

## Aspectos Políticos do Pleno Emprego.

Por: Michael Kalecki

Tradução: Lucas Lima Ribeiro

I

Uma sólida maioria de economistas é agora de opinião que, mesmo em um sistema capitalista, o pleno emprego pode ser garantido pelo governo em um programa de gastos, desde que exista uma instalação adequada para empregar toda a força de trabalho existente e fornecer suprimentos adequados de matérias-primas estrangeiras necessárias, que podem ser obtidas em troca de exportações.

Se o governo realizar investimentos públicos (por exemplo, criar escolas, hospitais e rodovias) ou subsidiar o consumo em massa (por subsídios às famílias, redução de impostos indiretos ou subsídios para manter preços dos gêneros de primeira necessidade), se, além disso, essas despesas forem financiadas por empréstimos e não por impostos (que poderiam afetar investimento e consumo privados adversos), a demanda efetiva para bens e serviços, pode ser aumentada até um ponto em que o pleno emprego é alcançado. Essas despesas governamentais aumentam o emprego, note-se, não apenas direta, mas indiretamente também, já que os rendimentos mais altos causados por isso, resultam em um aumento secundário na demanda por bens de consumo e investimento.

2. - Pode-se perguntar onde o público conseguirá o dinheiro para emprestar ao governo se eles não reduzirem seus investimentos e consumo. Para entender esse processo, é melhor, eu acho, imaginar por um momento que o governo paga seus fornecedores por valores mobiliários governamentais (títulos da dívida pública). Os fornecedores, em geral, não reterão esses valores mobiliários mas colocá-los-ão em circulação ao comprar outros bens e serviços, e assim por diante, até que finalmente esses títulos cheguem a pessoas ou empresas que os retêm como ativos geradores de juros. Em qualquer período de tempo o aumento total de títulos do governo na posse (transitória ou final) de pessoas e empresas será igual aos bens e serviços vendidos ao governo. Assim, o que a economia empresta para o governo são bens e serviços cuja produção é "financiada" por títulos do governo. Na realidade, o governo paga pelos serviços, não em valores mobiliários, mas em dinheiro, mas simultaneamente emite valores mobiliários e então drena o dinheiro<sup>1</sup>

322

---

<sup>1</sup> 1 Este artigo corresponde aproximadamente a uma palestra proferida na *Marshall Society* em Cambridge na primavera de 1942.

e isso é equivalente ao processo imaginário descrito acima.

O que acontece, no entanto, se o público não estiver disposto a absorver todo o aumento de títulos públicos? Finalmente, os oferecerá a bancos para receber dinheiro (notas ou depósitos) em troca. Se os bancos aceitarem essas ofertas, a taxa de juros (taxa de interesse) será mantida. Se não, os preços dos títulos cairão, o que significa um aumento na taxa de juros e isso incentivará o público a deter mais títulos em relação aos depósitos. Daqui resulta que a taxa de juros depende da política bancária, em particular a do Banco Central. Se esta política visa a manter a taxa de juros em um determinado nível que pode ser facilmente alcançado, entretanto aumenta a quantidade de empréstimos governamentais. Essa foi e é a posição na guerra atual. Apesar de déficits orçamentários astronômicos, a taxa de juros não mostrou aumento desde o início de 1940.

3. - Pode-se objetar que as despesas do governo financiadas pela tomada de empréstimos causará inflação. A isto se pode responder que a demanda efetiva criada pelo governo age como qualquer outro aumento da demanda. Se o trabalho, planta industriais e matérias-primas estrangeiras são em ampla oferta, o aumento da demanda é atendido por um aumento de produção. Mas se o ponto de pleno emprego de recursos é alcançado e a demanda efetiva continua a aumentar, os preços aumentam de modo a equilibrar a demanda e a oferta de bens e serviços. (No estado de superemprego de recursos, como testemunhamos atualmente na economia de guerra, um aumento inflacionário nos preços foi evitado apenas na medida em que medidas efetivas para controle da demanda por bens de consumo foi reduzida pelo racionamento e tributação direta.) Daqui resulta que, se a intervenção do governo visa a atingir o pleno emprego, mas deixa de aumentar a demanda efetiva acima da marca de pleno emprego, não há necessidade de se ter medo da inflação.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 1 Outro problema de natureza técnica mais grave é o da dívida nacional. Se o pleno emprego for mantido pelos gastos do governo financiados por empréstimos, a Dívida Nacional continuará a aumentar. Contudo, isso não precisa envolver distúrbios artísticos na produção e no emprego, se o interesse na dívida é financiada por um imposto anual sobre o capital. A renda atual após o pagamento do imposto de capital de alguns capitalistas serão mais baixos e mais altos do que se a Dívida Nacional não aumentasse, mas sua a renda agregada permanecerá inalterada e seu consumo agregado provavelmente não mudará significativamente. Além disso, o incentivo ao investimento em capital fixo não é afetado pelo imposto sobre o capital, porque é pago em qualquer tipo de riqueza. Se um valor é mantido em dinheiro ou em títulos do governo ou investido ao construir uma fábrica, o mesmo imposto sobre o capital é pago e, portanto, a vantagem comparativa permanece inalterada. E se o investimento é financiado por empréstimos, claramente não é afetado por um imposto sobre o capital, porque não significa um aumento da riqueza do empresário investidor. Assim, nem o consumo nem o investimento dos capitalistas é afetado pelo aumento da Dívida Nacional se os juros sobre ela forem financiados por um imposto anual sobre o capital.

## O TRIMESTRE POLÍTICO

### II

1. - O exposto acima é uma declaração muito grosseira e incompleta da doutrina econômica do pleno emprego. Mas acho que é suficiente familiarizar o leitor com a essência da doutrina, e assim permitir-lhe seguir a discussão subsequente dos problemas políticos envolvidos na obtenção do pleno emprego.

Deve-se primeiro afirmar que, embora a maioria dos economistas esteja agora concordando que o pleno emprego pode ser alcançado por gastos governamentais, esse não foi o mesmo caso no passado recente. Entre os opositores dessa doutrina havia (e ainda existem) proeminentes chamados "especialistas econômicos" intimamente ligados aos bancos e à indústria. Isso sugere que existe uma política empacotadora na oposição à doutrina do pleno emprego, mesmo embora os argumentos promovidos sejam econômicos. Isso não quer dizer que as pessoas que os promovam não acreditem em sua economia, por mais pobres que sejam. Mas a ignorância obstinada é geralmente uma manifestação de motivos políticos subjacentes.

Há, no entanto, indicações ainda mais diretas de que uma primeira questão política de classe está em jogo aqui. Na grande depressão dos anos 30, as grandes empresas se opunham consistentemente a experiências para aumento do emprego por gastos do governo em todos os países, exceto a Alemanha nazista. Isso deveria ser visto claramente nos EUA. (oposição ao New Deal), na França (experimento Blum) e também na Alemanha antes de Hitler. A atitude não é fácil de explicar. A produção e o emprego claramente mais altos beneficiam não apenas os trabalhadores, mas também empresários, porque seus lucros aumentam. E a política do pleno emprego descrito acima não invade os lucros porque não envolve tributação adicional. Os empresários em crise anseiam por um boom; por que eles não aceitam com satisfação o boom "sintético" que o governo é capaz de oferecê-los? É essa pergunta difícil e fascinante com a qual pretendemos lidar neste artigo.

As razões da oposição dos "líderes industriais" ao pleno emprego alcançado pelos gastos do governo pode se subdividir em três categorias: (i) a aversão à interferência do governo no problema do emprego como tal; (ii) o desagrado da direção dos gastos do governo (investimento público e consumo subsidiado); (iii) antipatia pelas mudanças sociais e políticas resultantes da manutenção do pleno emprego. Nós devemos examinar cada uma dessas três categorias de objeções à Política de expansão do governo em detalhes.

2. - Trataremos primeiro da relutância dos "capitães de indústria" a aceitar a intervenção do governo em matéria de emprego. Toda ampliação da atividade do Estado é encarada por "negócios" com suspeita, mas a criação de emprego por gastos do governo têm um aspecto especial que torna a oposição particularmente intensa. Sob um sistema *laissez-faire*, o nível de emprego depende, em grande medida, dos chamados estado de confiança. Se isso se deteriorar, o investimento privado declina, o que resulta numa queda de produção e emprego (ambos diretamente e através do efeito secundário da queda na renda, em consequência do consumo e investimento). Isso dá aos capitalistas um poderoso controle indireto sobre a política do governo: tudo o que pode abalar o estado de confiança deve ser cuidadosamente evitado porque causaria uma crise econômica. Mas uma vez que o governo aprende o truque de aumentar o emprego por suas próprias compras, este poderoso dispositivo de controle perde sua eficácia. Portanto, os déficits orçamentários necessários para realizar a intervenção do governo devem ser considerados perigosos. A função social da doutrina das "finanças sólidas" é tornar o nível de emprego dependente do "estado de confiança".

3. - A antipatia dos líderes empresariais, de um governo com uma política de gastos crescentes cresce ainda mais quando eles consideram os objetos em que o dinheiro seria gasto: investimento público e subsidiar o consumo em massa.

Os princípios econômicos da intervenção do governo exigem que o investimento público deve limitar-se a objetos que não entrem em competição com o equipamento de empresas privadas (por exemplo, hospitais, escolas, rodovias, etc.). Caso contrário, a rentabilidade de investimentos privados pode ser prejudicada e o efeito positivo do investimento público sobre o emprego, pode ser compensada pelo efeito negativo do declínio no investimento privado. Essa concepção se adequa aos homens de negócios muito bem. Mas o escopo do investimento público desse tipo é bastante estreito e existe o perigo de que o governo, ao seguir essa política, pode eventualmente ser tentado a nacionalizar transportes ou serviços públicos, de modo a obter uma nova esfera na qual realizar investimentos.<sup>3</sup>

Pode-se, portanto, esperar que os líderes empresariais e seus especialistas sejam mais a favor de subsidiar o consumo em massa (por meio

---

<sup>3</sup> Deve-se notar aqui que o investimento em uma indústria nacionalizada pode contribuir para a solução do problema do desemprego somente se for adotado com princípios diferentes das empresas privadas. O governo deve estar satisfeito com uma taxa de retorno líquida mais baixa do que a empresa privada, ou ele deve deliberadamente cronometrar seu investimento, a fim de mitigar quedas.

de subsídios familiares, subsídios para reduzir os preços de gêneros indispensáveis, etc.) do que o investimento público; subsidiando consumo o governo não estaria embarcando em nenhum tipo de "exercício de empresa". Na prática, no entanto, este não é o caso. E por isso, subsidiar o consumo de massa se opõe muito mais violentamente a esses "especialistas" do que o investimento público. Assim, um princípio "moral" da maior importância está em jogo. Os fundamentos do capitalismo ético exigem que "você deve ganhar o seu pão com suor" - a menos que ocorra que você tenha meios privados.

4. - Consideramos as razões políticas da oposição contra a política de criação de emprego por gastos governamentais, mas mesmo que essa oposição fosse superada - como pode bem estar sob a pressão das massas - a manutenção de emprego causaria mudanças sociais e políticas que poderiam dar um novo impulso à oposição dos líderes empresariais. De fato, sob um regime de emprego pleno permanente "o saco" deixaria de desempenhar seu papel de medida disciplinar. A posição social do chefe seria prejudicada e a autoconfiança e a consciência de classe da classe trabalhadora aumentaria. Greves por aumento salarial e melhorias nas condições de trabalho criariam tensão política. É verdade que os lucros seriam maiores sob regime de pleno emprego do que são, em média com o *laiser-faire*; e até mesmo o aumento dos salários resultantes do maior poder de barganha dos trabalhadores é menos provável de reduzir lucros do que aumentar os preços e, portanto, afeta adversamente apenas a interesses rentistas. Mas "disciplina nas fábricas" e "estabilidade política" são mais apreciados pelos líderes empresariais do que lucros. Seu instinto de classe lhes diz que o emprego pleno duradouro é doentio do ponto de vista deles e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista "normal".

### III

1. - Uma das funções importantes do fascismo, como tipificada pelo sistema nazista, foi remover as objeções capitalistas ao pleno emprego.

A aversão à política de gastos do governo como tal é superada sob o fascismo pelo fato de a maquinaria do Estado estar sob o controle direto de uma parceria de grandes empresas com iniciantes fascistas. A necessidade do mito de "finanças sólidas", que serviu para impedir o governo de compensar uma crise de confiança com gastos, é removida. Em uma democracia

ninguém sabe como será o próximo governo. Debaixo do Fascismo, não existe próximo governo.

O desagrado dos gastos do governo, seja em investimento ou consumo, é superado pela concentração das despesas governamentais em armamentos. Finalmente, "a disciplina nas fábricas" e a "estabilidade política" sob o pleno emprego são mantidas pela "nova ordem", que varia desde a supressão dos sindicatos até os campos de concentração. A Pressão política substitui a pressão econômica do desemprego.

2. - O fato, dos armamentos serem a espinha dorsal da política fascista do pleno emprego, exerce uma profunda influência sobre seu caráter econômico. Os armamentos de grande escala são inseparáveis da expansão das forças armadas e a preparação de planos para uma guerra de conquista. Eles também induzem rearmamento competitivo de outros países. Isso faz com que o objetivo principal dos gastos mude gradualmente do pleno emprego à obtenção do efeito máximo do rearmamento. Como um resultado, o emprego torna-se "excessivo"; e não só o desemprego foi abolido, mas uma escassez aguda de trabalho prevaleceu. Os gargalos surgem em todas as esferas e estes devem ser tratados pela criação de vários controles. Essa economia tem muitos recursos de uma "economia planejada" e, às vezes, é comparada ignorantemente, com o socialismo. No entanto, esse tipo de "planejamento" deve aparecer sempre que uma economia se coloca em um certo nível elevado de produção em uma esfera específica, quando se torna "uma economia de metas" da qual a "economia de armamento" é um caso especial. Uma "economia do armamento" envolve, em particular, a redução de consumo em comparação com o que poderia estar sob o pleno emprego.

O sistema fascista parte da superação do desemprego, se desenvolve em uma "economia de armamento" de escassez e termina inevitavelmente na guerra.

#### IV

1. - Qual será o resultado prático da oposição ao "pleno emprego por gastos do governo" em uma democracia capitalista? Nós tentaremos responder a esta pergunta com base na análise das razões para essa oposição, apresentadas na seção II. Argumentamos que podemos esperar a oposição dos "líderes da indústria" em três planos: (i) a oposição de princípio aos gastos do governo, com base em um déficit orçamentário; (ii) a oposição contra esses gastos serem

direcionados tanto ao investimento público - o que pode antecipar a interferência do estado nas novas esferas da atividade econômica - ou para subsidiar o consumo em massa; (iii) a oposição contra a manutenção do emprego pleno e não apenas a prevenção de quedas profundas e prolongadas.

Agora, é preciso reconhecer que o estágio em que os "líderes de negócio" poderiam se opor a qualquer tipo de intervenções governamentais para aliviar uma queda (crise), são na verdade uma questão do passado. Três fatores contribuíram para isso: (a) emprego muito pleno durante a guerra atual; (b) o desenvolvimento da doutrina econômica do pleno emprego; c) Em parte como resultado destes dois fatores, o slogan "Desemprego nunca mais" está agora profundamente enraizada na consciência das massas. Esta posição é refletida nos recentes pronunciamentos dos "capitães da indústria" e seus especialistas. Estão de acordo quanto "A necessidade de que, algo deve ser feito na crise"; mas a luta continua, em primeiro lugar, sobre "o que deveria ser feito na crise" (ou seja, qual deve ser a direção da intervenção governamental) e, em segundo lugar, que "isso deve ser feito apenas na queda (crise)" (ou seja, apenas para aliviar as quedas em vez de garantir pleno emprego permanentemente).

2. - Nas discussões atuais sobre esses problemas, surge uma e outra vez a concepção de agir contra a queda, por meio do estímulo ao investimento privado. Isso pode ser feito baixando as taxas de juros, pela redução do imposto de renda ou pelo subsídio direto ao investimento privado, nesta ou em outra forma. Que tal esquema deve ser atraente para os "negócios" não é surpreendente. O empreendedor continua sendo o meio por meio do qual a intervenção é conduzida. Se ele não sente confiança na situação política, ele não será estimulado ao investimento. E a intervenção não envolver o governo "brincando com" o investimento (público) ou "desperdiçar dinheiro" em subsidiar o consumo.

Pode ser demonstrado, no entanto, que a estimulação ao investimento privado não fornece um método adequado para prevenir o desemprego em massa. Existem duas alternativas a serem consideradas Aqui. (a) A taxa de juros ou imposto de renda (ou ambos) são reduzidos acentuadamente na crise e aumentam o boom. Nesse caso, tanto o período e a amplitude do ciclo de negócios serão reduzidos, mas empregos, não apenas na crise, mas também no boom podem estar longe do pleno emprego, ou seja, o desemprego médio pode ser considerável, embora sua flutuação, seja menos acentuada. (b) A taxa de juros ou imposto de renda é

reduzido em uma crise, mas não aumentado no boom subsequente. Nesse caso o boom dura mais, mas deve terminar em uma nova crise: uma redução da taxa de juros ou imposto de renda, obviamente, não elimina as forças que causam flutuações cíclicas em uma economia capitalista. Na nova queda (crise), será necessário reduzir a taxa de juros ou imposto de renda novamente, e assim por diante. Assim, em um tempo não muito remoto a taxa de juros teria que ser negativa e o imposto de renda teria que ser substituído por um subsídio de renda. O mesmo surgiria se foram tentadas a manter o pleno emprego, estimulando investimento: a taxa de juros e imposto de renda teria que ser reduzido continuamente.<sup>4</sup>

Para além desta fraqueza fundamental de combater o desemprego, estimulando o investimento privado, existe uma dificuldade prática. A reação dos empresários às medidas descritas é incerta. Se o down-swing (movimento para baixo) for acentuado, eles podem tomar uma visão muito pessimista do futuro e a redução da taxa de juros ou imposto de renda podem, depois de um longo período de tempo, ter pouco ou nenhum efeito sobre o investimento e, portanto, sobre o nível de produção e emprego.

3. - Mesmo aqueles que defendem o estímulo ao investimento privado para atacar a recessão, frequentemente não confiam exclusivamente nisso, mas preveem que deve ser associado ao investimento público. Parece atualmente como se "líderes empresariais" e seus especialistas (pelo menos parte deles) tenderiam a aceitar como um investimento público *pis aller* financiado com empréstimos, como um meio de aliviar as quedas (crises). Eles parecem, no entanto, ainda se oporem consistentemente à criação de emprego por meio do subsídio ao consumo e manutenção do pleno emprego.

Este estado de coisas talvez seja sintomático do regime econômico futuro das democracias capitalistas. Na queda (crise), seja sob a pressão das massas, ou mesmo sem ela; o investimento público financiado por empréstimos será realizado para evitar o desemprego. Contudo se forem feitas tentativas para aplicar esse método em para manter o elevado nível de emprego alcançado no crescimento subsequente, é provável que haja uma forte oposição de "líderes empresariais". Como já foi discutido, o pleno emprego permanente não é do agrado deles. Os trabalhadores "sairiam do controle" e os "capitães da indústria" estariam ansiosos para "ensinar-lhes uma lição". Além disso, o aumento de preço no *up-swing* (movimento para cima) é desvantajoso para pequenos e grandes investidores que sobrevivem de suas rendas e os faz "crescer cansados".

---

<sup>4</sup> Uma demonstração rigorosa disso é dada em meu artigo para ser publicado no Oxford Documentos Econômicos.

Nesta situação, um bloco poderoso provavelmente será formado entre grandes empresas e os interesses de investidores, e provavelmente encontrariam mais de um economista para declarar que a situação estava manifestamente não saudável. A pressão de todas essas forças, e em particular das grandes empresas - como regra, influentes nos departamentos governamentais - provavelmente induziria o governo a retornar à política ortodoxa de reduzir o déficit orçamentário. Uma crise seria seguida de uma queda na política de gastos do governo, que retornaria por si própria.

Esse padrão de "ciclo político de negócios" não é inteiramente conjectural; algo assim aconteceu nos EUA em 1937-1938. A quebra do boom na segunda metade de 1937 foi, na verdade, devido à redução drástica do déficit orçamentário. Por outro lado, na crise aguda que se seguiu, ao governo prontamente reverteu a situação com uma política de gastos.

O regime do "ciclo político dos negócios" seria uma restauração artificial da posição em que existia o capitalismo do século XIX. O pleno emprego seria alcançado apenas no topo do boom, mas as quedas seriam relativamente leves e de breve vida.

## V

1. - Se um progressista estaria satisfeito com um regime do "ciclo político de negócios", conforme descrito na seção anterior? Eu acho que ele deveria se opor por duas razões: (i) que não garante emprego pleno duradouro; (ii) que a intervenção do governo esteja vinculada ao investimento público e não abrace subsídios de consumo. O que as massas agora pedem não é a mitigação de crises, mas sua total abolição. Nem ter como resultado que a completa utilização de recursos seja aplicada a investimentos públicos indesejados, apenas para fornecer trabalho. O programa de gastos do governo deve ser dedicado ao investimento público apenas naquilo em que esse investimento é realmente necessário. O resto de Gastos governamentais necessários para manter o pleno emprego deve ser usado para subsidiar o consumo (através de subsídios, pensões de velhice, redução dos impostos indiretos, subsidiar preços de produtos essenciais). Os opositores de tais gastos do governo dizem que o governo não terá então nada para mostrar em troca do dinheiro deles. A resposta é que a contrapartida desse gasto será o padrão de vida mais alto das massas. O que não é o objetivo de toda atividade econômica?

2. "O capitalismo de pleno emprego" terá, é claro, de desenvolver novas instituições sociais e políticas que refletirão o aumento do poder da classe trabalhadora. Se o capitalismo pode se ajustar para o pleno emprego, uma reforma fundamental terá sido incorporada nele. Caso contrário, ele se mostrará um sistema obsoleto que deve ser descartado...

Mas talvez a luta pelo pleno emprego possa levar ao fascismo? Talvez o capitalismo se ajuste ao pleno emprego nesse caminho? Isso parece extremamente improvável. O fascismo surgiu na Alemanha, num contexto de tremendo desemprego e manteve-se no poder ao assegurar o pleno emprego enquanto a democracia capitalista falhou em fazê-lo. A luta das forças progressistas pelo pleno emprego é ao mesmo tempo uma maneira de impedir a recorrência do fascismo.