

POLÍTICA DE RENDAS: GANHOS E PERDAS DA INTERVENÇÃO NO SISTEMA DE PREÇOS

Fernando J. Cardim de Carvalho

Professor Titular de Economia do Instituto de
Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro

RESUMO

Políticas de renda foram freqüentemente propostas como forma de conciliar pleno emprego com estabilidade de preços. O debate em torno das possibilidades de implementação de políticas de renda não se restringiu ao meio acadêmico. Na verdade, o pós-guerra conheceu diversas experiências de políticas de renda, com diversos graus de ambição e sucesso. A reação ao intervencionismo, que tomou força ao final dos anos 70, trouxe consigo a convicção apriorística de que tais políticas seriam ineficientes e, em última análise, insustentáveis. Este trabalho busca recuperar o debate em torno da política de rendas, identificando os casos em que, teoricamente, ela poderia ser utilizada e as experiências efetivas de sua adoção.

PALAVRAS-CHAVE

política de rendas, emprego, sistema de preços, programas de estabilização

ABSTRACT

Income policies, in the past, were often mentioned as a way to reconcile full employment with price stability. This was not a purely academic debate. Many countries applied incomes policies, either permanently or intermitently, after the Second World War. Criticism of interventionist ideas and policies, that gathered momentum by the end of the 70's engendered a prior belief that incomes policies were inherently inefficient and ultimately unsustainable. This paper seeks to recuperate the debate on incomes policies, both by analysing the theoretical case in their favor and by evaluating some of the cases in which they were actually implemented.

KEY WORDS

income policies, employment, system of price, stabilization programs

INTRODUÇÃO

Em tempos modernos, políticas de renda foram com freqüência propostas como forma de conciliar pleno emprego com estabilidade de preços.¹ Em pleno emprego, não apenas os trabalhadores poderiam colocar quaisquer demandas de aumentos salariais, como também as empresas, diante de mercados em expansão, seriam estimuladas a conceder os aumentos e repassá-los para os preços. Os mercados perderiam sua função disciplinadora e novos instrumentos teriam então de ser empregados para exercê-la. A intervenção nos mercados não era desconhecida das economias capitalistas, especialmente a de caráter eventual, durante guerras, por exemplo.² A administração de demanda agregada, de corte keynesiano, tornava o pleno emprego, porém, uma possibilidade permanente, exigindo a adoção de novos instrumentos disciplinadores dos mercados de trabalho e de bens. Alguns destes instrumentos, como os controles de preços, também já tinham uma certa história em alguns países que com eles tentavam coibir os possíveis excessos que monopólios ou oligopólios poderiam cometer se sua ação não encontrasse nenhum impedimento.

O pós-guerra conheceu diversas experiências de políticas de rendas, com diversos graus de ambição e de sucesso. Na década dos 70, contudo, há um declínio do interesse nestas políticas, concomitante à intensificação da força política de idéias antiintervencionistas de várias origens. Ainda durante os anos 80, porém, disseminou-se a convicção, especialmente entre economistas dos países assolados por processos de alta inflação, de que programas de estabilização bem-sucedidos deveriam se compor de elementos ditos ortodoxos, quais sejam, políticas fiscais e monetárias contracionistas, e heterodoxos, envolvendo alguma forma de política de rendas. Em alguns casos, a combinação obteve sucesso, trazendo o ritmo de alta de preços senão para zero, pelo menos para taxas anuais próximas de um dígito. Em outros casos, apesar de várias tentativas, a alta inflação mostrou-se extraordinariamente persistente, retornando sempre após cada vez mais fugazes períodos de alívio. Nestes casos, um número crescente de economistas parece ter se desapontado com a utilização de instrumentos de intervenção no sistema de preços, seja por uma crescente desconfiança do **populismo** dos políticos que se impediriam a aplicação dos remédios mais amargos, seja por uma crescente adesão aos dogmas do *laissez-faire* que tem caracterizado a ressurgência política do

-
1. "Na verdade, havia uma velha crença entre economistas keynesianos de que a estabilidade de preços não poderia ser mantida com pleno emprego sem alguma forma de controles de salários e preços ou políticas de rendas." (TOBIN, 1985, p. 117/8). Veja-se, também, LEKACHMAN (1973).
 2. Veja-se, por exemplo, as sugestões de Keynes em *How to Pay for the War* (CW, vol. 19). Um relato de uma experiência de controle de preços durante a segunda guerra é dada por seu responsável nos Estados Unidos em GALBRAITH (1986).

fundamentalismo liberal em diversas partes do mundo.³ Neste novo quadro ideológico, a proposição de políticas de rendas tornou-se um anátema, evidência da pouca fé na capacidade auto-reguladora dos mercados e até mesmo, nos piores casos, razão para a suspeita de que, por trás das propostas de política, se esconderiam motivos inconfessáveis, de defesa de interesses corporativos etc.

Política de rendas é, na verdade, um conceito *omnibus*, englobando várias formas de intervenção deliberada no sistema de preços, visando corrigir ou orientar a determinação dos preços, em sua totalidade ou em subconjuntos determinados, inclusive (ou especialmente) dos fatores de produção, ou administrar suas variações. Embora a discussão se limite, na maior parte dos casos, ao exame de sua eficácia como instrumento antiinflacionário, é concebível, bastante freqüente, aliás, o uso de políticas de rendas para a correção ou atenuação de distorções reais da economia, como no caso da intervenção na formação de preços de monopólios e oligopólios. Enquanto no primeiro caso é dada ênfase à manipulação dos preços monetários, visando uma maior flexibilidade nominal do conjunto de preços, no segundo é a própria estrutura de preços relativos que pode ser objeto de intervenção.⁴ Assim, controles de preços, políticas salariais, controles de juros, controles de taxa de câmbio, congelamentos de preços, salários e outras rendas são todas formas de política de rendas. Políticas de rendas foram, e são, aplicadas em diversas circunstâncias, com diferentes graus de sucesso, podendo e devendo ser examinadas de forma muito menos ideológica e emocional do que alguns parecem supor. Em princípio, ela é um instrumento útil nas circunstâncias em que os mercados sejam incapazes, na sua operação espontânea, de promover uma adaptação do conjunto de preços nominais a um choque monetário ou de determinar vetores de preços relativos que possam exercer adequadamente a função de orientação da alocação de recursos entre seus empregos alternativos, operando, então, a política mediante a imposição de regras disciplinadoras da formação e variação dos preços monetários. Por outro lado, se aceita a conveniência da intervenção, muitas escolhas ainda têm de ser feitas no desenho da política de rendas que se julgue apropriada. A história recente

-
3. Elemento importante deste fundamentalismo é a redescoberta da velha Visão do Tesouro, atacada por Keynes nos anos 30, por meio do conceito de taxa natural de desemprego e da reabilitação do efeito *crowding out*. Para uma crítica destes argumentos, veja-se CARVALHO (1994).
 4. Neste sentido, pode-se diferenciar o uso de políticas de rendas preconizado por alguns autores, como Tobin ou Weintraub, que buscam promover maior fluidez dos preços monetários para que o sistema como um todo se adapte com mais facilidade a choques monetários do uso, por exemplo, de políticas salariais voltadas para a compressão da parcela salarial, mudando, assim, preços relativos, como no caso brasileiro nos primeiros anos do regime militar (Veja-se, a respeito, SIMONSEN, 1983, especialmente páginas 118 e ss). Nem sempre esta distinção é feita com facilidade. Aparentemente, o fato de que políticas de renda com o segundo objetivo eram apresentadas travestidas do primeiro explica grande parte da oposição sindical a políticas de rendas na Inglaterra (Veja-se TARLING & WILKINSON, 1977).

das economias capitalistas nos dá a possibilidade de construir um rico catálogo de possibilidades.

Na maior parte dos casos, propostas de políticas de rendas tratam de valores nominais.⁵ A suposição de que os mercados são capazes de determinar, pelo menos no longo prazo, valores de equilíbrio para os preços relativos é quase uma segunda natureza para a maioria dos economistas. Esta suposição, porém, nunca pode ser adequadamente provada, mesmo nas mais especiosas especificações de modelos de economia de mercado. Por outro lado, é praticamente impossível desenhar-se formas de intervenção que restrinjam seus efeitos a valores nominais, sem qualquer transbordamento para preços relativos. Não é por outra razão que os críticos da política de rendas se opõem a qualquer forma de intervenção.

Neste trabalho, queremos examinar limites e custos de aplicação de política de rendas, a partir de experiências relevantes conhecidas no pós-guerra. Na seção seguinte, examinamos argumentos e contra-argumentos teóricos que definem o debate em torno da necessidade daquela política. A seção 2 identifica modalidades de política de rendas a partir da experiência de países capitalistas desenvolvidos no após-guerra e de propostas de novos instrumentos.

1. O ESPAÇO DA POLÍTICA DE RENDAS

A oposição mais encarniçada a políticas de intervenção no sistema de preços se apóia na idéia de que o mercado é sempre um instrumento superior de determinação de preços que qualquer mecanismo de decisão centralizada que se possa construir. O argumento é de que as exigências em termos de informação para uma intervenção eficiente seriam impossíveis de se satisfazer, sendo o mercado uma forma de descentralização de decisões que permitiria reduzir radicalmente a informação necessária a cada tomador de decisões específico.⁶ Na verdade, embora o argumento seja forte enquanto crítica, é muito menos efetivo enquanto demonstração de que, em todos os casos, a não-intervenção é uma opção superior.

De qualquer modo, é o risco de perturbação dos preços relativos que fundamenta a oposição também às políticas de renda voltadas para a pura

5. Ainda que nem sempre. Indexação de rendas contratuais são, pelo menos em tese, tentativas de aplicar políticas de rendas a magnitudes reais.

6. Esta linha de abodagem, desenvolvida por Hayek certamente se constitui, ainda hoje, no mais poderoso argumento antiintervencionista surgido desde o debate sobre a viabilidade de economias socialistas. Veja-se HAYEK (1949).

facilitação de ajustes nominais de preços, já que é dificilmente concebível qualquer política de intervenção que não tenha algum efeito sobre preços relativos.⁷ Por outro lado, mesmo no paradigma dominante na teoria econômica são reconhecidas situações em que os mercados não são capazes de cumprir suas funções adequadamente.⁸ No que se segue, são examinados, nas primeiras duas subseções, argumentos que identificam a incapacidade dos mercados em cumprir papéis, a eles atribuídos pelos que se opõem a intervenções, de determinação de preços relativos adequados à operação eficiente da economia. Nas duas subseções seguintes são examinados argumentos em favor da política de rendas como instrumento antiinflacionário.

i. Mão Invisível e Falhas de Mercado

Teoricamente, a intervenção no sistema de preços pode ser eficaz sempre que não se possam determinar conjuntos de preços capazes de sinalizar adequadamente a escassez relativa dos diversos bens e serviços ou que, mesmo sendo esses preços teoricamente determináveis, os mercados sejam incapazes de descobri-los e impô-los.

O discurso convencional atual dos economistas sobre preços é dominado pelo paradigma neowalrasiano. Este discurso privilegia situações cuja generalidade não pode ser estabelecida nem mesmo nos marcos dos modelos que o sustentam. A abordagem predominante em economia, que molda as expectativas de seus praticantes, leva-os a ver o sistema de preços como o veículo da informação sobre a escassez relativa dos bens, que seria necessária e suficiente para que cada agente econômico tome suas decisões. Preços livremente flexíveis informariam, assim, as oportunidades de intercâmbio existentes quando as avaliações que cada agente faz do valor de um dado bem ou serviço divergem, subindo quando houvesse maior quantidade de um dado bem sendo demandada do que o disponível e caindo na situação oposta. Desta oscilação espera-se que resulte uma avaliação comum, que seria o preço de equilíbrio daquele bem. Fora do equilíbrio, seriam gerados comportamentos inconsistentes, que ocasionariam novas oscilações até que o nível de equilíbrio fosse encontrado. Nestas condições, um excesso de oferta de trabalho, por

-
7. O comportamento de preços monetários, em si, são supostos não ter qualquer importância no paradigma central da teoria econômica. Nas palavras de Hahn (em uma obra sobre inflação!): *Let us begin with an axiom that I think most economists would accept (...): the objectives of agents that determine their actions and plans do not depend on any nominal magnitudes. Agents care only about "real" things, such as goods (properly dated and distinguished by states of nature, leisure and effort. We know this as the axiom of the absence of money illusion, which it seems impossible to abandon in any sensible analysis.*" (HAHN, 1983, p. 34)
 8. O que, é importante reconhecer, não é, em si, argumento favorável à intervenção se for possível mostrar que esta fosse uma alternativa ainda mais danosa.

exemplo, aos preços (salários) correntes seria uma indicação de que a avaliação feita pelos trabalhadores da escassez da mercadoria que possuem, sua força de trabalho, não coincide com as dos demandantes. Os preços, se livremente flexíveis, deveriam se mover de modo a informar aos trabalhadores o real grau de escassez de sua mercadoria, eliminando-se, assim, o excesso de oferta. Na mesma direção, excessos de oferta de capitais (poupança) deveriam sinalizar que a taxa de juros (medida do retorno futuro desta poupança) é excessiva em relação à escassez efetiva de capital. Se os juros são flexíveis, a taxa cairá até que, novamente, sua escassez efetiva seja corretamente informada. É claro que, em tal esquema, se efetivamente operando com esta capacidade, intervenções de qualquer natureza, particularmente no sistema de preços, são ineficazes e desnecessárias, senão perigosas, pelos desequilíbrios adicionais que podem induzir.

A poderosa imagem da **mão invisível** resume este processo em que preços de mercado oscilam em torno de seus níveis **naturais**. Algumas décadas de trabalho em modelos de equilíbrio geral, porém, ainda não foram suficientes para demonstrar a **existência** de vetores de preços de equilíbrio senão nas condições mais restritivas. Em situação ainda muito mais precária estão as pesquisas teóricas tentando demonstrar a capacidade do mercado em **descobrir e alcançar** preços de equilíbrio, mesmo nas restritas situações em que sua existência pode ser suposta.

Não vamos entrar nos argumentos, já muito conhecidos, a respeito da dificuldade de introdução de idéias como tempo, incerteza e processo de mudança neste esquema teórico.¹⁰ Para muitos, tais dificuldades justificam a busca de programas alternativos de pesquisa, impossíveis, como parece, de serem tratadas em modelos de equilíbrio geral. Já as insuficiências do sistema de preços em sinalizar adequadamente os caminhos em economias marcadas por características problemáticas, como a existência de retornos crescentes de escala, externalidades, bens públicos etc., são amplamente reconhecidas pela própria literatura de equilíbrio geral. Dificuldades ainda mais intransponíveis são acrescentadas quando nos liberamos das correntes do equilíbrio geral competitivo e reconhecemos a presença de concorrência imperfeita. Todos estes fatores representam muito mais do que qualificações ao modelo aceito. No entanto, se normalmente servem para embasar propostas de política

9. Para um balanço das dificuldades e da pouca significação dos resultados obtidos nesta linha de pesquisa, veja-se MACKENZIE (1989) e FISHER (1989). Uma interessante, e muito mais extensa, avaliação deste programa de pesquisas encontra-se em INGRAO & ISRAEL (1990). Uma crítica da adoção deste paradigma como microfundamento da macroeconomia encontra-se em TOBIN (1985).

10. O leitor, de qualquer modo, certamente se beneficiará do intercâmbio entre KORNAI (1971) e HAHN (1985) a respeito desta questão.

comercial ou industrial,¹¹ raramente dão origem a propostas explícitas de políticas de rendas, apontando principalmente para formas de política industrial.¹² Podemos, porém, nos perguntar até que ponto são realmente diferentes as formas de “correção” de preços propostas para o tratamento de externalidades como poluição do ar, por exemplo, e políticas de rendas como a baseada em impostos (*TIP: tax-based incomes policy*), da qual trataremos mais adiante. Em ambos os casos, evita-se a intervenção particularizada nos mercados em favor de instrumentos que alteram a avaliação dos agentes em torno dos custos associados a cada estratégia a seu alcance.

Seja como for, esta tradição reconhece falhas de mercado, mas as trata microeconomicamente, enquanto a visão da política de rendas tende a privilegiar desajustes globais, macroeconômicos, que o sistema de preços parece incapaz de resolver por si mesmos. O modelo de Clower (1984), no entanto, propõe uma ponte explícita entre modelos de equilíbrio geral, as falhas de mercado e problemas macroeconômicos (falha de coordenação). Neste modelo, emerge um espaço melhor definido para políticas de rendas.

ii. Falhas de Coordenação

O argumento central de Clower é que uma economia monetária pode ser incapaz de informar aos agentes privados as suas oportunidades de intercâmbio de modo a fazê-los aproveitar seus recursos plenamente e da melhor maneira. Economias monetárias seriam aquelas em que **moeda compra bens e bens compram moeda, mas bens não compram bens**. As demandas dos diversos agentes precisam ser solváveis para se efetivar, isto é, precisam estar apoiadas não em uma acumulação prévia de bens (ou da potencialidade de prestar serviços) mas, sim, na acumulação de meios de compra, dinheiro. Assim, os sinais que os mercados emitem são aqueles em que os agentes informam sua disposição em gastar o dinheiro que possuem (ou que podem obter, via crédito, por exemplo). A mera propensão a demandar um objeto não é suficiente para indicar o mercado para este objeto.

11. Tais argumentos, por exemplo, serviram a Keynes em sua proposição de criação de controles quantitativos de importações após a segunda guerra, ao invés de simplesmente se repousar no sistema de preços (inclusive câmbio), que constituía, em suas palavras, “*em vestígios da crença no modo como as coisas funcionariam sob o laissez-faire ... O problema é que os preços não são um índice satisfatório, seja da utilidade social ou dos custos sociais reais.*” (CW 26, p. 288). Keynes aponta como fatores distorcidos, primeiramente, diferenças em termos de taxaço e, posteriormente, de liderança de mercado e oligopólio (p. 303).

12. A operação eficiente dos mercados exige que demandantes e ofertantes possam se encontrar como iguais. São muitas, porém, as circunstâncias em que tal igualdade não existe, o que é justificativa usual para formas de intervenção do tipo política de rendas, como, por exemplo, a determinação de salários mínimos, indexação das rendas daqueles presos a contratos etc.

No modelo de Clower, portanto, emerge uma dicotomia entre equilíbrios potenciais (ou nocionais) e efetivos e nada há, em princípio, que garanta a coincidência entre os dois. Equilíbrios nocionais são aqueles correspondentes às demandas desejadas pelos agentes e factíveis no sentido de que configuram transações globais de bens e serviços possíveis, dadas as preferências e possibilidades materiais da economia. Equilíbrios efetivos são aqueles que são alcançados restritos pelas operações que são efetivamente realizadas. Assim, se por um motivo arbitrário qualquer uma situação se verifica onde apenas parte da força de trabalho é efetivamente empregada, a demanda por bens de consumo estará restrita pela renda daqueles que conseguiram um emprego. Poderemos então encontrar, simultaneamente, uma demanda nocional por bens de consumo insatisfeita por parte dos desempregados porque, por um lado, aos empresários não interessa produzir se não há demanda suficiente, e, por outro, os trabalhadores não podem demandar bens se não têm renda por estarem desempregados. O ponto de Clower é que o mercado é incapaz de **corrigir** este resultado porque os trabalhadores não têm como informar sua demanda nocional aos empresários que, por sua vez, não têm como informar sua oferta nocional aos consumidores.¹³

Deste modelo não se conclui, necessariamente, pela conveniência de uma política de rendas que altere preços dos bens e dos fatores que elimine o desequilíbrio. Na verdade, como sugere Clower, é possível que o vetor verificado de preços seja o de equilíbrio e, ainda assim, a demanda efetiva seja menor que a nocional. Esta abordagem foi, porém, modificada por Leijonhufvud (1968), para quem as falhas de coordenação de uma economia monetária têm a ver com a incapacidade desta em mover os preços na direção do equilíbrio pleno. Leijonhufvud desloca a discussão para a determinação das taxas de juros e dos preços dos ativos de capital, sugerindo que deficiências de demanda efetiva podem emergir quando, dado um colapso da eficiência marginal do capital (queda dos preços de demanda dos ativos de capital), as taxas de juro (preço do crédito na abordagem neowickselliana de Leijonhufvud) não se movem compensatoriamente por causa da influência dos especuladores sobre os preços dos títulos. Falhas de demanda efetiva (*effective demand failures*) se seguem, assim, da incapacidade do sistema de preços em coordenar as decisões dos agentes privados. Políticas monetárias podem ser insuficientes para corrigir o problema se as expectativas dos especuladores é predominantemente altista em termos das taxas de juros (isto é, se os agentes são ursos no mercado de títulos). Políticas de demanda agregada, nestas circunstâncias, são políticas de renda *à outrance*, porquanto são voltadas para a sustentação dos preços dos ativos de capital de modo a incentivar a expansão da demanda por investimentos. Em princípio, poder-se-iam conceber

13. Os principais trabalhos de Clower estão coletados em CLOWER (1984). Veja-se especialmente cap. 3.

intervenção direta no sistema de preços que tivessem o mesmo fim.¹⁴ Note-se, por outro lado, que qualquer bem cujo preço corrente seja influenciado, em grande medida, por expectativas de seus preços futuros está sujeito a este mesmo mecanismo com resultados semelhantes.¹⁵

A noção mais difundida de política de rendas, contudo, não a vê como um instrumento de gestão de demanda e do emprego agregados, mas como instrumento de política antiinflacionária. Neste sentido, dois grupos de teorias são as que abrem as maiores possibilidades de reflexão em torno deste tema: aquelas desenvolvidas em torno da curva de Phillips e as teorias de conflito distributivo.

iii. A Curva de Phillips

Keynes, em sua *Teoria Geral*, havia tomado o salário monetário como uma variável exógena. Sua determinação seria muito complexa, envolvendo argumentos como capacidade de barganha em negociações bilaterais, cujos resultados seriam dificilmente generalizáveis em uma teoria da determinação do salário monetário.¹⁶ Esta posição sempre foi incômoda para a escola keynesiana e foi certamente com alívio que a curva de Phillips foi recebida neste círculo. A curva de Phillips era uma relação entre a taxa de variação do salário monetário e o nível de desemprego, verificada para um período de quase um século para a Inglaterra e posteriormente replicada para vários outros países. Esta relação foi encarada pelos economistas keynesianos como refletindo a influência que a demanda agregada (medida por meio do nível de desemprego) teria sobre a demanda por trabalhadores. A pressão exercida no mercado de trabalho se mostraria na possibilidade dos trabalhadores obterem maiores salários quando o desemprego se reduzisse e a sua capacidade de barganha aumentasse.¹⁷

A curva de Phillips foi generalizada para uma relação entre preços e desemprego, mediante a adoção de uma regra de *mark up* para a determinação

-
14. Na primeira fase do New Deal políticas de aumento ou sustentação de preços constituíram o núcleo das ações antidepressivas do governo federal.
 15. Veja-se a análise de Keynes sobre as relações entre preços correntes e futuros (*spot* e *forward*) para esta classe de bens em KEYNES (CW 6), cap. 29.
 16. Keynes manteve esta opinião por toda a sua vida. Em 1943, por exemplo, Keynes escrevia: “[a] tarefa de manter os salários de eficiência razoavelmente estáveis ... é um problema político mais que econômico.” (CW 26, p. 38). O leitor deve ser advertido de que a expressão “salários de eficiência”, como usada por Keynes, nada tem a ver com o sentido que alguns modelos lhe dão no presente.
 17. É importante enfatizar que a curva de Phillips keynesiana era uma hipótese sobre os efeitos da demanda agregada sobre o emprego e sobre os preços, ao contrário da sua apropriação posterior por Friedman e por Lucas que a transformaram em uma curva de oferta agregada, onde a oferta de trabalho (ou de bens) reage à percepção que os agentes tenham do valor relativo do bem ou serviço que oferecem.

de preços.¹⁸ Uma situação inflacionária seria verificada sempre que a pressão da demanda agregada, medida pelo nível de desemprego, permitisse aos trabalhadores colocar demandas por salários monetários crescentes, que, ao serem aceitas pelos empresários, seriam repassadas aos preços finais. A intensidade da pressão inflacionária dependeria, assim, da avaliação feita pelos trabalhadores (ou pelos sindicatos que os representassem) das possibilidades que a pressão de demanda lhes daria de obter ganhos salariais.

Em um sistema em que houvesse um processo inflacionário subjacente em operação a curva de Phillips teria sua interpretação algo modificada. Quando os trabalhadores aprendessem a respeito deste processo, eles tenderiam a reivindicar compensações proporcionais independentemente da pressão corrente de demanda. Variações desta última fariam com que demandas adicionais fossem colocadas ou que recuos se mostrassem necessários. Neste caso, a curva de Phillips mostraria variações na taxa de inflação em torno da taxa subjacente, isto é, aceleração ou desaceleração da inflação.

Na curva de Phillips original tanto quanto nesta segunda versão, onde se admite a existência de uma inflação normal, seria possível identificar um ponto em que a inflação seria ou zero (na primeira versão) ou invariável (na segunda). Este ponto foi chamado de taxa de desemprego não-aceleradora da inflação (NAIRU).¹⁹ Duas interpretações principais foram conferidas a esta taxa. Para Friedman, Lucas e seus seguidores esta seria a taxa de desemprego condizente com o equilíbrio do mercado de trabalho. Para fixar a idéia de que esta era uma taxa de equilíbrio, denominaram-na taxa natural de desemprego, pois seria determinada pelas preferências entre trabalho e lazer e pelas possibilidades técnicas da economia, determinantes da produtividade do trabalho.²⁰ Alternativamente, outros viram na existência de uma taxa de desemprego com aquelas propriedades o reflexo de uma situação em que os trabalhadores avaliam não haver possibilidades de reivindicação bem-sucedida de aumentos salariais, nem são pressionados a fazer concessões. Em um certo sentido, há um equilíbrio político entre os grupos sociais envolvidos, que favorece a permanência da situação.

18. Como observado na nota anterior, esta generalização preserva a hipótese de que o comportamento descrito na curva decorre de pressões de demanda. Com Friedman e Lucas, a generalização é feita com base na idéia de que ofertar os serviços do trabalho é análogo a ofertar qualquer outro bem ou serviço, de modo a que a mesma lógica possa se aplicar a ambos.

19. A sigla decorre da denominação oferecida em inglês, *non-accelerating inflation rate of unemployment*. Há vários modelos NAIRU na literatura. Veja-se, por exemplo, SOKICE & CARLIN (1989), LAYARD & NICKELL (1985) e MODIGLIANI & PADOA-SCHIOPPA (1978).

20. Por analogia com a taxa natural de juros de Wicksell, aquela correspondente aos determinantes últimos do sistema, quais sejam, as preferências do público e as possibilidades técnicas de transformação de produto corrente em produto futuro.

Para os que aceitam a noção de taxa natural de desemprego, não cabe nenhuma tentativa de reduzi-la, pois isto implicaria colocar a economia em situações insustentáveis que acabariam por gerar pressões inflacionárias e, eventualmente, recessivas. Nem política de rendas nem política de expansão do emprego teriam qualquer influência permanente sobre o mercado de trabalho. No caso da segunda vertente, a ênfase é precisamente na correlação de forças que explicam por que alguns grupos tomam, em um dado momento, a iniciativa de tentar modificar a situação em seu favor. Neste caso, a política de rendas é uma tentativa de melhorar o *trade-off* entre inflação e desemprego descrito na curva de Phillips. Busca-se prevenir que melhoras no emprego induzam os trabalhadores a colocar demandas que, ao serem repassadas para os preços, geram inflação. A política de rendas torna-se uma tentativa de gerir o conflito distributivo impedindo sua explicitação em um processo inflacionário.

Para autores como Tobin ou Blinder os fenômenos de estagflação dos anos 70 e 80 não invalidaram os mecanismos descritos na curva de Phillips.²¹ Longe de aceitarem a versão aceleracionista de Friedman e Lucas, aqueles autores defendem a idéia de que os deslocamentos verificados nas curvas de Phillips calculadas empiricamente devem-se aos choques de oferta comuns naquele período, em contraste com a interpretação de monetaristas e novos clássicos de que se trataria de uma reação endógena de expectativas às políticas expansionistas keynesianas. Para eles, a política de rendas deveria continuar na agenda de governos comprometidos com o pleno emprego e a estabilidade de preços, pois a administração de conflitos distributivos permitiria tanto amortecer a espiral preço/salários, melhorando o *trade-off* entre desemprego e inflação, como facilitar a transição para novas posições quando choques de oferta tivessem lugar.

Nesta vertente, a curva de Phillips mostra as condições em que o conflito distributivo se exacerba, gerando pressões que só se dissipam por via inflacionária. A abordagem do conflito distributivo, porém, nem sempre tem seus fundamentos explicitados. Em particular, poucas vezes cuida-se de esclarecer porque algo que seria aparentemente intrínseco a economias capitalistas, como a oposição de interesses entre grupos econômicos, só teria se manifestado em tempos relativamente recentes. O conceito de conflito distributivo baseia-se, porém, na verificação de mudanças na operação do capitalismo moderno que, a seguir, se explicitam.

21. De acordo com Blinder, "... adequadamente modificada para incluir "choques de oferta", esta regularidade empírica [a curva de Phillips] permanece razoavelmente válida." (BLINDER, 1989, p. 107).

iv. Conflito e Inflação: Uma Visão Geral

Há muitas variantes das teorias de conflito distributivo, com destaque especial para Hirschman (1981), para quem “[a] inflação geralmente começa ou se intensifica ... quando um grupo social detém poder ou influência bastante para comandar riqueza ou renda adicional para si (ou para escapar a alguma perda sofrida pela economia) mas não o bastante para fazê-lo de modo permanente através de uma transferência definitiva. Inflação é um meio de efetuar uma transferência temporária.” (HIRSCHMAN, 1981, p. 194/5)

A primeira questão com que nos deparamos ao examinar teses desta natureza é a de *timing*. Disputas pelo produto são características do capitalismo. Por que o conflito teria se explicitado agora e não no passado? As economias capitalistas parecem ter vivido períodos prolongados de estabilidade de preços. Esta percepção é especialmente com relação à Inglaterra, país capitalista mais avançado do século XIX, onde as informações disponíveis apontam para uma notável persistência do poder de compra do dinheiro em termos de bens e serviços. A Inglaterra conheceu tempos de inflação, mas também de deflação, redução de preços. Na média, entre altas e baixas, os preços permaneciam os mesmos em longos períodos de tempo.²² Esta estabilidade, isto é, a observação de que, descontadas as flutuações inevitáveis por todo tipo de razão, o poder de compra da moeda é razoavelmente fixo, permeou toda a cultura e a institucionalidade do capitalismo. Suas formas de organização e operação pressupunham valor do dinheiro constante, na média. Alguns produtos poderiam se tornar cada vez mais caros, como, por exemplo, certos combustíveis não renováveis, à medida que sua disponibilidade diminuísse, mas outros ficariam mais baratos, como, por exemplo, produtos industriais produzidos com técnicas cada vez mais aperfeiçoadas e a custos cada vez menores, como aconteceu com as manufaturas. Entre os preços que sobem e os que descem, por trás de todas as flutuações, o valor da moeda surgia sólido na apreciação dos agentes econômicos.

Acreditava-se que dois grandes mecanismos contribuíssem para esta estabilidade. O primeiro deles, e mais importante para as expectativas com relação ao comportamento dos preços no longo prazo, era o padrão-ouro. O padrão-ouro era suposto, pelo menos em tese, garantir o poder de compra da moeda. Isto porque, em sua versão mais simples, o ouro era também uma mercadoria. Um movimento inflacionário seria o mesmo que uma redução no valor de mercado do ouro, pois preços em alta significariam que quantidades crescentes de ouro teriam de ser dados em troca dos bens e serviços no

22. Segundo KEYNES (1923): “[a] característica essencial deste período foi a relativa estabilidade de preços. Os preços eram aproximadamente os mesmos [na Inglaterra] em 1826, 1841, 1855, 1862, 1867, 1871 e 1915. Eles eram igualmente semelhantes em 1844, em 1881 e em 1914.”

mercado. Como qualquer outra mercadoria, isto é, algo que tem utilidade própria e não apenas como meio de circulação, sua desvalorização como moeda faria com que seus possuidores desviassem ouro da circulação monetária para outros usos. Com isto, o ouro tornar-se-ia raro e seu valor de mercado subiria. Movimentos inflacionários seriam, assim, autocorretivos.

Esta visão era importante não porque correspondesse à forma como realmente operava o sistema monetário do padrão-ouro, mas porque é a versão mais diretamente acessível ao público em geral, servindo para fundamentar a sua confiança no valor da moeda. Na verdade, sua operação era muito mais complexa e menos automática. Em primeiro lugar, pela importância da circulação de substitutos para o ouro, as notas de bancos ou do banco central, objetos cuja única utilidade era servir de meio de pagamento e sem valor intrínseco. O ouro seria usado apenas para saldar transações internacionais, já que o papel-moeda de um país não tem circulação em outro. O ouro seria mantido em reservas nos bancos centrais, como lastro para a circulação de papel-moeda, respeitada alguma proporcionalidade entre o metal existente e o papel emitido. Desequilíbrios de balanço de pagamentos que poderiam causar saída de ouro e, assim, afetar a disponibilidade de meios de pagamento eram combatidos pelos bancos centrais mediante variações nas taxas de juros, que forçavam, assim, movimentos de capitais de empréstimos que compensassem aqueles desequilíbrios, uma situação muito mais complexa e instável que aquela suposta na fábula mais simples do padrão-ouro. Seja como for, automaticamente ou por meio da ação das autoridades, o padrão-ouro acabava por servir de garantia que movimentos inflacionários ou deflacionários não poderiam durar indefinidamente sem serem revertidos. Por isso, na média, era mais seguro e não muito errado supor que os preços se manteriam estáveis no longo prazo e o valor da moeda uma âncora segura para o cálculo econômico.

A segunda característica relevante da economia capitalista da época era a prevalência de mercados competitivos. As firmas, em regra, não eram tão grandes a ponto de controlar preços com segurança, nem os trabalhadores estavam organizados em sindicatos que pudessem, de algum modo, ditar seus termos. A competição forçava os preços para baixo, reprimindo qualquer tentativa de sustentação de preços.

Nestas circunstâncias, desenvolve-se nas economias capitalistas mais avançadas uma **convenção de estabilidade**, isto é, uma crença generalizada na persistência do valor da moeda. Esta convenção foi de extrema importância para a evolução do capitalismo como ele existe ainda hoje, apesar da mudança sensível, como se verá, nos fundamentos objetivos dessa convenção. Classicamente, o capitalismo se desenvolveu baseado na iniciativa privada, no

cálculo privado de vantagens e custos como base para a decisão individual de livre disposição sobre recursos produtivos.

Mudanças estruturais importantes no sistema capitalista moderno, porém, tornaram o risco de inflação mais presente nas economias de mercado, ainda que algumas tenham se mostrado mais vulneráveis que outras. Estas mudanças teriam alterado os mecanismos de sustentação da convenção de estabilidade mencionados acima.

A mais visível das mudanças se teria operado na estrutura dos mercados. A primeira metade do século XX vê o desenvolvimento mais ou menos simultâneo da grande empresa e do sindicato nos países capitalistas. A grande empresa moderna nada tem a ver com os monopólios do passado, empreendimentos que se tornavam grandes por concessão de direitos, entidades de natureza cartorial cujos ganhos se deviam apenas a privilégios outorgados politicamente. A grande empresa moderna, em regra, resulta da evolução de firmas competitivas que vencem seus concorrentes porque são mais produtivas ou mais ágeis ou mais inovadoras ou, ainda, porque tem acesso privilegiado a recursos financeiros. Suas posições de mercado são, via de regra, conquistadas independentemente do poder político, ainda que este possa ter alguma influência, especialmente no que se refere à competição internacional. A grande empresa passa a controlar mercados pela eliminação de concorrentes, o que lhes confere sensível poder de fixação de preços. Pressões de custos, nestas condições, são normalmente repassadas para os preços dos bens produzidos porque não há concorrentes para aproveitar-se das ocasiões em que estas pressões emergem para ganhar posições.

Mas não é apenas a firma que cresce e monopoliza mercados, controlando preços. Os trabalhadores, nas primeiras décadas do século XX, não apenas aprendem a se organizar, mas, na maioria dos casos, reorientam suas organizações sindicais da contestação ao sistema para a obtenção de benefícios mediante barganha. Os sindicatos perdem em grande parte objetivos políticos dirigindo suas forças para o aumento de salários e melhoria das condições de trabalho.²³

Este duplo movimento de monopolização, dos mercados de bens, pela emergência da grande empresa moderna, e do mercado de trabalho, pelo crescimento dos sindicatos de orientação reivindicativa representaria a primeira grande mudança estrutural do sistema capitalista no que diz respeito à estabilidade de preços. Nas novas condições, sindicatos mais agressivos são capazes de colocar, de modo mais eficiente, suas demandas salariais e se

23. Este fenômeno foi particularmente importante nos Estados Unidos, onde é conhecido com **Gomperismo**, em referência a Samuel Gompers, sindicalista norte-americano que encarnou esta orientação, por meio da AFL.

deparam com firmas cuja capacidade de repasse dos custos adicionais criados pelo atendimento destas demandas aos preços é também muito maior. Em outras palavras, estas grandes empresas sofrem pouco ou nada as conseqüências desta atitude. Os custos incidirão, na realidade, nos consumidores em geral, especialmente aqueles que não são organizados de modo eficiente, que verão os preços subirem sem que sua renda também aumente, e as empresas menores e mais sujeitas à competição que não terão os mesmos meios de repasse de custos aos preços. O mesmo processo ocorreria no caso da iniciativa não ser dos sindicatos demandando aumentos de salários, mas, sim, das próprias firmas tentando aumentar sua rentabilidade. Os preços subiriam por causa dos aumentos de margem de lucros, levando ao aumento do custo de vida e à reação dos trabalhadores organizados nos sindicatos mais fortes. Daí para a frente, a história seria a mesma.

Esta noção de **conflito distributivo** pode ser facilmente generalizada para incluir outros grupos que possam se organizar e exercer pressões, inclusive o próprio governo, que poderá ver-se obrigado a tentar extrair recursos dos grupos sociais por meio de impostos maiores, por exemplo, levando-os a reagir seja pelo aumento de salários seja pelo aumento de preços.²⁴

O agravamento do potencial de conflito social foi, em si, responsável por outra transformação importante na forma de operação do capitalismo. O Estado foi chamado a alargar o seu papel de árbitro das disputas sociais para intervir diretamente na regulação dos poderes privados e na provisão de bens e serviços aos diversos grupos de modo a diminuir a propensão ao conflito presente nestas sociedades. A ação antitruste e a imposição de limites à ação dos sindicatos são parte do novo papel do Estado, como também o é a intervenção nos processos de trabalho visando regular aspectos do próprio processo de trabalho. Ainda mais visivelmente, a emergência do **Estado de bem-estar**, provendo um nível mínimo de condições de vida aos grupos de renda mais baixa, e a incorporação entre as metas legítimas do Estado da promoção e sustentação do pleno emprego transformaram de forma profunda a dinâmica das economias capitalistas. A flutuação cíclica, com a geração periódica de crises que serviam para recompor a disciplina dos trabalhadores, por meio do desemprego, e para purgar a estrutura produtiva de suas unidades menos competitivas, dá lugar a uma situação em que prevalecem as expectativas de manutenção de altos níveis de atividade, onde caberia ao Estado reagir a qualquer sinal de enfraquecimento econômico. Foi excluída a possibilidade de contração da economia e, assim, dos movimentos deflacionários, sem que mecanismo semelhante fosse criado para que um eventual superaquecimento da economia

24. Em alguns países, como a Inglaterra, por exemplo, muitas iniciativas de sindicatos de trabalhadores foram causadas pela reação a aumentos de impostos que acabavam por absorver ganhos obtidos na barganha com as firmas.

pudesse ser neutralizado. Ao contrário, como toda medida de política econômica restritiva tende a se manifestar em primeiro lugar numa contração da atividade real da economia, acabou-se por se definir um viés inflacionário na sua operação, emitindo-se a informação, aos agentes econômicos, de que apenas pressões deflacionárias seriam efetivamente combatidas pelo governo.²⁵

Se estas mudanças deram origem a pressões inflacionárias mais freqüentes, transformações do sistema monetário foram importantes para a criação de um contexto permissivo à concretização destas pressões. Vimos que, de um modo ou de outro, o padrão-ouro servia como repressor de pressões inflacionárias, que, cedo ou tarde, acabavam por ameaçar as reservas de metal que serviam de lastro ao meio circulante. Nas primeiras décadas deste século, o padrão-ouro sofre longa agonia, sendo sepultado definitivamente com a término da Segunda Guerra Mundial. Passamos a ter sistemas monetários de papel-moeda sem lastro, moeda cujo valor decorre seja da confiança que as pessoas ainda nela mantêm ou da obrigação legal da aceitação da moeda em pagamento de bens, serviços e obrigações. Este sistema não exige reservas que restrinjam automaticamente o volume de moeda em circulação, sob a forma de papel-moeda ou de depósitos bancários. Por si, este volume pode ser expandido indefinidamente. Tudo depende agora de decisão política dos governos e, em particular, das chamadas autoridades monetárias.²⁶

Nestas condições, em tese, podemos ter uma situação em que agentes privados, em seu conflito distributivo, gerem espirais de preços e salários, e que o dinheiro necessário para que se possa comprar as mercadorias a preços mais altos seja simplesmente emitido pelo governo para acomodar e atenuar aquele conflito. O sistema de papel-moeda sem lastro é, inevitavelmente, permissivo com relação à inflação.²⁷

25. Nestas condições, a ocorrência de pressões inflacionárias cada vez mais importantes não se constituiria em surpresa para ninguém, especialmente para aqueles responsáveis pela formulação do novo papel do Estado como garantidor da atividade. Keynes, Kalecki e grande parte de seus seguidores, que propugnaram pela adoção das novas funções pelo Estado, não deixaram de alertar que mudanças sociais importantes seriam provavelmente necessárias para que o sistema não saísse de controle. Na maior parte dos países ocidentais, tais reformas nunca foram feitas, de modo que quando as pressões inflacionárias tornaram politicamente premente a ação político-econômica pró-estabilização, esta se concretizou pelo confronto com os grupos sociais, especialmente contra os trabalhadores organizados, como nos conflitos de Reagan e, especialmente, Thatcher com os sindicatos de seus países. Uma das reformas sociais preconizadas para criar alternativas de ação, como se verá, é exatamente a adoção de uma política de rendas.

26. Entre os pioneiros na identificação do papel crucial da política monetária na explicitação do conflito distributivo está o ensaio seminal de Rowthorn (ROWTHORN, 1980, cap. 6).

27. Isto não deve ser interpretado como uma proposição da superioridade ou mesmo desejabilidade de padrões monetários como o padrão-ouro. Estes sistemas foram abandonados precisamente por causa de sua rigidez, de sua falta de elasticidade, que causariam freqüentes problemas de crédito impondo ajustes recessivos à economia. O padrão de papel-moeda sem lastro sacrifica a

Em suma, economias capitalistas modernas seriam, em princípio, mais vulneráveis a pressões inflacionárias, reforçando as posições dos contendores e enfraquecendo os freios internos do sistema. Quando as transformações estruturais do capitalismo se concluíram, no que diz respeito às estruturas de mercado e ao padrão monetário, a possibilidade de processos sustentados de inflação fez-se presente nestas economias. O risco de inflação subsiste na operação normal do capitalismo como um vírus que espera o momento propício para sua ação. Se processos inflacionários emergem, sérios desequilíbrios serão gerados que reduzirão a eficiência da economia e o bem-estar do público.

2. A EXPERIÊNCIA COM POLÍTICAS DE RENDAS

Da discussão precedente conclui-se pela possibilidade de identificação de uma grande variedade de políticas de renda, aplicáveis a diferentes problemas de coordenação e formação de preços. Em uma classificação bastante preliminar e tentativa, distinguiríamos primeiramente entre políticas de renda micro e macroeconômicas. As primeiras, basicamente representadas por controles de preços setoriais, responderiam por objetivos alocativos ou corretivos de imperfeições de mercado localizadas. As segundas, que correspondem à noção talvez mais familiar de política de rendas, se constituiriam em instrumentos da política de estabilização, seja de renda, seja de emprego, seja de preços, ou de qualquer outro alvo macroeconômico. Ambos os tipos de política compartilham, em sua concepção mais geral, um mesmo diagnóstico: mercados, por si mesmos, podem ser incapazes de emitir os sinais adequados à coordenação perfeita dos planos dos agentes privados, abrindo-se um espaço para uma intervenção coordenadora exógena e deliberada. Políticas de renda “microeconômicas”, contudo, colocam problemas específicos, que devem ser examinados em separado. No que segue, a atenção é focalizada na política de rendas como instrumento de estabilização macroeconômica.²⁸

possibilidade de freios automáticos em favor da elasticidade da oferta de moeda, necessária para apoiar movimentos prolongados de expansão da economia.

28. Naturalmente, nem sempre esta distinção pode ser feita na prática. Lembremo-nos, por exemplo, do uso de políticas de controle de preços pelo CIP, no Brasil dos anos 70, ou de tarifas públicas até o presente, onde decisões microeconômicas são freqüentemente tomadas como parte de estratégias antiinflacionárias. A longa convivência com controles de preços na economia francesa do pós-guerra também parece ter tido as mesmas características (Cf. DIRLAM, 1975).

i. Usos da Política de Rendas

Se nos limitarmos a problemas macroeconômicos, temos que formas de intervenção no sistema de preços e na operação dos mercados que são genericamente referidas como políticas de rendas têm sido recomendadas, e freqüentemente aplicadas, para cumprir quatro grandes tipos de tarefas. Primeiramente, na forma de apelo a controles de preços, foram utilizadas na administração de economias submetidas a pressões reconhecidamente excepcionais por períodos cuja duração esperada é indefinidamente longa. O caso mais freqüente nesta categoria é o de conflitos bélicos em ampla escala, onde demandas militares se somam às demandas civis normais para pressionar a capacidade produtiva da economia. Controles de preços (inclusive de fatores de produção) é uma alternativa superior ao financiamento inflacionário do esforço de guerra, além da vantagem de preservar o moral e a coesão política da população. Sua eficácia é auxiliada, de forma decisiva, pela existência de controles suplementares, como racionamento ou, em caso de aplicação a situações em tempo de paz, a políticas de restrição de demanda agregada.²⁹ Nestas circunstâncias, as disponibilidades de ativos líquidos nas mãos do público é variável estratégica.³⁰ Políticas de manutenção do pleno emprego poderiam gerar pressões semelhantes, exigindo também a combinação de políticas de administração de demanda com formas de política de renda.³¹

Uma segunda razão para a utilização de políticas de rendas é próxima a esta, ainda que menos dependente do conceito de pleno emprego e, assim, das suas dificuldades de mensuração. Controles de salários e preços são introduzidos para melhorar o *trade-off* da curva de Phillips, isto é, para permitir a busca de níveis elevados de emprego (sem a preocupação com a definição de uma taxa definida como sendo a de pleno emprego), minimizando as pressões inflacionárias que poderiam resultar da pressão sobre os mercados de trabalho e de bens. Políticas salariais, controles sobre margens de lucros, estímulos de natureza fiscal para a adesão a certos limites na formação de preços (ou punições fiscais a desviantes), divulgação de metas para preços e salários

29. Para uma excelente discussão das potencialidades e problemas de políticas desta natureza, informada pela experiência prática, veja-se GALBRAITH (1986).

30. Cf. GALBRAITH, *op. cit.* Esta, como se sabe, era a visão de Keynes quando da proposição de criação de formas compulsórias de poupança em seu *How to pay for the war* (CW 9). O esquema proposto originalmente por Keynes para remover excessos de demanda privada durante a guerra evoluiu rapidamente para uma proposta de distribuição de renda e regulação de demanda agregada (CW 22, cap. 2). Preocupações de mesma natureza marcaram também a receptividade de Keynes ao Plano Beveridge, de seguro social, a ser implementado no pós-guerra (Cf. CW 27, cap. 4).

31. Ainda que Keynes tenha manifestado mais de uma vez seu temor de que no pleno emprego pressões inflacionárias poderiam emergir mesmo sem excesso de demanda, por pressões à alta dos salários monetário, é certamente a Kalecki que devemos a mais aguda análise dos processos de enfraquecimento da disciplina dos trabalhadores e do aguçamento de conflitos distributivos resultantes do pleno emprego. Veja-se KALECKI (1943).

(*guidelines*) são diferentes formas de política de rendas destinadas a sustentar níveis elevados de emprego sem pressões inflacionárias relevantes.³² Mesmo em suas formas mais fracas, despida de compulsão, políticas de rendas contribuem para a estabilidade ao emitir sinais em termos dos quais as expectativas dos agentes possam ser coordenadas.³³

Circunstância diversa de ambas as anteriores, ainda que próxima, é a da interrupção de processos inflacionários, seja da inflação acelerada que caracterizou a experiência recente de países como o Brasil, a Argentina e Israel, seja da inflação muito menor, mas ainda assim danosa, como a que afetou os países mais desenvolvidos nos anos 70. Neste caso, ao contrário dos dois anteriores, não se trata de prevenir a ocorrência de inflação mas de interromper um processo que, freqüentemente, já ganhou *momentum*. Aqui, a política de rendas é recomendada pela sua capacidade de reduzir os custos de um processo de desinflação. Pressões deflacionárias tendem a reduzir primeiramente quantidades e apenas em um segundo momento atingir os preços. Produtores vêm primeiro suas vendas caírem para apenas posteriormente julgarem da conviência de reduzir seus preços (ou deixar de aumentá-los à taxa de inflação percebida até então). Na dúvida sobre a eficácia e a sustentabilidade da estabilidade de preços, os agentes econômicos tendem a manter as expectativas geradas pela vivência inflacionária anterior. A política de rendas, ao coordenar a estabilização, informando das metas para redução de preços, ou da sua taxa de variação, reduz os custos reais de políticas monetárias e fiscais restritivas.³⁴

A quarta meta buscada mediante políticas de rendas é o controle de desequilíbrios nas contas comerciais do balanço de pagamentos. Economias abertas, especialmente as menores, com menor capacidade de liderança de preços, tentam implementar controles, especialmente sobre salários, de modo a manter a competitividade dos setores exportadores e dos produtores internos de bens substitutos às importações.³⁵ O contexto mais freqüente em que tal

32. Um dos objetivos de uma política de rendas nestas circunstâncias é evitar as altas competitivas de salário, em que grupos de trabalhadores colocam demandas salariais que servem de piso para os grupos seguintes e assim sucessivamente (*leapfrogging*). O mesmo, naturalmente, vale também para a formação de preços. Veja-se TOBIN (1987).

33. Conforme TOBIN (1987, capítulo 32). Em circunstâncias algo diversas, na interrupção de processos de alta inflação, Heymann identifica papel semelhante para a política de rendas. Veja-se HEYMANN (1986).

34. Neste sentido, a política de rendas deve necessariamente ser acompanhada de políticas monetária e fiscal contracionistas. Veja-se, por exemplo, BRESSER PEREIRA & NAKANO (1986), SIMONSEN (1986), ROMANIS-BRAUN (1986), TOBIN (1980), DORNBUSCH, STURZENEGGER & WOLF (1990).

35. TARLING & WILKINSON (1977) descrevem políticas de rendas adotadas na Grã-Bretanha com este objetivo. ROMANIS-BRAUN (1986) mostram a sua utilização ainda pela Holanda, Noruega e Suécia.

intervenção é adotada é o modelo Aukrust, em que dificuldades macroeconômicas podem emergir de uma assumida dualidade da economia definida pela coexistência entre um setor aberto à competição externa, com seus preços e rendas sustentáveis determinados pelo comércio internacional, e outro setor voltado para o mercado interno, protegido da concorrência. O papel da política de rendas, neste caso, é manter as remunerações dos fatores nos dois setores em linha, impedindo que pressões provindas do setor protegido inviabilizem a produção do setor exposto à competição.³⁶

ii. Modalidades de Políticas de Rendas

Apesar da experiência internacional com políticas de rendas no pós-guerra ter sido bastante variada em escopo, instrumentos e resultados, alguns critérios de classificação que nos auxiliem a agrupar e examinar os casos mais importantes podem ser avançados. Podemos, assim, classificá-las em três grandes grupos: a. criação unilateral de mecanismos de controle pelo governo; b. criação de mecanismos automáticos e não-arbitrários de "correção" do sistema de preços; c. criação de estruturas de determinação de preços (inclusive de fatores de produção) negociadas, com ou sem a participação do governo. Uma segunda classificação agruparia as políticas em função de serem voluntárias ou compulsórias. Podemos, ainda, distingui-las entre permanentes e eventuais. Finalmente, em termos de sua incidência, temos casos de políticas de renda globais, cobrindo todo o sistema de preços, e setoriais, voltadas para conjuntos específicos de variáveis. Todas estas possibilidades são encontradas, com maior ou menor grau de sucesso, na história das economias capitalistas no pós-guerra.³⁷

A criação de mecanismos de controle por parte dos governos é o caso de grande parte das experiências de combate a processos de alta inflação, onde são implementados controles de preços e salários, chegando-se com freqüência ao congelamento de preços e rendas contratuais, puro e simples. Via de regra, tais políticas são também compulsórias, eventuais (pensadas, no mais das vezes, apenas para o período de transição para a estabilidade, após o que muitos imaginam ser suficiente a disciplina de mercado) e globais, cobrindo, ao menos em tese, todos os preços da economia. Estruturas que permitam o diálogo e o

36. O modelo Aukrust, que serviu de base para a política de rendas e a barganha salarial em países escandinavos, particularmente a Noruega, está descrito por seu proponente em AUKRUST (1977).

37. Em alguns países, a história da política de rendas é mais antiga. Na Suécia, por exemplo, estruturas de negociação salarial que se constituem, como se proporá, em uma forma de política de rendas, foram criadas nos anos 30, perdurando até o final dos 70. Por outro lado, tanto o fascismo italiano quanto o nacional-socialismo alemão adotaram políticas de renda explícitas, o que explica a grande resistência à adoção de políticas desta natureza nos dois países, especialmente no segundo, no pós-guerra.

entendimento político entre os principais grupos sociais são muitas vezes criadas, para viabilizar não apenas a coesão social mas também para facilitar eventuais ajustes e correções que precisem ser feitos. A iniciativa permanece, porém, em todos os casos, com o governo.³⁸ Medidas de menor alcance são, por outro lado, aplicadas ou propostas para economias que atravessem períodos de inflação mais moderada, especialmente quando sujeitas a choques cuja absorção, pela economia, possa gerar processos cumulativos de desequilíbrio. Políticas de renda são propostas nestes casos em que políticas deflacionárias sejam implementadas como um meio de melhorar o *trade-off* entre inflação e emprego descrito pela curva de Phillips, reduzindo o custo social das políticas contracionárias.

Entre as estruturas automáticas e não-arbitrárias contamos principalmente com as tentativas de criação de instrumentos fiscais que penalizem comportamentos inflacionários ou estimulem ações que confirmem a estabilidade. A maior parte destas propostas são variantes do que se conhece como “políticas de renda baseadas em impostos” (*TIP: tax-based incomes policies*). A situação para a qual tais políticas são propostas seria caracterizada pela criação de externalidades negativas pela barganha salarial. Afirma-se que, na negociação entre empresas e sindicatos, os custos de cada opção de estratégia disponível para os contendores não incluem os impactos inflacionários das decisões acordadas. Assim, o sindicato vê apenas seus ganhos em termos de salários comparados às possibilidades de desemprego, enquanto a firma é suposta avaliar seu ganho em termos de “paz social” contra o aumento de custos de produção. Em contextos em que o desemprego seja ameaça pouco crível e que aumentos sejam generalizados pela indústria, com pequeno efeito sobre a competitividade de empresas específicas, a opção mais atraente para os barganhadores é, para os sindicatos, exigir muito e, para a empresa, conceder o aumento e repassá-lo aos preços. A possibilidade de que esta opção gere impactos inflacionários para a economia como um todo não é considerada pelos negociadores. Os custos sociais da inflação gerada não são internalizados como custos privados pelos barganhadores. Analogamente aos casos de poluição dos livros-texto, a inflação resultante é como a fumaça gerada por alguns processos industriais, que poderá acarretar perdas para terceiros, mas não tem como ser incluída entre os custos das atividades particulares. Como no caso da poluição, postula-se que o sistema de impostos pode ser usado para corrigir tais distorções, fazendo com que os custos sociais da inflação sejam internalizados como custos privados dos “produtores” de barganhas.

38. É o caso de Israel e, menos claramente, do México, já que neste último a representatividade efetiva de sindicatos e outras organizações é questionável. Veja-se a descrição destes casos, e de outros semelhantes em diversos graus, em BRUNO (1991). Veja-se também DORNBUSCH, STURZENEGGER & WOLF (1990).

Nas TIP, em rápidas palavras, propõe-se impor carga fiscal adicional sobre as empresas que concederem aumentos de salários superiores ao aumento da produtividade do trabalho na intenção de repassar aos preços finais o aumento resultante dos custos. A idéia é romper o pacto inflacionário pelo qual sindicatos demandam aumentos e as empresas os concedem tendo em mente fazer incidir sobre os clientes os preços desta atitude.³⁹ Muito embora não existam exemplos de aplicação relevantes de TIP, é auto-evidente que tais políticas devem ser compulsórias (grafadas que seriam no código fiscal) e permanentes (destinadas a contrabalançar a incapacidade do mercado em disciplinar agentes com forte poder de mercado). Proponentes da TIP, porém, costumam propô-la, por razões de economias de custo de administração, apenas para os preços dos setores oligopolizados, na suposição de que os setores mais competitivos apenas acompanham as tendências estabelecidas pelos primeiros.

Finalmente, a criação de estruturas de negociação de preços e salários caracterizam as experiências daqueles países onde os grupos sociais são coesos e efetivamente representados por organizações de natureza sindical capazes de tomar decisões em nome de seus membros. O governo pode participar ou não de forma explícita do processo de negociação, informando de suas metas macroeconômicas, das restrições de natureza monetária, fiscal ou cambial que serão adotadas para restringir as possibilidades em negociação. Tais "políticas" são, de qualquer modo, voluntárias (mas nem por isso necessariamente menos eficazes), permanentes e relativamente globais, embora setores menores, à margem das negociações, possam reter seu arbítrio formal. Os países escandinavos, especialmente Suécia e Noruega, são os exemplos clássicos desta política. A Áustria empregou uma variante, mediante a criação de câmaras profissionais. Na Alemanha, um processo mais fluido, onde empresas de setores líderes negociam com sindicatos similarmente líderes, informados das restrições de ordem macroeconômica que o governo federal e o banco central imporão sobre os resultados obtidos.⁴⁰

iii. Uma Avaliação da Experiência⁴¹

A esmagadora maioria das experiências com políticas de renda no pós-guerra consistiu no controle ou acompanhamento da determinação dos salários.

39. Há muitas variantes da TIP. A proposta pioneira é a de WEINTRAB & WALLICH (1978).

40. Uma descrição detalhada dos mecanismos de políticas de rendas utilizados em nove países europeus (Áustria, Holanda, Noruega, República Federal Alemã, Suécia, Reino Unido, Dinamarca, Itália e França) está disponível em FLANAGAN, ULLMAN & SOSKICE (1983). Uma excelente discussão é encontrada também em ROMANIS-BRAUN (1986), englobando ainda a experiência dos Estados Unidos.

41. Esta seção se baseia nos textos citados anteriormente, especialmente os da nota de rodapé 40.

Políticas de controle dos salários ou de orientação e limitação das alternativas barganhadas por sindicatos e empresas foram concebidas para alcançar dois grandes objetivos: a geração de excedentes para financiar a reconstrução e a retomada do crescimento, numa fase inicial, e a manutenção do pleno emprego com estabilidade de preços, posteriormente. Em alguns casos, especialmente no período do imediato pós-guerra para aqueles países com restrições externas ou com demandas de reconstrução, o objetivo da política de rendas foi, aberta e deliberadamente, a restrição ao crescimento dos salários, com vistas à geração de excedentes exportáveis ou inversíveis. Nesta modalidade, a política de rendas consistia na aplicação, pelo governo, de limites à barganha salarial, chegando mesmo, eventualmente, à sua substituição pela intervenção do estado. Nos Países Baixos, a política governamental foi a de manter os salários reais constantes, para que todo o aumento de produtividade redundasse em maior disponibilidade de recursos para investimento, até 1954, quando se permite que os salários passem a crescer à mesma taxa que a renda nacional. Apenas a partir de 1959 a política muda no sentido de permitir crescimento dos salários à mesma taxa de crescimento da produtividade. Até então, a política de rendas teve o objetivo explícito de diminuir a parcela salarial da renda nacional. A geração de excedentes exportáveis foi buscada ativamente na Inglaterra no imediato pós-guerra, quando a economia inglesa defrontou-se com grave restrição de balanço de pagamentos. A política de rendas não teve o mesmo caráter impositivo da experiência holandesa, consistindo fundamentalmente na coordenação e orientação da política salarial de modo a restringir o crescimento da renda do trabalho. Nestes dois casos, como em outros países europeus, políticas de restrição salarial encontraram pouca resistência dos trabalhadores, havendo certo consenso em torno das necessidades de reconstrução do parque produtivo diante dos danos da guerra. No caso inglês, o consenso foi ainda facilitado pela implementação de profundas reformas pelo gabinete trabalhista que assume o poder em 1945.

O consenso político em favor da restrição salarial foi importante também em outras experiências, nas quais medidas naquele sentido foram tomadas voluntariamente. Assim, na Suécia e na Noruega, estruturas de barganha salarial altamente centralizadas, mas sem a participação do governo, conduziram a resultados semelhantes. Na Suécia, coube ao governo não apenas o papel de observador nas negociações salariais entre a central sindical (LO) e a empresarial (SAF), mas também o de implementar uma política ativa de mercado de trabalho, retreinando e redirigindo trabalhadores de setores menos competitivos ou em declínio para aqueles com maiores chances de crescimento. Padrões de relacionamento basicamente cooperativo entre trabalhadores e empresas, dispensando, no mais das vezes, a intervenção ou a direção aberta do governo, também se verificaram em outros países, como a Alemanha Federal, os Estados Unidos, o Japão e, de modo altamente institucionalizado, na Áustria. Na França e na Itália a experiência até os anos

60 foi de submissão pura e simples dos trabalhadores às decisões empresariais. Sindicatos profundamente fracionados politicamente não foram capazes de dar a seus representados voz mais ativa no processo até as grandes revoltas do final dos anos 60. O caso austríaco foi, em certa extensão, a antítese das experiências francesa e italiana. O enfraquecimento do poder político do empresariado, em função da adesão deste ao nazismo, permitiu o desenvolvimento de estruturas originais altamente institucionalizadas de barganha salarial e de acompanhamento do comportamento de preços, que subsistiu até os anos 70. A negociação salarial nesse país era centralizada, fixando-se salários suportáveis pelas firmas marginais, permitindo-se variações adicionais (*wage drift*) nas firmas mais produtivas. Ao mesmo tempo, permitia-se o repasse aos preços dos resultados da barganha, mas não o das variações adicionais.

À medida que as necessidades de reconstrução foram sendo atendidas, o consenso em favor da restrição salarial como meio de gerar excedentes inversíveis e/ou exportáveis foi corroído, exigindo um grau cada vez mais explícito de intervenção governamental pela imposição de limites à negociação ou pela adoção de medidas mais generalizadas de controle, abrangendo outros preços que não apenas os da força de trabalho.

A quebra do consenso manifestou-se em toda sua força nos acontecimentos do final dos anos 60, simbolizados na grande agitação de 1968, na França e na Itália, principalmente, não apenas contra o empresariado ou o governo, mas contra os próprios sindicatos, cuja representatividade parece ter sido corroída pelos anos de convivência com políticas de restrição salarial. Notavelmente, os sindicatos dos países escandinavos não parecem ter sofrido esta repulsa, apesar de não estarem livres do aumento das demandas dos trabalhadores, que se refletiram em acordos mais desfavoráveis às empresas, redundando em pressões inflacionárias e, dada a abertura destas economias, muito vulneráveis à competição externa, em uma tendência à estagnação e ao desemprego, ainda que disfarçado.

O desenho de políticas de renda adequadas às novas condições políticas tinha ainda de considerar a intensificação de pressões inflacionárias na economia mundial, com o agravamento do conflito no Sudeste Asiático (pressionando a inflação norte-americana), a crescente fragilidade do sistema monetário internacional, que não sobreviveria aos primeiros anos da década dos 70, a progressiva escassez de matérias-primas com o aumento de seus preços etc. O vulto destes desequilíbrios levou alguns países a experimentar políticas mais impositivas e mais globalizantes, envolvendo controles de preços.

A adoção de controles de preços, até então, havia sido característica apenas de experiências marginais com políticas de renda, como no caso francês. Julgava-se que o controle de salários fosse suficiente para manter o nível geral

de preços estável, baseando-se em uma abordagem da formação de preços por meio da imposição de *mark ups* mais ou menos estáveis sobre os custos diretos de produção. O suposto era o de que estes *mark ups* eram determinados “estruturalmente”, pouco sensíveis às condições correntes de mercado. Deste modo, o controle de salários seria suficiente para manter o nível geral de preços estável. Hipótese mais cínica, por outro lado, seria a de que este argumento seria apenas retórico, servindo para dourar a pílula da redistribuição de renda contra os salários vista como necessária ao crescimento. Seja como for, a resistência dos trabalhadores à continuação desta política levou a que, nos anos 70, os governos de vários países passassem a intervir mais diretamente na formação de preços.

O controle de preços foi cosmético em alguns casos, notadamente o da Inglaterra em 1973/4, quando o governo trabalhista propôs um “contrato social” aos sindicatos pelo qual estes restringiriam suas demandas salariais em troca de um controle de preços e da formulação de planos de longo prazo que sustentassem crescimento econômico e o nível de emprego. Como mostraram Tarling e Wilkinson (1977), o contrato social acabou sendo apenas mais um modo de obter a geração de excedentes exportáveis. O desapontamento dos sindicatos levou-os a reagir, pondo fim ao contrato social. Já a experiência norte-americana com controles de preços e salários foi mais curta, porém melhor sucedida. Durante a administração Kennedy, uma política de rendas foi tentada sob a forma de anúncio de metas (*guideposts*) para a negociação salarial e variação de preços. Estas metas não eram compulsórias, mas a reação hostil do Presidente Kennedy a um pretendido aumento dos preços do aço além do desejado naquele período contribuiu para dar credibilidade àquela forma de política de rendas. Já no período Nixon, a chamada fase II da política de estabilização, em 1974, deu origem a um congelamento de preços e salários temporário que também foi, dentro de seus objetivos, considerado bem-sucedido.

Aparentemente, medidas deste tipo foram tomadas tarde demais. O acúmulo de tensões inviabilizou a aplicação dos instrumentos de política de rendas, seja destruindo o consenso necessário à operação de instituições voluntárias, como as escandinavas e a austríaca, seja agravando os conflitos políticos que se resolveram pela radicalização de posições representada pelo thatcherismo e pelo reaganismo na Inglaterra e nos Estados Unidos. A partir do final dos anos 70, a busca da estabilidade de preços passa a conviver com taxas elevadas de desemprego na Europa e nos Estados Unidos e a busca de coordenação de demandas mediante políticas de rendas cede lugar à busca da flexibilização dos mercados de trabalho, desmontando grande parte dos canais de relacionamento entre sindicatos, firmas e o estado criados na fase anterior.

Políticas de rendas ressurgem, já nos anos 80, como o elemento **heterodoxo** das tentativas de estabilização vividas por países sob alta inflação. Nestes casos, o suposto era o de que o custo social da estabilização poderia ser muito alto em economias acostumadas a taxas de inflação muito elevadas. Não apenas expectativas de continuidade da inflação eram muito arraigadas, mas instituições tinham sido criadas para amenizar seus efeitos, contribuindo, no entanto, para sua perpetuação.⁴² A adoção de políticas de renda como complemento de políticas monetária e fiscal restritivas serviria para coordenar expectativas estabilizantes, interromper mecanismos de perpetuação da inflação passada e reduzir os custos de adaptação às novas circunstâncias. Não é possível explorar aqui as formas de política de renda seguidas nesses países. A literatura sobre estas experiências é, de qualquer modo, bastante ampla.⁴³ Basta-nos, pelo momento, enunciar a proposição, a ser examinada, naturalmente, com o cuidado merecido, que tanto as iniciativas malsucedidas quanto as bem-sucedidas de estabilização contaram com algum tipo de política de rendas.⁴⁴

iv. Algumas Lições da Experiência com Políticas de Rendas

Durante quase vinte e cinco anos, quase todos os países desenvolvidos experimentaram políticas de renda de alguma natureza. Mesmo a Alemanha, onde a política de rendas parece ter evocado lembranças do nazismo, criou mecanismos de coordenação informal muito próximos de uma verdadeira política de rendas.⁴⁵ Este gênero de política parece ter sido bem-sucedido na provisão de uma arena de coordenação de demandas dos grupos sociais enquanto subsistiu alguma medida de consenso sobre os resultados buscados pela sociedade. Nos anos 70, as formas vigentes de política de renda entram em colapso, seja porque o consenso deixou de existir, ou porque novas relações de força foram definidas com a reconstrução européia, ou ainda porque exigiu-se da política de rendas o que esta talvez não pudesse alcançar.

42. Aqui não é o lugar para o debate adequado das características próprias do regime de alta inflação, enquanto distinto de regimes marcados por inflação moderada e/ou intermitente. A literatura a este respeito é bastante vasta e conhecida. O autor apresentou sua visão a respeito em CARVALHO (1990), entre outros trabalhos.

43. Referência particularmente informativa e interessante é BRUNO *et alii* (1991).

44. Inclusive o Plano Cavallo, na Argentina, em que iniciativas relativamente informais de discussão e orientação de preços com setores empresariais se deram em número razoável, ainda que seja difícil avaliar sua efetiva contribuição para os notáveis resultados do plano.

45. Nesse país, a negociação salarial não é formalmente centralizada como nos países escandinavos, mas os resultados da barganha entre um sindicato-chave e empresários serve como sinalizador para a negociação nos outros setores. Por sua vez, o governo sinaliza suas metas por meio do anúncio de sua política fiscal e, pelo Bundesbank, de sua política monetária, de modo a "orientar" a negociação salarial. Veja-se, sobre a importância deste mecanismo para a estabilidade de preços alemã, o depoimento do antigo banqueiro central alemão H. Schlesinger em MEEK (1982).

Com efeito, na maior parte das experiências, metas distributivas foram buscadas, com sucesso relativo e, de qualquer modo, decrescente. Buscou-se, principalmente, uma medida de igualitarismo não entre salários e lucros, mas entre salários. Na Áustria, na Holanda, nos países escandinavos (Suécia, Noruega e Dinamarca) buscou-se controlar a evolução da massa de salários e, ao mesmo tempo, reduzir suas diferenças. O resultado foi um afastamento cumulativo do perfil salarial efetivamente alcançado daquele fixado em negociações, no fenômeno conhecido como *wage drift*. A política de rendas é fundamentalmente uma política de administração, não de mudança. Na verdade, ela se presta melhor para evitar flutuações de renda (e emprego) durante o combate ou prevenção da inflação do que para promover amplos movimentos redistributivos. Ela não é, porém, uma política conservadora, no sentido de que evitar recessões e desemprego é claramente uma meta favorável aos trabalhadores. No entanto, ela não pode estabelecer aquilo que a sociedade, politicamente, não aceita. Se não houver consenso em torno do perfil básico de distribuição de renda, ou da necessidade, em caso do desejo de mudança, de buscar outros canais que não a formação de preços e salários, a política fatalmente entrará em colapso, pela negativa dos agentes em viabilizar sua implementação.⁴⁶ Mesmo nos casos de iniciativa do governo, a sobrecarga da política de rendas pode levar a formas de resistência a controles, como a emergência de mercados negros, greves selvagens etc. As experiências mais duráveis e melhor sucedidas com políticas de rendas, como a da Áustria e da Suécia, especialmente a primeira, buscaram, em algum grau, separar a formação dos preços da questão distributiva, redirigindo esta última para o debate parlamentar.

Para a maior parte de seus proponentes a política de rendas é essencialmente um instrumento de estratégia de estabilização de preços. Como tal, ela deve ser implementada acompanhada dos outros instrumentos de política monetária, fiscal, cambial etc., calibrados para os mesmos objetivos. Esta combinação é vista como importante porque a política de rendas serve para coordenar as estratégias que os agentes não podem, por hipótese, encontrar por si mesmos de modo descentralizado. Políticas de demanda agregada afetam a visão que cada grupo social tem de suas possibilidades na disputa pelo produto social. Fomentar o pleno emprego ou o superaquecimento altera o equilíbrio

46. Consenso social não implica unanimidade. Ele pode ser atingido se os grupos opositores são suficientemente enfraquecidos para que sua oposição seja relevante. Esta parece ter sido, por exemplo, a situação da classe empresarial austríaca no imediato pós-guerra (Cf. FLANAGAN, SOSKICE & ULLMAN, 1983) ou a de trabalhadores nos regimes militares da América do Sul dos anos 60 e 70. Veja-se em TARLING & WILKINSON (1977) como a adoção de políticas de redução da participação dos salários na renda minou o poder dos trabalhistas até que fossem substituídos por conservadores. De modo mais geral, como mostram Flanagan, Ullman e Soskice, *op. cit.*, o colapso generalizado das políticas de renda na Europa, nos anos 70, se deu pelo desmoronamento dos consensos entre trabalhadores e empresários.

de forças para cuja defesa e sustentação a política de rendas é suposta contribuir.⁴⁷ Assim, a política de rendas deve servir para que se explicita um equilíbrio que existe potencialmente na economia e não para definir novas posições de equilíbrio.

A história recente mostra o uso extensivo desta política, em grande variedade de formas. Não se pode dizer que o balanço dos seus resultados lhe seja desfavorável, tendo sido empregada de maneira esporádica em alguns países, notadamente os Estados Unidos, durante os governos Kennedy e Nixon, mas também de modo continuado, como em alguns países europeus, por períodos superiores a vinte anos. Conquanto os resultados alcançados tenham sido bastante insatisfatórios em casos como o da Inglaterra, onde a aplicação assimétrica da política de rendas jogava o peso da estabilização nas costas dos trabalhadores, estimulando a reação destes, em alguns outros, como na Suécia e na Noruega, onde a política foi aplicada de forma mais equilibrada e permanente, ela foi certamente melhor sucedida, ao contrário da Dinamarca, onde ela foi aplicada de forma ativa, porém errática. O mesmo se pode dizer da Holanda, do final da guerra aos anos 60, e da Áustria, em período semelhante. No primeiro caso, a necessidade de se restringirem salários e consumo a fim de reconstruir o país parece ter sido reconhecida por toda a sociedade. No caso da Áustria, o consenso foi obtido pelo enfraquecimento da classe empresarial, que havia se associado ao regime nazista. Certas formas foram mais eficazes que outras, mas, no geral, a política de rendas, quando livre de demandas para cujo alcance ela não é adequada e quando somada aos outros instrumentos na direção correta, parece ter sido eficaz. A condição fundamental, de qualquer modo, parece ter sido o grau de consenso social, seja em torno do perfil distributivo existente, seja da direção em que ele deveria ser mudado. Países onde o fracionamento social é tradicionalmente mais intenso, como França e Itália, em que grupos ideológicos se colocam em posições inconciliavelmente hostis, não foram capazes de implementar políticas de renda, apelando-se, ao invés, para formas autoritárias de controle, o que, não por acaso, acabou por gerar, já na década dos 60, conflitos sociais mais graves.

Do colapso da maior parte destas experiências nos anos 70 também podem ser tiradas lições importantes. Políticas de rendas são formas de se buscar equilíbrios cooperativos que sejam inacessíveis à ação isolada dos agentes privados. Cooperação significa, para cada agente individual, a aceitação de restrições para que se obtenha algo que seja julgado valioso. Estruturas eficazes de coordenação têm de ser constantemente atualizadas para que os agentes

47. Sobre a necessidade de compatibilização entre a política de rendas e as outras políticas macroeconômicas veja-se ROMANIS-BRAUN (1986), BRESSER PEREIRA & NAKANO (1986) e HEYMANN (1986), entre outros.

envolvidos possam continuar a reconhecer benefícios da ação coordenada em relação à ação livre. Aparentemente, para os sindicatos de trabalhadores, apenas a estabilidade de preços, que, aliás, nem sempre foi realmente obtida, pode não ser um prêmio suficiente para induzir à cooperação. A incapacidade de lidar com novas demandas colocadas pelos grupos sociais, especialmente de trabalhadores, é apontada por alguns como a causa do colapso das políticas de rendas.⁴⁸

Nas experiências de combate à alta inflação, a política de rendas mostrou ser um elemento crucial para o sucesso mesmo daquelas estratégias que se apoiaram em discurso liberalizante, como na Argentina. O plano Cavallo incluiu, ao lado de suas radicais medidas de reforma monetária, medidas informais de política de rendas, por meio da negociação de preços em setores estratégicos que ajudaram a viabilizar a primeira fase do processo de estabilização. O México estabeleceu um pacto social como condição de sua estratégia. Em Israel, mais claramente que em qualquer outro caso, a política de rendas foi elemento central de viabilização do combate à inflação. Mesmo o Plano Real envolveu uma política de rendas, mediante a "urvização" dos salários e rendas contratuais (não tão bem-sucedida neste último caso), antes da reforma monetária e da monitoração de preços pelo então secretário Dallari depois de julho de 1994.

Examinada com objetividade, a política de rendas não se mostrou nem como uma panacéia revolucionária nem como um instrumento de destruição do mercado. Sua eficácia depende, tanto quanto a de qualquer outro instrumento de política econômica, não apenas do planejamento adequado das formas de intervenção, mas, e principalmente, do grau de coesão da sociedade em torno do objetivo buscado. É discutível se a diminuição da área de consenso observada em fins dos anos 60 e início dos 70 foi causada pela própria intervenção excessiva, como os críticos liberais propõem. De qualquer modo, ela certamente contribuiu para o declínio da política de rendas, substituída pelas estratégias de enfrentamento defendidas por Reagan e Thatcher, em especial. A fragmentação da sociedade em grupos hostis reduz a aplicabilidade da política de rendas. Resta saber se o mesmo não ocorre, afinal, com todos os outros instrumentos de gestão da economia.⁴⁹

48. Veja-se, por exemplo, APPELBAUM (1982) e SYLOS-LABINI (1977).

49. Não se poderia pensar que tal pessimismo com relação à coesividade social é que teria conferido plausibilidade a teses tão contra-intuitivas como as dos teoremas de inefetividade de política econômica?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APPELBAUM, E. The incomplete incomes policy vision. *Journal of Post Keynesian Economics*, v. 4, n. 4, summer 1982.
- AUKRUST, O. Inflation in the open economy: a Norwegian model. In: KRAUSE, L. & SALANT, W. (eds.), *Worldwide inflation. Theory and recent experience*. Washington: Brookings Institution, 1977.
- BLINDER, A. *Macroeconomics under debate*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1989.
- BRESSER PEREIRA, L.C. & NAKANO, Y. *Inflação e recessão*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- BRUNO, M. (ed.). *Lessons of economic stabilization and its aftermath*. Cambridge: MIT Press, 1991.
- CARVALHO, F. Alta inflação e hiperinflação: uma visão pós-keynesiana. *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 4, out./dez. 1990.
- _____. The crowding out debate: old barrels for old wine. *Economies et Sociétés, Series Monnaie et Production*, v. 28, n.1/2, jan./fev. 1994.
- CLOWER, R. *Money and markets*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- DIRLAM, J. The process of inflation in France. In: BLAIR, J. (ed.), *The roots of inflation*. New York: Burt Franklin, 1975.
- DORNBUSCH, R., STURZENEGGER, F. & WOLF, H. Extreme inflation: dynamics and stabilization. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2, 1990.
- FISHER, F. Adjustment processes and stability. In: EATWELL, J. et alii (eds.), *The New Palgrave*. Londres: MacMillan, 1989.
- FLANAGAN, R., SOSKICE, D. & ULLMAN, L. *Unionism, economic stabilization and incomes policies: European experience*. Washington: Brookings Institution, 1983.
- GALBRAITH, J.K. *Uma teoria do controle de preços*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1986.
- HAHN, F. *Money and inflation*. Cambridge: MIT Press, 1983.
- _____. The winter of our discontent. In: HAHN, F. (org.), *Equilibrium and macroeconomics*. Cambridge: MIT Press, 1985.
- HAYEK, F. *Individualism and economic order*. London: Routledge and Kegan Paul, 1949.

- HEYMANN, D. Inflación y políticas de estabilización. *Revista de la CEPAL*, 28, abril de 1986.
- HIRSCHMAN, A. *Essays in trespassing*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- INGRAO, B. & ISRAEL, G. *The invisible hand. Economic equilibrium in the history of science*. Cambridge: MIT Press, 1990.
- KALECKI, M. Political aspects of full employment. In: KALECKI, M. (org.), *Selected essays on the dynamics of the capitalist economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1971 (originalmente 1943).
- KEYNES, J.M. *La réforme monétaire*. Paris: Sagittaire, 1924.
- _____. *The collected writings of John Maynard Keynes*. London: MacMillan, 1971/1983, referido por CW seguido do número do volume.
- KORNAI, J. *Antiequilibrium*. Amsterdam: North Holland, 1971.
- LAYARD, R. & NICKELL, S. The causes of British unemployment. *National Institute Economic Review*, fev. 1985.
- LEIJONHUFVUD, A. *On keynesian economics and the economics of Keynes*. New York: Oxford University Press, 1968.
- LEKACHMAN, R. *Inflation*. New York: Random House, 1973.
- MCKENZIE, L. General equilibrium. In: EATWELL, J. et alii (eds), *The New Palgrave*. Londres: MacMillan, 1989.
- MEEK, P. (ed.). *Central Banks' views on monetary targeting*. New York: The Federal Reserve Bank of New York, 1992.
- MODIGLIANI, F. & PADOA-SCHIOPPA, V. The management of an open economy with '100% plus' wage indexation. *Princeton Essays in International Finance*, n. 130, dez. 1978.
- ROMANIS-BRAUN, A. *Wage determination and incomes policy in open economies*. Washington: IMF, 1986.
- ROWTHORN, R. *Capitalism, conflict and inflation*. Londres: Lawrence and Wishart, 1980.
- SIMONSEN, M. H. Indexation: current theory and the Brazilian experience. In: DORNBUSCH, R. & SIMONSEN, M. H. (eds.), *Inflation, debt and indexation*. Cambridge: MIT Press, 1983.
- _____. Experiências antiinflacionárias: lições da história In: REGO, J. M. (org.), *Inflação inercial, teorias sobre inflação e o Plano Cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SOSKICE, D. & CARLIN, W. Medium-run keynesianism: hysteresis and capital scrapping. In: DAVIDSON, P. & KREGEL, J. (eds.), *Macroeconomic problems and policies of income distribution*. Aldershot: Edward Elgar, 1989.

SYLOS-LABINI, P. *Sindacati, inflazione e produttività*. Roma: Laterza, 1977.

TARLING, R. & WILKINSON F. The social contract: post-war incomes policies and their inflationary impact. *Cambridge Journal of Economics*, 1977.

TOBIN, J. Stabilization policy ten years after. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1980

_____. Theoretical issues in macroeconomics. In: FEIWEL, G. (ed.), *Issues in contemporary macroeconomics and distribution*. Londres: MacMillan, 1985

_____. *Policies for prosperity*. Cambridge: MIT Press, 1987.

WEINTRAUB, S. & WALLICH, H. A tax-based incomes policy. In: WEINTRAUB, S. (org.), *Keynes, keynesians and monetarists*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1978.

O autor é grato a dois pareceristas anônimos pelas sugestões feitas. Agradeço, ainda, o suporte financeiro do CNPq.

(Recebido em março de 1995. Aceito para publicação em dezembro de 1995).