inflacionária subsiste na forma de inflação dos preços administrados, sobretudo nos serviços públicos. Além disso, o instituto da moeda remunerada sobreviveu, não na forma de compensação pela inflação passada, mas na forma de juros reais no *over* sobre a moeda líquida, para os que a têm. Essa é a forma mais perversa de indexação, na medida em que os juros reais sobre a moeda representam uma transferência direta de recursos reais da economia, inclusive dos pobres, para os titulares da dívida pública, inteiramente por fora do sistema produtivo.

Já a inflação cambial tem sido um dos principais fatores inflacionários e deflacionários no Brasil contemporâneo, e que se tornou evidente no Plano Real, e com a contra-prova da maxidesvalorização de 1998. Não apenas os preços das *commodities* e produtos importa-

dos acompanham o câmbio, como os preços das *commodities* internas exportadas também variam linearmente com ele. Um câmbio estável é, pois, um dos principais elementos para a estabilidade de preços. É claro que não é suficiente, pois, numa situação de alta dos preços das *commodities* em dólar, a pressão inflacionária se fará de qualquer maneira. Com relativa estabilidade dos preços externos, contudo, a estabilidade interna sempre dependerá crucialmente da estabilidade do câmbio.

O regime de flutuação de câmbio, adotado no pico da crise cambial de 88/89, tem um forte componente de instabilidade financeira e de preços. Sistemas de câmbio flutuante só funcionam bem em economias com superávit estrutural no balanço de pagamentos – ou na economia emissora da moeda internacional. Nos países industrializados, só foi adotado a partir de 1973. Uma economia estruturalmente deficitária, como a brasileira, ao adotar o câmbio flutuante, transfere ao especulador o arbítrio sobre um preço fundamental da economia: o câmbio. A flutuação é perturbadora do planejamento do comércio exterior e da estabilidade interna dos preços. Só interessa aos especuladores. Por isso, no âmbito de uma política de promoção do pleno emprego, é necessário voltar ao regime de administração do câmbio. Não na forma exata do que se adotou no Brasil até 99, mas segundo o princípio geral do controle num patamar favorável às exportações.

É importante observar que o êxito de uma política de promoção do pleno emprego depende de nossa habilidade em demonstrar aos credores externos, bancos ou empresas, nossa capacidade de pagar juros e dividendos. Isso só se faz com superávit comercial. E superávit comercial crescente se faz com aumento de produção e de produtividade, mas também com um câmbio estável e estimulante. Naturalmente, a escolha do nível de câmbio é crucial. Se for valorizado, favorecerá o controle da inflação a curto prazo mas desestimulará as exportações no médio prazo; se for muito desvalorizado, estimulará as exportações mas poderá ter efeito inflacionário interno. No âmbito de uma política de pleno emprego num país externamente vulnerável, é preferível errar pela segunda alternativa, mesmo com efeitos redistributivos inicialmente indese-

jáveis, que pela primeira, que seria prejudicial ao desenvolvimento econômico.

No âmbito de uma política de pleno emprego, a inflação monetária e a inflação de demanda podem ser controladas, em tese, por medidas fiscais e monetárias, recorrendo-se ao equilíbrio fiscal e, em casos excepcionais, a um superávit orçamentário que leve a uma contração da moeda e do crédito. Não é, porém, o nosso caso imediato, em face do alto nível de desemprego e da queda recorrente da renda do trabalho nos últimos cinco anos, implicando uma forte contração da demanda agregada. As várias formas de inflação de custos resultam da resistência do mercado a aceitar uma mudança de preços relativos, causada por fenômenos naturais ou humanos. A alta inicial não pode ser evitada, porque resulta de um desequilíbrio entre oferta e demanda. O que pode ser evitado é sua propagação na forma de inflação inercial ou de preços administrados, ou ainda de expectativas. Mas isso requer medidas específicas, segundo um diagnóstico específico.

A política monetária atual (modelo de metas) só visa a um tipo de inflação, a inflação de demanda. Todos os aumentos de preços decorrentes de outros fatores levam a um tipo de terapia que implica derrubar a demanda através do aumento dos juros e da redução do crédito. Essa política, além de ser apenas parcialmente eficaz (temos tido uma inflação persistente de 99 para cá, altíssima se comparada à evolução da renda do trabalho), tem custos sociais intoleráveis, em termos de recessão e de desemprego. A alternativa a essa política antiinflacionária é uma política de rendas. A política de rendas consiste em identificar todos os focos da inflação, como apresentados acima, e atacar cada um deles segundo a sua natureza. Não pode ser uma política deixada aos cuidados apenas do Banco Central. É uma política de Governo, com participação ativa dos principais agentes sociais do capital e do trabalho.

Evitar ou controlar a inflação é uma prioridade política que corresponde às demandas sociais da população, haja vista a alta popularidade do Governo Sarney no início do Plano Cruzado e de Fernando Henrique nos primeiros anos do Plano Real. Isso não pode ser dissociado, porém, da institucionalidade monetária, fi-

nanceira e fiscal brasileira, que protegia e ainda protege as classes abastadas da inflação, enquanto penaliza sobretudo os pobres, maioria da população. Hoje, esta maioria está sendo penalizada sobretudo pelo desemprego e pela queda da renda real do trabalho, resultantes de uma forma equívoca de combater a inflação, que por sua vez continua a afetá-la, embora de uma forma menos perceptível, dada a queda do nível absoluto da alta dos preços. Uma política de rendas responsável implicará remover todos os mecanismos de indexação automática de preços, inclusive a valorização em termos reais da moeda remunerada, estimulando o investimento produtivo. É a forma de conciliar prosperidade, pleno emprego e estabilidade de preços, num país sem crise social profunda, e reconciliado consigo mesmo sob o marco da democracia.