

Luiz Carlos Bresser Pereira  
*(Organizador)*

# **Populismo econômico**

Ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na  
América Latina

1991



© Centro de Economia Política

## **Livraria Nobel S.A.**

### **Departamento Editorial**

Rua Maria Antônia, 108 — 01222 — São Paulo, SP

Fone: (011) 257-2744

### **Administração/Vendas**

Rua da Balsa, 559 — 02910 — São Paulo, SP

Fone: (011) 876-2822

Telex: 1181092 LNOB BR — Fax: (011) 876-6988

**Produção gráfica:** Mirian Cunha

**Coordenação de revisão:** Maria Vieira de Freitas

**Revisão:** Wagner Gomes dos Santos e Aline De Maria

**Capa:** Evana Clícia Lisbôa Sutilo

**Composição:** Probase

**Impressão:** Gráfica e Editora Bisordi Ltda.

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)** **(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina / Luiz Carlos Bresser Pereira, org. — São Paulo: Nobel, 1991.

Vários autores.

ISBN 85-213-0683-0

1. América do Sul — Política econômica 2. Ciclos econômicos — América do Sul 3. Crise econômica — América Latina 4. Economia — América Latina I. Pereira, Luiz Carlos Bresser, 1934 -

CDD - 338.98

- 330.98

- 338.542098

91-0811

### **Índices para catálogo sistemático:**

1. América do Sul : Ciclos econômicos 338.542098
2. América do Sul : Crise econômica 338.542098
3. América do Sul : Economia 330.98
4. América do Sul : Política econômica 338.98

### **É PROIBIDA A REPRODUÇÃO**

Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida sem a permissão por escrito dos editores por qualquer meio: xerox, fotocópia, fotográfico, fotomecânico. Tampouco poderá ser copiada ou transcrita, nem mesmo transmitida por meios eletrônicos ou gravações. Os infratores serão punidos pela lei 5.988, de 14 de dezembro de 1973, artigos 122-130.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil.

# Sumário

Prefácio .....	7
1. A experiência populista de redistribuição de renda — <i>Adolfo Canitrot</i> .....	11
2. Estado e alianças de classes na Argentina, 1956-1976 — <i>Guillermo O'Donnell</i> .....	37
3. Planos de estabilização no Cone Sul — <i>Carlos F. Díaz-Alejandro</i> .....	75
4. Populismo e política econômica no Brasil — <i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i> .....	107
5. Conflito social e políticas populistas na América Latina — <i>Jeffrey D. Sachs</i> .....	123
6. O populismo macroeconômico na América Latina — <i>Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards</i> .....	151
7. Populismo econômico <i>versus</i> Keynes: a reinterpretação do déficit público na América Latina — <i>Luiz Carlos Bresser Pereira e Fernando Dall'Acqua</i> .....	191
8. Populismo, ganância e redistribuição — <i>Eliana Cardoso e Ann Helwege</i> .....	201
9. Origens e desenvolvimento do populismo — <i>Gilmar Masiero</i> .....	233

# Prefácio

O populismo é um fenômeno político amplamente estudado na América Latina. O populismo econômico, entretanto, só recentemente vem merecendo atenção. Neste livro reúno três artigos “clássicos”, que examinaram o populismo econômico originalmente, nos anos 70, e uma série de artigos recentes que examinam a crise econômica da América Latina dos anos 80 a partir da análise das políticas econômicas populistas.

No campo estrito da ciência política, podemos entender o populismo como uma prática e uma ideologia que procura colocar o povo, em vez do indivíduo ou das classes sociais, como o ator fundamental da história. Nesse sentido amplo e ambíguo, o populismo se contrapõe tanto às filosofias políticas jusnaturalistas, que colocam o indivíduo e o contrato social na base da sociedade política, quanto às filosofias políticas históricas e sociais, que colocam os costumes e as classes sociais na base do Estado. O populismo é uma fórmula política “cuja fonte principal de inspiração e termo constante de referência é o povo, considerado como agregado social homogêneo e como exclusivo de valores positivos, específicos e permanentes” (Ludovico Incisa, *Dicionário de política*, organizado por Bobbio, Mateucci e Pasquino). Para o populismo não existem classes sociais com interesses conflitantes, nem indivíduos portadores da cidadania. Existem apenas o povo e a nação. Os direitos pertencem todos ao “povo”, aos membros de uma única “nação”. Nem povo nem nação, entretanto, têm uma definição precisa. O líder populista relaciona-se diretamente com o povo, sem a intermediação de partidos políticos. Esses, quando existem, servem apenas de base legal para o exercício do poder carismático do líder, cuja legitimação se baseia na vontade geral do povo. Nesses termos, o populismo é freqüentemente uma forma primitiva de expressão da democracia. É uma forma geralmente nacionalista de transição entre os regimes oligárquicos e autoritários, que caracterizaram as formações sociais pré-capitalistas e as democracias modernas.

Na América Latina o populismo, que Francisco Weffort estudou de forma pioneira nos anos 60, tem um sentido histórico específico. Quando falamos em populismos pensamos no “pacto populista”: uma ampla e vaga aliança de classes que reuniu empresários industriais, setores da oligarquia agrário-mercantil, tecnoburocratas e trabalhadores urbanos, e que viabilizou politicamente a industrialização substitutiva de importações e a ideologia nacional-desenvolvimentista entre os anos 30 e os anos 60 deste século. Alternativa e complementarmente, ao nos referirmos ao populismo pensamos em líderes carismáticos e demagógicos, que combinam diversos graus de autoritarismo com o apoio das massas populares.

O populismo é uma ideologia e uma prática política utilizada tanto por políticos de esquerda quanto de direita. Perón era um líder populista de direita; João Goulart e Alan García, de esquerda. O distributivismo existente no populismo o aproxima da esquerda, o desenvolvimentismo, da direita. O nacionalismo populista ajusta-se tanto à direita quanto à esquerda.

Já o populismo econômico, que estudaremos neste livro, tem um sentido, por um lado, bem mais específico, e por outro, mais geral. Mais específico porque relacionado apenas com as políticas econômicas. Mais geral porque não se limita necessariamente às políticas econômicas de líderes políticos populistas. O populismo econômico está baseado em um distributivismo ingênuo e em um desenvolvimentismo que não mede custos. Desenvolvimento econômico e distribuição de renda são entendidos como dois objetivos que podem ser alcançados com relativa facilidade pelo, de um lado, aumento dos investimentos e dos gastos sociais do Estado, e, de outro, pelo aumento dos salários. Keynes criticou a lei de Say, que afirmava que a oferta cria sua própria procura. O populismo econômico, baseado em um *keynesianismo* que horrorizaria Keynes, tem como “base teórica” a afirmação ou suposição que a demanda cria sua própria procura.

Não há uma relação direta entre populismo político e populismo econômico. Getúlio Vargas foi um clássico líder populista que jamais adotou o populismo econômico. Salvador Allende não era um líder populista e sim um líder socialista, mas sua política econômica acabou sendo um exemplo de populismo econômico. Em contrapartida, no Brasil, no período 1979 - 1980, um governo militar, de direita, acabou adotando uma política desenvolvimentista tipicamente populista. Frequentemente, entretanto, populismo político e econômico coincidem. Já me referi aos casos de Perón e de Alan García. Outro exemplo são os dois primeiros anos do governo Sarney (1985-1986).

Os artigos que foram selecionados para este livro aparecem na ordem em que foram escritos ou publicados. São artigos de

economistas, a começar com o trabalho pioneiro de Adolfo Canitrot. Temos apenas duas exceções: o artigo de Guillermo O'Donnell, cientista político, cuja análise dos ciclos políticos e econômicos na Argentina representa um marco da análise do populismo econômico, e o artigo final, que é uma análise geral do populismo político realizada por um jovem cientista político brasileiro, Gilmar Masiero. A rigor deveria vir no começo do livro, mas como foi escrito por último fica para os leitores como uma espécie de referência à análise do populismo enquanto fenômeno essencialmente político.

Considero os três primeiros artigos, escritos ainda nos anos 70, como artigos "clássicos" sobre o populismo econômico. Nesses artigos e particularmente no de Carlos Díaz-Alejandro já está presente a idéia do "ciclo populista", ou seja, da alternância de políticas populistas e de políticas de estabilização ortodoxas: as distorções provocadas pelo populismo econômico levam à adoção de políticas de estabilização ortodoxas; o fracasso destas em retomar o desenvolvimento leva a uma nova experiência populista.

Jeffrey D. Sachs retoma, em seu artigo recente, a idéia do ciclo populista e lhe dá conteúdo empírico. Sachs também dá ênfase à relação entre a distribuição de renda extremamente desigual existente na América Latina e o populismo econômico. Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards concentram-se mais nos elementos macroeconômicos do populismo. Meu primeiro artigo sobre o assunto, analisando as ideologias e práticas políticas que se constituem em obstáculo a uma política econômica racional, reflete indiretamente minha experiência pessoal no Ministério da Fazenda do Brasil. Meu artigo com Fernando Dall'Acqua e o artigo de Eliana Cardoso e Ann Helwege coincidem em lembrar que constitui um erro atribuir a crise da América Latina dos anos 80, exclusiva ou mesmo principalmente, ao populismo econômico. Afinal, a dívida externa, que está na base dessa crise, não foi contraída principalmente por governos populistas. Nos anos 70, dominavam na América Latina os regimes militares baseados em uma aliança tecnoburocrático-capitalista que excluía o povo e os líderes populistas.

O populismo econômico, que parecia ter sido liquidado pelos regimes militares modernizadores, retornou à cena após a redemocratização. E, nos termos do "ciclo populista", populismo e ortodoxia econômica voltaram a se alternar. A conseqüência foi o agravamento da crise ao invés da sua superação, frustrando-se as esperanças daqueles que lutaram pela democracia na América Latina. Este livro reflete essa frustração.

# 1. A experiência populista de redistribuição de renda\*

*Adolfo Canitrot*

## **Introdução**

Na experiência histórica argentina houve três tentativas explícitas de modificar a distribuição de renda em favor dos trabalhadores mediante o aumento de salários. Duas tentativas correspondem ao primeiro (1946-1952) e ao terceiro (1973 em diante)<sup>1</sup> governo peronista. Ainda que em contexto diferente, o governo radical (1963-1966) aplicou ao mesmo fim idêntico instrumento.

Peronismo e radicalismo não são iguais. Representam uma distinta composição de classes e têm um comportamento político diferente. Mas ambos possuem em comum uma ideologia nacionalista e procuram seguir uma política econômica que satisfaça as aspirações das maiorias populares. A essa política chama-se, aqui, populismo. Como objetivo, propõe-se a melhorar as condições de vida dos setores de médias e baixas rendas, embora sem alterar fundamentalmente a estrutura de propriedade e as relações econômicas vigentes. A redistribuição de renda é um objetivo primordial, a redistribuição de riqueza não: ou não existe, ou tem um caráter esporádico e complementar ao anterior, ou se limita, apenas ao nível da formulação, a uma riqueza específica como a terra.

Como se sabe, as tentativas de redistribuição de renda pelo aumento de salários, próprias do populismo, fracassam na medida em que as pretendiam duradouras. A redistribuição sustentou-se um ou dois anos, e logo retrocedeu amplamente, corroída pela inflação ou invertida abruptamente pela aplicação de políticas de sinal contrário. Neste artigo procura-se analisar as razões econômicas desse fracasso. A questão importante que se coloca é

---

\* Artigo publicado originalmente em *Desarrollo Económico*, vol. 15, n° 59, out.-dez. 1975. O autor é pesquisador sênior do Instituto Torcuato Di Tella. Tradução de Rosa Maria Marques.

saber se o retrocesso, que se seguiu às experiências populistas de redistribuição, deve-se à ação deliberada de grupos de interesses que reagem frente à perda de suas prerrogativas econômicas e de poder, tese que favorece tanto peronistas como radicais, ou às próprias características dessas experiências que engendram, ao pôr-se em marcha, os elementos objetivos que as liquidarão; tese que o autor sustenta.

Para levar a cabo a análise, faz-se uma rápida revisão da teoria econômica e do fenômeno da inflação, e depois estuda-se com certa atenção o funcionamento de um modelo simplificado da economia argentina. Procura-se comparar a política populista com a política alternativa da direita moderna, chamada aqui de política da demanda autônoma, embora ambas proponham o pleno emprego ainda que com uma distribuição diferente das rendas. Finalmente obtêm-se as conclusões.

## **A teoria e suas conseqüências**

O pensamento econômico é cético, em geral, com respeito a modificar a distribuição de renda mediante o aumento de salários. Na teoria neoclássica, salários e lucros são variáveis dependentes dentro de um modelo de equilíbrio geral. Dadas a disponibilidade e a distribuição dos recursos, as tecnologias de produção possíveis e os gostos e os hábitos de poupança das pessoas, obtêm-se um valor único de salários e lucro. Uma mudança nos salários é uma perturbação das condições de equilíbrio do sistema e não se sustenta por si mesma; o sistema tende a retornar à situação original. A perturbação é só transitória e, além disso, é causa de ineficiência porque desloca o sistema de sua posição ótima.

Para Marx, da mesma forma que para o pensamento clássico, o salário mantém-se a longo prazo em nível de subsistência. Esse nível não é absoluto mas se define em relação às condições históricas de cada período. Há um salário historicamente compatível com as necessidades de acumulação de capital que torna viável o funcionamento do sistema capitalista. A taxa de lucro tende a cair a longo prazo. Para se opor a essa tendência, os capitalistas recorrem a inovações tecnológicas, a processos de concentração e integração industrial etc., que possibilitem um aumento na massa de mais-valia extraída do trabalhador. Essa pressão é constantemente exercida em detrimento do salário, que em conseqüência permanece no nível mais baixo compatível com as necessidades de subsistência. O grau de consciência de classe e de organização dos trabalhadores pode aliviar temporariamente sua situação, e não corrigir a tendência de longo prazo.

O pensamento *keynesiano* e *neokeynesiano* é o único que admite a possibilidade de uma modificação permanente do salário.



Dada a disponibilidade total de recursos e a renda total derivada de seu uso na produção, é possível distribuí-la arbitrariamente entre lucros e salários, dependendo da taxa de acumulação de capital que se adote. Como se supõe que os lucros destinam-se integralmente, ou principalmente, ao investimento, e os salários, ao consumo, uma maior taxa de acumulação de capital requer uma proporção maior da renda canalizada para os lucros. O aumento dos salários modera o processo de acumulação e de crescimento da economia. Isso significa que este aumento se faz não somente à custa dos lucros dos capitalistas do presente, mas também à custa dos lucros dos capitalistas e dos salários dos trabalhadores do futuro.

Todas as colocações teóricas mencionadas referem-se ao caso de economias isoladas. Se a economia está inserta dentro de uma ordem internacional, e o capital é móvel, de modo que possa se transferir para os países e as atividades onde o lucro seja maior, a possibilidade de redistribuição de renda desaparece. Diante do aumento de salários e da redução correspondente dos lucros, os recursos de investimento fluem para o exterior, o investimento se faz nulo e o desemprego amplia-se. Isto se dá porque a taxa de lucro é determinada internacionalmente e porque os salários, em cada país, são um resíduo cuja magnitude depende da produtividade do trabalho e dos termos do intercâmbio de bens e serviços.

Do exposto, conclui-se que uma redistribuição permanente da renda em favor dos salários e contra os lucros é incompatível com a mobilidade do capital. Na realidade o capital não é estrita e universalmente móvel. Conforme o setor da economia, varia o grau de mobilidade. É alto para os recursos de investimento comandados pelos grupos financeiros e as grandes empresas, principalmente as multinacionais. É baixo para os das pequenas empresas, dos autônomos, dos pequenos proprietários e dos rentistas. A necessidade de imobilizar o capital refere-se especialmente ao primeiro grupo e requer o controle ou a captação dos recursos pelo Estado.

Para as unidades econômicas cujo capital é relativamente imóvel, a conclusão que se depreende da teoria é que devem resignar-se a aceitar uma taxa de rentabilidade menor, ao mesmo tempo que reduzem seu volume de investimento. Na prática as empresas resistem, procurando elevar seus preços e, se isso não é permitido legalmente, desenvolvendo o mercado negro. Para muitas empresas marginais, o decréscimo da rentabilidade significa a quebra. Há, pois, fortes motivos para uma resistência que não se expressa apenas no terreno econômico, mas também no político. É nesse grupo, enquadrado dentro da definição de pequena burguesia, onde é mais dura a oposição ao programa distributivo.

A teoria refere-se à comparação de duas situações com diferentes distribuições de renda, uma vez que estas tenham sido estabelecidas. Mas não faz referência ao problema da passagem de uma para a outra. A transição coloca dificuldades muito agudas. Não só se trata da queda do investimento e do desenvolvimento de pressões inflacionárias e do mercado negro a que já se fez referência. A expansão da demanda de bens de consumo requer uma ampliação da capacidade produtiva que é dificilmente compatível com a redução do nível de investimento. Isso dá lugar ao clássico problema de desabastecimento e reforça a pressão inflacionária. A retração das indústrias de bens de capital gera um excedente de trabalhadores cuja reabsorção na produção de bens de consumo, na medida em que requer capital complementar, também é contida pela queda da taxa de investimento.

É evidente que o programa redistributivo exige uma ativa intervenção estatal e uma forte expansão da área econômica sob seu controle. Isso por duas razões: 1) pela necessidade de imobilizar no país os recursos financeiros das grandes empresas; 2) pela necessidade de levar a cabo a reconversão da estrutura produtiva e do emprego, desde as indústrias de bens de capital até as de consumo. Contudo, o Estado, como consequência do próprio programa redistributivo, encontra-se em uma situação especialmente débil para enfrentar essas tarefas. Ao mesmo tempo que o setor público é proporcionalmente o maior empregador da economia, é também o principal afetado no uso dos recursos pelo aumento dos salários. Enfrenta, pois, o problema de considerável insuficiência de recursos para investimento em relação aos que o programa exige. E essa insuficiência persistirá ainda quando os recursos financeiros expropriados das grandes empresas dirigirem-se para a produção de bens de consumo. A solução desse dilema é o aumento na carga tributária, cujos efeitos são uma redução adicional na rentabilidade das empresas privadas e, muito provavelmente, uma redução do poder aquisitivo dos assalariados. Nesse ponto, as exigências do programa redistributivo entram em conflito com seus próprios objetivos. É por essa razão que, relevando todas as demais dificuldades, o incremento salarial deve esperar que, numa primeira etapa, se complete o processo de reestruturação produtiva.

## **Limitações da teoria**

Os modelos teóricos mencionados reconhecem só duas categorias de rendas: as provenientes do capital e as do trabalho; e só dois tipos de beneficiários: capitalistas e trabalhadores concebidos como conjuntos homogêneos. Por sua vez, as estatísticas cor-

rentes, que utilizam como indicadores a situação da distribuição de renda, manejam também o mesmo tipo de agregação.

É claro que essa suposta homogeneidade, dentro de cada conjunto, não é assim. As diferenças de renda em cada um são consideráveis. Só no decil mais alto da distribuição da população por estratos de renda há uma clara preponderância de não-assalariados. Por outro lado, os proprietários minifundiários e os trabalhadores independentes urbanos representam uma proporção dominante do estrato populacional do decil inferior. Desse modo, as mudanças na distribuição de renda que mostram as estatísticas, separando a renda dos assalariados daquela dos não-assalariados, são aproximações muito grosseiras e freqüentemente errôneas com respeito ao que pretendem medir.

Como é óbvio, a solução dos problemas da pobreza excede amplamente a possibilidade de uma política de salários. Responde a condições estruturais, às vezes de caráter muito específico, que devem ser resolvidas por ações *ad hoc* e pelos serviços de bem-estar social, em seu sentido mais amplo. Uma política redistributiva requer desses instrumentos um uso intenso e uma atenção prioritária.

Como conclusão deste trabalho pode-se supor que o gasto público é um meio mais eficiente de redistribuição de renda que o aumento de salários. Apesar disso, na medida em que o artigo refere-se a questões econômicas e à política de caráter global, em particular relacionadas com o curto prazo, o tema do uso do gasto público é deixado de lado.

## **Inflação**

Em condições próximas de pleno emprego, e se não ocorre intervenção estatal, o aumento de salários transmite-se aos preços. Estes aumentam tanto como os salários, ou ainda mais, quando a inflação se acelera. Conseqüentemente, os salários reais mantêm-se constantes ou baixam, depois de um breve período inicial de alta.

A resposta dos preços não pode ser diferente da que se descreve acima. Há uma estrutura econômica montada em função dos preços existentes, com uma gama de lucros considerados "normais" pelas empresas, conforme sejam sua situação e características. A alta de salários reduz esses lucros e, no caso de empresas marginais, os torna negativos. O novo valor do salário é incompatível com a estrutura econômica representada pelo conjunto de empresas que operam no momento de sua implantação. Ou essa estrutura se modifica, ou o sistema de preços se acomoda, via inflação, ao novo valor nominal do salário. Se não se

repete a “perturbação” — no sentido neoclássico — o salário real volta a seu valor de equilíbrio.

Há duas razões, contudo, pelas quais o sistema em seu conjunto pode não regressar a seus valores de equilíbrio. Uma é de ordem prática e se refere especificamente ao caso argentino: nem todas as empresas podem modificar livremente seus preços. Há diferentes capacidades, conforme o ramo de atividades, que levam a mudanças nos preços relativos. A segunda razão é de caráter teórico e de aplicabilidade geral: uma vez efetuada a “perturbação” — a alta original dos salários — o movimento dos preços para suas novas posições finais, em distintos movimentos e com diferente ritmo, cria por si o aparecimento de um conjunto de novas variáveis dinâmicas, que não atuavam na determinação do equilíbrio original, e que, em consequência, não têm porque conduzir o sistema à sua posição de equilíbrio final, concebido em termos das variáveis estáticas iniciais.

A razão prática refere-se à efetividade do mecanismo de controle de preços. Esse é um mecanismo de curto prazo, necessariamente. Por si só não pode resistir às pressões emergentes de uma estrutura econômica forçada a trabalhar com níveis de lucros e custos para os quais não está concebida. A complementação óbvia da política de controle de preços é a reforma dessa estrutura, de modo que passa a absorver o novo nível de salários. Mas isso, que em nível conceitual é claro, representa uma tarefa gigantesca, técnica e politicamente, que ultrapassa de longe o que se pode realizar em curto prazo. O conceito, contudo, é resgatável: não há modificação permanente da distribuição de renda se essa mudança estrutural não se complementa.

Há três conjuntos de preços que, pela situação das atividades econômicas correspondentes, são passíveis de controle estrito pelo Estado: os preços agropecuários, as tarifas das empresas públicas e os aluguéis. Os preços agropecuários são normalmente controlados pelo Estado em benefício dos produtores, para garantir um mínimo de estabilidade nos mercados. A taxa de câmbio, os impostos, os preços mínimos e a compra direta pelo Estado são os instrumentos de controle. Esses mesmos instrumentos permitem aumentar o controle de preços sobre o setor de acordo com a política oficial. Quanto aos aluguéis, a dificuldade para o proprietário desocupar seu imóvel dá lugar a uma oferta inelástica de curto prazo, isto é, constante, qualquer que seja o preço aplicado. O caso das tarifas públicas, finalmente, é de controle óbvio.

O que se observa na experiência argentina é que o aumento do salário real na conjuntura, quando ocorre, deve-se essencialmente à queda do valor relativo destes três preços — agropecuários, tarifas públicas e aluguéis — com relação ao salário. Os bens e

serviços que estes preços representam constituem uma parte muito importante da cesta familiar. Em consequência, a redistribuição de renda de curto prazo para os assalariados é paga pelos produtores agropecuários, pelas empresas públicas e pelos proprietários de imóveis de aluguel.

A redistribuição não se mantém, todavia. Como os preços dos demais setores da economia continuam subindo, a oferta dessas três atividades se deteriora. O investimento faz-se nulo ou negativo, surgem pontos de estrangulamento e finalmente uma crise que obriga a reconsiderar seus preços. Então a redistribuição de renda se esvai. Volta-se à posição inicial com perda real no caminho.

A posição inicial de equilíbrio, como foi dito, pode não se recuperar ou recuperar-se depois de um grande período de ajuste. Se fossem aumentados os salários e os ajustes de preços ocorressem simultaneamente em todas as atividades, regressar-se-ia à situação inicial com o mesmo salário real de origem, depois de um certo período de aumento. Mas os ajustes se transmitem em cadeia e depois em sucessivas ondas que fluem e refluem. A pressão para aumentar os preços se faz sentir com mais intensidade: a) nas empresas marginais, de baixa eficiência, onde a rentabilidade adquire valores negativos; b) nas pequenas empresas com custos de mão-de-obra relativamente altos; c) nos autônomos. São essas as empresas cuja alternativa à inflação é a quebra. São, por outro lado, as empresas mais difíceis de controlar. Iniciado o movimento, este se transmite para cima.

Há uma tendência inerente ao processo inflacionário a se acelerar. As empresas possuem capital circulante — estoque de matérias-primas, outros insumos, produtos semi-acabados e acabados — cujo valor se mede a custo de reposição.

Os ajustes de preços sucessivos e não simultâneos introduzem um elemento de incerteza no valor de capital. O risco de perda do capital por um ajuste insuficiente é mais alto que o da perda de renda por um atraso no ritmo de vendas. Em consequência, é necessário antecipar-se aos custos futuros de reposição, introduzindo os custos futuros esperados nos preços presentes. O processo de compra/venda, por outro lado, não é unidirecional. Por meio da rede de relações interindustriais, muitos dos compradores diretos de uma empresa são seus vendedores indiretos. Desse modo, a antecipação da empresa com relação a seus custos futuros é registrada pelas demais e reverte sobre ela. Os custos futuros tornam-se presentes com maior rapidez que a inicialmente calculada. Em contrapartida, uma “antecipação” demasiada grande dos preços afeta as vendas negativamente. Se a empresa mantém-se permanentemente antecipada, suas vendas manter-se-ão deprimidas em relação a seu nível pré-inflacionário. Esse efeito de

sentido contrário permite implementar a política monetária e fiscal de estabilização. Se a demanda se contrai, o custo da antecipação, em termos de recessão de vendas, faz-se maior e aumenta seu contrapeso em relação ao custo de perda de capital possível por não fazê-lo.

## **O funcionamento da economia argentina**

Tudo que se disse anteriormente tem um caráter geral, aplicável a qualquer economia. Para analisar o caso argentino, que possui características específicas, é necessário adotar um modelo que capte seus traços mais significativos. O modelo que se apresenta é uma simplificação da realidade da economia a partir de 1930. Enquanto simplificação radical dessa realidade, deixa muitas questões importantes de lado. Seu valor, todavia, consiste em proporcionar um marco básico de referência para estudar as políticas alternativas de distribuição de renda.

### *Apresentação do modelo*

Supõe-se a economia argentina representada por dois setores: um setor agropecuário ou rural e um setor industrial. Para iniciar a análise, os mesmos são definidos com características próprias bem marcadas. Em seguida, algumas dessas características são suavizadas. O setor agropecuário é um setor exportador que trabalha em condição de pleno emprego. Produz bens que podem ser exportados ou destinados ao mercado interno. O setor industrial só produz para o mercado interno e admite desemprego quando a demanda efetiva é insuficiente. É o setor importador, porque requer insumos e bens de capital do exterior para o seu funcionamento.<sup>2</sup>

A demanda dos bens de consumo produzidos por ambos os setores provém tanto dos assalariados como dos capitalistas. Mas se supõe que a demanda dos capitalistas seja fixa, e por isso independente do preço e de suas rendas. Em consequência, as mudanças na demanda agregada de bens de consumo correspondem exclusivamente às mudanças na demanda dos assalariados e dependem das mudanças dos preços e das rendas destes últimos.

A demanda dos bens de capital supõe-se, em princípio, produzida pelo nível de atividade do setor industrial e pelas mudanças que este experimenta. Como esse nível de atividade está determinado essencialmente pela magnitude da demanda de bens de consumo, resulta, em última instância, que o investimento no setor industrial depende do consumo dos assalariados. Por outro lado, eles não poupam. A poupança é exclusiva dos capitalistas.

Numa primeira abordagem não se leva em conta a possibilidade de investimento autônomo, de exportações industriais e de substituição de importações. Desse modo centra-se a atenção exclusivamente nos efeitos das mudanças no nível de renda dos trabalhadores sobre o conjunto da economia pelas alterações em sua demanda por bens de consumo. Depois introduzem-se essas três variáveis, em um segundo enfoque, na medida em que representam fontes de demanda autônomas com respeito à renda dos assalariados.<sup>3</sup>

Os assalariados gastam sua renda integralmente em bens de consumo produzidos pelos setores agropecuário e industrial. O salário real dos trabalhadores modifica-se — *ceteris paribus* — quando se modifica seu salário nominal. Também se modifica quando mudam os preços tanto dos bens de consumo agropecuários como industriais. Mas uma alteração em qualquer desses preços não só modifica o salário real como também a proporção e — a salário nominal fixo — a magnitude do gasto que se destina aos bens de cada um dos setores. Cada mudança de preço, de qualquer um dos grupos de bens, modifica a demanda pelos bens de ambos os setores. Essa modificação, no caso do setor agropecuário, que opera com um volume fixo de produção, afeta a magnitude das exportações; no caso do setor industrial, seu nível de atividade é a demanda de importação.

### *Os mercados*

Supondo-se pleno emprego, a produção de bens agropecuários é fixa no curto prazo. Em consequência, todo o aumento, em unidades físicas, da demanda interna só pode se satisfazer em detrimento da magnitude das exportações medidas nas mesmas unidades e vice-versa. A dotação dos bens produzidos pelo setor a um e outro destino se resolve, fundamentalmente<sup>4</sup>, em função do preço interno desses bens e de sua relação com o salário nominal. Quanto mais alto é esse preço — a salário nominal constante — menor é o número de unidades demandadas no mercado interno pelos assalariados e maiores são os saldos exploráveis. Esse preço, todavia, não se determina no mercado interno, mas depende do preço internacional e da taxa de câmbio da moeda estrangeira<sup>5</sup> que transforma um preço em outro. A demanda externa pelos bens do setor agropecuário supõe-se infinitamente elástica, isto é, o mercado exterior pode absorver qualquer quantidade de vendas a preço constante.<sup>6</sup> Nessas condições, o preço internacional define o preço interno. Se aquele permanece constante, este só pode variar se se alterar a taxa de câmbio. Isto é, a mudança no preço interno dos bens do setor responde às medidas de política econômica

e não ao livre jugo da oferta e da demanda. Um aumento da demanda interna não se manifesta em elevação de preços, mas em uma transferência de quantidades de bens do mercado de exportação ao mercado interno, a preço constante.

A demanda interna dos bens agropecuários postula-se como inelástica às variações de preço. Isso decorre do caráter de primeira necessidade que possuem os bens agropecuários. Um aumento no preço interno desses bens, em conseqüência, reduz o número de unidades vendidas internamente mas aumenta a despesa dos assalariados com esses bens. Essa é uma característica importante ao modelo porque significa que, para rendas constantes, o aumento do preço dos bens agropecuários reduz a capacidade de gasto dos assalariados em bens do setor industrial.

O funcionamento do mercado de bens industriais pode ser compreendido como respondendo a uma regra simples de conduta dos empresários industriais: estes procuram manter o valor unitário e seus lucros. Frente a mudanças na magnitude da demanda, modificam a quantidade vendida e produzida sem alterar os preços. Frente a alterações nos preços dos insumos, ou mão-de-obra, elevam proporcionalmente os preços do produto final. Essas regras são compatíveis com curvas de custo de produção constante. O modelo, contudo, não exige, para funcionar, hipóteses tão estritas. É suficiente que no caso de mudanças na magnitude da demanda todo o ajuste não se efetue pelos preços, supondo-se constantes as quantidades vendidas e produzidas. No caso de aumento de preços de insumos basta que os empresários não absorvam os maiores custos integralmente, e portanto não reduzam seus lucros considerando-se os preços constantes. Isso significa que a resposta do setor industrial frente a deslocamentos da demanda ou alterações dos preços dos insumos será uma modificação da quantidade produzida por mínima que seja. Essa reação através da quantidade é tudo o que o modelo necessita supor para funcionar do modo postulado.<sup>7</sup>

### *Movimentos — o processo de multiplicação*

Do até aqui exposto decorre que o modelo admite três variáveis que podem ser modificadas autonomamente:

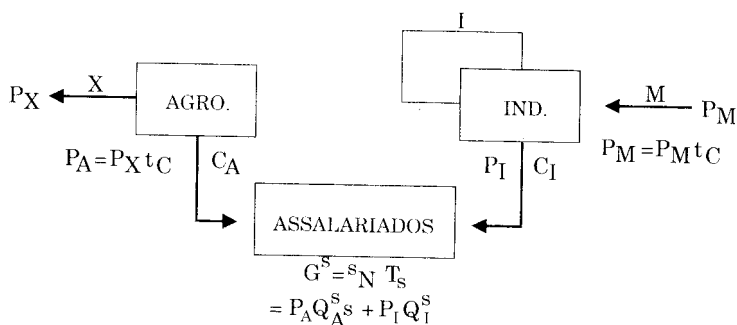
- o preço dos bens agropecuários como conseqüência de alterações na taxa de câmbio ou nos preços internacionais;
- o preço dos insumos importados e, como decorrência, dos bens industriais, pela mesma razão;
- o salário nominal dos trabalhadores.



A alteração no valor de qualquer dessas três variáveis tem conseqüências sobre o conjunto de variáveis dependentes do modelo: exportações, importações, preços dos bens do setor industrial, nível de atividade deste setor, emprego urbano, lucros dos empresários rurais e urbanos, e salário real. Cada modificação das variáveis independentes expande-se num movimento de causalidade em toda a estrutura do modelo.

Geralmente, ao se adotar uma política econômica determinada, modifica-se mais de uma das variáveis independentes. Isto é, implementam-se diversas combinações de aumentos dos preços agropecuários e das importações, e dos salários nominais. Mas a análise de suas relações de causa e efeito obriga a tratar cada uma isoladamente.

Para facilitar a compreensão do mecanismo causal apresenta-se o diagrama seguinte, no qual os símbolos X, C, I e M têm seu significado habitual; os Ps correspondem a preços; a equação diz que o gasto G de consumo dos assalariados é igual à sua renda —  $S_N$ , salário e T número de empregados — e divide-se entre os bens agropecuários  $Q_A^S$  e industriais  $Q_I^S$ .



O primeiro movimento ao longo do modelo é o que resulta da alta dos preços agropecuários. Quando estes sobem, e os outros dois mantêm-se fixos, origina-se uma queda na demanda dos assalariados por bens agropecuários e um proporcional aumento dos saldos exportáveis. Esse é um primeiro efeito. A demanda dos assalariados por esses bens é inelástica; em conseqüência, ainda que a quantidade demandada, medida em unidades físicas, diminua, o gasto aumenta junto com o aumento de preço. Como a renda nominal dos trabalhadores  $S_N$  — e o volume e emprego  $T$  — mantêm-se até agora constante, o maior gasto dos assalariados em produtos agropecuários necessariamente implica uma redução de sua capacidade de gasto em bens do setor industrial.<sup>8</sup> Isto é, a

demanda por bens de consumo do setor industrial diminui, supondo-se preços constantes.

A reação dos empresários industriais diante da queda da demanda é procurar a manutenção dos lucros unitários, reduzindo o nível de atividade e com ele a quantidade de emprego oferecido. O emprego urbano conseqüentemente diminui e, considerando salários nominais constantes, também a renda total dos trabalhadores.

A redução do emprego e da renda diminui ainda mais, num segundo momento, a capacidade de gasto dos assalariados e portanto a demanda de bens do setor industrial. Se os empresários respondem novamente cortando o volume de emprego, dão lugar a posteriores reduções de demanda e de emprego causadas mutuamente, e em sucessão. Cada redução sucessiva é, contudo, de menor magnitude e finalmente a seqüência converge para um valor finito. Uma vez desenvolvido o processo, a redução total da demanda e de emprego é um múltiplo da redução original causada pela alta do preço agropecuário.<sup>9</sup>

O mecanismo de multiplicação, que se limita ao setor industrial, tem por causa última o fato de que as mudanças na demanda dos bens do setor originam-se nas alterações das rendas que o próprio setor concede a quem nele trabalha. No setor agropecuário a multiplicação não ocorre, e o pleno emprego se mantém, porque existe um mercado de exportação que absorve os saldos de produção não demandados internamente.<sup>10</sup>

A interdependência entre os níveis de demanda e de emprego, no setor industrial, é conseqüência da hipótese de que a única fonte de demanda autônoma é o gasto dos assalariados. Se essa hipótese é anulada e aceita-se a possibilidade de outras fontes de demanda — investimento autônomo, exportações industriais ou substituição de importações —, a interdependência diminui ou mesmo desaparece.<sup>11</sup>

A progressiva queda do nível de atividade do setor industrial e do emprego e da renda dos assalariados durante o processo de multiplicação afeta em dois sentidos a balança comercial. Por um lado, ao reduzir a demanda interna por bens agropecuários, aumenta ainda mais os saldos exportáveis.<sup>12</sup> Por outro, diminui as importações de insumos para o setor industrial.

Esse primeiro movimento que se descreveu, resultante do aumento dos preços agropecuários, vai, da esquerda para a direita no diagrama anterior, do setor agropecuário ao industrial para terminar com seus efeitos sobre as importações na extrema direita, com alguns reflexos ocasionados no processo de multiplicação. O movimento decorrente do aumento do preço dos insumos importados tem sentido contrário, ainda que neste caso o refluxo seja importante.

O aumento do preço dos insumos importados é absorvido pelos empresários industriais, com o objetivo de manter seus lucros unitários, mediante uma alta de preços dos produtos finais. Como os salários nominais permanecem fixos, esta alta obriga os assalariados a reduzirem sua demanda de consumo em termos físicos. Essa redução põe em marcha o processo de multiplicação da mesma maneira que no movimento anterior. A redução da demanda por importação é o resultado então da soma da redução original pelo aumento do preço com a redução emergente do processo multiplicativo.

Como a elasticidade da demanda dos assalariados pelos bens industriais é alta — aproximadamente unitária —, o gasto com estes bens não se altera significativamente quando seu preço aumenta. Em conseqüência, a capacidade de gasto remanescente dos assalariados em bens agropecuários não se altera a não ser em menor escala. O efeito sobre os saldos exportáveis é muito baixo. Se ocorre algum, e este também é pequeno, é resultante do processo de multiplicação e da deterioração progressiva da capacidade de compra dos assalariados.

A análise foi feita em separado para cada um dos movimentos. Todavia, o normal é que se apresentem juntos. Um aumento da taxa de câmbio aumenta tanto o preço dos bens agropecuários como o dos insumos industriais. Nessa ocasião, os efeitos descritos de cada um deles sobre as demais variáveis do modelo se superpõem.

É possível graduar, mediante políticas fiscais, o impacto da modificação da taxa de câmbio, de modo que um dos preços considerados aumenta mais ou menos que o outro. Aqui é necessário lembrar as diferenças entre os efeitos que separadamente geram a alta de um ou de outro preço. Em ambos os casos, o resultado sobre o nível de atividade e emprego urbano é recessivo e sobre a balança comercial, positivo; mas a alta de preço agropecuário tem um impacto maior sobre o incremento dos saltos exportáveis do que a alta de preço das importações. A diferença maior é de caráter distributivo: o aumento dos preços agropecuários eleva os lucros dos empresários desse setor enquanto o aumento de preço das importações os mantém inalterados.<sup>13</sup> Em ambos os casos, contudo, tanto os lucros dos empresários industriais como a renda dos assalariados se deterioram.

### *O aumento do salário nominal*

Quando os preços agropecuários e das importações sobem, enquanto os salários nominais permanecem constantes, o resultado é equivalente ao de uma queda do salário real. Por isso, um

aumento do salário nominal, com os outros dois preços constantes, determina em princípio efeitos estritamente contrários aos que decorrem do aumento daqueles preços. É possível se expor todo o problema como uma análise das conseqüências das modificações da relação entre o valor da taxa de câmbio e o salário nominal. No tratamento dessa variável, portanto, não haveria novidade.

A peculiaridade do caso é que há diferença no processo de ajuste aos novos valores da variável preço, quando se trata de um aumento do salário nominal. Um aumento dos preços agropecuários é uma decisão política e o ajuste é praticamente instantâneo. No caso de um aumento dos preços de importação, o ajuste é mais lento, até que os novos custos sejam refletidos no aumento de preços industriais. Mas em um quadro com tendência recessiva, essa inflação de custos tende a se frear, uma vez atingidos os novos preços que permitam recuperar a margem de lucros unitários prévia. Os aumentos de salários nominais, em troca, criam uma situação expansiva, como resultado do aumento da capacidade de gasto dos assalariados. Há uma expansão de demanda tanto de bens agropecuários como industriais e, no caso do setor industrial, um aumento do nível de atividade. O ajuste dos preços industriais aos novos custos, resultante do aumento de salários, ocorre em um contexto expansivo, no qual o processo inflacionário, agora de demanda e de custos, não encontra freios a sua tendência inerente à aceleração. A essa tendência já se fez referência anteriormente. Se o processo de ajuste fosse simultâneo em todos os preços, não haveria um desencadeamento da inflação. É a disparidade dos tempos e ritmos de ajuste que a faz possível.

A singularidade do movimento que surge do aumento do salário nominal é, pois, sua tendência a originar uma inflação acelerada. Durante o processo, salários e preços industriais sobem permanentemente, enquanto os preços agropecuários — controlados politicamente — tendem a ficar atrás. A decorrente queda da relação entre preço agropecuário e salário nominal manifesta-se em efeitos expansivos adicionais, que são a contrapartida dos efeitos recessivos descritos anteriormente. O nível de emprego e da atividade industrial se expande enquanto a balança comercial se deteriora, tanto pela queda de exportações como pelo aumento das importações.

## **Outras fontes de demanda autônoma**

Até este momento aceitou-se uma rígida dependência entre o nível de atividade econômica com relação ao valor do salário real. Quanto mais elevadas são as relações entre o salário nominal e os

preços agropecuários, por um lado, e de importações industriais, por outro, maior é o nível de emprego e a atividade econômica.

Essa dependência é enfraquecida se se reconhece a existência de outras fontes de demanda autônoma, que dão lugar à criação de emprego. Essas fontes são três: o investimento autônomo, as exportações industriais e a substituição de importações.<sup>14</sup>

Em todos os casos, a demanda origina-se fora do setor assalariado e é, em consequência, independente do valor do salário real.

Um determinado par de valores dos preços agropecuários e dos de importações com relação ao salário nominal é compatível, ao introduzir essas novas fontes de demanda, com uma gama de valores da variável emprego. As relações de preço deixam de ser determinantes.

Enquanto variáveis de curto prazo, ou seja, enquanto criadoras de emprego, o efeito dessas três fontes alternativas de demanda sobre a balança comercial se exerce do lado das importações, pois estas têm uma correlação direta com o volume de emprego. Os saldos exportáveis agropecuários não são afetados, a não ser moderadamente, enquanto a relação entre os preços do setor e o salário nominal permanece inalterada. Em um prazo mais amplo, tanto a expansão das exportações industriais como a substituição de importações tendem a aliviar as restrições da balança do comércio exterior.<sup>15</sup>

É conceitualmente possível combinar uma determinada quantidade de criação de demanda por essas vias com diferentes alternativas das relações entre as variáveis preços. Na elaboração de um projeto de política econômica, cada uma dessas fontes de demanda são utilizadas complementarmente. Vistas numa projeção histórica, todavia, surgem como instrumentos alternativos para obter um certo nível de emprego e de atividade urbana. As já chamadas políticas populistas apóiam-se, principalmente, no aumento do salário nominal, ou seja, em uma relação elevada entre o salário nominal e a taxa de câmbio. O uso das outras fontes alternativas de demanda, investimento autônomo, exportações industriais, substituição de importações, corresponde ao que se convencionou chamar, em termos imprecisos, políticas *eficientistas*, ou *keynesianas*, ou *modernizantes*. O caráter de distribuição de renda diferencia uma das outras, sendo a segunda muito mais favorável aos lucros dos empresários industriais que a primeira.

Uma vantagem importante desse modo de criação de emprego com relação ao procedimento populista é que, ao não requerer necessariamente um reajuste dos preços industriais perante os custos de mão-de-obra aumentados — devido à elevação de salários —, permite, num contexto expansivo, um controle muito mais efetivo das pressões inflacionárias.

Como uma extensão de toda a análise precedente, pode-se tentar elaborar uma projeção da evolução do emprego e do salário a longo prazo, e de seus determinantes dentro da estrutura do modelo.

Na medida em que haja mão-de-obra excedente, o máximo de emprego que pode dispor a economia, numa situação dada, depende da restrição do comércio exterior. O nível de atividade econômica do setor industrial determina univocamente tanto o volume de importações necessárias como a quantidade de emprego oferecido, de modo que estas duas variáveis tenham entre si uma relação fixa. A capacidade de importar, por outro lado, depende da magnitude dos saldos exportáveis — a preços internacionais constantes — e esta magnitude, por sua vez, depende do preço interno dos bens exportáveis em relação ao salário nominal, que define quanto da produção se consome internamente e quanto se exporta.<sup>16</sup> Desse modo surge uma relação direta entre o volume de emprego que pode oferecer a economia, satisfeita a restrição externa, e o preço interno dos bens exportáveis com relação ao salário nominal. Essa relação é positiva: quanto maior é o preço dos bens exportáveis, maior é o volume de emprego oferecido.

Quais são os limites do crescimento do emprego, em uma situação dada, considerando-se exclusivamente as relações de preço? Isso depende da natureza dos bens exportáveis. Se, como se supôs até agora, os bens exportáveis são produtos agropecuários com uma demanda interna inelástica e uma demanda externa perfeitamente elástica, o ponto máximo de emprego é aquele em que posteriores aumentos de preço não permitem transferir quantidades adicionais de bens agropecuários da demanda interna para a exportação, ou seja, o preço no qual a demanda interna é rigidamente inelástica. Aqui não há grandes possibilidades de movimento: a tolerância dos assalariados em restringirem seus modos habituais de consumo de bens de primeira necessidade é muito pequena. Se, por outro lado, os bens exportáveis são bens produzidos no setor industrial com maior elasticidade de demanda interna, a restrição a expandir as exportações surge do mercado externo, seja pela queda de preços, seja pela fixação de barreiras ou cotas por parte dos países importadores. E aqui também as possibilidades são modestas.<sup>17</sup> Em resumo, os limites à expansão do emprego, aceita a restrição externa, em uma dada situação, são finitos e relativamente inflexíveis.

Ao longo do tempo, a expansão do emprego, obtida pela ampliação das exportações, depende do crescimento da capacidade produtiva do setor produtor de bens exportáveis. O setor agro-

pecuário cresce lentamente. Essa lentidão representou no passado a maior restrição ao crescimento do emprego. A substituição de importações, ao reduzir permanentemente a quantidade de importações necessárias para cada quantidade de emprego determinada, alcançou uma influência mais significativa. No futuro, a aceleração do ritmo de criação da capacidade dependerá da evolução da demanda externa por bens industriais. Adotando-se uma política de oferta máxima, esta é uma variável que escapa à capacidade de decisão do próprio país.

A colocação acima refere-se à criação da capacidade de oferecer emprego. O segundo ponto é o da geração efetiva de emprego. Enquanto o preço interno dos bens exportáveis — em relação ao salário nominal — determina-se de acordo com o nível desejado de emprego possível, ou seja, fixando a capacidade potencial total de oferecer emprego, o volume efetivo de emprego depende da posição que assume a relação entre preços de importação e salários nominais e da magnitude da demanda autônoma. Para fins de criação de emprego, ambos os instrumentos cumprem uma função similar e podem substituir-se mutuamente. Mas seu significado distributivo é completamente oposto. Se a demanda autônoma não existe, ou permanece fixa, a criação de emprego pela redução da relação entre preços de importação — preços industriais por extensão — e salários nominais é compatível somente com um aumento do salário real. Isto foi explicado anteriormente. Implica um aumento igual ao do emprego e do salário. Na medida em que a demanda autônoma cresce em importância como instrumento de criação de emprego, a queda da relação entre preços de importação e salários nominais é menos necessária. O salário real cresce menos, ou não cresce, ou mesmo decresce, de acordo com a intensidade da demanda autônoma.<sup>18</sup>

Não há, pois, no modelo, uma determinação estreita da distribuição de renda, que depende da escolha da composição dos instrumentos destinados à geração de emprego. O limite máximo do salário real está definido, numa situação dada, pela impossibilidade de restringir a demanda autônoma além de um certo ponto, se é reconhecida a necessidade de longo prazo do investimento autônomo, da exportação industrial e da substituição de importações.

Um caso particular do modelo, porém o mais representativo do ocorrido no passado, é aquele em que os preços de bens exportáveis e os preços de importação não são independentes, mas se movem paralelamente de acordo com as modificações da taxa de câmbio. Se a demanda autônoma é considerada fixa, o modelo permite distinguir duas funções completamente determinadas. Uma função de oferta de importações que aumenta para valores crescentes da relação taxa de câmbio/salário nominal. Essa função

é a mesma a que já se fez referência no caso geral. Além disso, é uma função de demanda de importação que é descendente à medida que aquela relação cresce. Isto é, a queda do salário real reduz o nível de atividade econômica no setor industrial e, em consequência, a demanda por importações. Ambas as funções determinam um único ponto de equilíbrio. Nesse ponto define-se a relação entre taxa de câmbio e salário nominal, que torna máximo o volume de emprego, e o salário real, respeitando a restrição imposta pelo comércio externo. Nesse caso também, a única possibilidade de aumentar emprego e salário no longo prazo é a de ampliar a produção de bens exportáveis.<sup>19</sup>

## Conclusão

Em resumo, o capítulo anterior diz o seguinte: o máximo de emprego que a economia pode dar está definido pelas exportações. Isso porque as importações condicionam o nível de atividade do setor industrial. A geração efetiva de emprego depende da intensidade da demanda. Esta pode se criar por aumento dos salários reais ou por fatores autônomos como o investimento, a exportação de manufaturas e a substituição de importações. O peso relativo de uma ou de outra fonte de criação de demanda incide na distribuição final da renda. No ponto de pleno emprego, o valor máximo do salário real é tanto maior quanto menor é o peso da demanda autônoma na demanda total.

A economia argentina impõe limites à redistribuição progressiva de renda, concebida como política de ocupação e salários: a restrição de comércio externo e a necessidade de acumulação de capital. Esses limites também existem nos países de maior nível de desenvolvimento.

O conflito entre distribuição e acumulação ou, em outras palavras, o conflito entre salários e lucros, vigora em situação de pleno emprego. Quando há recursos e trabalhadores ociosos, a expansão da atividade econômica pode ser feita favorecendo tanto salários como lucros industriais.

É essa dupla situação que torna possível, e ao mesmo tempo limita, a política populista. A aliança política do populismo nasce na recessão e se propõe a ser um programa de crescimento. Assalariados e burguesia industrial têm então interesses complementares, enquanto os empresários rurais ficam na oposição. O êxito do programa destrói o elemento constitutivo da aliança. Ao se aproximar do pleno emprego, os interesses conflitivos substituem os complementares. O conflito torna-se muito intenso porque se desenvolve no meio de um contexto inflacionário explosivo, resultante da utilização do aumento de salários como instru-



mento de expansão da demanda. Em menor ou maior prazo a aliança se destrói, a burguesia industrial inclina-se para uma nova aliança com a burguesia rural, o populismo termina enredado em suas próprias contradições e um novo programa de ordem e recessão emerge.

A análise econômica dos capítulos precedentes sugere a possibilidade de elaborar uma receita econômica que evite o fenômeno das flutuações e da instabilidade política. É concebível determinar um conjunto de preços relativos entre salários, taxa de câmbio e preços agropecuários e industriais, que permita um crescimento contínuo de emprego e salários, nos valores máximos compatíveis com a restrição do comércio exterior e com as necessidades de acumulação de capital. Mas seria arrogância ou inocência do economista pensar que o desconhecimento desses valores de equilíbrio é a causa da instabilidade argentina e que sua aplicação resolveria o problema. Para isso, teria que supor previamente que as várias classes sociais podem convergir para uma proposta comum, seja por acordo, seja por imposição de uma sobre as outras. Enquanto isso não ocorre, as flutuações econômicas persistirão. A instabilidade é a expressão do conflito de classes.

Na recorrência das flutuações, a burguesia industrial tem papel-chave. Para ela o projeto populista é um programa em comum com os assalariados baseado no aumento de salários. De forma alternativa, o projeto de ordem e recessão é um projeto em comum com a burguesia rural baseado no aumento dos preços agropecuários. Em ambos os casos, as vantagens que obtém o empresariado urbano derivam, como um reflexo, das que recebem outras classes. O projeto próprio da burguesia industrial é o projeto da demanda autônoma: investimento, promoção de exportações, substituição de importações. Esse projeto, salvo os poucos anos do ministro Krieger Vasena, não foi aplicado no país. É a consequência da debilidade política da burguesia. As empresas nacionais são débeis e as empresas fortes, em sua maior parte, estrangeiras. A burguesia nacional não tem conseguido construir um programa de integração com o sistema de grandes empresas multinacionais que seja, ao mesmo tempo, economicamente rentável e politicamente aceitável. Na ausência desse programa liga-se a programas alheios de orientação distinta. Nessas condições, de capitalistas fracos e sindicatos fortes, o capitalismo argentino é, por necessidade, uma experiência tortuosa e contraditória.

A alternativa a um programa da burguesia é, naturalmente, um programa da classe assalariada. A redistribuição de renda ao estilo populista é uma experiência destinada à frustração. É claro que um projeto que se proponha permanente requer um importante grau de controle sobre a demanda autônoma, em especial sobre o processo de formação de capital. Isso significa substituir

o populismo por um projeto reformista ou socialista. Mas isso, reconhecemos, é outra história.

### *Antecedentes*

O modelo apresentado no item “O funcionamento da economia argentina”, p.17, tem alguma tradição.

Um dos temas relevantes da análise é o efeito da mudança na relação entre taxa de câmbio da moeda estrangeira e salários nominais sobre o nível de atividade econômica, a balança comercial e a distribuição de renda. A primeira apresentação do tema data de dezembro de 1963. Díaz-Alejandro publicou então “A note on the impact of devaluation and the redistributive effect” (*Journal of Political Economy*, nº 6, vol. LXXI), com o propósito de mostrar como os efeitos redistributivos da desvalorização da moeda, em favor dos capitalistas e à custa dos assalariados, podiam dar lugar a uma queda no nível de atividade econômica interna. Esse resultado é contrário ao aceito geralmente pela teoria econômica em que uma desvalorização não só beneficia a balança comercial do país como também contribui para expandir seu nível de atividade econômica. Ainda que de caráter geral, o artigo de Díaz - Alejandro está inspirado em sua experiência com a economia argentina. Prova disso é seu livro *Devaluación de la tasa de cambio en un país semiindustrializado* (Editora do Instituto Torcuato Di Tella) de 1966, cujo subtítulo é “La experiencia argentina 1955-1961”, no qual aplica o mesmo modelo analítico ao caso concreto de nosso país.

Em dezembro de 1968, Braun e Joy apresentam um modelo similar em seu trabalho “A model of economic stagnation. — A case study of the argentine economy” (*The Economic Journal*, nº 312, vol. LXXVIII). Braun e Joy fazem uma simulação supondo uma desvalorização de 100% e com base a indicadores de estrutura e comportamento correspondente à economia argentina.<sup>20</sup>

Ainda que haja diferenças menores, tanto o modelo de Díaz - Alejandro como o de Braun e Joy utilizam as mesmas hipóteses condicionantes do funcionamento do modelo que as supostas no trabalho aqui apresentado. Essas hipóteses básicas são:

- Um setor produtor de bens exportáveis (para Díaz-Alejandro também importáveis) com oferta local inelástica e demanda externa completamente elástica.
- Um setor produtor de bens não-exportáveis, destinados ao mercado interno, com oferta totalmente elástica (custos constantes), onde é possível a existência de desemprego.
- Baixa elasticidade de substituição na demanda por bens de ambos os setores ou, o que é equivalente, baixa elasticidade de preço da demanda interna pelo bem exportável.

O modelo de Braun e Joy contém algumas hipóteses adicionais similares às utilizadas aqui: ausência de transações em insumos entre ambos os setores, importações exclusivamente a cargo do setor produtor para o mercado interno e demanda de bens de consumo somente por parte dos assalariados. O modelo de Díaz - Alejandro é, em troca, menos restritivo e coloca as condições gerais que tornam possível que um aumento do tipo de câmbio e, em conseqüência, do preço interno dos bens exportáveis, dê lugar a uma queda no nível de atividade econômica. Essas condições são:

- que a elasticidade de substituição na demanda interna por ambos os bens seja baixa;
- que  $mhw > mhc$ , onde  $mhw$  é a propensão marginal ao consumo do bem interno (*home-good*) dos assalariados e  $mhc$  dos capitalistas.

Essas condições são preenchidas no modelo aqui apresentado (em particular supõe-se  $mhc = 0$ ). Todavia, Díaz-Alejandro supõe que as “ $m$ ” representem propensões marginais a consumir e investir. É evidente que sujeita a esta definição, a condição  $mhw > mhc$  é muito mais restritiva — e menos provável — que se as “ $m$ ” se referissem exclusivamente ao consumo. Dada a volatilidade do investimento, poder-se-ia supor, igualmente, que  $mhc$  fosse maior que  $mhw$ .

A razão para a condição colocada por Díaz-Alejandro é que a desvalorização significa uma transferência de renda dos assalariados para os empresários produtores do bem exportável, em nosso caso para os empresários rurais, de tal forma que estes têm uma propensão ao gasto maior que aqueles; o efeito da desvalorização sobre o nível da demanda interna resulta expansivo.

Enquanto a condição  $mhw > mhc$ , referida exclusivamente ao consumo, parece aceitável, já a necessidade de considerar o total do gasto dos capitalistas, tanto em consumo como em investimento, requer uma hipótese sobre o comportamento do investimento. No modelo de Braun e Joy, assim como no apresentado aqui em primeira instância, supõe-se que o investimento é induzido pelas mudanças no nível e pelo nível de atividade econômica, e depende, em conseqüência, da demanda de consumo. Essa, que aparece como uma hipótese pobre, é apenas um pouco mais do que confissão de ignorância. Outro enfoque que surge, em troca, ao se introduzir a taxa de juros como determinante do volume de investimento. Isto é o que faz Sidrauski em seu artigo “Devaluación, inflación y desempleo” (*Económica*, ano XI, nºs 1-2, jan.-ago., 1968). Sidrauski não considera o efeito redistributivo — não separa entre capitalistas e assalariados — mas introduz como

variável ou de investimento a taxa de juros, a qual por sua vez é determinada pela ação conjunta da oferta e demanda de dinheiro. Sidrauski conclui que a conseqüência recessiva da desvalorização pode em parte dever-se ao efeito redistributivo assinalado por Díaz-Alejandro, mas reflete além disso a insuficiente expansão da oferta monetária perante o aumento dos preços internos que segue àquela.

Em seu trabalho “Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo”, *Desarrollo Económico*, n.º. 59, vol. XV, dez. 1975, Porto analisa a maior parte das questões apresentadas nos artigos precedentes. O modelo de Porto inclui tanto o efeito redistributivo destacado por Díaz-Alejandro como o monetário assinalado por Sidrauski, mas mantém o caráter diferenciado deste tipo de modelo. Porto agrega, além disso, o setor público e a possibilidade de exportações por parte do setor industrial. Enquanto a apresentação de Porto permite efetuar uma análise sistemática de todas as hipóteses e relações colocadas neste tipo de modelo e é, em conseqüência, a expressão mais geral que alcançou o mesmo, sua função de investimento é essencialmente a colocada por Sidrauski — ainda que reconheça um elemento autônomo.

A colocação da função de investimento como dependente da taxa de juros contém uma suposição implícita que é a invariabilidade da função de eficiência marginal do capital. Os movimentos desta função são os menos estudados, embora sua existência seja perfeitamente reconhecível na recorrente experiência cíclica argentina. Todo o conjunto de fatores que incide na determinação da magnitude do investimento é, além disso, fundamental na formulação de uma teoria sobre o comportamento da economia no longo prazo e, em particular, sobre a distribuição de renda e a natureza dos conflitos entre classes sociais que ela envolve. Nesse contexto, a simples determinação do volume de investimento pela oferta monetária — via taxa de juros — aparece insuficiente.

No artigo aqui apresentado procurou-se definir os componentes da denominada demanda autônoma como um conjunto claramente distinto da demanda de bens de consumo e submetido a uma ordem diferente de decisões. Não se tentou, todavia, a determinação do volume da demanda autônoma como resposta à modificação de suas variáveis causais. Monza, em “Crecimiento y demanda” (*El Trimestre Económico*, n.º 169, jan.-mar. 1976), avançou no sentido de reconhecer as possíveis fontes de demanda autônoma, salários, investimento e exportações e distingui-las da demanda induzida que se gera mediante o processo de multiplicação. Analisa também os limites na expansão do uso que se pode fazer dessas fontes e a determinação dos valores críticos que cada uma delas pode alcançar na composição do total da demanda.

Chega ainda a formular um esboço das funções que permita determinar sua magnitude.

O artigo de Monza é um primeiro passo no caminho do aperfeiçoamento deste tipo de modelo. É claro que o estudo das funções de investimento e o comportamento dos capitalistas, distinguindo empresários rurais de industriais, é o desenvolvimento necessário para completar a descrição das relações essenciais no funcionamento da economia argentina.

## Notas

1. Com a morte de Perón, em 1976, assumiu o governo a vice-presidente Isabel Perón, a qual foi deposta por um golpe militar nesse mesmo ano. (N.T.)
2. O setor agropecuário compreende, além das atividades ligadas ao uso da terra, as de transformação industrial de seus produtos e os serviços correspondentes de todo tipo. O resto das atividades econômicas pertence ao setor industrial.
3. Ainda que não seja imprescindível para efeito de funcionamento do modelo, supõe-se, em benefício da clareza expositiva, a inexistência de compra e venda de insumos entre setores — os setores só produzem bens finais — e de importações por parte do setor agropecuário. Este setor só acumula para a formação de estoques e não demanda bens de capital ao setor industrial. A introdução da possibilidade dessas adições no modelo tende a moderar mas não a alterar os resultados.
4. “Fundamentalmente” quer dizer que não se desconhecem as influências — menores — que podem se derivar das mudanças nos preços industriais, que se assinalaram anteriormente.
5. No conceito de taxa de câmbio incluem-se — salvo quando expressamente se diga o contrário — os impostos sobre a exportação e outros, as diferenças de preços de compra e venda pelo Estado e toda outra medida destinada a modificar a relação entre preço internacional e preço interno.
6. A seguir estudam-se os efeitos do abandono desta hipótese.
7. O funcionamento do modelo do modo previsto neste trabalho requer a alteração dos custos com mão-de-obra que, num segundo momento, manifesta-se como modificação da renda e gasto dos assalariados. A mudança na quantidade produzida leva à alteração no volume de emprego. O mesmo efeito ocorre se se altera o salário nominal, supondo-se emprego constante. Dado que o setor industrial compreende um subsetor de trabalhadores independentes — cuja renda iguala o volume de vendas — a modificação das rendas do trabalho pela quantidade ou renda está assegurada dentro do subsetor e conseqüentemente dentro do setor em seu conjunto.
8. O gasto de consumo dos empresários supõe-se inalterado durante todo o processo.
9. O valor do multiplicador é

$$m = \frac{1}{1 - \left( \frac{1 - \eta_A \gamma_A}{1 - \gamma_A} \right) \delta_a}$$

onde:

- $\eta_A$  : elasticidade-renda da demanda dos assalariados por bens agropecuários;  
 $\gamma_A$  : proporção do gasto dos assalariados em bens agropecuários em relação ao total de seu gasto;  
 $\delta$  : proporção da demanda dos assalariados na demanda total de bens do setor industrial (incluindo o consumo dos empresários e a demanda de investimento);  
 $l$  : elasticidade-emprego no setor industrial em relação a mudanças na demanda

$$(0 \leq a \leq 1)$$

Adotando valores aproximados aos argentinos, resulta:

$$1 - \left( \frac{1 - \eta_A \gamma_A}{1 - \gamma_A} \right) \delta \cong \quad \text{ou seja que} \quad m \cong \frac{1}{1 - a}$$

Como mede a intensidade da reação dos empresários industriais com relação ao emprego quando se modifica o nível de demanda, o multiplicador aparece como diretamente condicionado a essa intensidade. Enquanto os preços industriais e os salários nominais se mantêm constantes, os lucros dos empresários do setor declinam proporcionalmente ao nível de atividade. Daí resulta o fato de que a tentativa de cada empresário de manter o nível de lucros unitários reduzindo o emprego tem por conseqüência a queda dos lucros para o conjunto. Se a redução do emprego fosse estritamente proporcional à queda da demanda, em cada um dos passos sucessivos, o emprego e os lucros cairiam a zero.

10. A existência ou não de um mercado alternativo é a diferença básica que separa ambos os setores. Uma classificação mais funcional do que a do modelo em uso deve ser feita tendo esse único fato em conta. Desse modo, muitas atividades agropecuárias de produção não exportável — vinhos, hortaliças, erva-mate etc. — seriam classificadas como “industriais” e vice-versa para os produtos industriais de exportação.
11. Ao fazer esta afirmação devemos recordar que vige a hipótese de independência da demanda de consumo dos empresários com respeito a rendas e preços. No que concerne aos empresários industriais, a eliminação desta hipótese não modifica o funcionamento do modelo. Os lucros empresariais movem-se paralelamente aos salários durante a expansão e a recessão, e o mesmo ocorre com suas correspondentes demandas de consumo. A demanda de consumo dos empresários rurais move-se em sentido oposto, já que seus lucros assim o fazem com relação aos salários. Mas pode-se supor que a intensidade desta demanda contrária é pequena com relação à dos assalariados. O caso dos lucros do setor rural merece, todavia, atenção porque destaca um dos pressupostos de comportamento do modelo. Quando os preços agropecuários sobem, aumentam os lucros do setor rural. A elevação de lucros é produto de dois componentes: por um lado, o maior gasto que fazem os assalariados em bens agropecuários; por outro, as maiores rendas advindas da exportação, medidas em moeda nacional, derivadas do aumento de preço. Desta forma aparece, nominalmente, um aumento de rendas igual à diferença entre os maiores lucros rurais e o gasto adicional dos assalariados em bens agropecuários. Esse aumento exige uma expansão monetária correspondente aos novos preços agropecuários. Se estas rendas adicionais — em poder dos empresários rurais — se transformassem integralmente em demanda para o setor

industrial, o efeito do aumento dos preços agropecuários sobre a atividade industrial seria expansivo e não recessivo como se supôs aqui.

O fato é que tal transformação integral não ocorre. A demanda de consumo dos empresários rurais expande-se um pouco, mas seu efeito no conjunto é de significado menor. O resto, se gastar em bens de investimento dentro do próprio setor rural — formação de estoques —, contribui para o financiamento dos gastos correntes do setor industrial e, em pequena proporção, gasta-se em bens de investimento de origem industrial. Esses fatos são compatíveis com a suposição de que o investimento é induzido e que sua rentabilidade depende da intensidade da demanda de consumo dos assalariados.

Na experiência histórica, esse fenômeno foi reforçado com a aplicação de políticas restritivas.

12. O efeito do processo de multiplicação sobre os saldos exportáveis é pequeno devido à baixa elasticidade-renda da demanda de bens agropecuários; exceto quando a proporção de vendas para exportação é muito pequena em relação ao total, caso em que uma redução menor da demanda interna produziria uma mudança importante nos saldos exportáveis. Salvo esta situação, o impacto do processo de multiplicação sobre a balança comercial se exerce fundamentalmente do lado das importações.
13. É necessário considerar aqui o efeito redistributivo do uso dos fundos que capta o Estado por meio de impostos e tarifas. Esse é um aspecto importante que está fora do modelo.

No caso do aumento dos preços agropecuários para iguais fins, é necessária uma política monetária mais restritiva se se deseja neutralizar o impacto sobre a demanda emergente da criação de meios de pagamentos destinados a financiar o maior preço das exportações em moeda nacional. Isto não é necessário para o caso de aumento do preço das importações.

Por último, levantando-se a hipótese de perfeita elasticidade da demanda externa por produtos agropecuários e se admitindo que os preços externos obtidos são uma função decrescente da quantidade vendida, a liberdade de modificar os preços internos dos mesmos fica seriamente comprometida. Há uma quantidade ótima de bens que podem ser vendidos no exterior para tornar máximo o valor das exportações. Nesse caso, o volume de saldos exportáveis e conseqüentemente o preço interno dos bens agropecuários, que os determina, são fixos. As variações no nível de emprego e na situação da balança comercial se produzem exclusivamente como conseqüência da alteração no preço das importações.

14. Há, além disso, criação de demanda pelo gasto público. A política monetária pode, além disso, ser expansiva ou restritiva.
15. Do ponto de vista do conceito e do financiamento do modelo, todo o setor industrial que abre um mercado de exportações, de forma que este resulte numa alternativa de peso para o mercado interno e possa substituí-lo em caso de recessão, pode-se considerar como incorporado ao aqui denominado “setor agropecuário” ou mais propriamente “setor exportador”. Feito isso, o aparato teórico do modelo permanece inalterado. Em termos positivos — nível de emprego e salário real —, o crescimento relativo do setor exportador tem uma importância muito grande.
16. Supõe-se que, na determinação do volume de bens exportáveis que se destina ao mercado interno ou à exportação, a influência das mudanças de preço no setor industrial e das mudanças no volume de emprego é nula. Na realidade essa influência é menor e pode ser descartada para efeitos de clareza da exposição.

17. Esta é uma avaliação crucial na formulação de uma estratégia de desenvolvimento econômico a longo prazo. Sobre o tema há um grande debate. Os exemplos de Taiwan, Coréia do Sul, Noruega e mesmo Brasil são usados como prova de possibilidade de uma expansão explosiva das exportações industriais. Na opinião do autor estes casos explicam-se por situações particulares, nas quais as razões políticas são importantes. Os tipos de bens industriais que países como a Argentina podem exportar têm um potencial de oferta excedente muito grande. Os mercados externos são portas muito estreitas para que entrem todos ao mesmo tempo; só os eleitos passam.
18. Do ponto de vista do empresariado industrial, as mudanças na relação de preços entre importação e salários nominais representam uma mudança na composição de seus custos: insumos importados por um lado e custos com mão-de-obra, por outro.
19. Observe-se que o aumento de salários no longo prazo depende dos aumentos de produtividade no setor exportador, historicamente o agropecuário — e da substituição de importações — e não dos aumentos de produtividade do setor industrial. Dado que aqueles incrementos de produtividade são sempre menores que estes, explica-se a razão pela qual os aumentos salariais no setor industrial sempre crescem mais lentamente que os aumentos de produtividade.
20. Deve-se citar além disso o artigo de Villanueva “Una interpretación de la inflación argentina” (*Revista de Ciencias Económicas*, abr.-jul. - 1972) que se utiliza de um modelo similar para análise da inflação. Villanueva propõe a tese de que a inflação é resultado da luta pela distribuição de renda; tese semelhante à elaborada neste trabalho.



## 2. Estado e alianças de classes na Argentina, 1956-1976\*

Guillermo O'Donnell

### Introdução

O presente trabalho é uma extensão da perspectiva histórica que utilizei num livro recentemente terminado, no qual estudo a tentativa, iniciada em 1966, de implantar e consolidar na Argentina o que chamo de Estado burocrático-autoritário.<sup>1</sup> Suas modalidades de aliança com a grande burguesia doméstica e com o capital internacional, seus impactos sociais e, finalmente, seu colapso a partir das grandes explosões sociais de 1969 foram comparados com as experiências do Brasil a partir de 1964, do Chile a partir de 1973 e, na medida em que a escassa informação disponível o tornou viável, com as experiências do Uruguai atual. Desde março de 1976 a Argentina passa por uma nova tentativa de implantação desse tipo de denominação, só que agora em condições — sobretudo em virtude da intensidade da crise econômica e da “ameaça”<sup>2</sup> política prévias — mais intensas que as de 1966 e, em numerosos aspectos, mais parecidas com as de outros casos latino-americanos.

Não posso me deter aqui em assinalar os aspectos gerais que a tentativa de 1966 teve em comum com os outros casos já mencionados. O pertinente aqui é que eles permitem contrastar as diferenças específicas do período burocrático-autoritário argentino de 1966 com os restantes, o que possibilita por sua vez entender um pouco melhor as razões pelas quais, nas últimas décadas, têm fracassado as tentativas de estabelecer qualquer tipo de dominação política (ou, o que é o mesmo, qualquer tipo de Estado) na Argentina.<sup>3</sup>

\* Artigo publicado originalmente em *Desarrollo Económico*, vol. 16, nº 64, jan.-mar. 1977, e republicado em *Estudios CEBRAP*, nº 21, jul.-set. 1977. O autor é diretor acadêmico da Helen Kellogg Institute da Universidade de Notre-Dame (EUA), professor titular do Departamento de Pós-Graduação em Ciências Políticas da Universidade de São Paulo e pesquisador sênior do CEBRAP. Tradução de Francisco Paulo Cipolla.

Nas páginas que seguem não se encontrará uma análise nem o propósito de explicar as conjunturas. O presente trabalho se coloca em outro nível de análise: o das tendências a longo prazo que enquadram tais conjunturas e, ao mesmo tempo, permitem ligá-las com o processo histórico no qual emergiram e se dissolveram. Expliquemo-nos. No livro já mencionado, assinalo algumas diferenças específicas do caso de “autoritarismo burocrático” argentino de 1966-1973 com relação aos restantes. As principais foram, sinteticamente: 1) o nível menor de ameaça prévia à implantação do novo Estado; 2) os controles menos severos aplicados ao setor popular e seus aliados políticos; 3) o maior nível de autonomia do setor popular (e, dentro dele, especialmente da classe operária) e dos sindicatos frente ao Estado e às classes dominantes; 4) a moderada queda dos salários dos operários e a perda muito mais abrupta de renda sofrida por boa parte dos setores médios empregados; 5) a rápida aliança que se forjou entre o setor popular e os sindicatos, de um lado, e boa parte da burguesia doméstica<sup>4</sup>, de outro, contra o novo *Estado* e em particular contra suas políticas tipicamente “eficientistas” e internacionalizantes; 6) o agudo conflito a que se viu prontamente lançado o governo — e, com ele, a grande burguesia urbana que ostensivamente guiava a política econômica — contra a burguesia pampeana; 7) o decisivo papel que teve o peronismo como canal de expressão e mobilização de uma heterogênea constelação de forças. Esses elementos são fundamentais para explicar os conflitos, comparativamente inusitados, que surgiram no interior do novo sistema de dominação, e também as explosões sociais e a aguda ativação política que, “a partir de fora” desse Estado, provocaram um colapso ainda não ocorrido nos demais casos latino-americanos.<sup>5</sup>

Porém, se os fatores recém-mencionados servem para explicar essas diferenças comparativas de curto prazo, é evidente que eles necessitam ser explicados. Isso nos remete a espaços históricos mais amplos nos quais podem achar-se as razões que tornam inteligível o fato de que, em 1966, a sociedade argentina tivesse, em muitos sentidos, uma notável capacidade de resistência aos impactos sociais e econômicos típicos do Estado burocrático-autoritário. A motivação que nos leva a colocar este problema não é somente retrospectiva; na realidade, ela gira em torno da crença de que, no ano de 1976, iniciou-se na Argentina um processo que pode implicar o ponto de inflexão das tendências que passamos a estudar.

## Antecedentes históricos

Não tentarei aqui contrabandear uma síntese histórica. Simplesmente assinalarei, com dados que nos darão um ponto de partida para a análise a efetuar, alguns aspectos relacionados com a incorporação originária da Argentina ao mercado capitalista mundial. Nesses aspectos, enraizaram-se importantes diferenças específicas originárias da Argentina<sup>6</sup> com relação aos restantes casos latino-americanos; por sua vez, tais diferenças continuaram repercutindo, engrenando-se com acontecimentos mais contemporâneos, sobre algumas características do capitalismo, a estrutura de classes e, também centralmente para nosso tema, sobre os recursos do poder e sobre as alianças possíveis para suas classes dominadas na Argentina.

Permitam-me enunciar sem fundamentação as características diferenciais e os contrastes comparativos que mais interessam para nossa análise.<sup>7</sup>

1. Como os restantes da América Latina, o capitalismo argentino se expandiu ao ritmo e com as características impostas fundamentalmente pela incorporação, como exportadoras de produtos primários, de algumas de suas regiões. Isto permite traçar uma primeira distinção superficial em relação às vastas regiões da América Latina que não ficaram vinculadas diretamente<sup>8</sup> ao mercado mundial, entre as quais somente faremos algumas referências à fazenda andina. Dentro das regiões que foram vinculadas ao mercado mundial como exportadoras de produtos primários, o sistema da estância<sup>9</sup> dos pampas argentinos e do Uruguai teve conhecidas diferenças com relação aos enclaves e plantações (cujos subtipos nos permitiremos ignorar) prevalentes no resto do continente como modalidade habitual de incorporação ao mercado mundial. Dessas diferenças assinalamos: a) a estância foi menos trabalho-intensiva que a *plantation* e a fazenda; b) foi também menos capital e tecnologia-intensiva que a *plantation* e o enclave; c) em grande medida, por causa desse último fator, o controle do principal recurso produtivo (a propriedade da terra) ficou, nos pampas argentinos e no Uruguai, em mãos de uma prematura burguesia agrária local, enquanto que o enclave e a *plantation* costumaram ser propriedade direta do capital internacional e a fazenda ficou em mãos de uma oligarquia escassamente capitalista; d) este fato, combinado com as vantagens comparativas no comércio internacional derivadas de uma alta renda diferencial, deu à burguesia pampeana e à uruguaiana uma importante base própria de acumulação de capital; e) o que por sua vez — ainda que não deixasse de filtrar uma pesada carga de

dependência a partir do controle, pelo capital europeu, dos mecanismos de transporte, financiamento e comercialização internacional de seus produtos — fez com que a acumulação agrária impulsionasse a emergência de um setor urbano, comercial e incipientemente industrial, significativamente mais rico e diversificado que o das economias que giravam em torno da fazenda, do enclave e da *plantation*. Essas características são bem conhecidas<sup>10</sup>, porém delas derivam outras às quais se tem prestado pouca atenção.

2. A economia exportadora de lãs e cereais — e, mais tarde, também de carne — cobriu uma parte proporcionalmente maior do território nacional que a parte que abarcaram as outras economias de exportação latino-americanas. Sobretudo, abarcou uma quantidade e proporção muito maior das respectivas populações: as zonas não diretamente incorporadas ao sistema capitalista mundial tiveram na Argentina um peso econômico e demográfico muito menor que no resto da América Latina. A isso deve-se acrescentar que sempre foi escassa naquele país a incidência do campesinato, sujeito a relações pré-capitalistas de produção e a condições de vida miserável, que caracterizam boa parte do resto do continente. O fato de que uma proporção significativamente maior da população tenha-se inserido em sua particular economia de exportação equivale a afirmar que, desde fins do século XIX, a Argentina constituiu um caso de homogeneidade intranacional significativamente maior que o resto da América Latina.<sup>11</sup> Apesar das transformações posteriores, esta maior homogeneidade intranacional continua sendo notória.<sup>12</sup>
3. Porém, ademais, a importante base de acumulação local proporcionada pelo controle direto da terra, a alta produtividade internacional da mesma até aproximadamente 1930<sup>13</sup> e os escassos requerimentos de trabalho implicados por sua modalidade, “extensiva”, de exploração foram decisivos para que a região pampeana — inclusive seus centros urbanos — fosse internamente mais diversificada e próspera que as regiões do enclave, da *plantation* e da fazenda. Basta para fundamentar esta proposição o fato de que os salários na zona pampeana e nos centros urbanos argentinos foram, até aproximadamente a Segunda Guerra Mundial, mais altos que os salários de boa parte dos países europeus,<sup>14</sup> enquanto que os salários do resto da América Latina — se e quando se estabeleceram relações salariais — foram muito inferiores. Com isso assinalamos não somente que a homogeneidade intranacional foi significativamente maior, mas também que, “dentro” da região diretamente incorporada ao sistema capitalista mundial, a Argentina não só foi mais diversificada como também gerou um nível

de renda significativamente maior do seu setor popular. Isso por sua vez teve conseqüências, dentre as quais é indispensável que assinalemos: a) até começos do século XX, a existência de um mercado urbano (e, em boa medida, também pampeano) plenamente capitalista e de renda comparativamente alta induziu um começo de industrialização que recebeu um forte impulso com as restrições à importação resultantes da Primeira Guerra Mundial — não é certo que a industrialização argentina tenha começado com a crise de 1930; começou antes, e mais cedo que no resto da América Latina;<sup>15</sup> b) ao mesmo tempo, emergiu uma também prematura classe operária que, apesar de somente mais tarde haver entrado por direito próprio na arena política,<sup>16</sup> desenvolveu padrões organizativos autônomos em face do Estado e da incipiente burguesia industrial, no que sem dúvida alguma se viu favorecida por uma forte demanda de trabalho que não podia recorrer, para satisfazê-la — e para debilitar essa organização —, a um numeroso e próximo campesinato; c) as amplas possibilidades de expansão comercial e financeira, juntamente com essas primeiras atividades industriais — todas as quais tinham sua origem naquelas não desprezíveis fatias de acumulação de capital retidas localmente graças àquela modalidade específica de inserção dependente no sistema capitalista mundial — fizeram com que esta economia crescesse fundamentalmente pelo impulso de sua própria sociedade civil, do seu conhecimento e do seu encadeamento com a economia internacional; em outras palavras, o impulso dinamizador desse sistema passava menos pelo Estado, como em geral tendeu a ocorrer — e com muito mais inconvenientes — nas outras economias latino-americanas. Convém que nos detenhamos um pouco sobre esse ponto.

No período que decorreu (grosso modo) entre 1870 e 1930,<sup>17</sup> o Estado argentino pôde parecer-se com o Estado liberal dos grandes centros mundiais, enquanto funcionou como um sistema de democracia política mais ostensiva, fraudulenta, porém com um nível de participação eleitoral não inferior àqueles,<sup>18</sup> e enquanto, economicamente, não ia além de prover cruciais, porém limitadas, condições gerais de funcionamento do sistema.<sup>19</sup> O que interessa frisar é que esse Estado foi criatura da burguesia pampeana e de suas extensões financeiras e comerciais no setor urbano, por um processo que também implicava a constituição dessa burguesia e do sistema que dominava, em apêndice direto e altamente internacionalizado do mercado mundial. O que quer dizer isso? Para esclarecê-lo devemos novamente recorrer a algumas esquemáticas comparações. A burguesia pampeana e suas extensões urbanas se engrenaram — constituindo-o<sup>20</sup> — com

um Estado nacional e não com o Estado regional que no resto da América Latina foi tantas vezes o principal âmbito de poder político das respectivas classes dominantes. Outro aspecto disso foi que aquele Estado nacional arrasou — mais facilmente e mais plenamente — as autonomias regionais das oligarquias das regiões vinculadas diretamente ao mercado mundial que, como já assinalai, pesavam muito menos no conjunto devido ao alto peso relativo e ao dinamismo da economia sustentada na região pampeana.<sup>21</sup> Isto implicou que esse Estado nacional tivesse que condensar, muito menos que no resto da América Latina, mutáveis e delicadas relações de forças entre as regiões diretamente incorporadas ao mercado mundial e aquelas à margem dele. O que por sua vez determinou que à centralidade econômica da burguesia pampeana e seus tentáculos se agregasse, por meio do Estado com o qual se constituiu, sua centralidade política enquanto classe internamente dominante muito menos contrapesada pelas classes de outras regiões. Finalmente, os deslocamentos na importância relativa dos produtos de exportação se deram “dentro” da zona pampeana e de sua burguesia<sup>22</sup> e não, como em tantos outros casos da América Latina, mediante a incorporação de novos produtos de novas regiões, o que levava a complexas recomposições de alianças com as classes dominantes locais e os segmentos de capital internacional preexistentes.

Porém essa persistente centralidade da burguesia pampeana determinava, pela mesma modalidade de inserção no mercado mundial, que essa classe e esse Estado prematuramente nacionais fossem também originária e constitutivamente o âmbito principal da internacionalização de sua sociedade e economia. Em especial, as características “liberais” do Estado argentino e o forte peso relativo de sua sociedade civil não podem ser entendidos senão a partir de sua condição de pontos de encadeamento da burguesia pampeana com o capital internacional que também “estava ali”, extensamente interiorizado, no seu controle de financiamento, do transporte e da comercialização externa da produção pampeana. Foi essa constitutiva internacionalização de uma região economicamente muito dinâmica (com as fatias de acumulação que ficavam retidas localmente) e que incluía (expressando um alto grau de homogeneidade intranacional) a “parte” decisiva de uma Argentina quase sem campesinato, o que permitiu, precisamente, que esse Estado tão internacionalizado fosse, para as regiões marginalizadas desse sistema, prematura e arrasadoramente. A oligarquia andina ou a do Nordeste do Brasil puderam controlar diáfana e diretamente “seu” Estado regional, e o capital internacional do enclave e a *plantation* tenderam a conquistar um Estado (regional ou nominalmente nacional) que surgiu não tanto como emanção de — senão como enxerto

imposto a — uma sociedade civil que não tinha uma burguesia local dotada de uma base de acumulação própria. De outra forma, na Argentina, a existência dessa burguesia, como parte de sua própria modalidade de incorporação ao mercado mundial, gerou uma situação na qual os Estados regionais pesaram pouco, e na qual o Estado nacional foi um dos âmbitos cruciais da alta e prematura internacionalização de um conjunto em que a economia pampeana abarcou muito mais que as outras economias latino-americanas de exportação. Por isso — não apesar, senão como condição mesma de sua centralidade “interna” — a relação da burguesia pampeana com o Estado não teve a diafanidade e imediatez que, cada um à sua maneira, impuseram as oligarquias regionais e o capital internacional em boa parte da América Latina. Esta é uma maneira de reafirmar o que foi dito anteriormente acerca do alto grau de diferenciação e de autonomia própria (econômica e, começamos a vê-lo, também política) da sociedade civil que se foi plasmando ao compasso de tudo isso.<sup>23</sup>

Termino aqui a esquemática apresentação dos dados históricos indispensáveis para entrar concretamente no tema. Antes disso, apenas é necessário mencionar que, apesar de o Estado liberal argentino não ter sobrevivido à crise da década de 30, os antecedentes que acabamos de resumir permitiram que a Argentina se recuperasse dos impactos econômicos dessa crise mais rápida e facilmente que quase todos os restantes países latino-americanos. Inclusive induziu um novo impulso de industrialização substitutiva de importações (facilitada por um mercado interno efetivo<sup>24</sup> comparativamente grande) e de incorporação de grande parte da força de trabalho “extraível” das regiões não pampeanas. Não é o momento de analisar o que é que isso teve a ver com a emergência do peronismo, mas sim entrar, finalmente, no tema central deste trabalho.

## Dilemas

Devemos agora levar em conta dois pontos fundamentais sobretudo por sua interação. O primeiro já o mencionamos, isto é, a emergência na Argentina de um setor popular, no qual tem importante peso a classe operária, dotado de recursos econômicos e organizativos significativamente maiores que os do resto da América Latina<sup>25</sup> — e o que por sua vez resultou da combinação dos grandes excedentes disponíveis e da muito menor pressão exercida sobre o mercado urbano por parte de um quase inexistente campesinato.<sup>26</sup> Se isso foi uma “vantagem” para o desenvolvimento capitalista argentino, sua contrapartida era que não somente fortalecia seu setor popular, mas também implicava que

— quando a bonança desaparecia e as condições econômicas se aproximavam de situações de soma-zero — não havia grandes regiões marginais que contivessem um campesinato, o qual pudesse arcar com parte substancial do custo de possíveis acordos internos à região mais plenamente capitalista. Por um lado, a existência desse campesinato como disponibilidade efetiva ou virtual de força de trabalho debilita a classe operária, facilitando que se lhe imponham condições mais rigorosas. E, por outro lado, essa mesma existência implica uma classe muito mais indefesa que a operária,<sup>27</sup> permitindo a extração de excedentes que aliviem as condições de soma-zero às quais pode chegar o “centro” do sistema. O requisito para uma e outra coisa é que esse campesinato tenha um importante peso numérico em relação ao conjunto do setor popular urbano; caso não seja assim, a libra de carne que de todas as formas lhe é extraída<sup>28</sup> não é suficiente para facilitar “soluções” menos conflitivas no interior do centro.

O segundo ponto a assinalar — que mais abaixo veremos desdobra-se junto com o anterior — surge de outra particularidade dessa economia: seus principais produtos de exportação — cereais e carne — são alimentos que constituem o principal bem de salário do setor popular. Extraíamos disso algumas conseqüências ainda bastante genéricas. Cada um dos restantes produtos primários de exportação latino-americanos incide menos sobre o consumo do setor popular e, portanto, incidem menos as mudanças em seus preços relativos internos. Outra conseqüência é que a maneira como incidem essas mudanças sobre o consumo popular é na maioria dos casos indireta, mediatizada por mecanismos difíceis de captar; em contraste, uma mudança nos preços relativos dos principais alimentos tende a ser imediatamente percebida. A terceira conseqüência genérica é que essa percepção incumbe um setor popular ao qual os fatores que já delineamos deram um nível de renda (e, portanto, presumivelmente, de expectativas) e de autonomia organizacional (e, portanto, de capacidade de resistência) significativamente maior que os outros casos latino-americanos. Estamos agora em condições de analisar processos mais concretos.

A crise de 1930 deprimiu exogenamente os preços dos bens pampeanos. Pouco depois, o governo peronista (1946-1955) foi um primeiro esboço de problemas que mais tarde eclodiram plenamente. Primeiro (1946-1950), o Estado se apropriou de parte substancial do produto das exportações pampeanas, manteve deprimidos seus preços internos e com isso aumentou o nível de renda do setor popular e ampliou a demanda efetiva de outros bens, sobretudo industriais. Porém isso não tardou em gerar problemas de balanço de pagamentos, devidos ao efeito conjunto do “desalento” da produção pampeana e do aumento do consumo



interno de produtos exportáveis. Mais tarde (1952-1955), aumentaram os preços agropecuários, com o que — pela operação em sentido inverso do efeito conjunto há pouco assinalado — aliviou-se a situação do balanço de pagamentos. Porém isso por sua vez gerou resistências à redistribuição negativa da renda que implicava e à redução do mercado efetivo com que contava a burguesia urbana.

Pouco mais tarde, por volta de 1960, produziu-se uma grande onda de investimentos estrangeiros diretos na indústria e nos serviços, que implicaram a rápida internacionalização (mediante capitais e atividades muito diferentes dos que antes se haviam assentado nas atividades exportadoras) da estrutura produtiva urbana.<sup>29</sup> Contrariamente às esperanças “desenvolvimentistas”, essa nova etapa resultou num forte aumento da demanda de importações, maior que a taxa de crescimento do produto nacional das exportações e da produção pampeana.<sup>30</sup> Diante disso, a solução economicamente “evidente” — e reiteradamente proposta como tal — radicava num forte aumento das exportações que, ao elevar o teto do balanço de pagamentos, houvesse permitido prover essa estrutura produtiva urbana das importações necessárias para um “desenvolvimento sustentado”. Supostos os parâmetros capitalistas da situação, essa solução implicava, fundamentalmente, encontrar meios para aumentar a produção (e a produtividade) pampeana e/ou para reduzir o nível de renda do setor popular de forma que, por meio da redução do consumo interno de alimentos, ficassem “libertados” maiores excedentes exportáveis. Porém a simplicidade cartesiana dessas “soluções” econômicas — que foram tentadas — tropeçou com as complicações políticas que passamos a analisar.

## Ciclos

Da superposição produtos exportáveis-alimentos-bens de salário surgiram várias conseqüências fundamentais. Em primeiro lugar, deu-se uma base objetiva, que ademais foi subjetivamente reconhecida,<sup>31</sup> para repetidas alianças entre boa parte das frações débeis da burguesia urbana e o setor popular. Essas alianças se forjaram em torno da defesa do mercado interno contra os efeitos recessivos que (por via do aumento do preço interno dos alimentos e da conseqüente redução da demanda efetiva) acompanharam toda alta importante dos preços dos produtos exportáveis pampeanos. Em segundo lugar, as mobilizações do setor popular em defesa do nível de renda e consumo internos realimentaram sua capacidade de organização e ação política, sobretudo por meio — como veremos — de parciais porém reiteradas vitórias. Uma

terceira consequência foi que a aliança antes mencionada provocou, algumas vezes efetivou politicamente, um profundo corte “horizontal”, interno à burguesia urbana, entre suas frações oligopólicas e as mais débeis — que encontraram no setor popular um bem-vindo aliado para renegociar suas acomodações ante as primeiras. Em quarto lugar, os mesmos processos determinaram a repetida aparição de outra fundamental clivagem interburguesa, ao separar os interesses econômicos e as metas políticas de curto prazo da burguesia urbana (inclusive de suas frações oligopólicas) e da burguesia pampeana. Isso compôs um mapa de mutáveis alianças, que se acha na origem de “ciclos” econômicos e políticos que têm chamado a atenção de estudiosos da Argentina.<sup>32</sup>

Convém que examinemos com algum detalhe as afirmações precedentes. Um aspecto fundamental — que já comentamos — é que a solução dos crônicos estrangulamentos do balanço de pagamentos argentino requer um importante aumento das exportações pampeanas. Todavia, enquanto, desde arredores de 1960, a demanda de importações aumentava velozmente, aquelas exportações o faziam em muito menor escala. Isso foi consequência, em parte, do aumento do consumo interno dos produtos exportáveis e, sobretudo, dos escassos investimentos na produção e avanços na produtividade da região pampeana.<sup>33</sup> A que se deveu isso? Nem o espaço disponível nem meus conhecimentos permitem tentar uma resposta satisfatória; porém, o que parece evidente é que, dados os parâmetros capitalistas do contexto, uma condição necessária (mas não suficiente) consiste em assegurar à burguesia pampeana preços “satisfatórios”. A resposta ao que é “satisfatório” certamente é complexa, porém inclui pelo menos duas condições, também necessárias: uma delas é que esses preços permitam uma acumulação que torne possível investimentos que vão aumentando a densidade de capital da região pampeana e, com isso, sua produtividade por unidade de exploração e de trabalho. O segundo componente — menos óbvio, porém mais importante — é que esses preços sejam estáveis e sejam percebidos como tais ao nível microeconômico. Não conheço estudos que o determinem com exatidão, porém nada faz supor que, ao longo do período que estamos começando a analisar (1956-1976), a rentabilidade da burguesia pampeana tenha sido inferior à da burguesia urbana, inclusive da de suas frações oligopólicas. Porém, o que o gráfico 1 mostra com toda clareza é a enorme instabilidade dos principais preços pampeanos (cereais e carnes), medidos em relação aos preços urbanos por atacado.

No capitalismo argentino um forte aumento da produção (e das exportações) pampeana não pode produzir-se sem converter suas estâncias num *agribusiness* muito mais intensivo em capital

e tecnologia. Se se deixam de lado as conhecidas “explicações” fundadas numa suposta “irracionalidade” econômica dessa burguesia — que não são mais que o véu da ignorância do autor —, parece claro que a resposta deve achar-se ao nível dos parâmetros que regem suas decisões microeconômicas. Por sua vez, estes parâmetros não resultam de alguma necessidade econômica mas sim das lutas com que se teceram as alianças políticas e os vaivéns de um Estado, que se sustentam, por sua vez, das possibilidades de uma estrutura de classes originada nos fatores que resumimos nas anteriores seções deste trabalho. É isto o que devemos analisar.

A conversão da estância pampeana num *agribusiness* intensivo em capital e tecnologia<sup>34</sup> implica decisões de investimento referidas a um horizonte de tempo bastante prolongado. A instabilidade dos preços relativos pampeanos, a memória dessa instabilidade e, sobretudo, a acertada predição da futura continuidade da instabilidade desses preços,<sup>35</sup> impediram a tomada dessas decisões. O que por sua vez determinou que a burguesia pampeana, que fora inicialmente a vanguarda dinâmica e altamente produtiva (em termos relativos internacionais durante o período anterior a 1930), tenha ficado cada vez mais longe de sê-lo à medida que nos aproximávamos da época atual. E isto fundamentalmente porque, dada a mencionada situação de preços relativos, foi microeconomicamente racional manter a modalidade “extensiva” de exploração dessa terra.<sup>36</sup>

O aumento dos preços relativos internos da produção pampeana leva consigo — dado o escasso peso econômico das regiões “marginais” — uma perda líquida quase equivalente para o conjunto do setor urbano. A redistribuição de renda e o efeito sobre o nível de atividade que — *coeteris paribus*<sup>37</sup> — ele implica aumenta no curto prazo os excedentes exportáveis (por via de seu efeito imediato sobre o consumo interno de produtos exportáveis), e podia ser o preço a pagar para um aumento no médio prazo da produção pampeana (ao satisfazer a condição necessária de apropriação de preços “satisfatórios” e, sobretudo, estáveis pela burguesia pampeana). Este preço não seria demasiado oneroso para as frações oligopólicas da burguesia urbana. Estas têm interesse objetivo em que se eleve o teto do balanço de pagamentos, porque, como já mencionei, têm um alto coeficiente de importação e, porque, ademais, este coeficiente tende a aumentar sua elasticidade com o aumento das respectivas produções.<sup>38</sup> Por outro lado, as recessões e redistribuições de renda que costumam acompanhar o aumento interno do preço dos alimentos castigam menos estas frações oligopólicas do que as mais débeis. Com efeito, as primeiras têm recursos econômicos e acesso preferencial ao crédito interno e internacional<sup>39</sup> que lhes permitem suportar a

recessão e, de fato, ampliar em seu benefício a concentração e centralização do capital.<sup>40</sup> Ademais, e ainda que essa seja uma generalização que numa análise mais refinada requereria algumas especificações, as frações oligopólicas da burguesia urbana dirigem uma parte maior de sua produção e oferta de serviços aos estratos de consumo relativamente altos, cujo nível de renda é muito menos afetado, absoluta e percentualmente, pela alta do preço dos alimentos. Isso dá base objetiva para uma aliança de longo prazo entre a grande burguesia urbana e a burguesia pampeana, que poderia empreender a “modernização” do capitalismo argentino pela via simultânea do aumento da concentração do capital no setor urbano e da conversão da última em direção ao *agribusiness*. Entretanto, pelo menos até 1976, essa aliança somente se forjou por lapsos curtos, para se dissolver rapidamente em situações que colocaram estas duas frações “superiores” da burguesia argentina em campos politicamente diferentes. Por que esse afastamento do que indicaria a “lógica econômica” deste capitalismo? Fundamentalmente porque essa aliança foi enfrentada, uma e outra vez, por outra que — constituída basicamente pelo setor popular e pelas frações débeis da burguesia urbana —, apesar de sua subordinação econômica, pôde impor politicamente condições suficientes para que aquela aliança não pudesse sustentar-se além do curto prazo. No contexto latino-americano esta foi uma das originalidades da Argentina (e com características próprias do Uruguai), a qual só pode ser entendida a partir da perspectiva histórica que resumimos nas seções anteriores; porém ainda nos falta introduzir novos elementos para complementar nossa tentativa de explicação.

Este é o momento de começarmos a nos referir aos processos a partir dos quais se foram colocando esses dilemas e conflitos. Os períodos de baixos preços internos dos alimentos e de taxa de câmbio estável foram, não casualmente, os de maior taxa de crescimento do produto nacional, de distribuição mais igualitária da renda e — até se aproximar do final do ciclo — de menor taxa de crescimento da inflação.<sup>41</sup> Porém, também conduziram a uma crise de balanço de pagamentos que, à medida que se avizinhava, gerava a implantação de uma série de “controles” (sobretudo de preços internos e cambiais) que, entretanto, não logrou impedi-la. Desencadeada essa crise, tratou-se-a com uma abrupta desvalorização que (com a exceção que mencionaremos) implicou um correlativo aumento de preço interno dos produtos exportáveis. Essas desvalorizações foram parte de “programas de estabilização”, geralmente apoiados pelo Fundo Monetário Internacional, que aprofundaram os efeitos recessivos e redistributivos da desvalorização mediante outras medidas (forte iliquidez, redução do déficit fiscal, congelamento dos salários e aumento da taxa real

de juros) tendentes, por um lado, a consolidar a transferência de renda ao setor exportador e, por outro, a ajustar o nível interno de atividade econômica à exígua situação do balanço de pagamentos. Os impactos não só foram recessivos e redistributivos mas também inflacionários (a *estagflação* não é nenhuma novidade na Argentina), sobretudo com a alta do preço interno dos alimentos, provocada pelo aumento do seu valor de exportação, da alta dos bens importados e do aumento da taxa real de juros — em momentos nos quais se tratava de manter congelados, ou sistematicamente retardados, os salários, e nos quais a recessão aumentava fortemente a desocupação. No curto prazo (e como veremos, nestes processos nunca houve mais que o curto prazo), a transferência de recursos para o setor exportador não induziu a um aumento da produção pampeana,<sup>42</sup> porém os “programas de estabilização”, apesar de produzirem os efeitos exatamente inversos em relação à inflação, tiveram êxito ao aliviar a crise do balanço de pagamentos. Claro que este êxito ocorreu por uma via muito diferente da que se anunciava nos discursos oficiais, nas sisudas “recomendações” do Fundo e nas exultantes declarações das organizações da burguesia pampeana: isto é, não por um aumento de produção exportável, mas como conseqüência da recessão, que diminuía a demanda de importação ao mesmo tempo que aumentava os excedentes (sobretudo de alimentos) exportáveis. Porém, tudo isso gerava resistências entre os muito castigados por essas políticas, no momento em que o resultante desafogo do balanço de pagamentos gerava pressões para que se adotassem políticas de reativação econômica. Conseqüentemente, o aumento da liquidez, o relaxamento dos controles sobre o déficit fiscal, a disponibilidade de divisas para importação, o crescimento da ocupação e os aumentos salariais terminavam a fase descendente do ciclo e inauguravam uma fase ascendente. Porém, esta se precipitava para uma nova crise de balanço de pagamentos,<sup>43</sup> a partir da qual outra desvalorização e o conseqüente “programa de estabilização” inauguravam outra fase descendente...<sup>44</sup>

Não era economicamente inexorável que ocorressem esses ciclos e — menos ainda — que se repetissem. Por que ocorreram então? A resposta a essa pergunta será encontrada no próprio centro do tema das alianças políticas e dos vaivéns do Estado argentino.

## **Pêndulos**

Começemos por uma observação. Em cada uma das fases do ciclo, a grande burguesia urbana, baseada precisamente nas condições que a convertem em fração dominante, jogou como

ganhadora. Já assinalei que — pelo menos — não a prejudicam a desvalorização e os “programas de estabilização”, ao mesmo tempo que, como apêndice direto ou intimamente vinculado ao capital internacional, essa fração é a que melhor avalia os custos e mais teme a possibilidade de uma interrupção internacional de pagamentos.<sup>45</sup> Ademais, essa fração é a mais diretamente interessada em que se alivie a crise do balanço de pagamentos,<sup>46</sup> momento em que a livre transferibilidade internacional de capitais (que esse alívio permite e que os programas de estabilização ortodoxamente antecipam) aumenta ainda mais suas vantagens de acesso a um crédito internamente nunca tão escasso e reabre os canais “normais” de transferência da acumulação para o centro do sistema do qual — como fração que é internamente dominante porque é mais internacionalizada<sup>47</sup> — é mais intrinsecamente parte que qualquer outra. No período final da fase ascendente do ciclo, estes fatores convertem essa grande burguesia em aliada da burguesia pampeana (e do conjunto do setor exportador) em seus reclamos pelas medidas que originam a fase descendente.<sup>48</sup>

Conseqüentemente, ante o desencadeamento da crise do balanço de pagamentos, a grande burguesia oscilava em direção aos interesses objetivos da burguesia pampeana, propiciando e apoiando os “programas de estabilização” que transferiam uma grande massa de renda (fundamentalmente do *resto* do setor urbano) para a burguesia pampeana e — obviamente — para as frações comerciais e financeiras ligadas à exportação de seus produtos.

Porém, por outro lado, os já comentados efeitos redistributivos e recessivos dessas medidas geravam a reação das frações débeis da burguesia urbana e do conjunto do setor popular,<sup>49</sup> no momento em que o alívio na posição de divisas tornava factíveis as medidas de reativação econômica reclamadas por estes. Diante disso, a grande burguesia urbana fez, vez por outra, o que toda a burguesia faz sem a tutela de um Estado que a induza a outros comportamentos: atende seus interesses econômicos de curto prazo, monta-se na crista da onda da reativação econômica — de que, cabe supor, sua posição lhe permita beneficiar-se privilegiadamente<sup>50</sup> — e “deixa correr” as políticas somando-se ao conjunto do setor e abandonando a burguesia pampeana num solitário lamento pela rápida deterioração de seus preços relativos;<sup>51</sup> de tudo isso resultaram as grandes flutuações de preços relativos observáveis no gráfico 1.

Acabamos de descrever um fenômeno recorrente — a pendulação da grande burguesia —, mas não tentamos explicá-lo. Podemos, porém, desde já acrescentar que esses deslocamentos, além das conseqüências econômicas que acabamos de anotar, tiveram uma conseqüência política de maior importância: quebraram, vez por outra, a coesão interburguesa necessária para a

estabilização de sua dominação política. Mais precisamente, fraturaram essa coesão entre as duas frações “superiores” desta burguesia (a oligopólica urbana e a pampeana), dotadas de importantes bases de acumulação próprias e potencialmente capazes de “modernizar” o capitalismo argentino. Outro aspecto, não menos importante e do qual logo nos ocuparemos, é que essas oscilações não somente abriam “espaço” político para, mas também eram em boa medida conseqüência de uma aliança alternativa — burguesa, popular e operária.

Insistamos antes sobre um ponto central. A aliança das frações “superiores” da burguesia somente poderia ter dado frutos no caso de haver perdurado pelo tempo suficiente para que houvesse avanços significativos na produtividade pampeana e, de passagem, para que houvesse avançado ainda mais a concentração do capital urbano em benefício da grande burguesia. Esse requisito de duração é o que foi violado pelas flutuações de preços relativos. Se bem que isso assinale a condição necessária de estabilidade dos preços pampeanos, não prejudica acerca do nível de preços a partir do qual se poderia ter induzido a transformação da burguesia pampeana em direção a um *agribusiness*. Na medida em que a ênfase recaiu fortemente sobre a melhora desse nível, geraram-se os conflitos e oscilações que estamos analisando. Por outro lado, tal transformação poderia haver ocorrido com preços pampeanos relativamente deprimidos, como conseqüências de políticas que, ainda que sempre inscritas num marco capitalista, a houvessem forçado mais estruturalmente. Esse foi o sentido de numerosos projetos de taxar diferencialmente a terra pampeana em função da produção potencial, confrontada com a real, de cada exploração. Esse caminho, por definição conflitivo com a burguesia pampeana em sua atual constituição, não o é em relação ao conjunto do setor urbano (porquanto não pressupõe uma queda de seus preços relativos) e em médio prazo poderia ter obtido o aumento das exportações pampeanas. Entretanto, as tentativas de implementar diversas variantes de “imposto sobre a renda potencial da terra” fracassaram repentinamente. Isso deve ser contrastado com o ocorrido na época recente em boa parte dos restantes países latino-americanos, onde o Estado — impulsionado por e engrenado com a grande burguesia — tem podido impor a “modernização” das regiões e das classes dominantes.<sup>52</sup> Porém, essas classes dominantes eram fundamentalmente classes regionais<sup>53</sup> e, ainda que caísse temporariamente sua produção, cada uma delas não tinha a enorme incidência sobre o total das exportações que tem a burguesia pampeana. Por isso outros Estados latino-americanos puderam subordinar essas classes e os Estados regionais que elas controlavam diretamente, sem com isso bloquear os principais circuitos de acumulação de suas eco-

nomias nem agravar demasiadamente os problemas do balanço de pagamentos. O caso da burguesia pampeana foi diferente. Já assinalei, em primeiro lugar, sua prematura condição de classe propriamente nacional, inclusive no que diz respeito à sua direta vinculação — que o constituiu como tal — com o Estado nacional; isto significou que as lutas interburguesas não tivessem seu âmbito principal entre um Estado nacional e Estados regionais que perdiam rapidamente seu peso relativo frente ao primeiro, mas sim no interior mesmo de um Estado nacional que se fraturava continuamente por imposição dessas lutas. Por outro lado, a decisiva importância da produção pampeana para o conjunto da economia e das exportações — um aspecto do escasso peso de outras regiões na Argentina — determinou que seu “desalento”<sup>54</sup> ante a queda dos seus preços e as tentativas de “reestruturá-la” por mecanismos impositivos repercutissem de imediato sobre o balanço de pagamentos — ao mesmo tempo que, como consequência de outra especificidade argentina, o paralelo aumento do consumo interno dos produtos exportáveis diminuísse ainda mais as exportações potencialmente disponíveis no curto prazo, antes de que por qual-quer via houvesse a produção pampeana. Com isso iniciava a crise de balanço de pagamentos, cujo alívio por meio das desvalorizações implicava não só reverter os preços relativos, mas também expulsar da aliança governante os setores que haviam impulsionado a reativação do ciclo. Isso implicava que a partir desse momento — enquanto durassem os “programas de estabilização” — pesavam fortemente no interior do Estado os interesses imediatos da burguesia pampeana. E essa, é claro, aventava toda possibilidade de “reestruturá-la”, centrava a questão em torno do aumento de seus preços e com isto semeava as condições que levariam pouco depois a uma reversão do ciclo... Em outras palavras, ainda que há bastante tempo tenha perdido sua condição de vanguarda dinâmica do capitalismo argentino, a burguesia pampeana conservou um grau comparativamente inusitado de centralidade econômica e política. Esse grau foi suficiente — na defensiva — para bloquear todo intento de “reestruturá-la” e — ofensivamente — para se montar na crise do balanço de pagamentos e obter periodicamente substanciais transferências de renda em seu benefício. Entretanto, e como consequência de tudo isso, os canais de acumulação de capital na Argentina entravam em recorrentes curto-circuitos, e o Estado dançava ao compasso desses vaivéns da sociedade civil.

Isso teve muito a ver com algumas das características do período burocrático-autoritário argentino iniciado em 1966, com a política econômica entre março de 1967 e maio de 1969, durante a gestão de Adalberto Krieger Vasena como ministro da Economia, que levou a cabo, com toda a transparência, a política da grande



burguesia. E entre outras coisas, isso implicou que pela primeira vez uma grande desvalorização deixasse de beneficiar o setor pampeano-exportador. Pelo contrário, a desvalorização de março de 1967 (equivalente a 40% do valor do peso) foi apropriada integralmente pelo Estado, por meio de retenções estabelecidas por uma percentagem equivalente sobre o valor das exportações de produtos pampeanos e utilizada em um substancial aumento dos investimentos estatais em infra-estrutura física. Essa retenção, ao manter fixo o preço em pesos da produção pampeana, permitiu deprimir os preços internos dos alimentos, como se pode observar nos dados correspondentes do gráfico 1. Também tornou possível não só uma rápida redução da inflação, mas também — em contraste com os outros casos de autoritarismo-burocrático — que somente se produzisse uma moderada queda dos salários industriais. (Cf. adiante os gráficos 2 e 3).

Porém, nem sequer então esta situação pôde se manter e, como se pode ver no gráfico 1, a partir de 1970 os preços pampeanos (em especial os da carne) deram saltos até alcançar em 1971-1972 um nível muito alto. Essa foi a única tentativa clara e continuada da grande burguesia de “reestruturar” a burguesia pampeana<sup>55</sup> subordinando-a à sua própria acumulação. Porém, o resultado foi que esta última quebrou a partir de dentro a coesão do Estado burocrático-autoritário e contribuiu para um colapso político e econômico impulsionado “a partir de fora” por outros atores sociais.<sup>56</sup> Se isso marcou os limites de uma imposição unilateral de supremacia da grande burguesia sobre a burguesia pampeana, a história das anteriores desvalorizações — com a transferência de seu resultado à segunda e ao setor exportador ligado a ela — por sua parte havia assinalado, ao se impelir pouco depois o pêndulo da grande burguesia para o pólo urbano, que já era impossível voltar aos “velhos tempos” de supremacia da burguesia pampeana.<sup>57</sup> A “solução” só pareceria ter radicado numa aliança entre essas duas frações, muito mais igualitária que a da grande burguesia com as classes agrárias regionais dos outros países latino-americanos, e sustentada por mais tempo que o permitido pela capacidade de resistência do resto da sociedade civil, pelo menos até 1976.

## **A aliança defensiva**

Se a centralidade econômica e política da burguesia pampeana marca uma importante diferença com relação aos outros casos latino-americanos e suas classes dominantes agrárias, outra não menos importante surge do maior grau de impotência política em que se acharam nestes outros casos as frações mais

débeis (e nitidamente nacionais) da burguesia urbana ante os avanços da grande burguesia. A expansão da estrutura dominante, oligopólica e internacionalizada dessas economias não se tem realizado sem castigar diversas frações do capital nacional e aumentar sua debilidade em face do capital internacional e do Estado. Isso produziu queixas e gemidos, porém até agora não se traduziu numa ação política que desafiasse seriamente esse padrão de “desenvolvimento”. Não ocorreu assim na Argentina. A razão da comparativamente maior capacidade política da burguesia local na Argentina não se acha tanto nela mesma como nas características do setor popular e — um aspecto do mesmo — no maior grau de homogeneidade nacional do caso argentino em relação aos demais países latino-americanos. Um setor popular urbano mais débil, menos organizado e menos autônomo, em virtude de um grande peso das regiões marginais e das numerosas repercussões de uma distribuição geral dos recursos significativamente mais desigual (entre essas zonas e o centro, e interna ao centro mesmo, como já tenho assinalado), despoja as frações débeis da burguesia latino-americana do importantíssimo aliado que tiveram na Argentina.

Este é um ponto crucial. Porque não se trata somente de que tenha havido na Argentina um setor popular dotado de maior autonomia e capacidade organizativa que os de boa parte do resto da América Latina.<sup>58</sup> Ocorre também que o mecanismo pelo qual se poderia forjar a aliança a médio e longo prazos das frações superiores da burguesia (dado que a centralidade da burguesia pampeana impediu, por outro lado, que a grande burguesia a subordinasse unilateralmente) passa pelo aumento e estabilização do preço relativo dos principais alimentos internos. Esse aumento deu ao setor popular um alvo preciso para sua ação política, que obstruiu o conduto que poderia haver conectado os circuitos de acumulação daquelas duas frações. Mas, se bem que essas sejam condições necessárias, não são ainda suficientes. Para dar conta da especificidade que nos ocupa, é preciso ver também como essa ação do setor popular se concatenou com os objetivos e a ação política das frações débeis da burguesia urbana.

Essas frações costumam ser duramente castigadas pelas recessões subseqüentes às desvalorizações e aos “programas de estabilização”. Dado um alívio do balanço de pagamentos, seu interesse imediato consiste num novo impulso de reativação econômica, a qual resulta de políticas que aumentam a ocupação, a liquidez, a disponibilidade de créditos e, em geral, voltam a fazer o conjunto das atividades do Estado cumprir um papel expansivo. Esse efeito também resulta muito diretamente dos aumentos salariais; não é surpreendente que essa burguesia trabalho-intensiva apóie esses aumentos se se consideram os custos ainda

maiores que lhe implica a recessão e, ademais, a queda dos preços dos alimentos durante a fase de reativação contribui para baratear a força de trabalho. A anuência com os sindicatos na reivindicação de aumentos salariais é, além disso, a concreta prenda que essa burguesia entrega ao setor popular para forjar a aliança.<sup>59</sup> Essa burguesia — mais ou menos débil e mais ou menos castigada pela expansão do capital oligopólico e internacionalizado — existe nos outros países latino-americanos, porém só na Argentina encontrou um aliado popular dotado de capacidade própria de ação e de interesses imediatos altamente compatíveis com os daquela.<sup>60</sup>

Os principais sustentáculos organizacionais dessa aliança foram a *CGE*, a *CGT* e a direção nacional dos principais sindicatos. Sua primeira, principal e talvez última expressão foi o peronismo. Não foi a única, já que — sobretudo nos períodos em que o peronismo foi proscrito — canalizou-se em outros partidos e, no interior do aparato do Estado, em diversas correntes de militares e civis “nacionalistas”. E sua bandeira foi a defesa do mercado interno, no duplo sentido de impulsionar seu nível de atividade e de fixar os limites da expansão do capital internacional.

As características desse setor popular e dessa burguesia local não podem ser entendidas tomando-se uma e outra isoladamente. Foi sua conjugação no efeito multiplicativo de uma aliança o que permitiu impor, certas vezes, a satisfação de demandas imediatas — em direção às quais também oscilava a grande burguesia. Podemos analisar agora as características principais dessa aliança.

1. A aliança foi esporádica porém recorrente. Só apareceu com nitidez e com alto grau de coordenação tática nas fases descendentes do ciclo, quando a reivindicação de aumentos salariais e de diversas medidas para aliviar a “asfixia do pequeno e médio empresário nacional”<sup>61</sup> concorria para a reativação do mercado interno à custa do setor agropecuário-exportador. Quando o ciclo se reativava, a aliança se diluía, em parte por causa das tentativas dessa fração e dos sindicatos de negociar — individual e corporativamente — vantagens específicas com o Estado e com a grande burguesia, em parte porque aquela coincidência imediata de interesses abria caminho aos efeitos de clivagens mais “normais” entre essas classes.
2. A aliança foi defensiva. Surgiu contra as ofensivas das frações superiores da burguesia, postulando uma via “nacionalista” e “socialmente justa” de desenvolvimento que implicava passar por cima daquilo que era incapaz de problematizar como meta de sua ação: a condição já profundamente oligopólica e internacionalizada do capitalismo do qual eram os componentes mais débeis. Foi defensiva porque o triunfo dessa aliança se

esgotava em si mesmo sem chegar a um modelo alternativo de acumulação; tudo o que obtinha era tirar o ciclo de sua fase descendente e lançá-lo em sua fase ascendente, em condições que provocavam iniludivelmente uma reiteração do mesmo.

3. Porém, ainda que defensiva e condenada a que suas vitórias fossem o cumprimento e não a saída do ciclo, essa aliança foi sumamente vitoriosa. Sua história é a de repetidas vitórias de anulação dos “programas de estabilização”, de limitação da expansão interna do capital internacional, de lançamento de novas fases de reativação econômica e de novos “desalentos” da burguesia pampeana ante a queda de seus preços. Dificilmente pode, então, causar estranheza o fato de que as séries de salários mostrem um comportamento não menos errático que as séries dos preços pampeanos; seus picos são o resultado de lutas que caracterizaram aquelas vitórias — que, entretanto, como se pode ver no gráfico 2, não tardaram em se precipitar nas fortes quedas que mostra esta série.

Como se depreende do que já dissemos, os períodos de alta dos salários foram também os de maior taxa de crescimento do produto nacional e, em geral, de maior taxa de rentabilidade do conjunto da burguesia industrial — ainda que ela, também sujeita ao processo que determinou as flutuações já observadas, tenha experimentado fortes vaivéns.<sup>62</sup> Num plano mais agregado, a conseqüência desses processos pode ser avaliada num fenômeno que descobre assim sua natureza tão intrinsecamente política como econômica: a inflação que se pode ver no gráfico 3 é ainda mais notável por suas flutuações — espelho das que analisamos em outros planos — que por seu alto nível tendencial.

Num sentido mais profundo, a aliança defensiva foi vitoriosa porque impediu que se prolongasse a fusão entre as duas frações superiores da burguesia. A grande burguesia, quando chegou o momento de contrabalançar seus importantes ganhos imediatos numa nova reativação da economia, contra o abismo político que teria implicado continuar acompanhando a burguesia pampeana e o setor exportador quando o resto da sociedade civil se havia unido contra ela, optou sempre por “deixar correrem” as políticas que iniciavam uma nova fase ascendente. Algumas vezes, a aliança defensiva quebrou “a partir de baixo”, politicamente, a coesão das classes dominantes e, economicamente — a única aliança ofensiva que nesse capitalismo poderia, antes de considerar o problema do Estado — implantar um sistema de acumulação que implicasse a saída de seus ciclos.

4. A aliança foi policlassista no sentido específico de que incluía o setor popular (com um forte peso operário) em um fundamental componente burguês. Seus repetidos êxitos estiveram baseados

nessa conjunção. Porém, por outro lado, ela determinou que sua orientação fosse nacionalista<sup>63</sup> e, sobretudo, capitalista — com o que se condenava a não ter outra possibilidade real além de continuar alimentando os ciclos. Seu caráter policlassista, tecido em torno de uma coincidência tática para o alcance de metas tão precisas como as já comentadas, teve conseqüências fundamentais. Entre elas, deu base popular às demandas da burguesia débil, a qual, com seus pedidos de aumentos salariais e seus públicos acordos com os sindicatos, apareceu como uma fração “progressista” que, em contraste com as orientações “eficientistas” da grande burguesia e com o arcaísmo da “oligarquia fundiária”, parecia encarnar a possibilidade de um “desenvolvimento socialmente justo”. Quanto ao setor popular (especialmente os sindicatos e a classe operária), essa condição policlassista da aliança lhe deu acesso a recursos e meios de difusão com os quais de outra forma dificilmente teria contado. E, sobretudo, o componente de respeitabilidade burguesa que a aliança implicava tornou mais difícil a dura repressão que se aplicou a outros setores populares quando atuaram isolados e/ou em função de outras metas. Por isso assinalei acima que o impacto dessa aliança resultou do efeito multiplicativo da convergência de atores sociais que têm uma base própria de recursos (resultado sobretudo de uma origem histórica que, como vemos, continuou repercutindo) e puderam coincidir em metas de curto prazo muito concretas e operacionais (resultado sobretudo das particularidades das exportações e do setor agropecuário argentino). Em outros países latino-americanos, a ausência dessas condições conjuntas implicou que a burguesia local carecesse de sustentáculos populares e que o setor popular (mais débil, ademais, pelo maior grau de heterogeneidade intranacional) não fosse politicamente protegido por um ativo aliado burguês. Isso por sua vez permitiu que naqueles casos a grande burguesia avançasse arrasadoramente, encontrando, claro está, protestos e conflitos, mas não os limites e as oscilações que esta lhe impôs na Argentina.

5. A aliança defensiva ficou confinada dentro de parâmetros capitalistas como resultado de seu caráter intrinsecamente policlassista. Isso ajuda a entender por que o principal canal político dessa aliança, o peronismo, tampouco transpôs os limites capitalistas e nacionalistas daquela. Porém esse confinamento também resultou da experiência reiterada da vitória e das subseqüentes derrotas. A ativação política do setor popular atrás das metas da aliança defensiva, a proteção que lhe proporcionava seu competente burguês e as mudanças de políticas estatais que logrou implicaram, de um lado, uma aprendizagem realimentante dessa ativação e, por outro, a

solidificação das bases organizacionais — sobretudo os sindicatos — a partir das quais se articulava. Vejamos isso um pouco mais de perto.

6. Quanto à aprendizagem, esta foi função da fresca memória de anteriores mobilizações que haviam conseguido reverter a situação salarial e o nível geral de atividade da economia. E essa memória teve repetidas ocasiões de atualizar-se toda vez que se produzia um novo giro descendente do ciclo. Essa memória era, também, a do baixo poder dissuasivo de uma repressão que não deixou de ser aplicada, mas que se quebrava no momento em que o Estado, indicando um deslocamento das alianças governantes, lançava as políticas de reativação. Tudo isso realimentava a capacidade e a disposição de ativação política do setor popular, mas também levava a uma não menos repetida experiência de derrota: os períodos de queda dos salários, de aumento da desocupação e de expulsão dos representantes da aliança defensiva da aliança governante. Porém — em contraste com o diáfano estímulo implicado pela alta de preços dos alimentos e pela queda do salário real —, aquele momento de reversão ocorria por causa de problemas (como a crise do balanço de pagamentos) e por mecanismos (como a desvalorização e a restrição da liquidez da economia), muito mais difíceis de captar na lógica de seu funcionamento, e por impactos. O benefício que derivava deles para a burguesia pampeana e para o setor exportador, assim como o ostensivo apoio inicial que prestava a grande burguesia para essa reversão do ciclo para sua fase descendente, fomentava a hostilidade do conjunto do setor popular (incluindo nesta, cada vez mais, as suas camadas médias) contra aqueles —, e contra o que implicavam de internacionalizado e de *big business*. Ao mesmo tempo, e por razões que espero já estarem claras, a aliança não saía do marco de sua ideologia e metas capitalistas. Com isso, a explicação da necessidade de triunfar algumas vezes, antes de voltar a ser derrotada, tendia a uma visão mítica de conspirações de “grandes interesses” que teriam uma capacidade mágica de derrotar o “povo” e de frear o “desenvolvimento”. A tensão implícita em tudo isso tendia a se disparar, em uns, em direção a uma síndrome fascista e, em outros, a um questionamento dos próprios parâmetros da situação. Porém, contra essas tendências operou uma grande força centrípeta: o véu que cobria as reais articulações do problema era que — como a *CGT*, a *CGE* e o peronismo não se cansaram de repetir — desde 1955 se havia impedido que, entre eles, realizassem a versão de desenvolvimento capitalista que, “posta do lado do povo” e partilhando um amplo controle do Estado, parecia oferecer a burguesia local. A esperança da harmonização do “popular e

nacional” contra a “oligarquia fundiária” e os “monopólios internacionais”, que parecia evidenciar-se das coincidências a curto prazo da aliança defensiva, expressou-se na inusitada vigência histórica do peronismo e formou a grande onda que em 1973 o devolveu ao governo. Para que isso ocorresse foi necessário, ademais, que no período burocrático-autoritário recente a grande burguesia ignorasse os limites de sua própria supremacia e a pretendesse impor unilateralmente, inclusive sobre a burguesia pampeana. As grandes explosões sociais de 1969-1970 selaram a derrota dessa tentativa e forçaram, impulsionado por uma grande ativação popular, o retraimento político da grande burguesia que — pela primeira vez, ainda que por pouco tempo — deixou em 1973 de ser parte da aliança governante. Só então podia pôr-se à prova, realmente, a alternativa que os principais porta-vozes da aliança defensiva acreditavam implicar; até então esta promessa pendente fechava o círculo que, sem prejuízo de acentuar sua radicalização “nacionalista”, mantinha a aliança defensiva de seus limites capitalistas.

7. Mais que de ciclos já convém falar de espirais, porquanto — sobretudo politicamente — cada uma destas idas e voltas, com sua história de triunfos e derrotas sempre provisórias, foi agudizando os conflitos dos quais se alimentavam. Seus atores não foram classes, frações e organizações que conservavam, além dessas lutas, suas características “estruturais”. Do que falamos aqui é, a partir deste ângulo, da constituição política, organizativa e ideológica das classes e frações em jogo — elas se foram fazendo e transformando, durante e em meio a este padrão de alianças e oposições. Em particular, o setor popular e a classe operária encontraram nos sindicatos e, politicamente, no peronismo, modalidades de constituição organizativa, ideológica e política que correspondiam de perto aos vaivéns e aos limites da situação. A mobilização atrás das demandas da aliança defensiva, com suas metas precisas e seu marco político classista, obteve muitas vezes um triunfo espetacular. Isso permite entender a particular combinação de uma impressionante mobilização popular com um economicismo de demandas que inclusive se preocupou em ressaltar — em objetivo penhor da aliança com a burguesia local — seu repúdio a todo caminho que pudesse implicar um salto fora do capitalismo. Foi precisamente esse militante economicismo que, ao entrar em fusão com as frações débeis da burguesia, permitiu as reiteradas vitórias defensivas, ao mesmo tempo que se encerrava na promessa sempre pendente de um capitalismo “socialmente justo”.

Por outro lado, os momentos de vitória política e de reversão, em qualquer direção, do ciclo econômico eram aqueles em que os atores, nesse momento “ganhadores”, assaltavam o Estado, buscando fortalecer ali posições institucionais a partir das quais — como ensinava uma experiência da qual também tinham notória consciência — pudessem ser travadas as futuras lutas quando a situação virasse novamente. É óbvio que os sindicatos não foram exceção a isso; a história da aliança defensiva é também a da extração ao Estado de importantes vantagens institucionais por parte deles. Essas vantagens, por sua vez, reforçavam a possibilidade de voltar a mobilizar o setor popular. Elas também permitiam que os sindicatos abarcassem, algumas vezes, para um militante economicismo, para a aliança policlassista e para a esperança pendente da “outra” via capitalista que era anunciada — num plano político que se ligava intimamente com este<sup>64</sup> — pelo peronismo.

8. O que impelia a grande burguesia a abandonar a burguesia pampeana num solitário lamento pela queda dos seus preços eram essas fusões multiplicativas da aliança defensiva, que abriam, por um lado, o impulso para a reativação econômica e, por outro, o abismo político de uma mobilização “nacional e popular” que de alguma forma tinha de ser absorvida. Com isso, a grande burguesia não só otimizou em cada fase seus interesses econômicos de curto prazo, mas também conseguiu ser o único membro estável da aliança governante. Claro que ele o era, numa fase, em conjunção com a burguesia pampeana, e, na outra, encarapitava-se em cima das alianças defensivas. Não deixou de ser a fração dominante, porém as particulares razões que resumimos implicaram que sua dominação se deslocasse nesse movimento pendular.

Ao mesmo tempo e pelas mesmas razões, os canais de acumulação entravam em repetidos curtos-circuitos. Nessas condições, o capitalismo argentino tinha que girar, mordendo a própria cauda, em espirais cada vez mais violentas. Essas chaves permitem entender a Argentina como algo menos surrealista — ainda que possivelmente mais complicado — do que apareceu na superfície de sua “instabilidade política” e do seu errático “desenvolvimento”.

Como espero que esteja claro, em tudo isso estávamos falando tanto da constituição das classes como do Estado. É a partir dessa perspectiva — que parte da sociedade civil e volta a ela — que se deve colocar o problema teórico do Estado; inclusive, e claramente como em poucos, o do Estado argentino.



## Estado

Já me alonguei demasiadamente. Só posso agora acrescentar algumas reflexões indispensáveis. Como está implícito em tudo o que já foi dito, por “Estado” entendo não somente um conjunto de instituições (ou “aparatos”). Incluo também — e mais fundamentalmente — o intrincado de relações de dominação “política” (enquanto exercitado e respaldado por essas instituições numa sociedade territorialmente delimitada), que sustenta e contribui para reproduzir a desigual e contraditória “organização” de classes de uma sociedade. Acerca do Estado como aspecto específico da dominação na sociedade civil, já disse bastante, pela negativa, com relação ao caso argentino. As oscilações da grande burguesia e suas dificuldades para subordinar o conjunto da sociedade civil constituem indicação palpável de uma continuada crise de dominação política. Também o é sua contrapartida, as recorrentes e parcialmente vitoriosas fusões da aliança defensiva. Disso nasce uma democratização por efeito, que resultava das dificuldades para impor a “solução” autoritária que continuou sendo laboriosamente perseguida, porque nela parecia residir a possibilidade de tirar o capitalismo argentino de suas espirais e de “mostrar seu lugar” às classes subordinadas. Falei de “aliança governante”, termo com o qual aludo à aliança que impõe, pelo sistema institucional do Estado, políticas conformes com as orientações e demandas de seus componentes. Os pêndulos que estudamos foram o resultado imediato de políticas estatais que precipitaram suas faces ascendentes e descendentes. Por sua vez, essas mutáveis políticas responderam a uma extraordinária fluidez das alianças governamentais, que se transformavam ao compasso e como conseqüência das mudanças de relações de forças subjacentes ao lançamento de uma e outra fase. A grande burguesia foi o membro estável de todas as alianças governantes, porém cada fase estava marcada pela temporária saída de seis anteriores “sócios” e por seu engate num diferente (e escassamente congruente com o anterior) circuito de acumulação. Por isso as políticas estatais não só foram mutáveis; ademais, quase foram realmente implementadas, porque não tardavam em ser revertidas pela dinâmica de uma sociedade civil que marcava o ritmo que o Estado dançava.

Esse foi um Estado arrasado por mutáveis coalizões da sociedade civil. Em seu nível institucional, as oscilações foram como grandes marés que por um momento cobriam tudo e que, quando se retiravam, arrastavam consigo “pedaços” deste Estado — eles seriam bastiões úteis para armar a nova onda que não muito depois expulsaria os que acabavam de forçar a retirada. Disso resultou um aparato estatal extensamente colonizado pela so-

cidade civil. Nele não só se aferravam as frações superiores da burguesia, mas também suas classes subalternas — outra fundamental diferença com relação ao resto dos casos latino-americanos, que somente pode entender-se como consequência das diferenças que fomos assinalando nas páginas anteriores. As lutas da sociedade civil se interiorizavam no sistema institucional do Estado num grau que expressava não só o peso das frações superiores da burguesia, mas também as particulares circunstâncias que davam grande capacidade de resistência e de vitória parcial à aliança defensiva. Como consequência disso, o Estado colonizado foi também um Estado extraordinariamente fracionado, que reproduzia no interior de suas instituições, e entre elas, a democratização por defeito de uma sociedade civil que encontrava ali outras alavancas para continuar empurrando suas espirais.

Esse Estado não podia “tomar distância” em relação às demandas e aos interesses imediatos de cada aliança governante, pelo que somente pode reforçar os impulsos que nos ocuparam neste trabalho. Foi, por isso, um Estado débil. Como suporte do sistema geral de dominação, pelo seu contínuo (e crescente) afrouxamento implicado pelas mobilizações do setor popular e pelo “poder de negociação” dos sindicatos. Como sistema institucional, por sua colonização e fracionamento. Isso determinou que se bloqueasse uma saída possível dos ciclos: o deslocamento para um capitalismo de Estado. Para isso não houve — pelas razões que analisamos neste trabalho — o aparato burocrático medianamente estável e consolidado, e dotado de graus de liberdade não desprezíveis em face da sociedade civil, que teria sido o requisito para ele. Se, de novo pelas mesmas razões, essa condição necessária não podia estar dada *ex-ante* de cada mudança da aliança governante, tampouco podia emergir durante a precária conflituosidade em que esta devia se desenvolver. O grande obstáculo surgia de que, no período de fusão da grande burguesia com a burguesia pampeana, os “programas de estabilização” implicavam um período de ofensiva “antiestatista”. Essa não só apontava no sentido de cortar drasticamente o déficit fiscal, mas também no sentido de dismantelar os avanços que nessa direção se poderiam haver produzido na fase anterior, quando a aliança defensiva havia sido parte da aliança governante. Essas tentativas serviram para bloquear qualquer tendência para um capitalismo de Estado, ao desarticular as instituições que podiam impulsioná-los e ao desalojar os “técnicos” que podiam levá-lo a cabo, substituindo-os por outros que a partir do Estado se somavam a um feixe de declamações e decisões “antiestatista”. Juntamente com isso, as tendências para o capitalismo de Estado que a aliança defensiva implicava encontravam seu limite interno nas ambivalências (e, freqüentemente, na oposição) do aliado estável de

aliança governante — a grande burguesia. E, é claro, também tropeçavam no muro interposto pela extinção do impulso ascendente do ciclo e sua reversão para um novo período “antiestatista”. Não houve a mínima estabilidade na aliança governante que contivesse, pelo menos, alguns componentes consoantes com o capitalismo de Estado; viável ou não, esta possibilidade ficou bloqueada *ab initio* pela dinâmica dessa sociedade civil.<sup>65</sup>

Acatando a terminologia corrente, pode-se dizer, então, que, em seus dois planos, o Estado argentino do período que analisamos constituiu um caso de extremamente baixa autonomia relativa. Sua particularidade é que não só se moveu fundamentalmente ao compasso das frações superiores da burguesia, mas também expressou os fluxos das classes subalternas nas “rotações” de sua aliança com as frações mais débeis das classes dominantes. O limite dessa aliança (e, portanto, o dado que mostra que isto não deve ser confundido com o leito de Procusto de uma “igualdade” entre as forças) foi que, de um lado, ela deveria compartilhar a aliança governante e a grande burguesia e, de outro, — na medida em que suas próprias características a encaixotava no capitalismo — só poderia ser defensiva.

Poderia essa aliança chegar a ser governante por si só, com a exclusão da grande burguesia (e por hipótese, da pampeana)? Somente um grosseiro mecanismo poderia levar a crer que isso era impossível porque continha o mais débil e o menos capitalista do capitalismo argentino. De fato isso ocorreu em 1973, quando a aliança defensiva obteve uma tão extraordinária como pírrica vitória.

## **Epílogo provisório**

O experimento burocrático-autoritário iniciado em 1966 foi, por um lado, a grande tentativa de reconstruir mecanismos de acumulação que subordinassem o conjunto da sociedade à grande burguesia e, por outro lado, necessária e correlativamente, de implantar um sistema de dominação política que, dando uma volta de cento e oitenta graus, se impusesse conquistadoramente sobre a sociedade civil. Já mencionei o colapso dessa tentativa e como ela abriu caminho, pela primeira vez, para que a aliança defensiva conquistasse o sistema institucional do Estado sem compartilhá-lo com a grande burguesia. Essa história recente tampouco pode ser feita aqui. Porém é necessário assinalar que essa aliança só pode ignorar brevemente a supremacia econômica da grande burguesia e da burguesia pampeana; basta observar os dados já apresentados para ver como, depois de uma breve trégua em 1974, suas flutuações voltaram a se repetir muito mais violen-

tamente. Já antes da morte do General Perón, o conteúdo intrinsecamente defensivo dessa aliança — sua incapacidade de gerar uma alternativa de acumulação capitalista e de saltar fora do capitalismo — havia-se mostrado sem desculpas. A velha crise reproduziu-se com gravidade e a burguesia local teve de abandonar o barco sem poder evitar que suas organizações se afundassem com ele. Por outro lado, a exacerbação do “poder sindical” não pôde ir além de repetir, com um peso que a retirada da burguesia local tornou ainda maior, as práticas que o haviam constituído no que era: agressivo economicismo e busca de novas vantagens institucionais — porém agora a partir do coração mesmo do sistema institucional do Estado. Essa pesada herança das vitórias que o haviam levado até ali, por um lado, abriu ameaçadores hiatos para sua própria classe e, por outro, gerou reações que questionam frontalmente a nada desprezível autonomia que os sindicatos — e, por tabela, o setor popular — mantiveram ao longo desse complexo processo.

A morte de Perón, uma particular irracionalidade palaciana e uma violência que se realimentava velozmente, contribuiu para sacudir até os alicerces um capitalismo que acelerava as espirais de sua crise; o mesmo fizeram com um Estado que fracassava ostensivamente em garantir a reprodução desse capitalismo. Porém, àqueles fatores circunstanciais estava subjacente o fato mais importante de que, quando a aliança defensiva logrou, por fim, ser por si só a aliança governante, tropeçou em seus próprios limites; as mesmas razões que a haviam levado a esse extraordinário triunfo precipitaram uma imensa catástrofe. O que esses atores sociais puderam fazer em 1946 — empurrar para a frente o capitalismo argentino — já não podiam fazê-lo em 1973-1976, depois que foi “reestruturado” mediante a oligopolização e internacionalização de sua estrutura produtiva urbana. Junto com tudo isso, a grande promessa pendente da via “nacionalista” e “socialmente justa” de desenvolvimento capitalista foi, finalmente, submetida à prova. E, por sua vez, muitas das tensões centrífugas da aliança defensiva dispararam violentamente em suas opostas direções.

O grande triunfo da aliança defensiva conduziu, em síntese, ao paroxismo da crise política e econômica, ao refluxo da ideologia nacionalista e capitalista e à implantação de um novo Estado burocrático-autoritário, que começou por dissolver ou intervir nas principais organizações do setor popular e da burguesia local. Com isso, e pela primeira vez, os sustentáculos políticos, ideológicos e organizacionais da aliança defensiva foram postos entre parênteses. Isso tornou possível que atualmente as frações superiores da burguesia ensaiem uma acomodação a longo prazo sobre bases que pressupõem uma relação muito mais igualitária

entre elas que as de 1968-1969; o reverso da moeda, e seu requisito, é precisamente a dispersão da aliança defensiva. Isto não implica necessariamente que não se possa reforçar esta aliança nem que a Argentina já não retorne às espirais que estudamos. Porém, para que isso ocorra, a burguesia local teria que empreender um funesto caminho de Damasco até o setor popular, e não é seguro que então este continue enquadrado pelas coordenadas ideológicas e de expressão política que cimentaram a aliança defensiva antes de sua grande e catastrófica vitória.

O atual governo das forças armadas inaugurou-se anunciando o término do período iniciado na década de 50. Isso o disseram todos os governos, porém é a primeira vez que é possível que assim seja. Nesse caso a história não se terá detido, porém os conflitos que a tecem já não seriam os que analisamos aqui.

## Notas

1. Para uma caracterização já publicada deste tipo de Estado, cf. Guillermo O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocrático-autoritário", Buenos Aires, Documento CEDES/G.E. CLACSO n°1, 1975. Um exercício prévio, que hoje me parece em diversos sentidos insuficiente, em Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972.
2. O conceito de "ameaça" se refere ao grau em que as classes e os atores dominantes internos e externos consideram que era iminente, e voluntariamente perseguida pelos líderes políticos do setor popular, a ruptura dos parâmetros capitalistas e das filiações internacionais de nossos países. Em "Reflexiones..." (op. cit) e no livro recentemente publicado, argumento que as diferenças de caso para caso, neste plano, não só são decisivas, obviamente, para os diversos graus de controle aplicados, mas também para as demoras e restrições que experimentam, para o forjamento de uma aliança que possa desafiar efetivamente o novo sistema de dominação, as classes e setores "castigados" por ele.
3. A partir de uma ideologia que considera *per se* preferível qualquer dominação sobre a "instabilidade política", isto só pode parecer consequência de uma patologia particularmente aguda, que tem impedido consolidar "sequer" um Estado autoritário. O inventário dos traços psicológicos "das massas e das elites" que conformariam essa patologia tem sido uma das ocupações favoritas de influentes correntes das ciências sociais (cf. entre muitos outros Jean Kirkpatrick, *Leader and Vanguard in Mass Society*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1971) e dos apocalípticos lamentos da direita argentina. Tampouco tem contribuído muito certas visões dos problemas da dependência como um deus *ex-machina*, o qual basta invocar para lhe explicar tudo (sobre este ponto nada melhor do que ler as críticas de Fernando H. Cardoso em "Uses and abuses of dependency theory", trabalho apresentado no Congresso da Latin American Studies Association, New Orleans, 1976). Muito mais frutíferas têm sido as reflexões sobre o "empate" de forças políticas e sociais na Argentina, sobretudo aquelas que o têm ligado com a problemática gramsciana da crise de hegemonia (cf. Juan Portantiero, "Clases dominantes y crisis política en la Argentina", em Oscar Braun, (comp.) *El capitalismo argentino en crisis*, Buenos Aires,

Siglo XXI, 1973, p. 73-118). Todavía, além da descrição desse “empate” e do traçado de algumas de suas conseqüências, a pergunta que fica de pé — e para cuja resposta queríamos contribuir — é a que indaga o que gerou as relações de forças que produziram esse “empate”.

4. Defino como “burguesia doméstica” o conjunto de frações da burguesia urbana que controla empresas de propriedade total ou majoritariamente nacional. A definição exclui, portanto, as subsidiárias de empresas transnacionais radicadas localmente e a burguesia agrária (dentro da qual nos ocuparemos da burguesia pampeana). A burguesia doméstica deve, por sua vez, ser desagregada, já que inclui tanto as camadas mais débeis e plenamente nacionais da burguesia urbana, como as empresas oligopolistas e intimamente conectadas — por diversos mecanismos que não é necessário analisar aqui — com o capital internacional. Fazendo um corte analítico distinto, mais adiante falaremos de “grande burguesia” (urbana), referindo-nos ao conjunto formado pelas filiais de empresas transnacionais e por aquela “camada superior” da burguesia doméstica. “Abaixo” da grande burguesia fica então o que chamaremos de “burguesia local” ou simplesmente débil, formada por capitalistas que controlam empresas não-oligopolistas, de menor tamanho e (quase sempre) de menor densidade de capital que a grande burguesia, e que, além disso, não costumam ter conexões diretas com o capital internacional. Que as frações mais débeis da burguesia sejam também as mais autenticamente “nacionais” é uma das características centrais do “desenvolvimento associado” (cf. Fernando H. Cardoso, *Estado y sociedad en América Latina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972) dos capitalismo mais “avançados” das América Latina. Mais adiante também nos referimos à Confederación General Económica (CGE), organização que no decorrer do período em análise invocou (ainda que com ambigüidades, na quais não poderemos nos deter aqui) a representação dos interesses da burguesia local. Para concluir estas enfadonhas, porém indispensáveis, previsões, cabe esclarecer que falamos de “setor popular” nos referindo à classe operária e às camadas empregadas e sindicalizadas dos setores médios e que a Confederación General del Trabajo (CGT) é a organização a nível nacional dos sindicatos e federações de sindicatos operários e de setores médios.
5. Ainda que ocorrido na Grécia um caso que, ao mesmo nível das explorações preliminares que realizei, tem algumas significativas coincidências com o que examinaremos aqui.
6. E do Uruguai, ao qual voltaremos a nos referir sucintamente. É necessário esclarecer que, nas referências comparativas que irei fazendo, não incluo o México. A razão é, simplesmente, que não creio conhecer suficientemente este caso para mencioná-lo aqui.
7. As principais fontes a partir das quais o leitor interessado poderia rastrear esses temas são Tulio Halperin Donghi, *História contemporânea de América Latina*, Madri, Alianza Editorial, 1972; Carlos Díaz - Alejandro, *Essays on the economic history of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970; e a série de volumes sobre História Argentina publicada pela Editorial Paidós, Buenos Aires.
8. Quando falamos de incorporação ou vinculação “direta”, queremos nos referir ao papel que algumas regiões cumpriram com plena “parte” (exportadora) do sistema capitalista mundial. Obviamente isto não implica negar o papel que cumpriram como importadoras de produtos do centro, nem os impactos a que estiveram sujeitas — muitas vezes através das regiões diretamente incorporadas — as regiões que não se vincularam desta maneira ao mercado mundial.

9. Que corresponde de perto ao tipo do *ranch* delineado por Arturo Stinchcombe, "Agricultural enterprise and rural class relations" in *American Journal of Sociology*, 67 (2) setembro/1961.
10. Sobretudo a partir do grande livro de Fernando H. Cardoso e Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, DF, Siglo XXI, 1969; nele pode encontrar-se a caracterização dos tipos de economia exportadora que acabo de mencionar; uma importante contribuição recente sobre este tema é a de Albert Hirschman, que adapta elementos da *staple theory* a seu conceito de "vinculações" (*linkages*), ampliado para incluir relações não estritamente econômicas e a partir daí explorar as conseqüências intranacionais atribuíveis ao tipo de produto de exportação com o qual se produziu em diversos casos a incorporação ao mercado mundial; infelizmente esse autor não se ocupa de produtos pampeanos e uruguaios; ver Albert Hirschman, "A linkage approach to development", Princeton, Institute for Advanced Study, 1976 (mimeo).
11. Com exceção do Uruguai, um caso de ainda maior homogeneidade intranacional, quando se considera que praticamente todo seu território e sua população foram incorporados ao mercado mundial em condições similares à região dos pampas argentinos. Outra exceção, ainda que parcial e mais complicada, é o Chile, onde à alta homogeneidade de sua região central, de uma economia agrária em sua origem parcialmente orientada para a exportação de alimentos, juntaram-se até o último terço do século XIX (em contraste com a Argentina e o Uruguai) a recessão dessa economia agrária e os enclaves mineiros do norte (os quais, diferentemente dos outros casos de enclave, se inseriram num mercado e num Estado nacionais já formados em torno da zona agrária central). Por seu lado, a maior homogeneidade intranacional do Uruguai permitiu ali uma eclosão mais antecipada e mais plena do Estado "liberal" e "benefactor". Porém, isso mesmo provocou a eclosão, mais aguda e prematura que na Argentina, dos problemas que se ocultavam detrás das respectivas bonanças iniciais. Além do mais, a menor dimensão absoluta do mercado interno uruguaio foi decisiva para que a sua industrialização se interrompesse muito antes que nos países "grandes" da América Latina, o que, por sua vez, determinou que nas últimas décadas o peso relativo de sua classe operária fosse significativamente menor que na Argentina. Essas diferenças impõem que, apesar da similitude das modalidades originais da incorporação argentina e uruguaia ao mercado mundial, não possamos continuar aqui com estas referências comparativas.
12. Para dados e referências sobre a maior homogeneidade intranacional da Argentina com relação ao resto da América Latina (com a exceção já assinalada), cf. Guillermo O'Donnell, *Modernización...*, op. cit., cap. I. Para uma análise das diferenças na distribuição da renda e alguns de seus correlatos políticos na América Latina, Jorge Graciarena, "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, 2 (2) agosto/1971.
13. A partir de então as modalidades cada vez mais capital-intensivas de produção de lã, cereais e carne no mercado mundial implicaram que a produtividade por unidade de exploração, no Uruguai e na Argentina, retrogradasse velozmente. Cf. Carlos Díaz - Alejandro, "Essays...", op. cit.
14. Lucio Geller, "El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primário exportador" in Marcos Giménez Zapiola (comp.) *El régimen oligárquico - Materiales para el estudio de la realidad argentina* (hasta 1930), Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1975.

15. Depois das contribuições de Carlos Díaz - Alejandro, *Essays ...*, op. cit., este é um ponto pacífico na história econômica argentina. Certamente o que dissemos no texto admite a exceção parcial de São Paulo, baseado no impulso dinamizador da economia cafeeira, que não corresponde a nenhum dos tipos genéricos que utilizamos (ver Albert Hirschman, "A linkage ...", op. cit.). Porém, sua utilização originária do trabalho escravo, seu caráter mais acentuado de trabalho, intensivo comparativamente à economia pampeana e — o que mais interessa destacar em nosso argumento — sua inserção num contexto nacional, no qual pesavam agressivamente um abundante campesinato e o sistema escravista, contribuíram para que a capacidade de organização autônoma e o peso relativo — econômico e político, de sua classe trabalhadora fosse significativamente menor que a da Argentina. Não existem características *per se* de uma classe, mas sim determinações a partir das relações de estruturada desigualdade com outros sujeitos sociais nas quais se constituem mutuamente.
16. Isso se relaciona com a imigração espanhola e italiana que alimentou, entre outras, essa classe e com a orientação anarquista que prevaleceu nela até aproximadamente 1920. As fontes principais sobre o tema da imigração continuam sendo os trabalhos de Gino Germani, especialmente, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1962.
17. Isto é, período que decorreu entre o primeiro grande impulso exógeno de incorporação da região pampeana ao mercado internacional e a crise mundial que modificou as bases de funcionamento desse sistema.
18. Cf. Atílio Barón, "El estudio de la movilización electoral en América Latina: movilización electoral en la Argentina y Chile", *Desarrollo Económico*, 12 (46) jul.set./1972 e tese de doutoramento na Harvard University (Cambridge, USA, 1976).
19. Sobretudo no que diz respeito à extensão da rede de transportes e depósitos necessária para o embarque da produção pampeana, cuja captura pelo capital internacional o Estado subsidiou generosamente. Se os escassos requerimentos de capital e tecnologia implicados pela rede posta diretamente em exploração na região pampeana permitiram o controle local da terra, os requerimentos muito maiores daquela rede (e, mais tarde, dos frigoríficos) determinaram que isso se combinasse com um alto e prematuro grau de interiorização do capital internacional sobre uma "parte" que na Argentina foi proporcional e absolutamente mais ampla que no resto do continente.
20. Suponho que não é demais esclarecer que não me ocupo aqui dos pormenores dos respectivos processos históricos. Em particular, o fato de que a nacionalização de Buenos Aires fosse imposta no seu momento por uma coalizão de províncias do interior e contra a oposição de boa parte dos interesses pampeanos não obstou que, pouco depois, com os grandes impulsos exógenos da demanda europeia de alimentos, ocorressem os processos aludidos no texto, nem que, ao compasso deles, a burguesia pampeana e o Estado nacional se constituíssem mutuamente como tais.
21. Inclusive num caso como o do Brasil, de industrialização também prematura e de grande peso do aparato burocrático do Estado herdado do período imperial, a subordinação das classes dominantes do Nordeste e a eliminação de barreiras interpostas pelos Estados regionais à efetiva vigência de um mercado nacional somente se completou muito depois de 1930. Cf. Francisco de Oliveira, *Elegia para uma re(le)gião. Nordeste: planejamento e conflito de classes*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.



22. Por certo nisto não operaram apenas fatores econômicos. Parece que seu alto peso, condensado no Estado nacional, em relação às oligarquias de outras regiões, permitiu à burguesia pampeana “desalentar” por diversos mecanismos e emergência de outras economias dinâmicas de exportação.
23. É óbvio que se, em lugar de fazer estas comparações com outras situações latino-americanas, as fizéssemos com as da Austrália e da Nova Zelândia, ressaltariam muito mais outras dimensões que Argentina e Uruguai tiveram em comum com outros casos do continente; porém, para os propósitos deste trabalho, isso é desnecessário. Para algumas comparações nesta última direção, Lúcio Geller, “El crecimiento ...”, op. cit., e Héctor Dieguez, “Argentina y Australia: alguns aspectos de su desarrollo económico comparado”, *Desarrollo Económico*, 8(32), jan.-mar./1969.
24. Onde o mercado efetivo não é tanto função da população como daquela parte sujeita a relações capitalistas e dotada de uma renda monetária suficiente para ter acesso ao consumo desses bens; cf. Guillermo O’Donnell, *Modernización...*, op. cit., cap. I.
25. Como sempre, com a exceção do Uruguai e a parcial — e demasiado complicada para o marco deste trabalho — do Chile.
26. Em sentido amplo. Não creio ser necessário prolongar este trabalho com maiores refinamentos conceituais neste plano.
27. Para a fundamentação deste argumento, ver Gláucio A. Dillon Soares, *The web of exploitation: State and peasants in Latin America*, Gainesville, University of Florida, 1976.
28. Certamente a Argentina não foi exceção a isto; porém a expoliação das zonas não pampeanas significou relativamente muito menos para o centro que nos países de alta heterogeneidade intranacional.
29. Novamente, e como continuará a ocorrer, é impossível citar aqui toda a bibliografia pertinente. Os dados e as fontes principais podem encontrar-se em Pablo Gerchunoff e Juan Llach, “Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas, 1950-1972”, *Desarrollo Económico*, 15 (57), abr. 1975, e em Juan Sourrouille, “El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de Argentina”, Gêneve, OIT, 1976.
30. Ver, sobretudo, Juan Ayza, Gerard Fichet y Norberto González, América Latina: *Integración económica y sustitución*, México, DF, CEPAL, Fondo de Cultura, 1976, e as fontes que, de uma perspectiva mais especificamente argentina, cito na nota 32.
31. Este foi um dos temas permanentes nas demandas e publicações da CGE, da CGT e dos principais sindicatos desde 1955. Para o período 1966-1973 uma análise mais circunstanciada poderá achar-se no meu livro de próxima publicação; cf. também Santiago Senén González, *El sindicalismo después de Perón*, Buenos Aires, Editorial Galerna, 1971.
32. O tema dos ciclos *stop-go* da economia argentina tem recebido importantes contribuições a partir de diversas perspectivas teóricas. Cf. sobretudo Carlos Díaz - Alejandro, *Essays ...*, op. cit., e *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia argentina, 1955-1961*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966; Marcelo Diamand, *Doctrinas económicas, desarrollo*

e independencia, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1973; Mario Brodersohn, "Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-1972", in *Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Problemas Económicos Argentinos. Diagnóstico y Política*, Buenos Aires, Ediciones Machi, 1974; Juan Sourrouille e Richard Mallon, *Economic policy-making in a conflict society: the case of Argentina*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1974; Aldo Ferrer et al., *Los planes de estabilización en la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969 e Javier Villanueva, "Una interpretación de la inflación argentina", *Revista de Ciência Econômica*, abr.-set.1972. Ainda que, de um ângulo diferente, uma importante contribuição é a de Adolfo Canitrot, "La experiencia populista de redistribución de ingresos", *Desarrollo Económico*, 15 (59), out.-dez.1975. Para a tentativa de ligar esse tipo de análise com um nível mais especificamente político, Oscar Braun, "Desarrollo del capital monopolista en la Argentina" em Oscar Braun (comp.), *El capitalismo ...*, op. cit., p. 11-55, e Guillermo O'Donnell, *Modernización ...*, op. cit., cap. II. A partir de outro ângulo a já mencionada literatura sobre o "empate" político na Argentina é relevante para o tema. Entretanto não é muito o que se fez até agora para captar a formação e as mudanças das alianças que têm "posto em movimento" esses "ciclos", devido a que as análises têm tido um forte conteúdo o economista ou, correlativamente, se limitaram à descrição de mútuos bloqueios entre atores que parecem flutuar por cima de toda determinação estrutural.

33. Sobre esse tema a principal fonte é o importante livro de Carlos Díaz - Alejandro, *Essays ...*, op. cit., no qual se pode verificar o lento crescimento no *quantum* físico destas exportações e a espetacular perda de posição da produtividade pampeana com relação a seus principais competidores no mercado mundial. Ver também Richard Mallon e Juan Sourrouille, *Política económica ...*, op. cit.
34. Espero que esteja claro que estou falando ao nível da classe. Isto é, a mudança para um *agribusiness* seguramente deslocaria não poucos dos indivíduos que atualmente a compõem e aumentaria o grau de concentração da propriedade dessa terra, porém poderíamos seguir falando de uma (transformada) burguesia pampeana.
35. As demandas e declarações das organizações da burguesia pampeana dos últimos vinte anos, pelo menos, são um reiterado lamento pelas fases do ciclo nas quais não recebem preços remunerativos e pela instabilidade dos mesmos, sempre sujeitos a "demagógicas" políticas públicas.
36. Cf. os estudos microeconômicos citados nos trabalhos que menciono a seguir. A questão é entretanto mais complicada, tal como surge da polêmica sustentada nas páginas de *Desarrollo Económico* entre Guillermo Flichman ("Modelo de asignación de recursos en el sector agropecuario", 10 (39-40), out.-dez.1970, e "Nuevamente en torno al problema de la eficiencia en el uso de la tierra y la caracterización de los grandes terratenientes", 14 (54), jul.-set.1974), Oscar Braun ("Comentário al trabajo de Guillermo Flichman", 10 (39-40), out.-dez.1970 e "La renta absoluta y el uso ineficiente de la tierra en la Argentina", 14 (54), jul.-set.1974) e Juan Carlos Martínez et al. ("Nuevamente en torno al problema de asignación de recursos en el sector agropecuario pampeano", 16 (61), abr.-jun.1976). O ponto central para nossa análise é que a renda diferencial de que goza ainda a região pampeana e, em especial, as grandes flutuações do conjunto da economia e da elevada (e errática) taxa de inflação determina que a compra da terra pampeana seja excelente aplicação especulativa — e defensiva contra os efeitos da inflação — dos excedentes urbanos e agrários.

Isto concorre a reforçar a racionalidade microeconômica de manter a modalidade “extensiva” de exploração dessa região. Porém — e isto é o que cabia acrescentar aos autores acima citados a partir da perspectiva em que se coloca este trabalho —, o tema que eles discutem é analiticamente uma consequência (ainda que ao longo do tempo os realmente) dos fatores econômicos e políticos que analisamos aqui.

37. Mais abaixo complicaremos esta questão mediante a introdução de outros fatores.
38. Em outras palavras, se dá a circunstância bastante perversa de que não só esse coeficiente é alto mas que também aumenta com elasticidade maior que 1 (uma) com aumentos em seu nível de produção: cf. Juan Ayza *et al.*, *América Latina ...*, op. cit.
39. Para dados sobre este ponto cf. especialmente: Fundación de Investigaciones Económicas para América Latina (FIEL), *La financiación de las empresas industriales en la Argentina*, Buenos Aires, 1971, e Mario Brodersohn, “Financiamento de empresas privadas y mercados de capital”, Buenos Aires. Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capitales, 1972.
40. Sobre este ponto e outros proximamente ligados, Guillermo O'Donnell e Delfina Linck, *Dependencia y autonomía*, cap. III, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973, e as fontes ali utilizadas.
41. Cf. os dados pertinentes em Mario Brodersohn, “Política económica ...”, op. cit.
42. Na realidade, a elasticidade-preço da produção pampeana é nula ou levemente negativa no curto prazo, do qual nunca saiu por causa desses ciclos. Isto se deve a que para o gado “um aumento de seus preços relativos reduz a oferta e aumenta os estoques. Ademais, um aumento no estoque de gado implica um maior uso de terras para cultivo, dada a rigidez da oferta de terras... Portanto, um aumento nos preços relativos para a carne afeta também negativamente a produção de cereais, já que à menor oferta de carnes se soma a menor área cultivável agrária” (Mario Brodersohn, “Política económica...”, op. cit., p. 28).
43. Em contraste com o que anotamos acima a respeito das exportações, a elasticidade-renda das importações é sumamente alta; foi estimada em 2,6 para o período 1947-1967 (Carlos Díaz - Alejandro, *Devaluación ...*, op. cit., p. 356); para o período posterior a 1966, Juan Ayza *et al.* (*América Latina ...*, op. cit., p. 13), com uma metodologia diferente, estimam uma elasticidade de 1,8. Um dado que indica como se completa por via do consumo interno este movimento de pinças contra o balanço de pagamentos na fase ascendente do ciclo é que a propensão marginal a consumir bens exportáveis (alimentos, bebidas e tabacos) dos assalariados é de 0,36 e a dos não assalariados é de 0,16 (Carlos Díaz - Alejandro, *Devaluación ...*, op. cit., cap. IV).
44. Esta é uma estreitíssima síntese do tema principal dos trabalhos citados na nota 31, aos quais devo remeter-me. Uma excelente apresentação dos mecanismos operantes nas fases ascendentes e descendentes destes ciclos — que infelizmente chegou a meu conhecimento com o presente trabalho já substancialmente terminado — é a de Marcelo Diamand, “El pêndulo argentino: empate político o fracasos económicos?”, datilografado, Buenos Aires, set./1976; cf. também Mario Brodersohn, “Política económica ...”, op. cit.

45. Ao mesmo tempo, ao se aproximar a fase ascendente à crise do balanço de pagamentos, surgem controles estatais de preços e de câmbio que molestam particularmente essa fração. Lamento não poder me estender sobre esses pontos; basta ter presente que, quanto aos controles de preços, típicos do final da fase ascendente, só se poderia tentá-los na realidade sobre as “empresas líderes”. Em outros aspectos a implantação de diversas modalidades de controle de câmbio, as restrições sobre remessas de capital ao exterior (e a típica reemergência de um mercado negro de divisas) com o fim de adiar a crise de balanço de pagamentos, constituíram-se em importantes freios para, sobretudo, as empresas mais articuladas com o exterior. Certamente, nenhum desses controles logrou seus propósitos nem impediu que se realizassem abundantes “fugas” de capital, porém, muitos dos diretores de grandes empresas (nacionais e transnacionais), que entrevistei para meu livro de próxima publicação, sentiam em 1971-1972 que “deviam” para isso atuar “excessivamente” à margem da legislação interna — com as preocupações conseqüentes em momentos de fase ascendente do ciclo, no qual faltavam “demagogos” com bom acesso ao aparato de Estado.
46. Em termos de seu alto coeficiente de importações e de sua forte demanda interna de divisas para remessas financeiras ao exterior — e sem prejuízo de que seu melhor acesso ao financiamento internacional permita (como tem acontecido várias vezes na Argentina com as empresas automobilísticas) realizar excelentes operações cambiais com o Estado em períodos, pré e pós-desvalorização, de aguda escassez de divisas.
47. Inclusive “dentro” da fração oligopólica do capital privado, as empresas mais direta e plenamente internacionais — as filiais de empresa transnacionais — costumam ser as de maior tamanho (em capital e vendas), as de maior taxa de crescimento e as mais capital-intensivas; cf. sobretudo Juan Sourrouille, “El impacto ...”, op. cit. É claro que isto não é uma originalidade da Argentina; sobre o México ver Fernando Fajnzylber e Trinidad Tarragó, *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, México, DF, Fundo de Cultura Económica, 1976, e sobre o Brasil, Carlos Von Doellinger e Leonardo Cavalcanti, *Empresas Multinacionais na Indústria Brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1975.
48. Cf. por exemplo as *Memorias anuales* da Unión Industrial Argentina (UIA).
49. Que por sua vez arrastavam boa parte das regiões não pampeanas, que também tinham de “contribuir” para estas transferências de renda.
50. Pelo menos, os ramos industriais mais concentrados e internacionalizados costumavam responder com maior dinamismo à reativação.
51. A manutenção de uma taxa de câmbio fixa — ou sistematicamente retardada em relação ao aumento de preços internos — era o principal mecanismo que revertia os preços relativos em seu favor (inclusive dos salários); cf. os trabalhos citados na nota 31.
52. O que por certo não obstou que não poucos desses processos fossem agudamente conflitivos. O ponto é que a capacidade de resistência dessas classes geralmente foi menor que a da burguesia pampeana e que, ademais, o custo global em termos do nível de atividade econômica interna e de exportações foi mais baixo, inclusive enquanto aqueles conflitos não haviam chegado a novas acomodações de estruturação e maior subordinação dessas classes agrárias à grande burguesia (para facilitar as quais se contava ainda com a possibilidade de acentuar a exploração do campesinato). O Brasil e o Peru ilustram esse ponto, cada qual à sua maneira.

53. No caso dos enclaves não se tratou, obviamente, de modernizar o setor mais intensivo em capital e tecnologia da economia, mas sim de renegociar com o capital internacional as percentagens que podiam ser acumuladas localmente. Nos casos em que (1) se pressionou “excessivamente” (chegando ou ameaçando chegar à nacionalização, sobretudo) e em que (2) o produto do enclave era analogamente importante ao da produção pampeana para o conjunto das exportações (Bolívia e, mais recentemente, Chile), as já mencionadas quedas de produção e/ou de preço — equivalentes neste plano aos recorrentes “desalentos” da burguesia pampeana — desencadearam crises de balanço de pagamentos e suas agudas reverberações internas.
54. Para a insistência da burguesia em seu “desalento” por causa dos preços e das tentativas de asfixiá-los por meio de impostos, basta consultar qualquer coleção de documentos da “Sociedade Rural Argentina (SRA)” e da “Coordinadora de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP)”, entre outras.
55. Inclusive mediante uma tentativa de implantar o “imposto sobre a renda potencial” que, como tantas outras coisas, se dissipou com as grandes explosões sociais de 1969..
56. Não deixa de ser incômodo voltar a me referir a meu livro recém-terminado, porém ali pode se achar a análise detalhada do período 1966-1972 que aqui irá faltar. Para análise da política econômica desse período, Juan Carlos de Pablo, *Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1972, e Oscar Braun, *El capitalismo ...*, op. cit.
57. Outra exceção — menos nítida, porém igualmente ilustrativa — pode se achar na política econômica seguida durante os anos de 1964-1965. Nela coexistiu uma boa relação de preços pampeanos com uma melhora do salário real, porém isto encontrou seus próprios limites pelo lado de uma redução da rentabilidade da burguesia urbana — que impulsionou ativamente o golpe de 1966, ainda que não por esta razão —, num grande aumento do déficit fiscal e em fortes restrições às importações, sobretudo de bens de capital.
58. Obviamente, continua de pé a ressalva implicada pelas exceções do Uruguai (por razões similares às aqui estudadas) e do Chile (por razões bastante diferentes que não podem nos ocupar aqui).
59. Desde que esses aumentos salariais impulsionam a atividade econômica, ao mesmo tempo que outras medidas permitidas pelo transitório alívio de balanço de pagamentos aumentam o nível de ocupação, pouco importam as ortodoxas advertências acerca de que tudo isso realmente a inflação; principalmente porque esta, com uma taxa de câmbio fixa ou sistematicamente retardada, acelera a reversão da estrutura de preços relativos.
60. No Uruguai, a menor industrialização, determinada fundamentalmente pelo menor mercado interno, debilitou muito mais ambos os atores: a burguesia local resultou por si mesma mais débil e, no setor popular, pesou menos à classe operária. No Chile a expressão política da classe operária se dá através de partidos marxistas, e a inexistência (como na Argentina e no Uruguai) de um alvo direto no problema da mudança do preço relativo dos alimentos fez desta aliança algo mais ambíguo e descontínuo. Nos restantes países da região a maior debilidade do setor popular, herança de um maior grau de heterogeneidade internacional, despojou a burguesia local desse fundamental aliado.
61. Estes são temas e termos recorrentes nas declarações e demandas da CGE; cf., p. ex., suas *Memorias anuales*.

62. Pelo menos utilizado como *proxy* o único indicador disponível para formar uma série temporal prolongada e com intervalos mensais, a relação entre os preços atacadistas urbanos e os salários.
63. Derivada fundamentalmente da coincidência na defesa do mercado interno contra o caráter “externo” e internacionalizado da atividade exportadora e da grande burguesia urbana, contra os quais se forjava para impulsionar o começo da fase ascendente do ciclo.
64. Inclusive no que diz respeito à decisiva importância que tiveram para este os recursos econômicos e organizacionais dos sindicatos.
65. Mantendo-nos sempre dentro de possibilidades que não pressupõem uma mudança dos parâmetros capitalistas da situação, não se pode ignorar que a política fiscal pode haver amortecido os ciclos num grau e, por sua vez, poderia haver modificado muitos dos processos que analisamos. Porém, a capacidade para extrair e realocar recursos mediante instrumentos fiscais (não só os já referidos gravames “eficientistas” sobre a terra pampeana) pressupõe também estabilidade a médio prazo desses instrumentos, sua efetiva implementação e uma burocracia medianamente consolidada que possa “ignorar” a pressão imediata dos interesses afetados. Esses requisitos não podiam ser satisfeitos em meio aos movimentos pendulares e à conseqüente colonização e fracionamento do sistema institucional do Estado.

### 3. Planos de estabilização no Cone Sul\*

Carlos F. Díaz-Alejandro<sup>1</sup>

Este capítulo trata dos planos de estabilização cujos custos suscitam a questão sobre se não será pior a cura do que a própria doença; ou, ainda, trata do que podemos chamar de o caso do Cone Sul, referindo-se à experiência dos países localizados na região sul da América do Sul. Para começar, no entanto, deve ser lembrado que nem todos os planos de estabilização são acompanhados de quedas drásticas na produção e maciças redistribuições de renda. Tais estabilizações benignas, por sua vez, nem sempre acontecem na África ou Ásia; há também, no contexto da América Latina, exemplos de custos de curto prazo relativamente pequenos decorrentes da estabilização, seguidos de um rápido crescimento. A Colômbia em 1967 é um caso, mas há outros.<sup>2</sup>

A primeira parte do capítulo apresenta em linhas gerais as condições iniciais e o contexto histórico em que se inserem os planos de estabilização do Cone Sul. O típico pacote de medidas também será discutido brevemente. A segunda parte apresenta uma espécie de súmula estilizada das conseqüências dos planos. A terceira parte discute algumas complicações recentes introduzidas nos planos de estabilização pelo alto grau de mobilidade do capital internacional observada no final dos anos 70. Finalizam o capítulo algumas seções normativas, cobrindo as dimensões nacional e internacional do caso do Cone Sul.

O tema em questão é controverso. Em sua dimensão puramente econômica, lida com uma área — a macroeconomia de curto prazo — sobre a qual pairava incerteza durante o final dos anos 70. Os debates nos países industrializados repetem as mesmas matérias discutidas na América Latina desde pelo menos 1950; assim como naqueles antigos debates, é muitas vezes difícil estabelecer o limite que separa a economia científica de preferências políticas. Avaliações sobre o ritmo do ajustamento em mercados

---

\* Artigo publicado originalmente em Cline, William R. e Weintraub, Sidney (ed.) *Economic stabilization in developing countries*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1981. O autor (1937-1985) foi professor da Universidade de Yale. Tradução de Ricardo Borges Costa.

diferentes e dos custos sociais de caminhos alternativos ainda se baseiam muito em palpites e evidências incompletas. O ecletismo deste capítulo reflete o difícil estado em que se encontra a macroeconomia. Não seria honesto dissimular preferências políticas com o tecnicismo dos planos de estabilização, pelo menos em se tratando do caso do Cone Sul; os temerosos eventos dos anos 70 naquela região sul-americana não nos permitem essa “insinceridade”. Devo alertar ao leitor que o que segue reflete uma posição política centrista de perplexidade, que não julga ser preciso acobertar o *chientlit* econômico do populismo para rejeitar os horrores do Estado burocrático-autoritário.<sup>3</sup> O pressuposto-chave subjacente será o de que uma economia mista é um modelo desejável e factível para a maioria dos países latino-americanos.

Muitos poderão achar confortável a combinação de um ecletismo econômico com uma política centrista apenas para um crítico acadêmico “em cima do muro”. Talvez. Ainda assim, a esperança de que os anos 80 possam ver essa fórmula desordenada e pouco dramática ganhando terreno na América Latina encoraja este autor a escrever o presente capítulo.

## Contexto histórico e condições iniciais

A história econômica dos países do Cone Sul após a Segunda Guerra Mundial é pontilhada de planos de estabilização fracassados; em alguns casos os fracassos recuam ainda mais no passado. As falhas principais são a incapacidade de baixar a inflação em níveis compatíveis com aqueles dos Estados Unidos (ou do Reino Unido, em tempos mais antigos) e erradicar as tendências de desequilíbrio no balanço de pagamentos. Uma possível hipótese é a de que, *ceteris paribus*, quanto mais longa for a história de planos de estabilização fracassados, menores serão as chances de sucesso (e/ou maiores os custos do sucesso) de qualquer novo plano. Além de acompanhar diariamente os jornais, os agentes econômicos trazem na memória uma história econômica que os induz a descontar qualquer alegação de que “a inflação estará zerada dentro de um ano”, independentemente do ímpeto com que tais alegações são sustentadas. As expectativas que fundamentam esse comportamento não se baseiam em modelos de livros-textos, mas na recordação de fracassos anteriores dentro de seus próprios países. Se, como parece ser o caso, o custo privado de errar, pelo menos numa estimativa de inflação, for maior do que por excesso, instala-se um quadro propício a uma inércia viciosa na taxa de inflação.<sup>4</sup> A inflação acaba parecendo-se mais com a pedra de Sísifo do que com o nó de Alexandre.



Um típico plano de estabilização do Cone Sul é precedido durante, digamos, um ou dois anos antes de sua edição, por uma aceleração da inflação crônica. Essa aceleração é acompanhada por uma maior variabilidade nos preços relativos, variabilidade esta que encontra pouca justificação do ponto de vista da eficiência econômica. Nesse estágio, tanto a taxa de inflação quanto os preços relativos tornam-se menos previsíveis. Parte das flutuações erráticas nos preços relativos nasce de tentativas governamentais de controlar a inflação congelando-se esporadicamente alguns preços considerados estratégicos, como os de moeda estrangeira, alimentos, serviços públicos, transporte e crédito, seguindo-se a estes congelamentos ajustamentos abruptos para cima. Por serem estes ajustamentos apenas parciais, a maioria daqueles preços, incluindo as taxas de juros, se distanciará cada vez mais de valores de equilíbrio plausíveis.

Déficits no balanço de pagamentos, esgotamento de reservas em moeda estrangeira e dificuldades com o serviço da dívida externa tornar-se-ão mais prementes do que a aceleração da inflação e a crescente variabilidade e distorção dos preços relativos para os governos que, nesta descrição estilizada de eventos, serão chamados populistas.

Contribuem para esse lamentável estado de coisas fatores externos e internos. Os estágios iniciais de governos populistas provavelmente testemunharam uma substancial expansão nos gastos governamentais não financiados pelo recolhimento de impostos, seja porque o aumento dos impostos é uma bandeira dos grupos de oposição, seja porque o governo considera menos importante a administração fiscal e monetária, privilegiando as reformas estruturais. Os déficits fiscais são mais freqüentemente financiados tomando-se emprestado do Banco Central do que por meio do setor privado interno ou externo. O aumento dos gastos públicos é canalizado preferencialmente para o consumo e menos para o investimento, embora possam ser registrados importantes avanços na formação de capital humano. Grandes aumentos gerais de salários também acompanham os estágios iniciais de governos populistas. Como essas medidas se farão sentir primeiro na expansão da produção, especialmente de bens de salário, e só mais tarde na aceleração da inflação (a qual poderá até cair durante os estágios iniciais do populismo), o governo será confirmado na sabedoria de sua heterodoxia. A pressão no balanço de pagamentos nesses tempos iniciais é controlada pelo fortalecimento de mecanismos administrativos de represamento de importações, diminuição de reservas e pelo levantamento de empréstimos no exterior. Até mesmo observadores simpáticos ao governo, ao alertarem contra os futuros perigos advindos de excessos nas políticas fiscal, monetária, cambial e de rendas são

renegados com a afirmação de que “agora a economia funciona diferente”. Sob tais eufóricas circunstâncias, a preocupação com eficiência econômica, a promoção das exportações e um mínimo de prudência fiscal e monetária são considerados como evidência *prima facie* de “posições reacionárias”, não apenas pela maioria dos políticos populistas, mas também pelos economistas do governo, ao darem máxima prioridade às reformas estruturais buscando uma rápida transição para uma economia centralmente planejada ou simplesmente acreditando que a eficiência econômica, a promoção das exportações e a prudência nas políticas fiscal e monetária têm pouca repercussão no bem-estar da maior parte da população do país.

Eventos externos podem ou não contribuir para a euforia dos estágios iniciais do populismo, mas freqüentemente contribuem para suas dificuldades finais. Os choques externos podem advir da deterioração do intercâmbio comercial, ou serem resultado de ações de governos hostis, buscando “apertar” a economia (populista). Mesmo quando os choques externos (ou ainda um interno de natureza exógena, como uma estiagem) são relativamente pequenos, podem desestabilizar seriamente uma economia já debilitada pelas conseqüências de políticas econômicas populistas.

Durante os estágios finais do populismo, haverá um consenso de que “as coisas não podem continuar assim” e de que algo deve ser feito. Do interior da coalizão populista, alguns defenderão um passo corajoso em direção ao socialismo centralmente planejado, encorajando ainda mais a fuga de capitais e uma forte queda nos investimentos privados. Os tecnocratas populistas da ala moderada poderão tentar seus próprios planos de estabilização, que virão tarde demais. A oposição atacará com todas as forças, culminando com um golpe militar.

O novo governo lança então o seu plano de estabilização, geralmente em acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O plano terá vários alvos: a restauração do equilíbrio no balanço de pagamentos e o cumprimento do serviço da dívida externa, o controle e a eliminação da inflação e a criação de uma estrutura de preços relativos que conduza a uma alocação eficiente de recursos. Os planos empreendidos mais recentemente são ainda mais enfáticos, até mesmo radicais, no que diz respeito à necessidade de reformas básicas, especialmente nas áreas de comércio exterior e mercados financeiros internos. Os planos mais antigos, como por exemplo dos anos 50, enfocavam principalmente os alvos de balanço de pagamentos e inflação no curto prazo, deixando em grande parte intocados o sistema de proteção e a “repressão financeira”.

Os instrumentos são bem conhecidos: limites rigorosos à expansão do crédito bancário como um todo; redução da porção desse crédito reivindicado pelo setor público; ajustamento, muitas vezes extenso e abrupto, dos preços que ficaram defasados com a inflação, especialmente o preço da moeda estrangeira e da taxa de juros; a remoção de distorções, tais como controles sobre importações e tarifas excessivas; e, sem muita coerência com a nova filosofia dominante, um tipo especial de política de rendas consistindo fundamentalmente de limites rígidos para os aumentos de salário. Alguns passos definitivos acompanharão o pacote de estabilização, tais como a renegociação da dívida externa. Naturalmente que cada plano terá alvos e instrumentos *sui generis*, mas, num dado período, suas diferenças acabam sendo menos relevantes do que suas semelhanças. As circunstâncias em que são empreendidas essas políticas não permitem um “ajuste fino” adequado dos instrumentos nem um cuidadoso seqüenciamento das diferentes medidas no tempo. A síndrome do “alguma coisa tem que ser feita”, contudo, permite às novas autoridades algum espaço de manobra; poderão, por um tempo considerável, culpar os populistas depositos pelas dificuldades econômicas e, uma burguesia aliviada, com seus direitos de propriedade garantidos, contemplará o sofrimento econômico de curto prazo com equanimidade. Os empresários, em particular, verão o restabelecimento de sua autoridade nas fábricas como uma ampla compensação pelas fracas vendas. Os grupos sociais que se opõem abertamente às novas políticas serão controlados *manu militari*.

A coerência e a firmeza com que são aplicados tais planos de estabilização não devem ser exageradas. Os regimes autoritários não estão livres de hesitações, divisões internas ou choques de personalidade. Mesmo quando não muda o ministério, as políticas podem ser significativamente modificadas, como na Argentina desde 1976. Duas visões diferentes a respeito da taxa de câmbio, por exemplo, podem alegar a condição de representante do pensamento ortodoxo: uma advogando um razoável nível de flexibilidade e outra desejando utilizar a taxa de câmbio como guia para o nível de preços em direção à estabilidade. A primeira visão, ou “velha ortodoxia”, considera a oferta de moeda como o principal determinante do nível interno de preços e orienta a taxa de câmbio para alvos de balanço de pagamentos. A “nova ortodoxia” favorece a manipulação da expansão do crédito interno como a chave para se atingir os alvos de balanço de pagamentos, compartilhando com os velhos estruturalistas a crença de que a taxa de câmbio pode influenciar o nível de preços, mas não os preços relativos. Enquanto a velha ortodoxia se baseava em modelos desenvolvidos para os grandes países industrializados, a nova ortodoxia vê as circunstâncias do Cone Sul como sendo não

muito diferentes daquelas do Benelux e da América Central. O que segue irá necessariamente abstrair as mudanças e retrocessos em planos de estabilização, voltando-se, no entanto, para a variedade de visões sobre políticas de taxa de câmbio.

## Súmula

É no balanço de pagamentos que os planos de estabilização conseguem o seu mais rápido e mais evidente sucesso. Em meses, as reservas internacionais estarão subindo e os credores estrangeiros tranqüilizados. O novo balanço de capitais decorrente dos fluxos financeiros explica uma boa parte da virada no curto prazo. A renegociação da dívida, os créditos do FMI, o fim e a reversão da fuga de capitais e o fim da especulação contra uma taxa de câmbio previamente sobrevalorizada, todos contribuem na mesma direção. Essas considerações, que já eram importantes nos planos de estabilização adotados durante os anos 50, têm se tornado ainda mais importantes nas circunstâncias do final dos anos 70. Algumas características específicas de planos de estabilização empreendidos num mundo de alta mobilidade de capital financeiro serão discutidas na próxima seção.

A ajuda propiciada pela conta corrente será, no curto prazo, modesta. Uma gota no *quantum* de importações de mercadorias, contudo, pode contribuir com alguma coisa para o equilíbrio do balanço de pagamentos, mesmo no curto prazo. Uma série de forças conflitantes tem influência no *quantum* de importações: os níveis internos de produção e formação de capital; o novo preço relativo interno dos importados (por si só sujeito a influências contraditórias advindas do confronto entre a desvalorização e a liberalização com cortes nas tarifas); o custo e disponibilidade de créditos às exportações estrangeiras; e os níveis dos estoques internos de importados à época da edição do plano. O resultado líquido dessas influências é incerto e fornece uma indicação sobre se o plano de estabilização está tendo custos de curto prazo severos ou não: uma queda muito acentuada no *quantum* de importações estará provavelmente sinalizando uma queda profunda na produção e no investimento reais.

Um aumento e uma diversificação das exportações têm sido os principais alvos secundários dos planos de estabilização, com alguma variedade nos instrumentos mobilizados para esse fim. Um aumento na taxa de câmbio real aplicável às exportações constitui uma característica freqüente; também se tem procurado uma maior estabilidade da taxa de câmbio por meio de uma política de minidesvalorizações. Além disso, alguns planos introduzem ou expandem as taxações e os créditos seletivos e outros

subsídios como parte do pacote de promoção das exportações, apesar da reprovação do FMI. No curtíssimo prazo, essas medidas dificilmente se refletirão num aumento do *quantum* de exportações. Porém, seu sucesso em fazer crescer, no médio prazo, as exportações não tradicionais — freqüentemente ajudadas pelo excesso de capacidade gerado pela diminuição da demanda interna — tem se constituído uma característica mais digna de nota e um dos mais impressionantes sucessos dos planos de estabilização. As evidências indicam uma clara vitória dos otimistas da exportação.

A inflação provou ser mais resistente do que esperavam os autores dos planos de estabilização. Antes do início dos planos, a hiperinflação já estava freqüentemente à vista; não está claro se isto, *ex post*, explicaria os resultados desapontadores obtidos nessa frente, já que, por outro lado, se poderia argumentar que a própria hiperinflação provê as condições que tornam possível o seu rápido extermínio, como nos casos da Europa Central dos anos 20. Nenhum plano de estabilização do Cone Sul buscou empreender uma reforma monetária, e no curtíssimo prazo o ajustamento de preços estratégicos defasados tem, na verdade, levado freqüentemente a uma aceleração da inflação. Uma vez anunciada a “inflação corretiva”, as autoridades passam a se gabar da desaceleração dos aumentos de preços, mesmo quando esta não bate com as previsões oficiais. Mesmo o consolo de taxas de inflação sempre declinantes chega a um fim depois de mais ou menos quatro anos, sem alcançar, digamos, níveis americanos. A taxa é muito raramente trazida abaixo da faixa de 15 a 20% anuais; poderá ficar acima do que o país historicamente havia experimentado naqueles que as autoridades pintam como “os dias difíceis de antigamente”. Ironicamente, nesse frustrante estágio final, poderá haver ainda movimentos de contenção da inflação, postergando-se o ajustamento não apenas dos salários, mas também das desvalorizações e outros preços-chave, como os dos serviços públicos. Os índices padronizados de preços podem ser revistos, deixando de fora os itens cujos preços sofreram os maiores aumentos. Assim como no populismo, essas táticas acabam contribuindo para expectativas contrárias àquelas que as autoridades haviam esperado.

Mesmo nos casos em que o excesso de demanda era uma explicação plausível para as altas taxas de inflação durante o período pré-plano, seu poder explicativo declina à medida que os meses passam e se amontoam as reservas em moeda estrangeira e se torna cada vez maior o excesso de capacidade. Déficits fiscais persistentes e/ou altas taxas de crescimento da oferta de moeda fornecem poucas explicações sob condições de queda da produção e de esgotamento de créditos e saldos de caixa reais. Dificilmente

se poderia culpar um poder excessivo dos sindicatos quando os salários reais sofrem um colapso e líderes sindicais são presos, ou pior. Ainda não se tem referências muito precisas a respeito de defasagens e expectativas, remarcações crescentes, o poder monopolista na indústria e no comércio ou inflação importada. Esse estado de coisas é também encontrado nos países industrializados; o que torna único o caso do Cone Sul são as dimensões quantitativas assustadoras do problema da estagflação.

O fracasso da liberalização das importações e da redução de tarifas em conter os aumentos de preços no curtíssimo prazo tem sido desapontador; firmas comerciais muito pouco competitivas ou funcionários de alfândega recalcitrantes podem impedir um resultado esperado *a priori* e enfatizado com esperança na literatura dos anos 60. O impulso para cima dado pela desvalorização da taxa de câmbio surte efeito mais rápido do que as pressões para baixo criadas por cortes tarifários e pela eliminação de cotas de importação. De uma maneira mais geral, a Lei do Único Preço, tão importante para os modelos que fundamentam a nova ortodoxia, parece funcionar melhor no lado dos bens de exportação; é pouco nítida a linha que separa os bens de importação daqueles que não são objeto do comércio internacional, especialmente em países que viveram por muitos anos sob forte protecionismo. Uma Argentina não vira uma Holanda (ou uma Guatemala) de uma hora para a outra.

Pode-se argumentar que a inflação que persiste após o início do plano de estabilização pode ser surpreendentemente resistente; é, no entanto, acompanhada por menos distorções e alterações menos erráticas nos preços relativos do que no período pré-plano. O retorno esperado de uma estrutura de preços relativos mais racional em termos de aumento da produção real, contudo, vem muito lentamente. Em realidade, no Cone Sul tem sido mais comum ou a estagnação ou uma diminuição da produção. Dada a reestruturação dos incentivos, se poderia esperar uma queda da produção de alguns setores, como aqueles da área de produtos de importação altamente protegidos e de alguns bens não comercializados no mercado externo. Esse declínio, no entanto, é freqüentemente não só mais rápido do que o crescimento dos setores que passam a gozar de incentivos favoráveis, mas também arrasta desnecessariamente para baixo a produção de uma série de bens que não são objeto de comércio entre os países.

Não obstante o contínuo aumento de preços, um possível diagnóstico seria o de que essa situação é conseqüência de uma redução na demanda agregada, maior do que a que seria necessária para criar espaço à expansão da produção de produtos de exportação e da produção daqueles produtos de importação não comercializados no mercado externo e beneficiados com a nova

constelação de preços relativos. Esse *overkill* é uma das características econômicas mais difíceis de compreender nos planos de estabilização do Cone Sul e talvez não possa ser explicado de maneira completa sem fazer referência ao desejo das novas autoridades de “disciplinar” a força de trabalho, em parte pela criação de um mercado de trabalho favorável. Também contribuem para o *overkill* a prioridade absoluta dada à restauração do equilíbrio no balanço de pagamentos e ao encaminhamento obediente e pontual do serviço da dívida.

O corte na demanda agregada real nasce em parte de políticas já mencionadas, tais como a redução da expansão do crédito interno, tanto para o setor público quanto para o privado, e em parte dos efeitos redistributivos gerados pelo pacote de políticas, o qual produz conseqüências assimétricas nos gastos. O mais espetacular desses efeitos é a redução dos salários reais dos segmentos (anteriormente) mais bem organizados da classe trabalhadora urbana. Essa redução se reflete rapidamente numa queda no consumo de bens de salário. Os níveis dos salários reais, nessas economias, influenciam a demanda agregada tanto quanto as taxas de lucro e a competitividade internacional; no curto prazo, o efeito depressor dos cortes nos salários sobre a produção pesa mais do que o impacto de crescimento decorrente daqueles mecanismos.

O sucesso alcançado no combate à inflação, embora modesto, deve ser creditado em grande medida à política de rendas de contenção dos salários, enquanto que o sucesso no balanço de pagamentos se apóia no enfraquecimento da demanda agregada real.

A reestruturação dos preços relativos gera muitos outros efeitos redistributivos de curto prazo. Não há, *a priori*, nenhuma razão pela qual poderiam esses efeitos influenciar a distribuição de renda como um todo de maneira sistemática: os perdedores de indústrias altamente protegidas — aqueles que tinham acesso a créditos e importações artificialmente baratos — provavelmente já pertenciam a grupos de renda elevada; os produtores de bens de exportação, por outro lado, podem incluir pequenos produtores rurais. Os consumidores de gêneros alimentícios antes subsidiados das cidades podem apresentar níveis de renda mais altos do que os dos produtores rurais de alimentos. No caso do Cone Sul, contudo, o efeito líquido do pacote de políticas parece ter um efeito regressivo sobre a distribuição de renda, embora seja ainda obscuro o quadro geral. O desemprego urbano evidente, por exemplo, foi substancial no caso chileno pós-1973 e relativamente pequeno no plano argentino pós-1976. A Argentina, como a Alemanha, parece ter exportado seu desemprego para países vizinhos. A queda dos salários reais na Argentina e no Chile, que

havia começado antes da mudança de governo, foi tão profunda que não se sabia como era possível às famílias administrar seus orçamentos; no caso chileno, a combinação de salários reais declinantes e crescente desemprego por um período razoavelmente longo foi particularmente impressionante. Permanecem pouco claros os papéis dos mercados de trabalho formal e informal sob tais condições peculiares. Parece, no entanto, ter havido mudanças estruturais e um aumento da dispersão salarial.

Durante os estágios iniciais dos planos de estabilização, os mercados de ativos são especialmente voláteis, ao serem capitalizadas as mudanças esperadas nos preços relativos e nas regras do jogo. Aqueles que estão bem informados e têm acesso a créditos institucionais nacionais ou internacionais podem ganhar muito dinheiro em pouco tempo. Os ganhos de eficiência no longo prazo resultantes dessa especulação financeira são discutíveis, especialmente quando baseada no conhecimento privilegiado sobre futuras políticas oficiais. O fato de alguns poucos terem ganhos de capital sensacionais não implica uma maior disposição dos muitos de apertar os cintos.

Um corte no consumo é menos doloroso quando acompanhado por um aumento no investimento. A fragilidade verificada na formação de capital, particularmente quando o setor público toma a dianteira reduzindo seus investimentos, como no caso chileno (contrastando com o exemplo mais pragmático brasileiro), talvez seja uma das características mais decepcionantes de muitos dos planos de estabilização do Cone Sul. Um setor privado cético mostra-se receoso em assumir compromissos de longo prazo, especialmente quando o recém-liberado mercado financeiro oferece opções de investimento de alta liquidez e rentabilidade. O excesso de capacidade de muitas indústrias de produtos de importação e bens não comercializados no mercado externo não estimula a formação de capital; mas mesmo nos setores em que os incentivos são favoráveis e a capacidade limita a produção, os empresários que não têm memória curta preferem esperar a poeira assentar. Os empresários estrangeiros não serão muito diferentes: terão mais interesse em comprar papéis do que instalar maquinário e equipamento. As novas políticas de portas abertas colherão apenas resultados modestos nos investimentos estrangeiros diretos, pelo menos no curto e no médio prazo; os novos investimentos irão mais provavelmente para os recursos naturais e para as finanças e menos para a manufatura. Do ponto de vista do balanço de pagamentos, contudo, a lentidão na formação de capital como um todo se refletirá mais claramente numa queda das importações de maquinário e equipamento.

Mesmo uma constelação de preços e incentivos a investimentos perfeitamente racional não é capaz de convencer os em-



presários de que tal estrutura estará de pé no dia seguinte. Quando a racionalidade econômica é construída em cima de um regime político arbitrário, o qual pode depender da inclinação momentânea de um general, os empresários não serão facilmente persuadidos de que os preços relativos de hoje serão os do futuro. Enquanto a equipe econômica elabora políticas em cima do pressuposto de que as famílias e as firmas se comportam racionalmente, processando a informação de forma inteligente, a equipe política trata os cidadãos como incapazes de escolher seus líderes ou ler uma imprensa sem censura.

### *Algumas complicações adicionais do final dos anos 70*

Os planos de estabilização diferem na elaboração e nas conseqüências não só de um país para outro, mas também em tempos diferentes num mesmo país. As circunstâncias externas, por exemplo, mudaram entre os planos de estabilização argentinos de 1955 e 1976 em alguns aspectos cruciais. Durante os anos 70, os impulsos inflacionários vindos do exterior tornaram ainda mais difíceis os esforços desinflacionários internos. De fato, argumenta-se freqüentemente que a inflação nos preços em dólares da cesta de bens do comércio internacional, relevantes para os países do Cone Sul, foi bem maior do que a inflação registrada pelos índices padronizados de preços nos Estados Unidos. Também aumentou durante os anos 70 a volatilidade do intercâmbio comercial; para alguns países, particularmente os importadores de petróleo como Chile e Uruguai, houve deteriorações graves no intercâmbio comercial em estágios cruciais de seus planos de estabilização. Os anos 70 também testemunharam um grande aumento da mobilidade internacional de capital de curto prazo; esta seção enfocará a questão de como esse fato influenciou os planos de estabilização do Cone Sul.

Como visto anteriormente, esses planos associavam políticas comerciais e de taxa de câmbio mais liberais com alguma liberalização dos mercados financeiros internos. Usualmente, não se tem conseguido uma liberalização completa desses mercados<sup>5</sup>, porém o bastante para gerar novos dilemas.

O principal dilema pode ser esquematizado como segue. As reformas de liberalização do comércio buscaram uma taxa de câmbio real mais alta e estável, de maneira que se pudesse contar menos com tarifas e com o controle sobre as importações e permitir a expansão e diversificação das exportações. A liberalização dos mercados financeiros locais tende a fazer aumentar os retornos reais sobre os ativos financeiros internos, mesmo quando o plano de estabilização logra resultados apenas modestos na luta

contra a inflação. As restrições sobre a expansão do crédito interno tipicamente acompanham as reformas, de modo que as taxas de juros locais podem superar substancialmente as externas mais a depreciação prevista da taxa de câmbio. Aqueles que detêm patrimônio, tanto residentes quanto do exterior, aumentam suas porções líquidas de ativos financeiros locais em carteira, enquanto empresários locais buscam empréstimos estrangeiros. Algumas dessas tendências já figuravam em planos de estabilização dos anos 50; desde então, entretanto, a elasticidade-juros da oferta internacional de fundos financeiros aumentou dramaticamente, tornando-se também mais fluidos e sofisticados os mercados financeiros locais.

Diante de um vínculo sem restrições entre o mercado financeiro interno e o internacional, ocorrerão grandes ajustamentos de carteira, resultando um influxo de capital. A taxa de câmbio real sofrerá valorização relativamente ao valor que teria sem esse influxo. A liberalização dos mercados financeiros internos e de seus vínculos com os externos trabalhará no sentido contrário do da promoção das exportações. Se, ao mesmo tempo, as autoridades estão dismantando os mecanismos de represamento de importações, o setor que compete com os produtos importados será duplamente danificado. Eventualmente, o ajustamento de carteira é concretizado por completo, sendo então necessário cumprir com o serviço de uma dívida líquida maior, de maneira que a taxa de câmbio real, para o deleite dos exportadores, terá que ser depreciada relativamente aos dias do influxo de capital. Num mundo em expansão, persistirão ainda alguns influxos brutos, mas as pressões na taxa de câmbio serão similares às esboçadas.

Na prática, a transição tem provado ser muito pouco suave. Muitas imperfeições permanecem; alguns segmentos do mercado financeiro local ainda são controlados, o que leva a uma alta variabilidade nas taxas de juros. A maioria das transações é de curto prazo; os esforços no sentido da construção de um mercado local de instrumentos financeiros com vencimentos superiores a alguns meses lograram pouco sucesso. Transações que requerem grandes volumes de reservas introduzem uma grande cunha entre as taxas de juros ativas e passivas quando o Banco Central não paga quaisquer juros a essas reservas. Mesmo quando a taxa passiva eventualmente se torna igual à taxa de juros externa mais a depreciação prevista para a taxa de câmbio, aqueles que têm débitos e que não possuem qualquer vínculo financeiro internacional acabam pagando as taxas de juros ativas locais, frequentemente extravagantes. Tal diferenciação entre empresários, de acordo com suas facilidades de crédito, terá conseqüências tanto na igualdade quanto na eficiência.

As autoridades do Cone Sul têm se mostrado relutantes em permitir que a taxa de câmbio flutuasse livremente; ou mantêm uma política de desvalorizações, cuja fórmula é apenas vagamente conhecida, ou anunciam com vários meses de antecedência o ritmo de depreciação gradual da taxa de câmbio. Em ambos os casos, os influxos de capital serão refletidos em mudanças nos valores de moeda estrangeira em mãos oficiais que farão crescer a oferta de moeda. Uma porção crescente da expansão de moeda local decorrerá de mudanças nas reservas cambiais, às custas da expansão do crédito interno. Quanto mais direto o vínculo entre os mercados financeiros interno e internacional, maior a perda de controle sobre a oferta de moeda. Enquanto as autoridades monetárias do Cone Sul hesitam entre a nova e a velha ortodoxia, a administração do crédito interno, das taxas de câmbio e dos fluxos financeiros internacionais, pode se tornar errática.

A experiência argentina durante os anos de 1978 e 1979 ilustra muito claramente alguns dos processos de curto prazo problemáticos que podem ocorrer nessas novas circunstâncias.<sup>6</sup> As autoridades argentinas anunciaram a taxa de câmbio frente ao dólar com vários meses de antecedência, esperando que essa informação ajudasse a concentrar as expectativas inflacionárias em torno de valores menores.<sup>7</sup> No início da vigência dessa política, as taxas de juros internas, ou pelo menos um grupo significativo delas, excedem substancialmente as taxas de juros externas em dólares, depois de ajustarem-se à desvalorização prevista para o peso em relação ao dólar. Ocorrem maciços influxos financeiros, provocando a expansão das reservas no Banco Central e da oferta de moeda. Essa injeção de liquidez alivia pelo menos alguns agentes pressionados pelos tetos da expansão do crédito interno. Se futuros programas de desvalorização são sensíveis ao apelo da acumulação de moeda estrangeira, de maneira que haja uma diminuição no ritmo de desvalorização do peso, certa instabilidade será introduzida, à medida que a diminuição aumenta ainda mais o interesse pelos ativos financeiros internos, levando assim a um influxo de capital ainda maior. Os exportadores e os produtores de produtos de importação anteriormente protegidos acharão essas conseqüências de curto prazo singularmente perversas e clamarão por uma desvalorização mais rápida e por subsídios. As autoridades apontarão as reservas cada vez mais guardadas como evidência de que uma desvalorização mais rápida é desnecessária, proposição esta que os devedores externos, importadores e turistas em viagem ao exterior acharão muito justa. Aqueles encarregados do combate à inflação também olharão com bons olhos a tendência de valorização, já que, sob a nova ortodoxia, espera-se que a taxa de câmbio determine o nível de preços, enquanto que a oferta de moeda é considerada endógena (sendo

a expansão do crédito interno a variável sob controle das autoridades). Mesmo que o ritmo da desvalorização não seja ajustado para baixo em função de um grande volume de reservas, os produtores de bens comercializados no mercado externo enfrentarão um difícil período de transição, durante o qual é provável que os preços dos bens não comercializados internacionalmente subam mais rapidamente do que os primeiros. Em países historicamente afetados pela falta de moeda estrangeira, o constrangimento “de rico” do tipo suíço trazido pelos influxos de capital é uma situação inusitada e uma amarga surpresa para os exportadores que esperavam que as novas políticas encorajassem suas atividades.

A discussão sobre se uma dada moeda está sobrevalorizada ou não se tornou mais complexa nos anos 70 do que já fora em anos mais remotos. Mesmo aplicando-se a simples abordagem da paridade de poder de compra (PPC) para o que deveria ser a taxa de câmbio, é preciso admitir ser também relevante um índice para os aumentos de preços “do resto do mundo”. Um problema, já levantado, é o de que os preços mundiais para a cesta de comercializados do Cone Sul parecem ter se comportado diferentemente dos índices padronizados norte-americanos (ou das Nações Unidas). Tem-se ainda que considerar as flutuações em moedas-chave para se conseguir uma taxa de câmbio efetiva corretamente ponderada. Indo além de uma simples abordagem do tipo PPC, teria que ser descontado o efeito sobre as taxas de câmbio de equilíbrio decorrente de mudanças tanto no intercâmbio comercial externo como nas políticas comerciais internas que são consideradas permanentes. Também devem ser consideradas as tendências de longo prazo nos fluxos de capital bem como avaliações sobre o crescimento da produtividade em diferentes setores da economia (por exemplo, terá havido uma mudança definitiva no crescimento da produtividade rural dos pampas?). Pessoas razoáveis podem discordar numa série dessas avaliações, uma discordância encorajada por condições mundiais de mercado erráticas e agravada por dados inconfiáveis. O forte desejo de “deixar o mercado decidir” é posto em cheque pela incerteza sobre se seria desejável uma situação livre de controles em países nos quais, apesar das recentes reformas, os mercados financeiros internos continuam limitados.

Já foi lembrado que em vários países do Cone Sul as taxas de juros locais ficaram substancialmente acima das taxas externas mais a depreciação da taxa de câmbio, mesmo quando verificados grandes influxos de capital. Uma série de hipóteses, que não serão exploradas aqui, é compatível com esse fato estilizado. Note-se, contudo, que as taxas internas de juros podem ser negativas, quando definidas em relação à inflação local, e ainda assim haver incentivos para um influxo de capital de curto prazo. Tal situação,

que prevaleceu na Argentina esporadicamente durante 1978-1979, é bem plausível quando os preços de bens não comercializados internacionalmente estão subindo mais rapidamente do que o ritmo de depreciação da taxa de câmbio e/ou quando a taxa de juros nominais “mundial” é mais baixa do que a inflação “mundial”. Note-se ainda que, nessas circunstâncias, a indexação dos instrumentos de dívida pública, de modo a fazer com que suas taxas de juros sejam positivas com relação à inflação local introduz uma rigidez para baixo nas taxas internas de juros. Essa indexação também encoraja as mudanças especulativas de um ativo financeiro para outro dependendo das expectativas inflacionárias. Pode-se dizer portanto que uma indexação generosa da dívida pública estaria “deixando pouco espaço” não apenas para a formação de capital privado, mas também para a produção de bens de comercialização externa por meio do influxo induzido de capital e a conseqüente valorização da taxa de câmbio real. Os gastos públicos financiados por essa forma de endividamento, em alguns casos (como a Argentina), mais dificilmente envolverão a formação de capital do que em outros (como o Brasil). Cumprir futuramente com o serviço dessa dívida pode ser fonte de sérios problemas.

O importante papel do endividamento público indexado na liberalização dos mercados de capitais internos, ao lado do endividamento também extensivo do setor público nos mercados de capitais internacionais, suscita a questão da mistura ótima dos dois tipos de endividamento, tanto do ponto de vista limitado das finanças públicas quanto do ponto de vista do fortalecimento e desenvolvimento das instituições do mercado de capitais local. Até o momento, os mercados de capitais domésticos parecem ser incapazes de competir com os mercados de capitais internacionais em vencimentos de médio e de longo prazo; é comum afirmar-se que no Cone Sul (e em outros países latino-americanos) os mercados de capitais internacionais ainda são usados para intermediar entre residentes locais, a não ser em transações marginais e de curto prazo.

Mesmo autoridades tão compromissadas com o *laissez faire* como as do Chile foram incapazes de lidar com as pressões advindas dos fluxos internacionais de capital de curto prazo, sem lançar mão dos depósitos compulsórios *ad hoc* sobre empréstimos estrangeiros para o setor privado, fazendo subir seus custos efetivos com juros. As autoridades brasileiras, mais pragmáticas, usaram freqüentemente essas medidas, assim como outras formas de controle sobre o câmbio, mais uma política de desvalorizações que mantém os especuladores tendo que adivinhar.

Todas essas medidas limitam os vínculos de curto prazo entre o mercado de capital internacional e o doméstico.<sup>8</sup>

*Será todo esse sofrimento realmente necessário?*

Em que outra possível situação se poderiam inserir os planos de estabilização do Cone Sul? As seções anteriores enfatizaram as difíceis condições econômicas e políticas sob as quais esses planos foram editados; não basta criticá-los com um espírito complacente de perfeccionismo a-histórico. O estado atual da teoria macroeconômica torna tal pretensão duplamente imprudente. Além disso, esses planos de estabilização incluem medidas, especialmente na área de comércio exterior, cujos detalhes e *timing* podem ser discutidos, mas cujos principais pontos de ataque vieram muito atrasados no Cone Sul. Seria trágico se aqueles que se revoltaram legitimamente contra os excessos do estado burocrático autoritário associassem esses regimes, digamos, com as políticas de promoção das exportações. Pelo menos ao se avaliar as políticas econômicas, um espírito de seletividade e comedimento deveria orientar a crítica. Os arquitetos e apologistas dos planos de estabilização do Cone Sul também se beneficiariam com essa posição; suas estridentes expressões de triunfo e alegações de superioridade científica, facilitadas pela supressão da crítica interna por meio da força bruta, são, na melhor das hipóteses, ridículas. É, na realidade, um espetáculo melancólico ver aqueles que foram treinados no livre debate e imbuídos de profundo desprezo pela irracionalidade econômica tornarem-se seguidores políticos servis e submissos de homens loucos no poder.<sup>9</sup>

Aceitando o fato de que algum tipo de plano de estabilização era necessário, pode-se discutir a importância dada a este ou àquele alvo, o uso feito dos variados instrumentos e o cronograma adotado no uso dos instrumentos e na consecução de objetivos.

Foi visto anteriormente que entre os principais custos dos planos de estabilização do Cone Sul figuraram a redução da produção e uma retardação na formação de capital. A austeridade imposta sobre o consumo nem sempre levou a um nível maior de investimento, mas à subutilização da força de trabalho e da capacidade instalada. É difícil aceitar que esse desperdício seja necessário como uma remissão dos excessos do passado ou como condição para uma futura eficiência. Um diagnóstico simplista como esse da inflação leva a uma redução excessivamente brusca da demanda agregada, da utilização do crédito e de políticas fiscais e de rendas. Uma fé de cunho doutrinário no investimento privado, comparado com o investimento público, contribui para esses custos. Aqui podemos comparar o caso brasileiro e o colom-

biano com o chileno; Brasil e Colômbia mantiveram programas de investimento público consideravelmente ativos, mesmo durante os planos de estabilização. Quanto mais contribuem para expandir a capacidade em setores que representam pontos de estrangulamento, ou quanto mais são adequados a uma reestruturação da economia mais eficiente, melhor; mas mesmo a construção civil, o já consagrado recurso de criação de empregos, seria preferível a uma subutilização severa do trabalho e da capacidade.

Mesmo proclamando fé ao *laissez faire*, os planos de estabilização do Cone Sul adotaram políticas de rendas, embora de um tipo não balanceado. As ações oficiais tenderam a represar os salários mais diretamente que os preços. Alguns argumentam que a competição, especialmente a do exterior, é suficiente para segurar os preços, mas que o poder do Estado é necessário para contrabalançar o dos sindicatos. Culpar o poder dos sindicatos no Cone Sul é algo vil no final dos anos 70; a fé depositada na rápida disciplina da competição parece exageradamente otimista. Como visto anteriormente, não se pode esperar que países que por muitos anos tiveram economias razoavelmente fechadas desenvolvam, de uma hora para outra, canais comerciais que efetivamente forcem o estabelecimento da lei do preço único entre o mercado interno e o externo. Pelo menos durante o período de transição, há espaço para diretrizes de preços que cubram as maiores firmas industriais e comerciais, diretrizes estas que poderiam basear-se nas projeções de mudanças nas taxas de câmbio, tarifas e preços externos. Poderiam também ajudar a concentrar as expectativas privadas sobre a inflação futura melhor do que alegações exageradas freqüentemente ouvidas no início de planos de estabilização duros. Dado o registro histórico, o objetivo de se conseguir uma estrutura de preços relativos mais racional e menos volátil e uma taxa de inflação mais previsível merece maior atenção do que o de “acabar com a inflação já”. Em países com uma tradição de estabilidade de preços, faz sentido adotar medidas extraordinárias para a supressão do início de pressões inflacionárias; mas para países com longas histórias de inflação crônica, “ataques” esporádicos de machismo monetário trarão poucos resultados positivos concretos.

Contar com uma taxa de desvalorização declinante e pre-anunciada da taxa de câmbio como o instrumento-chave para baixar a inflação também parece ser excessivamente arriscado. Uma inflação persistente nos preços de bens que não são objeto de comércio internacional pode levar à sobrevalorização. Os preços reais dos produtos de exportação podem ser tanto menos favoráveis quanto mais instáveis do que sob um regime de desvalorizações cujo ritmo não seja anunciado como nos casos do Brasil e da Colômbia. Esse último sistema tem a vantagem de que

enquanto sinaliza que o governo manterá os preços dos produtos de exportação estáveis e em nível “razoável” no longo e médio prazos, mantém os especuladores adivinhando, ajudando assim a reduzir os fluxos de capital de curto prazo que podem ser desestabilizadores. Taxas de câmbio preanunciadas reduzem a incerteza dos especuladores financeiros, aumentando a dos exportadores — uma troca peculiar. Pode-se argumentar que, com o fim de manter o movimento de expansão e diversificação das exportações, a política de desvalorizações do tipo colombiano adota uma posição de acomodação em face da inflação. Se, entretanto, o ritmo mais lento e preanunciado de desvalorização fracassa em reduzir a inflação rapidamente, crescerão expectativas de que maiores desvalorizações virão. O governo terá nas mãos o dilema dos anos 50 de ceder a tais expectativas, reascendendo depois de tudo a espiral inflacionária e perdendo qualquer credibilidade que ainda lhe tenha sobrado, ou adotar políticas fortemente contracionistas para validar a taxa de câmbio sobrevalorizada.

Os planos de estabilização em geral aprimoraram o aparato fiscal do setor público: o recolhimento de impostos ficou mais rígido e os preços das empresas públicas aumentaram. Geralmente, contudo, até mesmo os mais autoritários regimes se mostraram tímidos em usar medidas fiscais seletivas que melhorassem tanto a eficiência quanto a distribuição de renda — tais como impostos sobre a terra — ou em taxar os lucros extraordinários e o consumo de luxo. Essas medidas poderiam ajudar a dividir a austeridade mais equitativamente sem prejudicar a eficiência ou o crescimento.

A combinação de uma demanda agregada real mais firme, uma maior formação de capital em aumento de capacidade e uma política de rendas mais firme e balanceada poderia resultar em maiores ou menores taxas de inflação do que as registradas. O aprimoramento do balanço de pagamentos e a acumulação de reservas, contudo, seriam certamente menos dramáticos. Olhando apenas para os resultados dos planos de estabilização do Cone Sul, se poderia concluir que o alvo do balanço de pagamentos foi aquele com o qual as autoridades realmente se preocuparam. É uma posição que faz mais sentido para o FMI e credores estrangeiros, ansiosos por verem o cumprimento pontual do serviço da dívida, do que para as autoridades internas. Manter níveis mais altos de demanda real e formação de capital levaria a um nível substancialmente maior de importações do que o observado, podendo reduzir, no limite, o surto de crescimento das exportações não tradicionais. Uma posição mais tranqüila com relação ao crédito poderia significar taxas de juros reais menores e um ritmo de influxos de capital financeiro menos frenético; o investimento estrangeiro direto, contudo, poderia se mostrar mais apreciável.



De uma maneira geral, os objetivos de balanço de pagamentos e de reservas terão que ser mais modestos, podendo ser necessária uma diferente composição de endividamento público e privado.

As políticas de reestruturação do equilíbrio entre os incentivos, como entre as exportações e a substituição de importações, ficaram muito defasadas. Durante os anos 60, alguns passos foram dados nessa direção por alguns governos de centro no Cone Sul, como o do presidente Frei e do presidente Illia, porém sem força suficiente. Esforços mais recentes no sentido de abrir a conta corrente abarcam uma variedade de abordagens, desde as políticas ecléticas do Brasil e Colômbia até as do Chile, rigorosamente acadêmicas. As primeiras incluíam, além de uma política para a taxa de câmbio, incentivos seletivos à exportação, tais como subsídios creditícios e fiscais, e negociações feitas diretamente com grandes companhias, ao mesmo tempo sem nunca desmantelar por completo os controles sobre as importações ou reduzir as tarifas em níveis quase de livre comércio. Não está claro em que medida a rápida eliminação dos mecanismos de represamento de importações no Chile e na Argentina contribuiu, no curto prazo, para baixar os investimentos e a produção, independentemente dos cortes na demanda agregada real; pode ser que os cortes tenham pesado muito mais do que a eliminação daqueles mecanismos. O que se sabe é que o pacote brasileiro e o colombiano foram compatíveis tanto com taxas razoáveis de crescimento da produção e do investimento quanto com crescimentos significativos das exportações não tradicionais. No caso colombiano, a liberalização das importações veio depois de haver sido verificado um progresso substancial na promoção das exportações.

Enquanto as políticas de comércio exterior dos países semi-industrializados foram exaustivamente estudadas e discutidas por pelo menos vinte anos, poucos esforços têm sido investidos no estudo do balanço de capitais de seu balanço de pagamentos além daqueles relacionados a discussões obsoletas sobre a ajuda externa e debates inconclusivos sobre os custos e benefícios do investimento estrangeiro direto. Como visto anteriormente, a interação entre a liberalização dos mercados financeiros internos e um mercado de capitais internacional, altamente eficiente e ubíquo, gera pressões que os técnicos podiam ignorar com segurança durante o confuso mundo dominado pelo controle cambial dos anos 50. Enquanto ainda se faz necessário muito trabalho nessa área, parece que uma liberalização da conta corrente deve ter prioridade sobre a liberalização do balanço de capitais. Essa abordagem é semelhante à da declaração de Bretton Woods e consiste, com a prática do pós-guerra, em uma série de pequenas economias abertas européias, como Dinamarca e Finlândia, que mantiveram restrições à liberdade de seus residentes de compor

suas carteiras financeiras entre todos os ativos internacionais, e também impuseram controles de mercado e não de mercado sobre os influxos financeiros. Em alguns casos, a taxa de câmbio aplicável a transações de capital diferia daquela usada em operações de conta corrente. Pode-se discutir essas políticas quanto à sua eficácia (podem ser impostas?) e também quanto aos seus efeitos de longo prazo sobre a eficiência econômica. Mas sua presença, mesmo em economias sofisticadas, indica a gravidade da preocupação de que fluxos de capital possam gerar distúrbios macroeconômicos de curto prazo desagregadores. Dada a magnitude dos desequilíbrios internos durante a implementação dos planos de estabilização no Cone Sul e a fragilidade das ferramentas monetárias disponíveis, os custos reais dos distúrbios que podem se seguir a uma suspensão prematura dos controles sobre os fluxos financeiros internacionais podem ser substanciais.

Também se pode perguntar se os mercados financeiros locais serão capazes de crescer além de uma intermediação de curto prazo marginal sem algum tipo de proteção de “mercado nascente”. Mesmo nos Estados Unidos, há desigualdades problemáticas refletidas no fato de que os bancos domésticos menores e seus clientes têm menos acesso ao mercado de moedas européias do que os grandes bancos internacionais e seus clientes; diz-se que aqueles carregam uma parcela desproporcional do fardo das políticas restritivas.<sup>10</sup> No Cone Sul, essa dicotomia coincide com a que envolve as firmas domésticas e as empresas transnacionais.

Tanto na Argentina como no Chile, o renascimento de uma variedade de instrumentos financeiros que oferecem retornos atraentes provavelmente contribuiu para uma taxa lenta de formação de capital real. Na verdade, a existência de altas taxas de juros concomitantemente com um desempenho medíocre da produção e do investimento, como no Chile, nos faz perguntar quais seriam esses projetos e atividades que estão gerando os retornos que sustentam essa cobrança de juros. A liberalização do mercado financeiro interno parece ter passado o fardo do “imposto inflacionário” dos poupadores para os investidores, com perdas em “peso morto” substanciais no processo. Um nível de crédito interno mais expansivo, às custas de influxos de capital, poderia reduzir essas perdas e ao mesmo tempo manter os ganhos que a liberalização financeira interna trouxe aos poupadores, especialmente médios e pequenos.

### *O quadro de referência internacional*

O resto do mundo fornece crédito a um país com um déficit de conta corrente. Poderá fazê-lo por uma variedade de maneiras: comprando seus títulos de curto e longo prazos oriundos de seu

setor público ou privado, comprando ativos reais e por outros meios. Em circunstâncias normais, esses arranjos podem ser conseguidos seguindo procedimentos de mercado padronizados; isto é, o financiamento externo será contratado pagando-se a taxa de mercado vigente. Em Bretton Woods, pensou-se que tal mecanismo deveria ser suplementado por uma fonte pública de financiamento de curto prazo internacionalmente controlada, mais barata e estável do que fontes privadas alternativas. Admitindo-se que esses fundos teriam um custo de oportunidade social não trivial, o acesso a eles não poderia ser automático, de modo que o FMI, atuando como o agente do resto do mundo, imporá condições para racionar o seu uso. Presumivelmente, o resto do mundo teria duas preocupações básicas quando da negociação com um dado país: como as políticas deste país afetam as condições econômicas mundiais e como receber o dinheiro de volta. Em negociações individuais com países pequenos, a última consideração seria preponderante. As interações mais de longo prazo entre o pequeno país e o resto do mundo seriam presumivelmente encaminhadas via outros mecanismos e instituições, como o Banco Mundial.

Essas noções gerais, que provavelmente comandam o apoio geral, podem, na prática, ser implementadas com diferentes graus de liberalidade. Nem todos os países são igualmente capazes de tomar emprestado ao FMI, de modo que haverá diferenças no que diz respeito à “condicionalidade”. Isso já era verdade em 1944 e se refletia na contrastante abordagem americana e britânica na questão do acesso ao FMI. Desde então, a visão dos credores tem sido reforçada, de maneira que os países em desenvolvimento como um todo consideram o FMI como uma fonte de crédito avarenta. Os países semi-industrializados, confiantes em sua capacidade de conseguir financiamento privado por sua própria conta, passaram ao largo do FMI; o Brasil é um exemplo dessa atitude. Outros países tentaram essa posição, mas, ou por terem tido má sorte ou por má administração interna, tiveram que voltar ao FMI como empréstador de último recurso e distribuidor de um “selo de boa administração” de credibilidade internacional; o Peru é o exemplo mais óbvio.

Nessas últimas circunstâncias, as condições serão duras, reforçando ainda mais a imagem de carrasco do FMI.

Independentemente de quem seja a culpa desse estado de coisas, a consequência tem sido uma subutilização do crédito do FMI, o que constitui evidência *prima facie* de que algo está errado no quadro internacional em que se dão os ajustamentos do balanço de pagamentos dos países semi-industrializados. No contexto do Cone Sul, há uma evidência concreta desse ponto. O propósito do FMI inclui não somente suprir fluxos adequados de

crédito enquanto ocorre o ajustamento, mas também prover um prudente estoque de liquidez internacional. Mesmo os países semi-industrializados, que adotaram políticas de taxa de câmbio algo mais flexíveis, mantiveram uma forte demanda por reservas internacionais. Na verdade, as condições econômicas mundiais durante os anos 70, da flutuação de moedas-chave ao aumento da probabilidade de ocorrência de variados choques, podem ter aumentado essa demanda. Durante os anos de 1977 e 1978, por exemplo, a razão entre reservas internacionais e importações na Argentina e no Brasil alcançou níveis substancialmente acima das médias dos últimos vinte anos.<sup>11</sup> Mesmo se essa razão tivesse ficado em níveis médios, os preços mundiais em ascensão induziriam a um aumento na demanda por reservas. As contribuições dos Direitos Especiais de Saque (DES) e do crédito do FMI no aumento das reservas no Brasil e na Argentina foram pequenas; o aumento de liquidez foi obtido principalmente de uma maneira mais arriscada e cara, isto é, expandindo a dívida externa, sobretudo para com os bancos privados.

Os aumentos de liquidez internacional gerados pelo FMI podem criar um ambiente mais propício aos planos de estabilização, porém não ajudarão decisivamente a minimizar seus custos de curto prazo. Tradicionalmente, o FMI enxergava os planos de estabilização num horizonte de um ano, o que aumentava as possibilidades de cortes severos na produção e na formação de capital. Em anos recentes, essa situação vem mudando gradualmente e os planos de estabilização já são vistos num horizonte mais de longo prazo. Novas facilidades de crédito têm sido usadas como suporte de programas de ajustamento estendidos, os quais procuram dividir a culpa dos distúrbios no balanço de pagamentos entre os choques exógenos (isto é, aqueles decorrentes da deterioração do intercâmbio comercial ou terremotos) e aqueles criados por políticas internas. As análises têm se expandido além das versões mais simplistas da abordagem monetarista do balanço de pagamentos, as quais descartam a subutilização da capacidade e os desequilíbrios setoriais.

Essas mudanças positivas, embora modestas, chegam depois de muitos anos de crítica ao encorajamento dado pelo FMI aos planos de estabilização, cujos únicos objetivos pareciam ser o cumprimento pontual do serviço da dívida externa e o equilíbrio do balanço de pagamentos, a qualquer custo. Durante os primeiros anos da Aliança para o Progresso e depois no final dos anos 60, à época do Relatório Pearson, a idéia reinante era de que os esforços de estabilização deveriam estar inseridos no contexto de planos de desenvolvimento e que o FMI e o Banco Mundial deveriam cooperar para este fim.<sup>12</sup> As mudanças que ocorreram na economia internacional durante os anos 70, incluindo o maior

poder de barganha de alguns países em desenvolvimento, também contribuíram para a modificação da posição do FMI.

A desvalorização sucessiva da taxa de câmbio e os subsídios à exportação foram dois dos instrumentos de maior êxito usados pelos países sul-americanos durante as décadas de 60 e 70. A predileção do FMI por ajustamentos de taxas de câmbio maciças, presumivelmente “de uma vez por todas”, e sua hostilidade a qualquer coisa que se parecesse com múltiplas taxas de câmbio fizeram com que o FMI (ou o seu departamento para o hemisfério ocidental) se opusesse (ou pelo menos desaprovasse) ao uso daqueles instrumentos. Nessas áreas, parece haver ainda muita gente no FMI que reluta em abandonar suas velhas visões, embora seja difícil documentar esta conjectura. De fato, o papel e o parecer exatos do FMI nos planos de estabilização permanecem encobertos em mistério, já que seus funcionários relutam em revelar detalhes e documentação, alegando a necessidade de proteger a natureza confidencial de seus vínculos com os governos. Permitir que pesquisadores consultassem documentos de, digamos, mais de dez anos contribuiria para clarificar o papel do FMI em planos de estabilização.

Independentemente da explicação dada para as modificações nos pareceres e na assistência de estabilização do FMI, pode-se esperar que suas visões tenham cada vez menos influência na elaboração de políticas de, por exemplo, Argentina e Brasil, em contraste com Jamaica e Zaire. Somente situações de péssima administração poderiam colocar economias como aquelas à mercê dos pareceres mais ou menos iluminados do FMI sobre políticas de curto prazo. Mais provavelmente, pode-se esperar que os maiores países do Cone Sul tenham mais voz em discussões sobre o papel do FMI em matérias tão sistêmicas quanto as referentes à liquidez internacional, exame e acompanhamento da taxa de câmbio e supervisão dos mercados de capitais internacionais. Resta saber como esses influentes países em desenvolvimento, com força na diretoria do FMI, encararão as propostas dos funcionários da instituição com relação a planos de estabilização em países como a Jamaica e o Zaire.

## **Comentários de Ronald McKinnon**

Farei rápidos comentários sobre o capítulo de Anne Krueger antes de me voltar a Carlos Díaz-Alejandro.<sup>13</sup>

Em colaboração com Jagdish Bhagwati e o NBER<sup>14</sup>, Anne Krueger tem se empenhado como ninguém em documentar a necessidade da liberalização do comércio exterior em países em desenvolvimento. A incrível má alocação de recursos decorrente de variadas tarifas e restrições na forma de cotas e controles do

câmbio são acompanhadas na maioria dos países em desenvolvimento por um forte e generalizado viés contra a exportação.

O que Krueger não desenvolve em seu trabalho é a natureza das políticas financeiras apropriadas que melhor complementam a liberalização do comércio exterior. O modelo apresentado por Krueger não traz um mercado de capitais formal; o sistema bancário provê moeda como meio de pagamento mas não atua como intermediário entre poupadores e investidores. São omitidas as estruturas de taxas internas de juros, reservas bancárias e fluxos de capital estrangeiro privado e a maneira como estes são sistematicamente vinculados à política de moeda estrangeira. Além de lembrar que um sistema financeiro interno liberalizado é necessário para facilitar o movimento de realocação de recursos associado com a remoção de restrições ao comércio exterior, considerarei apenas um problema específico da análise de Krueger que tem raízes financeiras.

Depois de uma forte liberalização do comércio exterior e (possivelmente) uma discreta desvalorização, Krueger sugere que os exportadores devem ainda ser garantidos indexando-se a taxa de câmbio “real” contra a inflação. Alguns países — Chile no final dos anos 60, Brasil e Colômbia nos anos 70 — adotaram uma política de desvalorizações que protegeu com sucesso os exportadores de uma diminuição dos lucros em face de uma inflação interna continuada. Embora não seja fácil determinar com precisão a política oficial com relação à taxa de câmbio nesses países, o ritmo das desvalorizações se acelerava quando a inflação subia (e vice-versa) de modo que a exportação era ainda um pouco protegida apesar de uma liberalização incompleta do comércio.

Infelizmente, essa variação nas desvalorizações pode desestabilizar seriamente o sistema monetário interno se a liberalização das cotas, dos controles de câmbio e das restrições à usura nas taxas de juros internas for completa! Numa economia totalmente liberalizada, contínuas variações no ritmo das desvalorizações desestabilizam a demanda interna por moeda e levam à ocorrência de surtos de entrada ou saída de capitais financeiros na economia que dificultam ainda mais o controle sobre a base monetária.<sup>15</sup>

Paradoxalmente, um governo só consegue efetivamente “indexar” a taxa de câmbio “real” contra a inflação interna variando o ritmo das desvalorizações — como nos três casos mencionados acima —, quando a liberalização é incompleta, com a manutenção das cotas sobre várias importações e rígidos controles sobre os fluxos de capital. Entretanto, para compreender pontos como esse aplicados, digamos, a liberalizações atuais no Cone Sul, deve-se incorporar o papel dos processos financeiros e dos mercados de capitais aos modelos formais de liberalização do comércio.

Carlos Díaz-Alejandro identificou oportunamente cinco estágios na história econômica recente “compartilhada” por Chile, Uruguai e Argentina: 1) euforia populista; 2) colapso econômico; 3) golpe militar e corte nos gastos; 4) liberalização parcial e inflação continuada; 5) liberalização total e fim da inflação.

Uma maneira sucinta de caracterizar a euforia populista: o governo promete ao povo um nível de salários reais mais benefícios de seguridade social que podem exceder em por volta de, digamos, 50% o máximo de capacidade de produção realizável da economia. O governo então tenta cumprir suas promessas, obtendo algum êxito por um ano ou dois por meio de um pesado endividamento externo (ou pelo esgotamento das reservas cambiais) e pelo intuito de acabar com o estoque interno de capitais. Um endividamento interno descontrolado por parte do governo é eventualmente monetizado pelo Banco Central, como também o são os créditos de baixo custo concedidos às fábricas e empresas agrícolas agora “liberadas”.<sup>16</sup> Porém, constitui um princípio populista que os preços não devem subir, somente salários; daí que se instalam rapidamente controles sobre os preços domésticos, e se evita a desvalorização da taxa de câmbio. No Chile, a experiência de desvalorizações sucessivas dos anos 60 foi descontínua. As cotas então se espalharam para virtualmente todas as categorias de bens de comércio exterior de maneira a racionar o suprimento cada vez mais limitado de moeda estrangeira.

O segundo estágio é de paralisia econômica: as exportações declinam, são cortados os insumos intermediários vitais para a indústria doméstica protegida, é suspenso o fluxo normal de alimentos do campo para a cidade e os serviços urbanos como transporte, energia elétrica e comunicações são interrompidos. As pessoas simples (como também a burguesia) tornam-se seriamente amedrontadas com o caos econômico, explodindo a desordem civil com grupos paramilitares de direita e de esquerda empreendendo atividades terroristas. Infelizmente, o governo populista eleito é tão incompetente tecnicamente que não consegue avaliar as conseqüências do que fez nem ter qualquer idéia clara do que fazer em seguida. A tomada de poder por parte de um regime mais autoritário tem sido inevitável; a única dúvida é se será de esquerda ou de direita. Há em seguida uma sensação geral de alívio, o que confere ao novo governo um mandato implicitamente popular, embora inconstitucional.

Apenas como comentário aos estágios 1 e 2, os salários reais crescem no primeiro para então cair no segundo, antes da tomada do poder pelos militares. Nos últimos meses do regime populista, o poder de compra dos salários da população (medido pelos índices de preços oficiais) não tem nenhuma relação com o que eles

realmente podem comprar nos postos de gêneros a preços controlados, cuja oferta de bens de consumo se torna progressivamente mais limitada à medida que aumentam as filas.

No terceiro estágio, Díaz enfatiza que o FMI e os credores privados estrangeiros poderão até dar sustentação ao novo governo “rolando” dívidas antigas e promovendo injeções de capital novo em troca de promessas de racionalização e, em especial, de restrição da expansão do crédito pelo sistema bancário doméstico. Embora seja bastante comum esse padrão, não foi o que aconteceu no Chile nos primeiros e cruciais anos da junta militar, 1973-76. Ao contrário, por ser o Chile um pária político, não foi concedido qualquer crédito oficial novo, sendo efetivamente fechado ao governo militar o acesso a mercados de capitais privados. Além disso, vultosas amortizações de dívida herdada do período populista tiveram que ser pagas e não simplesmente refinanciadas. Assim, a rígida contenção de gastos chilena da recessão de 1975 não foi feita sob a direção do FMI e tampouco com o apoio de influxos de capital de agências internacionais oficiais de financiamento.

No quarto estágio, os três países conseguiram reduzir os déficits do setor público enormemente, reduzir créditos subsidiados a tomadores favorecidos e aumentar a rentabilidade real dos depósitos a prazo feitos por poupadores domésticos em bancos de seus próprios países. Somente o Chile, no entanto, realizou uma completa liberalização do comércio exterior, com a remoção total das restrições a exportações, tarifas protecionistas e cotas de importação.<sup>17</sup> Uruguai e Argentina removeram taxas onerosas sobre determinadas classes de exportações, com alguma liberalização das importações no Uruguai e nenhuma na Argentina (em outubro de 1979).

Como destacado por Díaz, a resposta do comércio exterior à liberalização, combinada a alguma racionalização da taxa de câmbio, foi muito boa e provavelmente excedeu as expectativas no Chile, com o desenvolvimento de novos produtos de exportação. As reservas cambiais foram reconstruídas e os créditos privados externos estão tão abundantes que agora o perigo já não é o de falta de moeda estrangeira, mas de excesso. No Chile e no Uruguai, o crescimento real do PNB foi de aproximadamente 7 a 8% em 1978 e 1979 e de 4% ao ano em 1976 e 1977. (A liberalização na Argentina não foi suficientemente significativa para que se pudesse realmente fazer uma avaliação de sua relação com o crescimento real.)

Como avaliar taxas de crescimento baseadas em exportações dessa ordem de grandeza? Países como o Brasil e o Chile tiveram taxas de crescimento do PNB ainda maiores em algumas de suas altamente protegidas fases de substituição de importações dos



anos 50 e início dos 60. Díaz-Alejandro parece preocupado com o fato de que essas taxas de crescimento atuais no Cone Sul não são altas e que o desemprego não tem caído muito — embora esteja crescendo a uma taxa saudável o emprego produtivo. Sobre essa nota os investidores domésticos ainda se mantêm temerosos, diante de taxas de juros reais muito altas impulsionadas para cima pelo recém-liberalizado sistema financeiro doméstico. E eu concordaria que a poupança e os investimentos internos feitos voluntariamente ainda não são robustos.

Como termo de comparação, considere-se a clássica teoria de sala de aula do crescimento empobrecedor. Na presença de distorções comerciais, é fácil mostrar que um alto “crescimento” verificado no PNB pode levar a uma perda real de bem-estar do consumidor na economia. A substituição de importações pode reduzir tanto a eficiência do comércio exterior que o bem-estar na economia acaba caindo à medida que se processa a industrialização. Na melhor das hipóteses, de acordo com a teoria, o crescimento do bem-estar real sob uma política de tarifas altas levaria a aumentos no consumo potencial muito menores do que poderiam indicar os aumentos verificados no PNB.

Entretanto, num movimento geral em direção ao livre comércio, o argumento do crescimento empobrecedor pode ser virado ao contrário! O crescimento convencional verificado no PNB “real” pode perfeitamente estar subestimando os ganhos potenciais de bem-estar para a economia. Por um lado, as famílias agora podem escolher uma cesta de consumo cada vez maior. Por outro, o modesto investimento ocorrido terá maiores chances de ser socialmente eficiente; o alto custo do endividamento interno e a competição internacional no mercado de bens descartam os investimentos subsidiados que não sejam socialmente lucrativos — ao contrário do período de substituição de importações. Num quadro de preços mundiais não distorcidos, o crescimento verificado no PNB de 4 a 8% pode ser considerado um desempenho bom.

Enquanto se dão bem do lado “real”, as economias em processo de liberalização têm tido todas elas muitas dificuldades em controlar a inflação: quinto estágio. O Chile reduziu sua taxa percentual de inflação de “várias centenas” no meio dos anos 70 para aproximadamente 35% em 1979. Uruguai e Argentina não estão se saindo tão bem. Os chilenos, entretanto, desejam acabar completamente com o imposto inflacionário já que não há mais nenhuma necessidade fiscal de sua existência. Ao mesmo tempo, uma inflação incerta desestabiliza o sistema financeiro e impede que a estrutura de vencimentos dos empréstimos se alongue mais ao longo prazo. Nas três economias, o fracasso de se manter um controle monetário total e de se conter a inflação é atualmente associado com as moedas estrangeiras. Por que seria esse o caso?

Como lembrado por Díaz-Alejandro, quando estão muito desenvolvidas as expectativas inflacionárias, a liberalização financeira requer taxas de juros nominais e reais muito altas para equilibrar a oferta de, e a demanda por, fundos no mercado de capitais interno. Mas o próprio sucesso da reforma comercial em melhorar o estado do balanço de pagamentos cria um desequilíbrio financeiro; a depreciação esperada da taxa de câmbio é muito menor do que a taxa de juros nominais em pesos e menor do que a inflação interna antecipada. Dessa maneira, a taxa de juros reais que os investidores vêem, em investir na economia liberalizada, é muito alta. Um influxo de capital descontrolado sobrecarrega o Banco Central e causa uma expansão indevida da base monetária interna. O fato de que as taxas de juros mundiais incidentes sobre títulos em dólares vêm se mostrando negativas em termos reais nos últimos anos exacerba este problema.

Uma solução parcial seria fazer desvalorizações da taxa de câmbio ativamente, de acordo com um calendário, como de fato os três países tentaram em 1979. O ritmo das desvalorizações não seria vinculado a taxas passadas de inflação nos preços, mas sim, refletiria inicialmente a diferença entre as taxas de juros interna e externa de modo a repelir um pouco o capital estrangeiro. O ritmo das desvalorizações ativas, contudo, precisa declinar sistematicamente para trazer abaixo a inflação interna em níveis mundiais. A teoria é que o diferencial de juros seria igualmente reduzido à medida que as desvalorizações declinam.

Concordo com Díaz-Alejandro quando afirma que usar a taxa de câmbio como um método de controle do nível interno de preços — mesmo numa economia tão liberalizada quanto a chilena — ainda não se mostrou plenamente satisfatório. Corre-se um risco considerável de voltar a ter uma moeda sobrevalorizada. As autoridades não podem, no entanto, simplesmente indexar a taxa de câmbio contra a inflação interna uma vez completada a liberalização (veja meus comentários acima sobre Anne Krueger). Assim, há um sério e ainda não resolvido dilema financeiro nos países do Cone Sul. Esse dilema é muito mais pronunciado no Uruguai e na Argentina porque esses países removeram todos os controles cambiais sobre os movimentos de capital estrangeiro antes da plena liberalização do comércio exterior e continuam a sofrer com uma inflação interna muito alta em face de uma taxa de câmbio virtualmente fixa.

Uma lição parece ser a de que a completa remoção de controles cambiais sobre movimentos de capital estrangeiro deve vir por último no processo de liberalização, enquanto que a liberalização financeira interna deve acompanhar qualquer movimento em direção ao livre comércio. Quanto a esse respeito, o Chile foi quem

conseguiu chegar mais perto da ordem certa, sendo ainda o mais puro exemplo de uma liberalização econômica abrangente no Terceiro Mundo.

## Discussão

Sidney Dell notou que, embora a liberalização e os conseqüentes influxos de capital no Cone Sul possam remover a necessidade de apoio financeiro das instituições financeiras internacionais, essa conclusão não é passível de generalização (a países como, por exemplo, Uganda). Gustav Papanek afirmou que o viés regional da discussão levou a que fosse dada uma atenção insuficiente a fatores como o uso de grãos importados na estabilização dos preços dos bens de salário, um elemento importante na experiência asiática.

Carlos Díaz-Alejandro, ao citar a expansão monetária derivada dos influxos de capital, defendeu uma maior utilização da expansão do crédito doméstico ao invés da acumulação de reservas estrangeiras (que não rendem juros) para a satisfação de qualquer objetivo dado de expansão monetária. Notou o comportamento incompreensivelmente fraco das taxas de juros nominais, determinadas ou pelas taxas externas de juros combinadas com a desvalorização da taxa de câmbio (na economia aberta), ou pela inflação interna mais a taxa de juros reais. As duas convergem se a taxa de inflação nos bens produzidos no país (excedendo a inflação externa) for igual à taxa de desvalorização. Contudo, se o preço dos bens internos sobe mais rapidamente do que o dos comercializados no mercado externo, haverá um influxo de capital. Se o governo indexa suas obrigações no nível interno de preços, o resultado pode ser uma taxa de juros muito diferente daquela consistente na arbitragem estrangeira sobre os juros. Brasil e Colômbia lidaram com esse problema usando uma política de variação nas desvalorizações, conferindo um maior nível de certeza aos preços relativos, porém insuficiente para garantir aos especuladores financeiros uma aposta sem riscos. A política de desvalorização ativa ou preanunciada, usada pela Argentina e pelo Chile, fornece uma certeza excessiva aos especuladores, causando a perda de controle sobre a oferta interna de moeda, enquanto não confere certeza suficiente aos produtores de bens comercializados internacionalmente. Díaz-Alejandro duvida da completa eficácia dos controles sobre o capital, lembrando no entanto que alguns países como a Finlândia e Noruega, ao que parece, os utilizam com êxito. Com respeito às hipóteses de McKinnon relacionadas ao crescimento fictício a preços industriais artificialmente altos, Díaz argumenta que nenhum novo

cálculo plausível das taxas de crescimento do Brasil e Colômbia provaria ser o crescimento primariamente fictício; as altas taxas de crescimento de McKinnon para o Chile utilizam o período de depressão do ciclo como período base. Quanto ao quinto estágio, de liberalização plena, proposto por McKinnon, Díaz-Alejandro acha que esse estágio coloca tanto o risco de que se desista do objetivo antiinflacionário quanto o de que se crie uma reação política que poderia trazer de volta o primeiro estágio: o da euforia populista.

## Notas

1. Agradeço os comentários de Edmar Bacha, Mario Brodersohn, Guillermo Calvo, William Cline, Albert Fishlow, Paul Krugman, Jorge Braga de Macedo, Juan Carlos de Pablo, Pedro Pou, Gustav Ranis, Carlos Rodriguez e John Sheahan. Não podem ser responsabilizados por opiniões ou possíveis incorreções deste trabalho.
2. Veja Thomas M. Riechmann e Richard T. Stillson, "Experience with programs of balance of payments adjustment: stand-by arrangements in the higher credit tranches, 1963-72", *IMF Staff Papers*, vol.25 (jun./1978), p. 293-309; e Anne O. Krueger, *Foreign trade regimes and economic development: liberalization attempts and consequences*, vol.10 (Ballinger para o National Bureau of Economic Research, 1978).
3. Esse rótulo, cunhado por Guillermo O'Donnell, parece ser mais preciso do que outros, como o de fascista, para designar os regimes militares do Cone Sul.
4. Veja Joseph Ramos, "Inflación persistente, inflación reprimida e hiperinflación. Lecciones de inflación y estabilización en Chile", *Desarrollo Económico*, vol. 18 (abr.-jun./1978), p. 3-49.
5. Para uma revisão útil da evidência até 1976, veja Vincente Galbis, "Inflation and interest rate policies in Latin America, 1967-76", *IMF Staff Papers*, vol. 26 (jun./1979), p. 334-66.
6. Esta experiência está sendo analisada formalmente por Guillermo Calvo, Ana Maria Martirena-Mantel e Carlos A. Rodriguez.
7. Em 1975 as autoridades chilenas lançaram mão de uma inesperada valorização para tentar quebrar as expectativas inflacionárias, provocando fortes perdas para os exportadores e altos ganhos para aqueles com débitos externos.
8. Veja *Business Latin America*, 25 de abril, 1979, para uma descrição de recentes medidas brasileiras projetadas para aumentar o custo dos empréstimos estrangeiros (p. 129) e algumas políticas chilenas semelhantes (p. 135).
9. Depois de meses de uma movimentação militar bizarra, a guerra entre as forças armadas da Argentina e do Chile foi por pouco evitada pela mediação papal em dezembro de 1989. Os gastos públicos por trás dessa exibição de irracionalidade devem ter sido substanciais. Os funcionários da área econômica de ambos os lados foram sabidamente infelizes. Suas declarações públicas, contudo, não demonstravam isso. Taxas de câmbio fixas ou previamente anunciadas podem ter sido em parte motivadas pelas esperanças dos tecnocratas de utilizar a ameaça de perda de reservas como uma maneira de refrear os gastos militares.

10. Declaração de Henry C. Wallich à “House Committee on Banking, Finance and Urban Affairs”, 12 de julho de 1979, p. 9.
11. De acordo com dados sobre reservas internacionais e importações fornecidos no International Financial Statistics publicado pelo FMI, várias edições.
12. Veja “Partners in development”, Relatório da Comissão de Desenvolvimento Internacional (Praeger, 1969), p. 220.
13. Nota do editor: uma discussão adicional do trabalho de Anne Krueger aparece na parte final do Capítulo 3.
14. Jagdish Bhagwati e Anne Krueger, eds., *Foreign trade regimes and economic development*, 10 vols., (NBER, 1975-78).
15. Este ponto é desenvolvido com mais detalhe em R. McKinnon, “Monetary control and the crawling peg”, in R. Williamson, ed., *The crawling peg: past performance and future prospects* (a ser editado).
16. O oposto de “liberalizadas”.
17. Em junho de 1979, permanece apenas uma tarifa uniforme de 10%.

## 4. Populismo e política econômica no Brasil\*

Luiz Carlos Bresser Pereira

O processo de democratização do país ocorrido na primeira metade dos anos 80 baseou-se em realidades sócio-econômicas sólidas; foi uma conquista da sociedade civil, não um presente do regime militar. Entretanto, não levou em conta algumas ideologias e práticas políticas típicas de países subdesenvolvidos de renda média, como o Brasil: o populismo econômico, o desenvolvimentismo, as crenças nacionalistas anacrônicas da esquerda, o clientelismo por parte dos políticos oportunistas, as demandas irrealistas por parte dos trabalhadores apoiadas em um distributivismo ingênuo, o conservadorismo, o neoliberalismo, a ortodoxia monetarista, a miopia e a incapacidade das elites de definir o interesse nacional. Essas ideologias e práticas políticas constituem-se em sérios obstáculos às políticas econômicas coerentes e progressistas, necessárias para se conseguir a retomada do crescimento e a estabilidade de preços.

O que temos visto no Brasil, desde que o processo de transição democrática se completou no início de 1985, é uma alternância de desenvolvimentismo, populismo e políticas econômicas ortodoxas. A conseqüência disso foi a estagnação econômica, altas taxas de inflação e concentração contínua de renda. Durante os primeiros seis meses do governo Sarney, tivemos uma política econômica conservadora; não funcionou. Então, uma pretensa política econômica progressista, o Plano Cruzado, revelou-se mais tarde populista e levou o país, no primeiro semestre de 1987, a uma aguda crise financeira e econômica. Assumi o Ministério da Fazenda em meio a esta crise e dei início a um plano emergencial para controle da inflação. Esse plano de emergência deveria ser seguido de um plano de estabilização definitivo no início de 1988

---

\* Artigo apresentado originalmente no seminário *L'Internacionalisation du modele politique democratique*, promovido pela Universidade de Montreal, setembro 1988. A versão original foi publicada em *Estudos Avançados*, vol. 3, nº 6, maio 1989. Revisado em 1990. O autor é professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

— um plano que combinasse uma política heterodoxa (um novo congelamento de preços e uma redução quase-unilateral da dívida externa) com uma política convencional (fiscal e monetária). A falta de apoio para o ajustamento fiscal levou-me à decisão de me demitir em dezembro de 1987. Durante os dois anos subseqüentes, as equivocadas políticas monetárias ortodoxas voltadas para taxas de juros muito elevadas, a contínua incapacidade de controlar o déficit público e um novo congelamento (o Plano Verão) levaram a economia brasileira ao aprofundamento da crise fiscal, provocando uma crise de credibilidade e finalmente à hiperinflação em fevereiro de 1990. Em março desse ano, o Plano Collor, novamente um plano heterodoxo emergencial, foi seguido, dois meses mais tarde, quando a inflação inercial estava de volta, pela adoção de política fiscal e monetária ortodoxa. Essa política estava ainda em vigor quando este trabalho foi revisado, em novembro de 1990. Combinavam dois resultados positivos — um superávit orçamentário e a firme determinação do governo de repudiar o populismo econômico — com três negativas: uma taxa mensal de inflação de 15% que não dava mostras de tendência declinante, uma taxa de câmbio supervalorizada e uma profunda recessão. Em conseqüência, um novo pacto social — isto é, uma nova política heterodoxa — estava sendo considerada pelo governo.

A crise econômica no Brasil — definida pela estagnação da renda per capita desde 1980 e por taxas de inflação extraordinariamente altas — foi, no início dos anos 80, a causa básica da derrota do regime autoritário. Hoje, como permanece sem solução, essa mesma crise econômica está ameaçando o novo regime democrático. Recessão e altas taxas de inflação serão sempre fatores de instabilidade para o regime estabelecido no poder, seja ele autoritário ou democrático. Ao final dos anos 80, é a democracia que está sendo ameaçada pela crise econômica, uma vez que a maioria dos regimes políticos da América Latina é democrática.

Neste trabalho não irei discutir a crise econômica, mas sim os problemas políticos que dificultam sua solução. É comum se ouvir que a atual crise econômica brasileira tem origens políticas e que deveria ser solucionada na arena política. Acredito que a crise política e econômica hoje existente no Brasil é de fato autônoma embora interdependente, mutuamente se influenciando. A crise econômica é mais antiga; suas origens podem ser encontradas no final dos anos 70. A crise política, na sua forma atual, definiu-se na segunda metade dos anos 80 a partir da inabilidade do governo Sarney e, mais amplamente, da elite brasileira, em enfrentar a crise econômica e estabelecer no Brasil instituições e práticas políticas e ideológicas coerentes com um capitalismo moderno e democrático.

Com a eleição de Fernando Collor, surgiu uma onda de esperanças renovadas, mas nada pode assegurar que o novo governo conseguirá superar a crise econômica. Existe vontade política por parte do novo governo em resolver os problemas, mas dizer que os problemas econômicos têm origens políticas ou que sua solução depende somente da vontade política é reduzir a política econômica (por meio da qual a política se expressaria) a uma engenharia social toda poderosa. Além disso, é necessário um diagnóstico correto da crise e a adoção de políticas econômicas também corretas para a superação dessa crise. As práticas políticas e as ideologias contrárias à formulação política racional de fato existem e irei analisá-las neste trabalho, tendo claro para mim, entretanto, que não são elas as únicas causas dos nossos problemas econômicos.

### **Crise econômica e democracia**

O capitalismo e a democracia estão hoje basicamente consolidados no Brasil. Atualmente não há dúvidas sobre predominância de um modo de produção capitalista, industrial, moderno, nem mesmo sobre a hegemonia política e ideológica da classe empresarial no Brasil. Mas há uma série de dúvidas hoje — dúvidas que nunca antes existiram — sobre as perspectivas de crescimento econômico no Brasil. Em outras palavras, o capitalismo está assegurado, mas o crescimento auto-sustentado, não. Por muito tempo eu acreditei que uma vez que um país completou sua revolução capitalista e industrial, o crescimento auto-sustentado prevaleceria quase que necessariamente devido à necessidade imperativa de acumulação de capital e à incorporação de progresso tecnológico. Hoje já não tenho tanta certeza. Depois de dez anos de estagnação da renda per capita no Brasil, ao mesmo tempo em que a inflação atinge níveis inimagináveis, é necessário admitir que a continuidade do desenvolvimento econômico no país depende da adoção de uma série de políticas econômicas de curto (ajustamento) e de longo prazo (reforma) que envolvem decisão e iniciativa.

Por outro lado, a democracia no Brasil é mais sólida e arraigada do que normalmente se pensa. As razões por trás dessa proposição poderiam ser sintetizadas desta forma: 1) o capitalismo industrial moderno consegue apropriar excedentes econômicos pelo mercado, dispensando o uso de força direta necessária nas sociedades pré-capitalistas e mercantilistas; 2) a burguesia ou a classe empresarial não se sente ameaçada pela esquerda; 3) a esquerda revolucionária está em crise no mundo todo e em particular na América Latina, e, desta forma, não tem um projeto



revolucionário que possa ameaçar a hegemonia da burguesia; 4) o mesmo pode-se dizer dos militares, e, de forma mais ampla, dos autoritários: eles não têm um projeto alternativo e estão tão perplexos com a crise econômica e política quanto a burguesia; 5) os Estados Unidos já não incluem mais os golpes de Estado, a deposição dos governos, como parte de sua estratégia para consolidar o capitalismo na América Latina.

Não se pode dizer, entretanto, que a democracia esteja consolidada. Guillermo O'Donnell (1988:85) salientou que dada a improbabilidade de um golpe militar, a “morte lenta” da democracia — isto é, um processo de contínua perda de efetividade e credibilidade das instituições políticas devido ao fracasso do governo em enfrentar os problemas sociais e econômicos — é uma outra possibilidade.

A incapacidade governamental ao enfrentar esses problemas não pode ser atribuída exclusivamente às limitações pessoais dos governantes, nem à enorme dimensão dos obstáculos econômicos. Os obstáculos econômicos são sem dúvida imensos. Não é por acaso que a América Latina está estagnada há dez anos, desde que se desencadeou a crise da dívida externa. Mas essa incapacidade pode e deve também ser explicada pelas práticas políticas e ideológicas contrárias à adoção das políticas econômicas corajosas, coerentes e firmes, que são necessárias.

Examinemos essas ideologias e práticas políticas. Irei classificá-las segundo suas origens: 1) na direita oportunista; 2) na esquerda moderada; 3) na direita ideológica.

## **A direita oportunista**

Começarei pela direita oportunista, que deve ser claramente diferenciada da direita ideológica. Há oportunistas tanto na direita como na esquerda. Fazem predominantemente parte da direita pelo simples fato de ser o Brasil um país capitalista. Um oportunista é, por definição, um político sem convicções ideológicas. Num país capitalista, mesmo que finja ou pretenda pertencer à esquerda ou centro-esquerda, ele será em última análise um conservador, pois fará todas as concessões possíveis e imagináveis para a classe dominante.

Vejamos as principais práticas políticas dos oportunistas. São práticas que têm uma influência direta sobre a política econômica:

- *Populismo econômico*. Esta é uma doença política básica no Brasil. Sei muito bem que a palavra “populismo” possui diversos significados. É por isso que qualifico populismo com o adjetivo “econômico”, para distingui-lo de outros significados.

Na verdade podemos distinguir dois tipos de populismo econômico: 1) o populismo de esquerda, que se confunde com o distributivismo salarial, com distributivismo ingênuo via salários e com a recusa da decisão de ajustamento; 2) populismo de direita, um fenômeno muito próximo do desenvolvimentismo; é um tipo de afrouxamento fiscal que se define pela prática política de dizer “sim” às demandas de todos os setores da sociedade à custa do setor público, invariavelmente adotado pelos políticos oportunistas e clientelistas.

As políticas econômicas populistas levam, direta ou indiretamente, ao aumento do déficit público e ao desequilíbrio do balanço de pagamentos. Entre as práticas populistas mais comuns temos: a) a elevação dos ordenados e salários dos funcionários e dos trabalhadores públicos e privados; b) o aumento das compras ao setor privado; c) o estabelecimento de subsídios ao consumo; d) de subsídios e incentivos (renúncias fiscais) ao setor privado; e) valorização artificial da moeda local; f) o aumento dos créditos subsidiados pelos bancos oficiais. Beneficiam aparentemente a todos — funcionários, empresários, trabalhadores.

O resultado do populismo é o “ciclo populista”. No primeiro momento o governo adota uma combinação das seguintes medidas: 1) valoriza a taxa de câmbio levando diretamente à elevação das importações e, indiretamente, à elevação dos salários e do consumo; 2) eleva diretamente os salários dos funcionários públicos e facilita o aumento dos salários do setor privado; 3) aumenta as despesas públicas levando ao déficit público; 4) mantém artificialmente baixa a taxa interna de juros; 5) segura artificialmente os preços e tarifas do setor público. Em conseqüência, temos a elevação dos salários, do consumo e dos investimentos, a aceleração da taxa de crescimento e uma inflação declinante em função da valorização cambial e do atraso dos preços públicos. É, no entanto, momentâneo o paraíso. Logo as distorções provocadas por essas práticas se manifestam. Aparecem os desequilíbrios no balanço de pagamentos na medida em que os exportadores suspendem suas exportações e os importadores aumentam suas compras. Como o déficit público conduz a uma crise fiscal e como a desvalorização real da moeda local pressiona os preços internos para cima, a inflação volta a se acelerar, muitas vezes de forma dramática. O ciclo termina geralmente com uma mudança radical na política econômica freqüentemente precedida por uma grave crise e pela mudança dos ministros responsáveis senão por um golpe de Estado.

As políticas expansionistas de 1979-80 (provavelmente o pior erro na história da política econômica no Brasil) e do Plano Cruzado (um plano excelente, uma oportunidade perdida em

função de uma administração incompetente) são exemplos típicos recentes de políticas populistas no Brasil. A primeira experiência foi conduzida por economistas conservadores sob o regime militar, e a segunda, por economistas progressistas logo após a transição democrática.

- *Clientelismo*. Esta é uma prática política intermediária entre populismo e mera corrupção. O populismo, o clientelismo e a corrupção implicam uso de fundos públicos: no caso do populismo, temos uma forma impessoal de se assegurar a boa vontade dos grupos ou comunidades beneficiadas pela despesa pública; no caso da corrupção estamos diante de uma forma pessoal e direta de enriquecimento às custas do erário público; no caso do clientelismo temos uma forma intermediária de uso dos fundos públicos beneficiando diretamente eleitores potenciais e indiretamente o autor da prática clientelística.

No Brasil inventou-se uma palavra nova e muito expressiva para significar clientelismo: “fisiologismo”. O político fisiológico é um oportunista por definição. É uma pessoa que transforma a política em um negócio como qualquer outro — em um negócio em que o político usa seu poder para realizar trocas, para prestar e receber favores. É um “fisiológico” porque coloca os interesses pessoais e materiais acima das idéias, acima dos princípios políticos e valores morais que deveriam presidir a ação política.

Essas duas práticas políticas oportunistas estão profundamente arraigadas no sistema político brasileiro. São uma consequência do baixo nível de cidadania do povo. A falta de informação, a educação precária, a desconfiança em relação aos candidatos “populares” são características típicas do eleitor médio brasileiro. Dessa forma, nas palavras de Wanderley Reis, “difícilmente se poderia pretender que, nas condições que caracterizam o eleitorado brasileiro, a estabilização do jogo democrático viesse a ocorrer em torno de partidos ideológicos... o processo de agregação partidária de interesses continuará provavelmente a se dar entre nós pelos partidos que combinam o clientelismo tradicional com um apelo eleitoral de tonalidades populistas” (1988: 24).

## **A esquerda moderada**

Diferentes, mas, afinal, conduzindo a resultados semelhantes, são as ideologias e as práticas políticas da esquerda. Embora me sinta pessoalmente identificado com esse grupo, estou há muito tempo convencido de que uma tarefa essencial hoje em dia é a de criticar o anacronismo de algumas idéias da esquerda. Nos

anos 50, eu estava pessoalmente engajado na luta pela industrialização via substituição de importações. Essa era a estratégia correta para o Brasil naquela ocasião, mas já na década de 60 chamava a atenção para os fatos históricos que exigiam uma nova interpretação do Brasil e uma nova estratégia de crescimento.

Essa esquerda moderada, no início dos anos 80, criticava severamente as políticas econômicas ortodoxas do regime autoritário. Às vezes fazia-o corretamente, mas em outras ocasiões estava apenas repetindo *slogans* fora de moda, que poderiam ter feito sentido nos anos 50, mas não mais nos anos 80. Vamos rever algumas dessas idéias:

- *Nacionalismo ultrapassado.* Nas décadas de 40 e 50 a esquerda desenvolveu a tese de que o imperialismo ou interesses externos, incluindo-se as empresas multinacionais, estava aliado ao capital agromercantil para evitar a industrialização. Os altos investimentos das multinacionais na indústria manufatureira desde meados dos anos 50 provaram que, se essa tese estava correta no passado, deixara de ser legítima desde então (ver Bresser Pereira, 1968, 1982; Cardoso e Faletto, 1970). Mas ainda hoje temos nacionalistas pensando em termos de anos 50. Esses nacionalistas anacrônicos têm dificuldade em entender que ser nacionalista nos dias de hoje é, antes de mais nada, defender o interesse nacional, combater a tentativa irracional por parte das elites brasileiras de pagar integralmente a dívida externa, ou empenhar-se pelo desenvolvimento do progresso tecnológico e científico autônomo dentro do país. Em outras palavras, ter uma clara noção do que seja o interesse nacional, ao invés de se opor às multinacionais, que contribuem de forma efetiva para o crescimento econômico do país.
- *Orientação no sentido do mercado interno.* Em meados dos anos 60 o regime autoritário decidiu-se por uma estratégia de desenvolvimento voltada para as exportações. Foi uma decisão acertada, embora tenha tido a consequência perversa a curto prazo de compatibilizar taxas sustentadas de demanda interna com concentração de renda. A esquerda moderada se opôs a esse procedimento desde o início, sem saber que o padrão alternativo de crescimento, baseado em projetos de substituição de exportações altamente intensivos em capital, além de ter esgotado suas virtualidades como um modelo de crescimento no início da década de 60, concentra muito mais renda a longo prazo do que uma estratégia de crescimento baseada em exportações de bens manufaturados intensivos em mão-de-obra. Nos anos 70 a esquerda costumava criticar Formosa e a Coréia como sendo meras “plataformas de exportação” para as multi-

nacionais, enquanto que um dos intelectuais da direita ideológica no Brasil, Roberto Campos, pretendia que esses países servissem como exemplo de sociedades liberais. Ambos estavam enganados. Hoje em dia sabemos que esses países desenvolveram uma grande indústria apoiada em um Estado com forte capacidade de intervenção e um claro sentido do interesse nacional, que teve um enorme aumento de produtividade ao buscar aumentar sua competitividade internacional por meio de uma estratégia de desenvolvimento voltado para as exportações, e que apresenta uma distribuição de renda muito mais uniforme do que o Brasil. A reforma agrária promovida nesses países logo após a Segunda Guerra foi uma causa dessa melhor distribuição de renda; a outra foi a política de crescimento voltada para as exportações, necessariamente baseada em indústrias intensivas em mão-de-obra.

- *Oposição às políticas de ajustamento.* Esta é a conseqüência de um desenvolvimentismo arraigado (e, portanto, também uma forma de populismo econômico) que não foi devidamente revisto quando isto se mostrava necessário. Criticamos duramente o ajustamento da década de 60. O fato desse ajustamento ter-se baseado quase que exclusivamente na redução dos salários (veja Lara Rezende, 1982) foi uma boa razão para críticas. Mas a esquerda baseou seu desacordo quase que somente no *slogan* “não à recessão”, e ao fazê-lo incorreu no populismo. Em 1979, quando o ajustamento se fazia absolutamente necessário, a irresponsável política desenvolvimentista e populista (porque o populismo é tanto de esquerda quanto de direita) adotada pelo regime autoritário foi apoiado por economistas da esquerda estruturalista moderada. Quando, afinal, em 1981, o ajustamento teve início, a idéia básica da esquerda consistia em que essa medida não era necessária, quando na realidade o era. Naquele momento era de fato impossível, além de indesejável, tentar manter altos déficits comerciais. A única crítica séria e inovadora às políticas ortodoxas de ajustamento originou-se na esquerda moderada a partir dos economistas que desenvolveram a teoria da inflação inercial.<sup>1</sup>
- *Distributivismo salarial.* Este é um tipo característico de populismo econômico em qualquer lugar. Um problema reconhecidamente grave no Brasil é a concentração de renda. Temos aqui uma das mais desequilibradas e injustas distribuições de renda do mundo, mas este fato não legitima um distributivismo salarial irrealista. Uma política econômica progressista no Brasil terá, necessariamente, como objetivo principal, que conseguir uma distribuição menos desigual da renda, mas ao

mesmo tempo terá que ter cautela quanto à elevação dos salários reais acima dos níveis de aumento da produtividade. Sempre que se tentar descumprir esta regra, os lucros estarão ameaçados e a aceleração da taxa de inflação será inevitável. Na verdade, a política salarial deveria limitar-se a três objetivos: proteger o salário real da inflação, assegurar a transferência das elevações na produtividade para os trabalhadores e reduzir as diferenças salariais por meio do aumento gradual do salário mínimo. Sem dúvida é possível aumentar os salários mais do que a produtividade sem afetar os lucros dos setores produtivos, desde que se logre reduzir os rendimentos dos rentistas ou então desde que se reduzam os impostos em função do aumento da eficiência do Estado. Essas estratégias, entretanto, são de difícil execução. Formas de distribuir a renda entre salários e lucros mais eficientes do que o aumento dos salários acima da produtividade incluem uma política de investimentos voltada para bens trabalho-intensivos, a reforma agrária, uma reforma tributária progressiva e a orientação das despesas públicas para os pobres.

Essas idéias, no entanto, não são comumente aceitas na esquerda populista. O *slogan* “os aumentos salariais não são causa da inflação” é usado com freqüência. Durante um bom tempo, no período do regime autoritário, essa frase correspondeu à realidade, uma vez que os salários reais dificilmente se elevavam a níveis superiores ao aumento da produtividade. Em certos momentos foram inclusive reduzidos em termos absolutos. Mas, no final dos anos 70, começamos a ver um quadro diferente. E, depois da derrota do regime autoritário, em 1984, as demandas irrealistas por parte dos trabalhadores, particularmente por parte da classe média assalariada empregada no setor público, aumentaram acentuadamente. O acirramento do conflito distributivo causou a aceleração da inflação tanto diretamente (inflação de custos) como pela elevação do déficit público. Contudo, dada à aceleração da inflação, os aumentos reais de salários tenderam a ter vida curta; em pouco tempo a inflação mais elevada eliminava os aumentos reais de salários conseguidos geralmente depois de intensa luta sindical. O único resultado duradouro foi uma taxa mais elevada de inflação.

Concluindo, algumas idéias e práticas políticas da esquerda moderada — o nacionalismo ultrapassado, a ideologia do mercado interno, a recusa às políticas de ajustamento e o distributivismo salarial — não são mais compatíveis com políticas econômicas racionais e coerentes. Elas representam um obstáculo para o crescimento e para a estabilidade de preços, e, portanto, para a consolidação da democracia no Brasil.

## A direita ideológica

A direita ideológica é também uma fonte importante de política econômica irracional. Nessa categoria estão incluídos os economistas neoclássicos ou monetaristas que adotam uma posição teórica militante contra praticamente qualquer tipo de intervenção do Estado na economia e apóiam as políticas econômicas ortodoxas puras para estabilizar a economia brasileira. Boa parte da elite empresarial brasileira deve também ser incluída nessa categoria. Seus líderes não são oportunistas, mas ideologicamente conservadores. E nos países em desenvolvimento o conservadorismo — além de colocar a ordem acima da justiça social, além de resistir a mudanças, como ocorre em todos os conservadorismos — significa subordinação ideológica ao sistema de valores e crenças dominantes existentes nos países centrais.

Os membros dessa corrente estão verdadeiramente convencidos de que suas visões sobre política econômica são intrinsecamente racionais. A lógica do capitalismo e sua própria lógica seriam, ambas, pura racionalidade, uma racionalidade que confronta com a irracionalidade da esquerda e dos políticos oportunistas. Dado seu controle sobre os meios de comunicação, eles conseguem habilmente veicular essas idéias para a sociedade e, assim, reforçar sua hegemonia ideológica.

Na verdade, suas idéias estão muito longe de serem racionalidade pura, e representam também um obstáculo da maior importância à adoção de uma política econômica coerente no Brasil, especialmente em um momento em que é necessário coragem na tomada de decisões econômicas. Vejamos essas ideologias e práticas políticas da direita ideológica:

- *Conservadorismo social.* Este é um problema óbvio em um país onde a concentração de renda é surpreendentemente alta. A carga fiscal é relativamente baixa e o sistema tributário muito regressivo no Brasil. Assim, uma reforma fiscal progressiva é um instrumento básico para reduzir o déficit público e melhorar a distribuição da renda. A direita ideológica se opõe sistematicamente a reformas fiscais que elevem a carga fiscal ou a tornem mais progressiva. Os argumentos que usa vão desde a negação de que a carga tributária seja baixa no Brasil até preocupações quanto ao desestímulo à poupança e ao investimento. A direita ideológica está formalmente preocupada com a concentração da renda no Brasil, mas nada faz para resolver o problema; ela sabe que um pacto social, que seria essencial para controlar os salários e cortar a inflação, não pode ser implementado sem concessões aos trabalhadores em termos de reformas sociais, mas, via de regra, tende a se opor a essas reformas so-

ciais. Age assim não apenas em função de seus interesses de classes mas a partir de sua profunda convicção de que a ordem tem prioridade sobre a justiça. Que jamais se pode arriscar a ordem em nome da justiça social.

- *Monetarismo*. Esta foi uma contra-revolução conservadora contra o *keynesianismo*, que aparece em sua forma original na versão de Friedman e se desenvolve por meio da teoria das expectativas racionais dos “novos clássicos” (Sargent, Lucas). Baseia-se em uma contradição fundamental: é uma teoria macroeconômica necessariamente voltada para a política econômica e, no entanto, postula a abstinência radical de intervenção estatal. Na verdade essa abstinência não é posta em prática. As políticas econômicas recomendadas pelo monetarismo para alcançar a estabilização devem ser muito ativas e agressivas; por outro lado, quando a estabilização é alcançada, esta é sempre muito precária, exigindo uma contínua intervenção do Estado para mantê-la.

Atualmente o monetarismo é uma religião econômica dos países capitalistas desenvolvidos. Dada a subordinação ideológica ao centro das elites nos países periféricos, é adotado quase que sem restrições pela direita ideológica em um país periférico como o Brasil. Dois exemplos: a inflação no Brasil tem origens estruturais e um caráter inercial, mas se acredita que ela pode ser controlada somente pela adoção de políticas fiscais e monetárias.<sup>2</sup> Os desequilíbrios econômicos em uma economia subdesenvolvida como a brasileira são muito profundos, mas, apoiada no monetarismo, a direita ideológica acredita que as forças de mercado serão capazes de resolver todos os problemas.

Os fracassos sucessivos dessa estratégia, para enfrentar as crises econômicas na Argentina, no Brasil e no Chile, levaram o monetarismo a um certo grau de descrédito no início dos anos 80, mas depois do fracasso dos planos heterodoxos Austral e Cruzado, o monetarismo recuperou parte de seu prestígio. Repentinamente, como resultado de uma manobra ideológica muito interessante da direita ideológica, as políticas convencionais de estabilização, baseadas em políticas fiscais e monetárias — sobre as quais há um relativo consenso entre os bons economistas — foram identificadas com o monetarismo “ortodoxo” e contrapostas ao *keynesianismo* e à “heterodoxia” estruturalista. Enquanto a teoria da inflação inercial estava sendo cooptada<sup>3</sup> nos países centrais, e um número crescente de economistas nesses países admitia a vantagem de combinar políticas convencionais ou “ortodoxas” (fiscal e monetária) com políticas “heterodoxas” (política de rendas), a direita moneta-



rista neoliberal no Brasil insistia em condenar as políticas de rendas. Na verdade, as políticas econômicas especificamente monetaristas são frequentemente inadequadas ou francamente irracionais. O caráter ideológico e dogmático da recusa à intervenção estatal, inclusive à regulação macroeconômica, torna, evidentemente, uma política econômica monetarista incapaz de enfrentar os problemas reais da economia brasileira. Por outro lado, há uma tendência fundamental no monetarismo de desconsiderar as características específicas da economia do país.

- *Neoliberalismo.* É o complemento do monetarismo. A direita ideológica sabe, ou deveria saber, que o Estado desempenhou um papel da maior importância na industrialização do Brasil, mas insiste em ignorar. Nos anos 80, o Estado brasileiro foi reduzido a uma situação falimentar, vítima de uma gravíssima crise fiscal (ver Rogério Werneck, 1987; Bresser Pereira, 1987, 1988), que imobilizou o Estado para políticas de longo prazo, enquanto a economia era atingida por altas taxas de inflação e, finalmente, pela hiperinflação no início de 1990. Para o neoliberalismo, essa é uma indicação de que o Estado não deveria exercer qualquer papel na economia, de que a solução é alcançar o “Estado mínimo”. Na verdade, a alternativa apropriada, de fato, é reduzir o papel do Estado e superar a crise fiscal. Com isso, porém, não se pretende abolir o Estado da economia, mas capacitá-lo para assumir novos papéis na promoção do bem-estar e do progresso tecnológico. O país enfrenta atualmente a pior crise de sua história econômica. A renda per capita estagnou desde 1980. A causa maior dessa situação é a crise fiscal do Estado. São necessárias medidas muito fortes para resolver esse desequilíbrio financeiro estrutural do setor público, que tornou negativa a poupança desse setor, reduzindo dramaticamente sua capacidade de investimento. A direita ideológica, no entanto, minimiza o problema ao falar apenas em déficit público, ao propor a demissão de alguns funcionários públicos, quando enfrentamos uma grave crise fiscal, que exige reformas estruturais, inclusive a reforma do setor público, uma reforma tributária progressiva, a liberalização do comércio exterior, privatização e uma drástica redução na dívida externa.
- *Internacionalismo subordinado.* Uma internacionalização maior da economia brasileira é uma aspiração natural da elite empresarial local. Na verdade, o que ela quer é uma integração do Brasil ao Primeiro Mundo. Essa integração tornará o capitalismo brasileiro, econômica e ideologicamente, menos vulnerável. Esses objetivos, acredito que são perfeitamente coerentes. Caso

haja, como é minha convicção, uma clara hegemonia econômica e ideológica da burguesia, caso o capitalismo esteja bem estabelecido no Brasil, esse desejo de uma integração maior com o mundo desenvolvido é bastante natural.

O problema é saber como alcançar essa integração. No Brasil, os conservadores acreditam que isto é possível simplesmente sendo “internacional”. Muito freqüentemente esse internacionalismo toma a forma de uma subordinação pouco crítica aos interesses dos países desenvolvidos. Essa atitude, que proponho chamar de “internacionalismo subordinado”, é um fenômeno da vida cotidiana no Brasil. É uma conseqüência da dominação econômica e cultural que o mundo central desenvolvido exerce sobre sua periferia. Mas, no caso da direita ideológica, esta subordinação assume um caráter militante, tão incompatível com os interesses nacionais quanto o velho nacionalismo da esquerda.

O exemplo mais dramático desse internacionalismo subordinado é a visão adotada pela direita ideológica no tocante à dívida externa. A dívida externa é a causa isolada mais importante da estagnação e das altas taxas de inflação que prevalecem no Brasil desde o início da década de 80. A dívida externa: 1) reduziu a capacidade de poupança do país ao obrigá-lo a realizar enormes transferências de recursos reais; 2) elevou o déficit público, pois mais de 80% da dívida externa são públicos; 3) acelerou o processo inflacionário devido à elevação do déficit público e à desvalorização real da moeda local. A dívida externa brasileira é claramente muito alta e não pode ser paga. Uma redução na dívida é condição necessária para a superação da estagnação e da inflação. A alternativa seria uma enorme redução do consumo interno, que não é nem viável nem desejável. A direita ideológica, no entanto, não reconhece esses fatos. Dado seu desejo natural de fazer com que o Brasil se integre no Primeiro Mundo — um desejo que é na verdade partilhado por quase todos no país —, a direita ou, mais genericamente, a elite empresarial tende a rejeitar a adoção de posições firmes em relação aos bancos internacionais. Ela, erroneamente, confunde o interesse dos bancos com o interesse dos países credores e teme que as medidas unilaterais, que o país deverá tomar para poder negociar a partir de uma posição forte à redução de sua dívida externa, comprometam a desejada integração no Primeiro Mundo. O que a direita ideológica não compreende é que essa integração só será alcançada se o crescimento for retomado e a estabilidade de preços, atingida. Ambos os objetivos são incompatíveis com a tentativa de pagar integralmente a dívida.<sup>4</sup>

## Conclusão

Hoje, os autoritários e os conservadores na América Latina apresentam o Chile como exemplo de política econômica coerente, racional. Têm como argumento os níveis muito baixos de inflação e as taxas positivas de crescimento desde 1984. Não mencionam que a renda per capita ao final de 1988 estava abaixo do nível de 1980, que em 1987 os salários estavam 6% abaixo do nível de 1980 (ver Piedra, 1988), não mencionam que a concentração de renda e a pobreza aumentaram, ignoram que as exportações permaneçam estagnadas em termos reais de 1982 a 1987, que a taxa de investimento apenas recentemente atingiu 20%, esquecem que a economia chilena está sendo totalmente desnacionalizada na medida em que os ativos locais estão sendo permutados pela dívida externa em termos desfavoráveis. Nas palavras de Rodriguez, “nos últimos quinze anos não houve progresso econômico no Chile; ao invés disso, o regime ditatorial promoveu uma redistribuição selvagem do PIB” (1988: 3). Desde o início do regime autoritário o consumo per capita de trigo caiu 8%; do milho, 5%; da carne, 15%; do açúcar, 8,3% e do arroz, 14%.

Os resultados dos mistos (positivos e negativos) alcançados pela economia chilena foram o produto de políticas ortodoxas e do regime autoritário.

John Sheahan diz que as políticas econômicas características dos regimes autoritários na América Latina são controles de preço limitados, baixo índice de proteção, sérios esforços no sentido de limitar os déficits orçamentários, controles estritos dos salários e condições altamente favoráveis para investidores externos (1986: 161). Sheahan está confundindo discurso com ação efetiva. De fato, os regimes autoritários na América Latina não adotaram necessariamente políticas econômicas ortodoxas ou neoliberais. Sua retórica é invariavelmente contra a intervenção estatal e contra o protecionismo e a favor da austeridade fiscal, embora nem sempre acreditem ou pratiquem o que afirmam. O excessivo endividamento externo e os déficits públicos correspondentes dos anos 70 foram de responsabilidade dos regimes autoritários no Brasil, Argentina, Chile e Peru. Apenas nos anos 80 o regime autoritário chileno comportou-se de acordo com o modelo. Sheahan, porém, está certo ao se preocupar com a sobrevivência dos governos não autoritários na América Latina devido a políticas populistas que recrudesceram desde a redemocratização: elevações irresponsáveis dos salários reais acima do crescimento da renda per capita, aumento das despesas públicas e excessivo protecionismo.

Em suma, as ideologias e práticas políticas populistas desenvolvimentistas e o monetarismo ortodoxo são obstáculos à adoção

de políticas econômicas racionais e consistentes no Brasil, e, mais amplamente, na América Latina. As primeiras levaram à crise fiscal, a problemas no balanço de pagamentos e à inflação, e as últimas, à administração macroeconômica incompetente, à recessão recorrente e à concentração de renda.

As políticas econômicas exigidas no Brasil não são de esquerda ou de direita. Essas distinções têm importância menor, considerando-se a gravidade da atual crise econômica. Populismo e ortodoxia neoliberal estão hoje na base da crise fiscal do Estado, da dívida externa, da inflação, da redução da taxa de investimentos. Esses problemas possuem tal magnitude hoje no Brasil que não é suficiente criticar o nacionalismo, o protecionismo, a recusa às políticas de ajustamento e o distributivismo da esquerda, o populismo e o clientelismo dos oportunistas, a ortodoxia, o conservadorismo social, o monetarismo, o liberalismo grosseiro e o internacionalismo subordinado da direita. Para se adotarem políticas econômicas pragmáticas, racionais e coerentes (que em certos momentos parecerão ortodoxas, em outros, heterodoxas), serão necessárias, aos homens públicos, qualidades de visão e coragem política. Só assim será possível tomar as medidas — muitas delas impopulares, outras, certamente desagradáveis para as classes dominantes — que poderão sanear as finanças do Estado brasileiro e permitir a retomada do desenvolvimento.

## Referências bibliográficas

- DÍAZ-ALEJANDRO, C. "Southern cone stabilization plans", In: CLINE & WEINTRAUB. *Economic stabilization in developing countries*. Washington, The Brookings Institution, 1981.
- BINDERT, C. B. (ed.). *The global debt crisis*. Nova York, The Ballinger Publishing Company, 1989.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1967*. Rio de Janeiro, Zahar, 1968. As edições subsequentes foram publicadas pela Editora Brasiliense.
- . "Seis interpretações sobre o Brasil". *Dados*, 25, (3), 1982.
- . "Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil". *Revista de Economia Política*, 6 (2) 1987.
- . "Da crise fiscal à redução da dívida". *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- . "The perverse macroeconomics of debt, deficit and inflation in Brazil", In: FUKUSHI & KAGAMI, 1990. Trabalho apresentado ao simpósio *The present and the future of the pacific basin economy*, Institute of Developing Economies, Tóquio, jul./1989.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. *Dependency and development in Latin America*. Berkeley, California University Press, 1979. (Primeira edição espanhola, 1969.)
- CLINE, W. & WEINTRAUB, S. (eds.). *Economic stabilization in developing countries*. Washington, The Brookings Institution, 1981.
- DI TELLA, T. "Populism and reform in Latin America", In: VÉLIZ, 1966.
- ERICKSON, K. "Populism and political control of the working class". *Proceedings of the pacific coast council of Latin American studies*, v. 4, 1975.

- FUKUSHI, T. & KAGAMI, M. *Perspectives on the pacific basin economy: a comparison of Asia and Latin America*. Tóquio, Institute of Developing Economies, 1990.
- HOROWITZ, I. L. *Masses in Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1970.
- IANNI, O. *et al. Política e revolução social no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.
- . *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.
- MARTINS, L. “Le regime autoritaire brésilien et la liberalization politique”. *Problèmes d’Amérique Latine*, n. 65, third quarter 1983. In: O’DONNELL; SCHITTER & WHITEHEAD, 1986a.
- O’DONNELL, G. “Estado y alianzas de clase en Argentina, 1956-1976”. *Desarrollo Económico*, Jan./1977.
- . “Hiatos, instituições e perspectivas democráticas”. In: WANDERLEY REIS, F. & O’DONNELL, 1988.
- . G., SCHMITTER P. & WHITEHEAD L. (eds.). *Transitions from authoritarian rule: Latin America*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1986a.
- . *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives*. Baltimore, John Hopkins University Press, 1986b.
- PIEDRA, M. P. de la. *El componente social del ajuste económico en América Latina*. Santiago do Chile, ILDES, UN/ECLA Centre, jun./1988. (mimeo.)
- RODRIGUEZ, M. U. “O cruel ‘milagre’ chileno”. *Folha de S. Paulo*, 14 de setembro de 1988.
- SHEAHAN, J. “Economic policies and the prospects for successful transition from authoritarian rule in Latin America”. In: O’DONNELL, SCHMITTER & WHITEHEAD, 1986b.
- TOURAINÉ, A. *La parole et le sang: politique et société en Amérique Latine*. Paris, Editions Odile Jacob, 1988.
- VÉLIZ, C., (ed.). *Obstacles to change in Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1966.
- WANDERLEY REIS, F. “Consolidação democrática e construção do Estado”. In: WANDERLEY REIS, F. & O’DONNELL, 1988.
- WANDERLEY REIS, F. & O’DONNELL, G. (eds.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1988.
- WEFFORT, F. “State and mass in Latin America”. In: HOROWITZ. Originalmente publicado como “Política de massas”, In: IANNI, Octávio *et al.*, 1965.
- . *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- WERNECK, R. F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1987.

## Notas

1. Uma resenha da teoria da inflação inercial encontra-se em Bresser Pereira, 1986.
2. O Plano Verão, implementado em 1989, foi uma típica tentativa de controlar a inflação no Brasil por meio da adoção de uma política monetária bastante ortodoxa. As altas taxas de juros, então praticadas, foram a principal causa da hiperinflação subsequente. Em 1990, a segunda fase do Plano Collor, iniciada em maio, foi novamente resultado de uma equivocada política econômica ortodoxa.
3. A última edição norte-americana do clássico livro-texto introdutório de Samuelson e Nordhaus apresenta uma seção completa sobre a inflação inercial.
4. Sobre a atitude das elites brasileiras em relação à dívida externa, ver Bresser Pereira, 1988.

## 5. Conflito social e políticas populistas na América Latina\*

Jeffrey D. Sachs

### Introdução

Um dos grandes temas de pesquisa de Ezio Tarantelli foi o papel do conflito social como um considerável obstáculo à boa *performance* econômica. Ele apontou que as diversas economias industriais têm mecanismos de resolução de conflitos sociais marcadamente distintos, particularmente no que concerne às instituições de regulação da distribuição de renda entre o trabalho e o capital. Essas diferenças, conforme indicou Tarantelli, poderiam ajudar a explicar que as diversas economias européias tiveram graus variados de sucesso em seu ajustamento aos choques adversos da década de 70.

Tarantelli foi um dos primeiros a indicar que as instituições neocorporativistas da Europa Setentrional proporcionaram um modo particularmente bem-sucedido de moderar o conflito social, o que permitiu que as economias da região absorvessem os choques dos anos 70 sem que houvesse uma elevação significativa do desemprego. Os *insights* de Tarantelli têm sido corroborados por diversos estudos posteriores, incluindo os realizados por mim e Bruno (1985), por McCallum (1983), por Calmfors e Driffill (1988) entre outros.<sup>1</sup>

Este artigo trata das economias latino-americanas, que em sua maioria se mostram continuamente incapazes de moderar o

---

\* Este artigo foi preparado para a conferência sobre "Mercados, instituições e cooperação: relações de trabalho e performance econômica", Veneza, outubro de 1988. Publicado em BRUNETTE, R. & DELARINGA, C. (eds.). *Labor relations and economic performance*, Londres, MacMillan Press, 1989. Agradeço as observações de Felipe Larrain e Luiz Carlos Bresser Pereira. Agradeço também a Rodrigo Vergara pelo seu competente auxílio à pesquisa. Este trabalho integra o programa de pesquisa National Bureau of Economic Research sobre estudos internacionais. Quaisquer opiniões aqui expressas são do autor e não da NBER. O autor é professor da Universidade de Harvard, Estados Unidos. Traduzido por Fernando Arruda Sampaio.

conflito social, ao contrário do que ocorre nas economias corporativistas da Europa Setentrional. Nos Estados de bem-estar corporativistas, a militância sindical é pequena e existe um amplo consenso acerca da renda e do papel redistributivo do setor público. Já na América Latina, o conflito econômico acirrado é um dos fenômenos centrais da vida econômica. Na Argentina, por exemplo, acaba de ocorrer a décima segunda greve geral desde a posse de Raúl Alfonsín na presidência, assim como várias daquelas que a procederam, esta última greve geral marcou-se por ampla mobilização, profundo rancor político e violência. A elaboração de política econômica na América Latina permanece num campo de batalha em que se defrontam distintos interesses de classe setoriais, regionais e étnicos. Não é por acaso que um dos estudos mais conceituados a respeito da Argentina intitula-se “A elaboração de política econômica numa sociedade conflituosa”.<sup>2</sup> Esse título poderia se aplicar igualmente bem a praticamente toda a América Latina.

Devido à proeminência das questões distributivas na América Latina, os principais economistas latino-americanos há muito especializaram-se em dissecar as implicações distributivas das políticas macroeconômicas e, muitas vezes, fizeram dessa análise da distribuição a pedra angular de sua teorização. São exemplos disso a célebre análise de Carlos F. Díaz-Alejandro a respeito da “desvalorização contracionista”, baseada na idéia de que a desvalorização cambial reduz os salários reais e, portanto, transfere renda dos trabalhadores, cuja propensão a poupar é baixa, aos proprietários de terra, cuja propensão a poupar é elevada; o notável ensaio de Albert Hirschman sobre as bases políticas da estratégia de substituição de importações; e a, altamente influente, “teoria da dependência”, de Cardoso e outros.

O acirramento de conflitos de classes e setoriais na América Latina quase com certeza reflete as extremas desigualdades de renda existentes na região. Como mostra a primeira coluna da tabela 1, as desigualdades de renda na América Latina tendem a ser muito superiores às de outras regiões do mundo.<sup>3</sup>

A diferença em relação ao Leste Asiático é particularmente marcante, pois esta região possui um grau de desigualdade de renda atipicamente reduzido em comparação com as demais regiões em desenvolvimento. Conforme discutiremos a seguir, pode-se observar também que os países com elevada desigualdade de renda estiveram especialmente propensos a sofrer uma crise de endividamento na década de 80 (o que é indicado pela necessidade de reprogramar os pagamentos da dívida externa).

**Tabela 1 — Distribuição de renda e reprogramação\* da dívida externa (países de renda média)**

DISTRIBUIÇÃO DE RENDA**				
	Participação na renda			Reprogramou sua dívida externa?
	20% Inferiores (A)	20% Superiores (B)	(B) / (A)	
<i>América Latina</i>				
Argentina	4,4	50,3	11,43	sim
Brasil	2,0	66,6	33,30	sim
Chile	4,5	51,3	11,40	sim
Colômbia	2,8	59,4	21,21	não
Costa Rica	3,3	54,8	16,61	sim
Equador	1,8	72,0	40,00	sim
México	4,2	63,2	15,05	sim
Panamá	2,0	61,8	30,99	sim
Peru	1,9	61,0	32,11	sim
Trinidad Tobago	4,2	50,0	11,90	não
Uruguai	4,4	47,5	10,80	sim
Venezuela	3,0	54,0	18,00	sim
Média	3,2	57,7	21,10	83%
<i>Leste Asiático</i>				
China	7,0	39,0	5,57	não
Hong Kong	6,0	49,0	8,17	não
Indonésia	6,6	49,4	7,48	não
Coréia	6,5	45,2	6,95	não
Malásia	3,5	56,0	16,00	não
Filipinas	3,9	53,0	13,59	sim
Cingapura	6,5	49,2	7,57	não
Formosa	8,8	37,2	4,23	não
Tailândia	5,6	49,8	8,89	não
Média	6,0	47,5	8,70	11%

\* Diz respeito à reprogramação da dívida externa junto a credores privados entre 1982 e 1987.

Fonte: Banco Mundial (1987b, 1986).

\*\* Os dados originais provêm de pesquisas domiciliares que geraram estimativas da distribuição de renda por família no país. As pesquisas são, em geral, do final dos anos 60 ou do início dos anos 70.

Fontes: Jain (1975), Nações Unidas (1981, 1985), Banco Mundial (1987a), Jodice e Taylor (1983).

Muitos dos males econômicos da América Latina parecem ter origem nos conflitos intensos criados pela extrema desigualdade de renda, assim como os êxitos econômicos do Leste Asiático parecem ligados à estabilidade social propiciada pela maior igualdade de renda. Na América Latina, desvalorizações cambiais necessárias freqüentemente são adiadas devido a seu impacto adverso sobre os salários reais vis-à-vis a renda dos proprietários de ter-



ra e dos exportadores de bens primários. As políticas comerciais mantêm-se excessivamente voltadas para o mercado interno, em muitos países da região, em parte devido à suposição de que políticas voltadas para o mercado externo reduzem os salários urbanos em favor dos lucros dos exportadores, dentre os quais há ricos proprietários de terra e produtores de bens primários. A austeridade fiscal muitas vezes é rejeitada, mesmo em contextos altamente inflacionários, por conta do temor que provocará ampla perturbação social. Realistas ou não, essas preocupações fundamentam em boa medida a ampla oposição existente na América Latina às receitas “ortodoxas” de ajustamento a desequilíbrios macroeconômicos.

Este artigo examina com algum detalhe um tipo comum de fracasso de política econômica na América Latina: o ciclo de política econômica populista. Carlos F. Díaz-Alejandro forneceu um relato brilhante e sucinto do populismo econômico num ensaio de 1981 (capítulo 3 deste livro) sobre “Planos de estabilização latino-americanos”, cujas conclusões são bastante próximas às deste artigo. Esse tipo particular de gestão econômica latino-americana — caracterizado por políticas macroeconômicas excessivamente expansionistas que conduzem a inflação elevada e graves crises de balanço de pagamentos — tem sido repetido tantas vezes, e com tantas características comuns, que acaba por revelar claramente a vinculação do conflito social com o fraco desempenho econômico.<sup>4</sup>

O populismo econômico ajuda a explicar o fato de que, em 1987, havia nada menos do que cinco países latino-americanos (Argentina, Brasil, México, Nicarágua e Peru) com taxas de inflação anual bem acima de cem pontos percentuais, enquanto que no resto do mundo não havia um único caso de inflação de três dígitos.<sup>5</sup> Evidentemente fatores externos também têm importante contribuição para a presente crise da América Latina.<sup>6</sup>

Este artigo é altamente crítico em relação à abordagem populista e oferece evidência histórica de que experimentos populistas tendem a resultar em desastres econômicos e políticos. Mas não se deve tomar este artigo como uma condenação aos objetivos dos líderes populistas (isto é, reduzir a enorme desigualdade de renda existente em seus países), mas sim às estratégias macroeconômicas implementadas para alcançar tais objetivos. Também não se trata de um endosso às formas extremas de “ortodoxia” que muitas vezes sucedem o colapso de um experimento populista (por exemplo, no Chile, sob Pinochet após a queda de Allende em 1973). As oscilações do populismo à ortodoxia extrema são a melhor prova do fracasso das sociedades latino-americanas em encontrar um consenso básico, um meio-termo, em termos políticos, sociais e econômicos.

Ressalva-se, por fim, que o populismo econômico (ao menos no sentido em que o termo é empregado neste estudo) tem sido adotado por governos dos mais diversos matizes políticos — da esquerda à direita. Governos de direita (como os militares brasileiros em 1979-80) têm empregado táticas econômicas populistas do mesmo estilo das utilizadas por governos de esquerda (como no Chile, na presidência de Allende). Também governos “revolucionários”, como o sandinista na Nicarágua, muitas vezes adotam táticas macroeconômicas próximas à tradição populista.

## **A administração populista de política econômica na América Latina**

A hipótese central deste artigo é que a elevada desigualdade de renda na América Latina alimenta o conflito econômico, o qual contribui para opções equivocadas de política econômica, as quais, por sua vez, conduzem a um desempenho econômico fraco. A cadeia de causação, que vai da desigualdade ao conflito social, daí à política econômica, por fim, à performance econômica é, evidentemente, muito complexa e variável entre diversos pontos do tempo e países. É também difícil de ser provada. Antes de abordar diretamente as políticas populistas, vale a pena examinar algumas evidências circunstanciais.

Em um artigo recente, Andrew Berg e eu (1988) procuramos as características estruturais dos países em desenvolvimento de renda média que ajudassem a explicar por que certos países sucumbiram à crise de endividamento nos anos 80 e outros não. No artigo, desenvolvemos um modelo estatístico envolvendo vários países para a reprogramação da dívida. O modelo vinculava a probabilidade de um país reprogramar sua dívida nos anos 80 a várias características estruturais do país, dentre as quais o grau de desigualdade de renda (conforme medido na tabela 1).

Nossa descoberta mais notável foi a de que a probabilidade de os países com elevada desigualdade de renda reprogramarem suas dívidas é, *ceteris paribus*, significativamente superior à dos países com baixa desigualdade de renda.<sup>7</sup>

Atribuímos a correlação entre elevada desigualdade de renda e renegociação da dívida à natureza da política dos governos em economias com desigualdades extremas de renda. Berg e eu listamos vários fatores que podem tornar os países com tal característica estrutural propensos a um excessivo endividamento externo. Sugerimos, entre outros fatores, que a grande desigualdade de renda:

- aumenta a pressão por políticas fiscais redistributivas excessivamente expansionistas;
- reforça o poder da elite econômica de resistir a um aumento da tributação necessário para equilibrar o orçamento;
- contribui para uma militância sindical ativa, desestatizadora;
- diminui o apoio político a medidas de estímulo às exportações, que tendem, a curto prazo, a ameaçar os salários reais dos trabalhadores urbanos.

É também provável que o conflito social agudo, originado na elevada desigualdade de renda, contribua, em muitos países, para a fragilidade das instituições políticas e as constantes mudanças do governo. Ademais, governos com a expectativa de serem logo substituídos, e que representam segmentos sociais específicos, podem considerar atraente maximizar a renda corrente dos segmentos que representam à custa do poder de compra futuro do país (por exemplo, esgotando as reservas internacionais). Alesina e Tabellini (1987) demonstraram este ponto dentro de um arcabouço teórico formal.

A crise da dívida externa dos anos 80 é apenas recente episódio em que os países latino-americanos demonstraram uma tendência especial a apresentar elevados déficits orçamentários que produzem inflações elevadas e crises de balanço de pagamentos. Se enumerássemos todos os casos do mundo, entre as décadas de 50 e 70, em que um país atingiu uma taxa de inflação anual superior a 50 pontos percentuais, mais da metade dos casos listados se situaria na América Latina.

Há vários episódios bem-definidos na América Latina em que um governo elevou *rápida e significativamente* os déficits orçamentários visando vários objetivos redistributivos e macroeconômicos. Chamo estes casos extremos de episódios “populistas”. Em todos esses casos, os governos argumentam explicitamente que as políticas são necessárias para corrigir desigualdades gritantes na distribuição de renda. Grande parte da atratividade de tais políticas (a despeito de elas, em geral, não alcançarem seus objetivos, a não ser durante um curto período) está relacionada aos fatores acima apontados: elevadas pressões por redistribuição de renda, curta duração dos governos, incapacidade de tributar as elites para cobrir os gastos sociais etc.

Muitas das economias latino-americanas têm também outra característica estrutural que acentua a tentação populista. Há nesses países uma divisão nítida entre um setor de bens não comerciáveis trabalho-intensivos e um setor exportador capital-intensivo, o que faz com que expansões monetárias e fiscais sejam capazes de elevar fortemente os salários reais dos trabalhadores urbanos a curto prazo à custa dos ricos proprietários de recursos

primários, diante da batalha distributiva profunda em curto prazo, para governos com base de sustentação nos trabalhadores urbanos.

Antes de voltarmos para o modelo macroeconômico que nos permitirá compreender o populismo econômico, vale a pena assinalar algumas raízes históricas dessas políticas. Segundo a descrição de um grande número de estudos no campo da ciência política e da história econômica, a política na América Latina foi objeto de enormes transformações nos anos 20 e 30 devido ao surgimento de um amplo processo de urbanização.<sup>8</sup> Depois de uma longa história de um sistema político elitista baseado no domínio da classe de senhores da terra, uma nova onda de líderes políticos de bases urbanas emergiu, com apoio em um esquema multiclassista que inclui o proletariado urbano, os funcionários de um setor público em crescimento e a população urbana marginalizada (ou seja, o setor informal). Em termos políticos, “populismo” compreende esses movimentos urbanos multiclassistas, que, ao menos inicialmente, foram conduzidos por um líder carismático, que chegou ao poder com o apoio do proletariado urbano recentemente dotado de direitos políticos. Conforme foi sublinhado por Drake (1982), os líderes dos novos movimentos populistas chegaram ao poder prometendo o “imediato atendimento das necessidades psíquicas e materiais da sociedade” (p.218).

Conforme resumiram Conniff (1982) e Drake (1982), os primeiros movimentos populistas, na Argentina com Juan Perón e no Brasil com Getúlio Vargas, compartilharam muitas características básicas, entre as quais: caráter urbano, base multiclassista, acesso ao poder por meio de competição eleitoral baseada na extensão do direito de voto à população urbana trabalhadora, liderança carismática e a concentração da atenção no ativismo estatal para incorporar os trabalhadores “em um processo de industrialização acelerada pelas medidas redistributivas da renda” (Drake, 1982, p. 218).

Vale notar que esses líderes populistas e seus sucessores geralmente apoiaram-se mais em políticas *distributivas* do que em políticas *redistributivistas*, ou seja, eles buscaram formas de aumentar as rendas da base da pirâmide de distribuição de renda sem recorrer à taxaçaõ explícita ou ao confisco da propriedade das classes altas. Em certos casos, esse esquecimento da taxaçaõ das rendas mais altas foi o resultado do temperamento do líder populista e de seus seguidores; em outros, isso resultou do simples fato de que o líder populista não dispunha do poder político para implementar e exigir novas formas de tributação progressiva.

Examinemos o seguinte modelo macroeconômico, descrito em maior detalhe em Sachs (1988). Suponhamos que — é típico na América Latina — a economia possua dois setores: um setor exportador de bens primários e um setor de serviços e manufaturados não comerciáveis (no qual muitos produtores sobrevivem graças às barreiras protecionistas). O setor de não-comerciáveis é altamente trabalho-intensivo em comparação com o setor exportador. O setor de não-comerciáveis depende significativamente, também, de insumos intermediários importados. No setor exportador há um fator de produção fixo importante (por exemplo, terra, nos pampas argentinos), cuja propriedade é altamente concentrada nas mãos de famílias ricas. Presume-se que o setor exportador também utiliza alguns dos bens ou serviços não comerciáveis (por exemplo, transportes) em seu processo de produção.

Suponhamos taxas de câmbio fixas a curto prazo e controles sobre os fluxos de capitais ao exterior. A taxa de câmbio é fixada pelo Banco Central enquanto houver reservas de divisas disponíveis para este fim. Esgotando-se as reservas, a taxa de câmbio sofre uma desvalorização abrupta e passa-se a operar com taxas flutuantes. Enquanto a taxa de câmbio nominal permanece fixa, o preço em moeda tradicional das *commodities* exportadas, bem como o preço dos insumos importados pelo setor de não-comerciáveis também permanecem fixos, sob a hipótese de paridade de poder de compra e dada a cotação internacional desses bens. Quando a taxa de câmbio se desvaloriza, em termos reais, após a perda de reservas e uma crise de balanço de pagamentos, os preços internos dos bens comerciáveis elevam-se proporcionalmente. Consideremos, agora, uma expansão monetária (para simplificar, suponhamos que a expansão da moeda seja realizada de modo sustentado para financiar um nível mais elevado de transferências reais do governo ou subsídios ao setor privado). Dado o controle dos fluxos de capital, a expansão monetária eleva os saldos monetários reais, reduz as taxas de juros internas e expande a demanda. Como a taxa de câmbio é fixa, o preço interno dos bens importados e exportados permanece inalterado. A expansão da demanda interna eleva a demanda por bens não comerciáveis, o que por sua vez conduz a um incremento da demanda por trabalho por parte do setor de não-comerciáveis. A maior demanda por trabalho eleva o salário nominal. Custos salariais mais elevados, por sua vez, pressionam os preços dos bens não comerciáveis.

É razoável supor que o salário nominal tenderá a se elevar mais do que proporcionalmente ao aumento dos preços dos bens não comerciáveis, uma vez que estes preços se baseiam num

*mark-up* sobre custos salariais e custos dos insumos importados e os preços destes últimos não se elevaram. O salário nominal cresce, portanto, em comparação com os preços dos bens não comerciáveis, das importações e das exportações. Podemos então concluir com segurança que a expansão conduz a uma elevação do *poder de compra dos salários*, definido como a razão entre os salários nominais e os preços dos bens de consumo.<sup>9</sup> Em outras palavras, os salários reais sobem à medida que a taxa de câmbio real se valoriza (definindo-se a taxa de câmbio real como a razão entre os preços dos bens comerciáveis e os preços dos não-comerciáveis); uma valorização da taxa de câmbio real significa uma *queda* de preço relativa dos bens comerciáveis.

Vários outros fenômenos acompanham a valorização da taxa de câmbio real. Os preços dos bens exportáveis diminuirão em relação aos preços dos não-comerciáveis. Na medida em que o setor exportador utiliza bens não comerciáveis como insumos, a valorização real do câmbio levará a uma diminuição das margens de lucro no setor exportador e a um declínio da produção do setor. Esse declínio das exportações será acompanhado por um aumento da demanda por insumos importados para a produção de bens não comerciáveis, conduzindo a um déficit na balança comercial. Ressalta-se que, em alguns países (especialmente no caso da Argentina, que exporta alimentos), os bens exportáveis são também itens de consumo importantes e este pode ser outro fator de elevação real do padrão de vida dos trabalhadores urbanos, num contexto de valorização real de câmbio (isto é, os salários se elevam não apenas em relação aos bens não comerciáveis, mas também em relação aos bens exportáveis consumidos internamente).

Se a história terminasse neste ponto (como a maioria dos líderes populistas deseja crer), a expansão teria um final feliz. Os salários reais e a produção de não-comerciáveis se elevariam. Aumentando a oferta interna de trabalho, em resposta aos salários reais mais elevados, então o emprego também cresceria. Os lucros do setor exportador diminuiriam, mas, como a propriedade de recursos no setor é altamente concentrada nas mãos de segmentos de renda elevada, as conseqüências políticas dessa diminuição seriam pequenas, ou até mesmo favoráveis, para um governo apoiado pelos assalariados urbanos. O problema, contudo, está no déficit comercial que acompanha a expansão. Ele terá de ser financiado por uma perda de reservas (ou por um endividamento externo crescente, caso os credores estejam dispostos a conceder novos empréstimos). Finalmente, chegará o ponto em que as reservas ou a capacidade de endividamento se esgotarão.

A expansão poderá sustentar-se, portanto, somente até o advento de uma crise de balanço de pagamentos, decorrente do esgotamento das reservas e da capacidade de endividamento

necessários para bancar a manutenção da taxa de câmbio em um nível fixo. Nesse momento, a taxa de câmbio nominal sofre uma queda acentuada, gerando uma *desvalorização real* que reduz os salários reais, restaura a rentabilidade das exportações e contrai a demanda ao reduzir o nível dos saldos monetários reais, gerando um aperto de crédito. Os ganhos salariais da fase de expansão são eliminados. A desvalorização cambial real deve ser suficiente para conduzir imediatamente a um equilíbrio na balança comercial, pois não há disponibilidade comercial, nem disponibilidade de créditos externos para financiar déficits comerciais. Sob hipóteses realistas, a desvalorização real do câmbio deve ser *superior* à valorização inicial, pois na fase de expansão a economia perdeu os rendimentos decorrentes da aplicação financeira de seu estoque inicial de divisas (agora esgotado) e, provavelmente, perdeu também capacidade de produção no setor exportador, em decorrência da descapitalização do mesmo. Por extensão, a queda do salário real na fase de refluxo deve ser, quase certamente, superior à sua elevação inicial.

Se a expansão do gasto público, que denotou todo o processo, não for revertida por ocasião da crise de balanço de pagamentos, a economia terá uma política expansionista num regime de taxa de câmbio flutuante. Disso resultará uma elevação contínua da inflação. Com efeito, após o colapso da taxa de câmbio e a passagem ao regime de taxa de câmbio flutuante, o déficit fiscal passa a ser financiado pelo imposto inflacionário e não mais pela queima de reservas, como ocorria quando a taxa de câmbio era fixa.

Deve-se ressaltar que, na fase descendente do ciclo, os governos populistas tendem a recorrer a artifícios visando impedir a reversão dos ganhos iniciais. Ao invés de permitir uma forte desvalorização cambial, por exemplo, quando as reservas se esgotam, eles podem implementar controles de câmbio para racionar as divisas. Isso eleva o ágio das moedas fortes no mercado paralelo de divisas, o que tende a aumentar os preços internos das importações (pagas, na margem, com dólares provenientes do mercado paralelo) *vis-à-vis* as exportações (cujas receitas são convertidas pelo Banco Central pela taxa de câmbio oficial). O resultado, a curto prazo, é uma acentuação do viés antiexportações e o incentivo ao subfaturamento das exportações e ao contrabando. Essas distorções acabam por induzir a uma desvalorização da taxa de câmbio oficial e a reunificação da taxa para transações em conta corrente. Os governos quase sempre flertam também com controles de preços e de salários na etapa do ciclo populista, buscando (sem êxito) evitar a queda abrupta dos salários reais. Assim como o controle de câmbio, o controle de preços simplesmente conduz à proliferação de mercados negros,

à cobrança de ágios e ao desabastecimento, ao cabo, as distorções tornam-se insuportáveis e os controles são eliminados. Os governos chegam a apelar, por vezes, a medidas extremas, como estatização dos bancos, conforme ocorreu no México, em 1982 e no Peru, em 1987.

Destaque-se que é o ambiente de conflitos sociais não resolvidos o que estimula este tipo de ciclo de política econômica populista. Na realidade, sempre há críticos da expansão excessiva, que com razão advertem que os benefícios dessa política provavelmente serão efêmeros devido à restrição colocada pelo balanço de pagamentos. A pressão política premente por elevações de salários reais parece ser o fator que impele as autoridades econômicas a adotarem uma estratégia sob outros pontos de vista arriscada, no mínimo imprudente. A política expansionista é atraente apenas quando há os interesses do setor de não-comerciáveis e quando inexiste uma norma social básica que regule a distribuição de renda entre esses dois setores. Em outras palavras, tem de haver um conflito distributivo relativamente agudo entre os dois setores para que essa política seja atraente, e os partidários do setor de não-comerciáveis têm de estar controlando o governo.

Países com um setor exportador diversificado ou com um setor de grande peso político, que compita com importações (isto é, que não estejam plenamente protegidos por barreiras comerciais), tendem a ter segmentos políticos ferozmente contrários à valorização real do câmbio. O setor agrícola de muitos países do Leste Asiático, por exemplo, baseia-se em milhões de pequenos proprietários, cujo número absoluto lhes garante, por si, grande peso político. Conforme sugerido em Sachs (1985), essa diferença em relação à América Latina, onde se considera que o setor agrícola está nas mãos de uma "oligarquia" rural, pode explicar a maior oposição política à sobrevalorização cambial no Leste Asiático e a maior resistência a medidas populistas em geral.

### *Episódios históricos de populismo econômico na América Latina*

O ciclo populista na América Latina já foi repetido várias vezes, sempre com conseqüências desastrosas. Nesta seção desenvolveremos a idéia de que os mecanismos de expansão e colapso nos vários episódios populistas têm sido tão semelhantes que é cabível formular uma descrição única para eles. Para demonstrar este ponto, enfocaremos quatro episódios históricos: 1) Argentina, 1946-49, sob Juan Perón; 2) Chile, 1971-73, sob Salvador Allende; 3) Brasil, 1985-88, sob José Sarney; 4) Peru, 1985-88, sob Alan García. Há muitos outros casos que poderiam ter sido incluídos,



como Bolívia, 1982-85, sob Hermán Siles Suazo, Brasil, 1962-64, sob João Goulart; Chile, 1952-55, sob Carlos Ibáñez; México, 1979-82, sob López Portillo; Nicarágua, 1980-87, sob o governo sandinista.<sup>10</sup>

Passaremos agora a uma breve revisão das quatro experiências centrais enfocadas neste artigo, em seguida, demonstraremos pelos indicadores quantitativos o caráter comum destes episódios.

### *Argentina, 1946-49*

Juan Perón deu início à sua ascensão ao poder no golpe militar de 1943, que derrubou o regime conservador instalado desde o golpe militar de 1930. O antigo regime, baseado nos proprietários de terra, conservadores, foi substituído por um movimento nacionalista e protecionista, cuja meta era a industrialização acelerada. Perón foi inicialmente conselheiro do Trabalho do novo governo, tornou-se, sucessivamente, secretário do Trabalho, ministro da Guerra e vice-presidente, até obter uma vitória retumbante nas eleições presidenciais de 1946. Perón cultivou o apoio dos trabalhadores urbanos como trampolim para a presidência. Enquanto secretário do Trabalho, ele instituiu uma enorme extensão de benefícios da seguridade social, os dissídios coletivos, um sistema de bônus salariais e elevações do salário-mínimo. A principal confederação sindical, a CGT, se fortaleceu enormemente e apoiou a candidatura de Perón para presidente.

A política econômica implementada por Perón entre 1946 e 1949 praticamente sintetiza a dinâmica das políticas populistas com base urbana. A política monetária e a fiscal foram altamente expansionistas. A taxa de câmbio nominal foi mantida fixa, o que a tornou altamente supervalorizada em termos de PPP. Os salários reais elevaram-se tanto devido à expansão da economia, quanto ao apoio direto do governo à CGT nas negociações trabalhistas. A política comercial foi acentuadamente protecionista, visando erigir uma estrutura industrial interna por detrás das barreiras tarifárias.

As metas redistributivas eram explícitas e abarcavam tanto a elevação dos salários urbanos quanto o arrocho da antiga oligarquia agrícola, em benefício do setor urbano ascendente. A participação dos salários na renda nacional bruta cresceu rapidamente, passando de 38,7 para 45,7%, entre 1946 e 1949. Os salários reais cresceram 62% nesses três anos.

O esgotamento do *boom* começou a se evidenciar já em 1948, quando a produção agrícola começou a cair e as reservas cambiais definharam (passando de US\$ 1,11 bilhão, em 1946, para apenas US\$ 258 milhões, em 1948). A inflação se acelerou e o PNB decresceu 4,5% em 1949.

Em 1952, quando Perón finalmente passou a uma estratégia mais ortodoxa, ele reconhecia abertamente as motivações sociais e políticas de seu programa econômico original. Num discurso a uma delegação de trabalhadores, citado por Mallon e Sourrouille (1975, p.12), Perón disse:

*“A economia justicialista (isto é, peronista) afirma que a produção da economia deve atender, em primeiro lugar, às necessidades de seus habitantes, e somente o excedente, nada além disso. Com essa teoria os rapazes aqui, é claro, comem mais a cada dia e consomem mais, de modo que o excedente é menor. Mas esses pobres rapazes estiveram por baixo durante cinquenta anos, por isso deixe-os gastar e comer e desperdiçar tudo o que quiseram durante cinco anos ... mas agora nós, sem dúvida, precisamos começar a reorganizar as coisas para deixar de desperdiçar.”*

Na ocasião, Perón teve pouco tempo para reorganizar, pois foi deposto por um golpe em 1955.

#### ARGENTINA

Ano	Crescimento do PIB	Variação dos salários reais	Inflação (IPC)*	Reservas/Importações	Índice de QUANTUM das exportações/Índice PIB	Índice de QUANTUM das exportações/Índice PIB	Variação da taxa de câmbio real
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
					1946=100	1946=100	1946=100
1946	8,3%	5,7%	17,7%	1,90	100,0	100,0	100,0
1947	13,8%	25,0%	13,5%	0,28	82,4	177,0	101,3
1948	1,1%	23,6%	13,1%	0,17	69,1	179,7	95,8
1949	-4,5%	4,6%	31,1%	0,25	53,6	129,7	71,8

\* Variação do custo de vida em Buenos Aires (média anual).

Fontes: (1), (2), (3), (4), (5), (6) : Díaz-Alejandro, C. *Essays in the economic history of the Argentine Republic*. Yale University, 1970; (7) : Díaz-Alejandro, C. *Essays in the economic history of the Argentine Republic*. Yale University, 1970 & Economic Report of the President, USA.

#### ARGENTINA

	1945 %	1946 %	1947 %	1948 %	1949 %
Crescimento da moeda (M1)*	20,3	30,8	21,2	34,3	27,7
Déficit fiscal (% do PIB)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

\* Final de ano sobre final de ano.

Fonte: Díaz-Alejandro, C.

Salvador Allende, assim como Perón, ascendeu ao poder com o apoio dos trabalhadores urbanos. Allende recebeu a maioria relativa dos votos (36%) nas eleições presidenciais de 1970 e foi conduzido à presidência pelo Congresso, a quem coube definir o vencedor, na ausência de uma maioria absoluta. Seu programa era expansionista e redistributivista como o de Perón, embora contivesse também metas fortemente socialistas (como, por exemplo, estatização e reforma agrária amplas). O governo da Unidade Popular identificou três grandes problemas na economia chilena: 1) a concentração da propriedade dos meios de produção; 2) a dependência em relação aos mercados externos; 3) a distribuição desigual da renda.

No primeiro ano de governo, a política fiscal mostrou-se altamente expansionista, levando o déficit orçamentário a crescer de 2,7 para 10,7% do PNB entre 1970 e 1971. Chegado o quarto trimestre de 1971, a taxa de crescimento do crédito ao setor público excedia 300%, em termos anualizados. O crescimento do PNB se elevou fortemente (9% em 1971, em comparação com 2,1% em 1970) e os salários reais cresceram à taxa espantosa de 17% em 1971. A participação do rendimento dos assalariados no PNB elevou-se, entre 1970 e 1971, de 52,3 para 61,7%.

O colapso, contudo, logo sobreveio, ainda mais rapidamente do que na Argentina. Em 1972, o PNB apresentou taxa de variação negativa e a inflação saltou para 163%. As reservas internacionais se exauriram, levando à implementação de um sistema de controle cambial estrito, com quinze diferentes taxas de câmbio (da mais baixa à mais alta, a diferença era de 60 para 1). Em 1973, o PNB caiu 5,6% e a inflação média foi de 508%. Allende foi derrubado por um golpe militar em setembro de 1973.

## CHILE

Ano	Crescimento do PIB	Variação dos salários reais	Inflação (IPC) dez./dez.	Reservas/Importações	Índice de	Índice de	Variação da taxa de câmbio real
					QUANTUM das exportações/Índice PIB	QUANTUM das exportações/Índice PIB	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
					1970=100	1970=100	1970=100
1970	2,1%	10,2%	34,9%	0,41	100,0	100,0	100,0
1971	9,0%	17,0%	22,1%	0,19	88,3	94,3	93,2
1972	-1,2%	-10,1%	163,4%	0,10	81,1	85,8	85,2
1973	-5,6%	-32,1%	508,1%	0,09	87,1	86,9	71,7

\*Em agosto.

Fontes: (1), (2), (3), (7): Banco Central do Chile; (4): FMI e CEPAL; (5), (6): CEPAL e Banco Central do Chile.

## CHILE

	1969	1970	1971	1972	1973
	%	%	%	%	%
Crescimento da moeda (M1)*	35,2	66,2	113,4	151,8	362,9
Déficit fiscal (% do PIB)	0,4	2,7	10,7	13,0	24,7

Fonte: Banco Central do Chile.

### Brasil, 1985-88

Após vinte e um anos no poder, os militares cederam seu lugar a um presidente civil escolhido por um Colégio Eleitoral cujos membros haviam sido eleitos em 1982. Com a morte do presidente eleito, Tancredo Neves, na véspera de sua posse, o vice-presidente José Sarney assumiu a presidência. Sarney foi realmente um presidente acidental. Havia sido escolhido para vice-presidente por Tancredo, para tranquilizar os militares, pois fora membro, havia anos, do partido Conservador que apoiara o regime militar. Sarney agora encabeçava o governo de Tancredo Neves, o qual era apoiado por um partido amplo e progressista, o PMDB, que se opusera ao regime militar. Na época da democratização, as demandas populares estavam exacerbadas, após duas décadas em que o governo militar havia suprido direitos trabalhistas e após quatro anos de austeridade, no bojo da crise da dívida latino-americana.

No início de 1986, Sarney endossou os objetivos do PMDB ao implementar um programa de estabilização "heterodoxo", o Plano Cruzado. Independente das intenções iniciais do programa, com relação ao manejo dos instrumentos fiscais e monetários, o fato é que o plano foi implementado de forma altamente populista, trazendo forte elevação do salário real, sobrevalorização cambial e um elevado déficit fiscal.

Como nos casos da Argentina e do Chile, os resultados iniciais do plano foram extraordinários: crescimento acelerado, salários reais mais elevados e inflação baixa. A retórica pró-trabalhadores do governo acentuou-se significativamente à medida que o Plano Cruzado atingia seus êxitos iniciais.

O Plano Cruzado desabou muito rapidamente, sem dúvida devido às condições iniciais extremamente desfavoráveis, especialmente a enorme dívida externa herdada do regime militar. O superávit comercial do Brasil encolheu de uma média mensal da ordem de US\$ 1 bilhão, em 1985, para um déficit de US\$ 326 milhões no último trimestre de 1986. Diante da forte deterioração do nível das reservas, a taxa de câmbio teve de ser fortemente desvalorizada no final de 1986, o que levou a uma explosão da inflação e a uma reversão dos ganhos salariais reais e do crescimento do PNB obtidos no início do programa.

Em 1987, um novo ministro da Fazenda, Luiz Carlos Bresser Pereira, tentou alterar a orientação da política econômica para a estabilização via redução do déficit fiscal (para maiores detalhes, ver Bresser Pereira, 1988a). O presidente Sarney, envolvido numa batalha política para se manter no poder pelo maior tempo possível, no bojo da elaboração de uma Constituição, não deu respaldo a seu ministro, cedendo, pelo contrário, às pressões populistas incessantes que encontravam amplo apoio no Congresso. Ademais, conforme escreveu Bresser, uma verdadeira estabilização requeria um pacto social, porém:

*“Sempre fui muito cético em relação a um pacto social no Brasil, porque primeiro é necessário um pacto político — um entendimento amplo entre as principais forças políticas do país — tratando, além dos salários, das reformas sociais”.*

Até outubro de 1988 e a posse de mais um ministro da Fazenda, as perspectivas do Brasil de evitar uma hiperinflação ainda eram incertas, a inflação, durante o terceiro trimestre, estava ao nível de 1.000% ao ano.

#### BRASIL

Ano	Crescimento do PIB	Variação dos salários reais (R.J.)	Inflação (IPC dez./dez.)	Reservas/Importações	Índice de	Índice de	Variação da taxa de câmbio real
					QUANTUM das exportações/ Índice PIB	QUANTUM das exportações/ Índice PIB	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	
					1985=100	1985=100	1985=100
1985	8,3%	7,2%	248,5%	0,81	100,0	100,0	100,0
1986	8,2%	8,1%	63,5%	0,41	75,6	106,4	91,5
1987*	3,0%	-11,3%	432,0%	0,42	84,5	106,1	82,6
1988**	-1,0%	n.d.	700,0%	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

\* Dados preliminares.

\*\* Estimativa.

Fontes: (1), (2), (5) : CEPAL; (3), (7) : FMI; (4) : FMI e CEPAL.

#### BRASIL

	1984	1985	1986	1987
	%	%	%	%
Crescimento da moeda (M1)*	201,9	304,3	303,8	5,3
Déficit fiscal (% do PIB)				
Nominal	22,2	27,1	9,9 (a)	n.d.
Operacional	1,6	3,5	4,1 (b)	n.d.

\* Dezembro / dezembro. (a) Em junho; (b) Estimativa.

Fontes: Banco Central do Brasil e Dornbusch, R. e Cardoso, E., NBER, Working Paper nº 2142.

Depois de doze anos de domínio militar, os civis voltaram ao poder no Peru em 1980, com a eleição de Fernando Belaúnde para presidente. O governo Belaúnde vacilou entre as políticas convencionais de austeridade e liberalização, defendidas pelo FMI, e políticas “desenvolvimentistas” (envolvendo gastos elevados em obras públicas) preferidas pelo presidente. Em 1983, condições climáticas desfavoráveis combinaram com elevados encargos da dívida externa e desequilíbrios macroeconômicos internos, gerando um declínio notável do PNB, de 12% , e uma inflação de 125%. Até o término da gestão Belaúnde, em 1985, a inflação anual já era superior a 150%, enquanto que os salários reais haviam caído cerca de 40% entre 1980 e 1985.

Alan García assumiu a presidência em julho de 1985, tendo como objetivo reduzir a inflação e, simultaneamente, retomar o crescimento e recuperar os salários reais. O partido do presidente, o APRA, tinha uma longa tradição populista e não havia chegado, até então, à presidência devido ao temor dos militares em relação às suas tendências populistas. García iniciou sua gestão com uma política econômica baseada em: 1) suspensão parcial unilateral do pagamento do serviço da dívida, limitado a 10% das receitas das exportações; 2) pequena desvalorização cambial e elevação dos preços públicos, seguidos de congelamento da taxa de câmbio e dos preços; 3) grande elevação dos salários do setor público, com o objetivo explícito de aquecer a demanda interna.

Sob esse *mix* de política econômica, a economia teve um *boom* em 1986, o PIB cresceu 8,6% e os salários reais apresentaram um crescimento espantoso de 26,7% ao ano. O déficit público passou de 4,4% do PIB, em 1985, para 7,9%, em 1986. Freada pela taxa de câmbio nominal fixa, a inflação reduziu-se, acentuadamente, passando de 158% em 1985 para apenas 63% em 1986. Como seria de esperar, a popularidade pessoal do presidente disparou, fazendo com que ele alcançasse uma taxa de aprovação superior a 90% em 1986. Como é típico dessa espécie de programa econômico, os únicos índices de problemas situavam-se no *front* externo. A balança comercial passou de um superávit de US\$ 1,172 bilhão, em 1985, a um déficit US\$ 65 milhões em 1986. A taxa de câmbio real valorizou-se acentuadamente.

Em 1987, os aspectos financeiros da situação deterioraram-se ainda mais e a inflação quase dobrou em relação a 1986, alcançando 114,5% no ano. O déficit público se ampliou (para mais de 10% do PIB), a balança comercial tornou-se mais negativa (déficit de US\$ 460 milhões) e a taxa de câmbio real valorizou-se ainda mais. Mesmo assim o crescimento dos salários reais e do PIB permaneceu elevado.

Já em 1988, as reservas de divisas se esgotaram e houve um colapso total. As previsões de variação do PIB no ano convergem para a faixa -4%, enquanto a inflação poderá superar 1.000%. Somente no mês de setembro, os preços elevaram-se aproximadamente 117%. A popularidade do presidente despencou para uma taxa de aprovação de 16% no terceiro trimestre de 1988, e a imprensa divulgou rumores de que García teria falado em renúncia a seus ministros.

PERU

	1984	1985	1986	1987	1988-Est.
	%	%	%	%	%
Crescimento da moeda (M1)*	116,0	285,5	85,7	86,7	n.d.
Déficit fiscal (% do PIB)	8,0	4,4	7,9	10,9	9,0

\* Em novembro.

Fonte: Banco Central do Chile.

### *Características comuns dos episódios históricos*

Uma das idéias centrais deste artigo é a de que os episódios populistas têm uma dinâmica econômica e política comum, apesar de ocorrerem em países muito distintos e mesmo em diferentes décadas. Registramos vários aspectos comuns. Na esfera política, todos os episódios envolvem a ascensão ao poder de um governo com bases urbanas e voltado para a redistribuição. Em dois casos (Argentina e Brasil) o novo governo tomou posse após um longo interlúdio conservador, durante o qual os sindicatos haviam sido severamente reprimidos. As pressões sociais e, particularmente, as reivindicações salariais, estavam, portanto, represadas. Na esfera econômica, todos os programas caracterizavam-se por uma fase inicial de crescimento acelerado do PNB e dos salários reais, com preços relativamente estáveis, e uma fase final de queda do PNB e dos salários reais, com inflação explosiva.

O ponto de inflexão surge com o colapso da taxa de câmbio, até então fixa, no momento em que o governo fica sem reservas de divisas e sem acesso a novos créditos externos. De fato, a extensão da fase ascendente é quase inteiramente uma função da disponibilidade inicial de reservas internacionais do Banco Central. No caso da Argentina peronista, os enormes superávits comerciais obtidos durante a Segunda Guerra Mundial legaram a Perón um enorme estoque de divisas, de modo que seu programa econômico pôde se manter por anos sem que ocorresse um colapso grave. No Chile, Allende contava com um nível inicial de reservas mais modesto. No Peru, García criou a reserva de divisas necessária ao suspender unilateralmente o pagamento do serviço da dívida. No Brasil, o Plano Cruzado foi especialmente efêmero, por

ter sido implementado em meio a uma séria crise de endividamento externo e porque o Brasil não optou por imitar García, suspendendo o serviço da dívida unilateralmente (curiosamente, o Brasil aguardou o colapso do programa para suspender o serviço da dívida, num contexto em que seu poder de barganha vis-à-vis os credores encontrava-se muito mais reduzido e em que a coesão política interna era menor).

Os gráficos de 1 a 6 oferecem uma confirmação visual impressionante de vários desses atributos comuns (os dados básicos e suas fontes estão no apêndice estatístico). Nesses gráficos, superpusemos os acontecimentos dos quatro episódios, datando-os de acordo com o início da implementação das medidas populistas de política econômica. O gráfico 1 mostra o crescimento do PIB. Em todos os episódios, o crescimento é elevado no início, tornando-se negativo no quarto ano. Ressalte-se que as taxas de crescimento do Peru e do Brasil em 1988 são previsões divulgadas pela imprensa econômica até setembro de 1988. Na Argentina, no Chile e no Peru, o crescimento se acelera realmente do primeiro para o segundo ano, diminui no terceiro e torna-se negativo no quarto; nesses casos a reversão no quarto ano é muito aguda: o PIB cai mais de 4%.

O segundo gráfico ilustra o comportamento da inflação, o qual também é similar para todos os casos. Nos quatro países, o episódio populista inicia-se com uma *redução* da inflação, aparentemente associada ao congelamento da taxa de câmbio. No terceiro ano, a inflação começa a se acelerar, no caso do Brasil de modo especialmente abrupto (pois o Plano Cruzado fracassou com notável rapidez). Cabe ressaltar que no Brasil, no Chile e no Peru a inflação alcançou várias centenas de pontos percentuais no quarto ano. Na Argentina de Perón, a inflação atingiu pouco mais de 30%, nível elevado em comparação com a estabilidade de preços que prevalecera no final dos anos 30 e início dos anos 40, mas bastante reduzido em comparação com os anos posteriores. No início da gestão de Perón, é bom lembrar que a economia tinha expectativas inflacionárias bastante reduzidas e um estoque elevado de reservas internacionais.

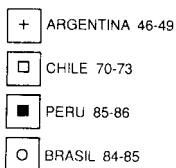
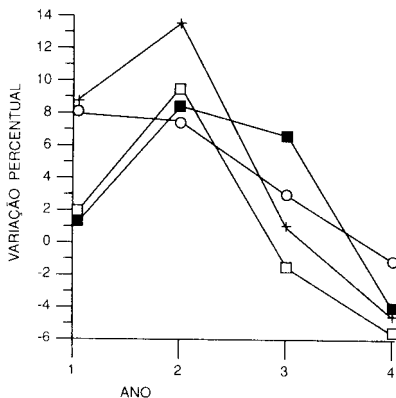
O gráfico 3 apresenta o objetivo crucial das políticas populistas: o salário real. O gráfico mostra em termos percentuais a mudança ocorrida no salário a cada ano da política. O crescimento do salário real é intenso no início do programa durante os dois primeiros anos, declina então no terceiro ano e finalmente entra em colapso, uma vez que a crise do balanço de pagamentos ataca a economia. No Chile, em 1973, os salários reais caíram cerca de 32%; no Peru, em 1988, caíram cerca de 34,5% e no Brasil, em 1988, os salários reais no Rio de Janeiro caíram 12,8%, seguindo-se um declínio de 16% em 1987.<sup>11</sup>



Os gráficos de 4 a 6 mostram o “calcanhar de Aquiles” de todos esses experimentos: o setor externo. Como indica o gráfico 3, o volume de exportações como proporção do PNB cai em todos os países; no gráfico 4 vemos que a razão reservas internacionais/importações despenca no segundo ano do programa em todos os casos.

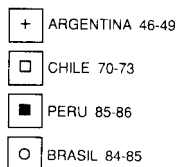
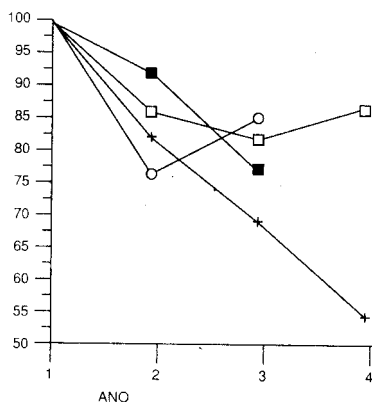
### GRÁFICO 1

CRESCIMENTO DO PIB



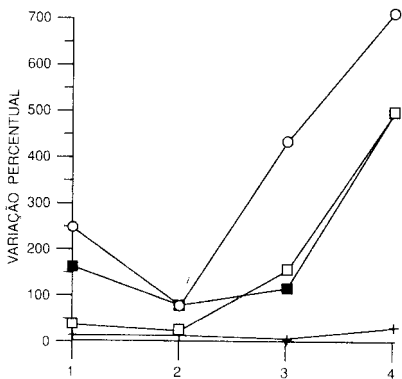
### GRÁFICO 3

ÍNDICE DE VOLUME DE EXPORTAÇÕES / PIB



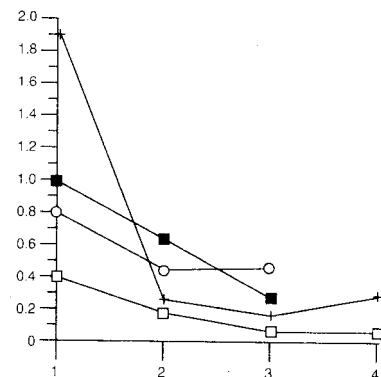
### GRÁFICO 2

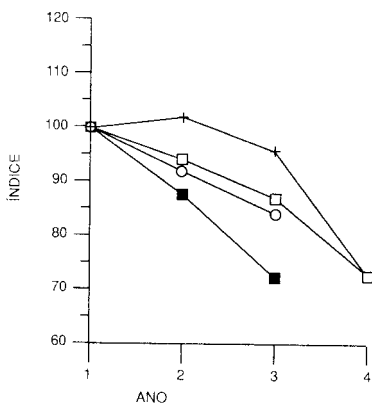
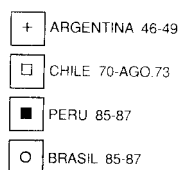
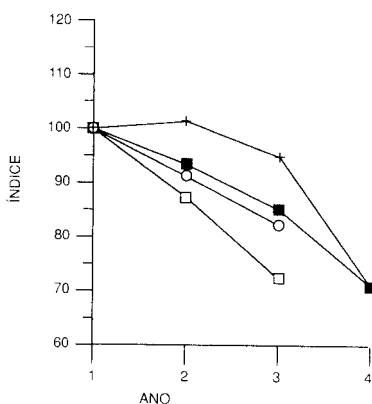
INFLAÇÃO (IPC)



### GRÁFICO 4

RESERVAS INTERNACIONAIS / IMPORTAÇÕES



**GRÁFICO 5**ÍNDICE DA TAXA DE CÂMBIO REAL  
(MÉDIA DE CADA PERÍODO)**GRÁFICO 6**ÍNDICE DA TAXA DE JUROS REAIS  
(MÉDIA DE CADA PERÍODO)

Uma forte razão para esse colapso é indicada no gráfico 5: a valorização contínua e significativa da taxa de câmbio real definida, no gráfico, pela razão entre a taxa nominal de câmbio vis-à-vis o dólar e o diferencial entre a inflação interna e a inflação norte-americana (isto é, a razão entre os índices de preços ao consumidor do país e dos EUA). Em todos os países a taxa de câmbio real se valoriza fortemente ao longo do programa; esta valorização chega até 25-30% no terceiro e quarto ano. Já ressaltamos que esta valorização cambial ajuda a explicar a elevação inicial do salário real, bem como o declínio do saldo comercial e das reservas internacionais.

## Conclusões e derivações

Muitos dos problemas econômicos da América Latina nos anos 80 devem-se a fatores externos. As taxas de juros internacionais alcançaram níveis inesperados de recursos dos países devedores latino-americanos aos países credores. Os preços das principais *commodities* de exportação da América Latina despencaram, em muitos casos para os níveis reais mais baixos dos últimos cinquenta anos ou mais. E, em muitos países, governos democráticos frágeis

tiveram de enfrentar os escombros — políticos, sociais e humanos — legados pelos regimes militares que os precederam.

A América Latina, contudo, não pode eximir-se totalmente da responsabilidade pela crise atual. A crise da dívida externa tem sido mais profunda nos países com uma longa tradição de frouxidão fiscal. Em muitas ocasiões, essa frouxidão alcançou proporções espantosas, particularmente quando os governos recorreram a expansões fiscais drásticas visando resolver problemas arraigados de desigualdade econômica e pobreza. Vimos neste artigo as indicações de que essas medidas populistas tendem a naufragar em meio à elevação violenta da inflação e à forte queda dos salários, no momento em que a expansão fiscal esbarra na restrição de balanço de pagamentos.

Sugerimos que o impulso à adoção de medidas populistas se deve a vários fatores, entre os quais: ambiente de profundo conflito econômico, associado à distribuição altamente desigual de renda; instabilidade política, que conduz a governos com expectativa de curta duração e, portanto, com horizonte temporal muito reduzido; clivagem profunda e visível entre interesses setoriais — trabalhadores urbanos em franco confronto com exportadores de *commodities* primárias.

Subsiste, no entanto, um grande enigma. Os episódios populistas que examinamos redundaram em fracassos, às vezes até em tragédias. Perón foi forçado a se exilar, deixando atrás de si uma economia enfraquecida e uma sociedade ao mesmo tempo politizada e profundamente dividida; Allende morreu num golpe militar que destruiu a democracia no Chile pelos quinze anos seguintes; Sarney e García presidem regimes falidos, ambos enfrentando a ameaça real de hiperinflação e colapso econômico. Por que esses líderes optaram por essa estratégia tão arriscada? Ao menos o Brasil e o Peru deveriam ter aproveitado as lições deixadas pelas duas outras experiências.

A resposta mais correta, talvez, e também a mais simples, seja que esses líderes, e sobretudo seus seguidores, não aprenderam o risco envolvido no caminho que escolheram. Políticas populistas parecem notavelmente boas no início do ciclo populista. Só os pessimistas incorrigíveis são capazes de levantar dúvidas em meio a um *boom* que leva os salários reais a crescerem acentuadamente, enquanto mantém a inflação sob controle (ou mesmo a reduz, como no Brasil e no Peru)! Os presidentes Perón, Sarney e García alcançaram níveis extraordinários de popularidade durante as etapas iniciais de seus programas. Nessa fase, o problema representado pela queda das reservas de divisas parece um pequeno empecilho técnico. Cada líder pode ter imaginado que alguma coisa surgiria para resolver esse detalhe: novos créditos, uma queda das taxas de juros internacionais, um surto de exportações

(*deux ex machina*), mesmo a decretação de uma moratória da dívida ou a introdução de controles cambiais, se necessário. Afinal de contas, o que é uma pequena dificuldade no campo do comércio exterior diante de um *boom* dos salários reais e do crescimento acelerado?!

Na realidade, a situação pode ser difícil mesmo quando o líder percebe as dificuldades, caso seus seguidores (no Congresso, nos sindicatos, nas ruas) não percebam. As pressões pela redistribuição podem ser irresistíveis se o Congresso estiver empenhado em ampliar o gasto público e contar com o apoio de segmentos políticos de peso. No Brasil, os ministros da Fazenda em 1987 e 1988 compreendiam perfeitamente os perigos de uma expansão fiscal, mas se viram impotentes para resistir às determinações do presidente, o qual, por sua vez, cedia às pressões populistas do Congresso.

A falta de visão não é exclusiva dos políticos. Diversas escolas de pensamento econômico “estruturalista” continuam a advogar medidas de caráter populista. O melhor exemplo disso é o livro autolaudatório *El Perú heterodoxo: un modelo económico* (D. Carbonetto, ed.), publicado em 1987 pelos técnicos que conceberam o malfadado programa econômico peruano. O livro foi publicado justamente às vésperas do colapso do programa (no momento em que as reservas líquidas de divisas terminavam de se esgotar), e continha o seguinte pronunciamento:

*“No momento em que enviamos este livro para impressão completam-se os primeiros dezoito meses de aplicação das políticas de retomada do crescimento no Peru. Os dados (econômicos) disponíveis corroboram integralmente a tese de que é possível reaquecer uma economia (quando há capacidade ociosa) e, simultaneamente, reduzir o nível de inflação.*

*Neste ano e meio, o Peru reduziu sua inflação de 250% ao ano para cerca de 65% ao ano, e elevou seu PNB a uma taxa anualizada superior a 8%.*

*Contudo, o próprio êxito obtido nesse processo de retomada do crescimento origina uma série de incógnitas que poderíamos denominar como segundo estágio de desenvolvimento do modelo econômico peruano. Essas incógnitas dizem respeito à extensão da capacidade de poupar e investir, bem como de exportar, da economia peruana no futuro imediato” (p. 16).*

Infelizmente, os autores não perceberam que o segundo estágio fracassara, não tendo gerado a poupança e as exportações requeridas, como resultado lógico do êxito do primeiro estágio. Lamentavelmente, ao chegar o terceiro trimestre de 1988, as exportações peruanas haviam desabado e a economia imergido

numa hiperinflação! Em setembro de 1988, o governo tentava uma mudança emergencial da política econômica na direção de uma estabilização fiscal.

Esse problema de discernimento é, sem dúvida, agravado pela falta de uma “memória institucional” adequada, na maioria dos países da América Latina. A cada mudança de governo, há uma alteração profunda nos quadros do funcionalismo público, que alcança até os escalões inferiores da burocracia. No Japão, em contraste, quando há uma mudança de governo, só um funcionário, por ministério, está sujeito a remanejamento — o próprio ministro (todos os demais cargos são ocupados por funcionários de carreira)! O resultado, na América Latina, é a ausência das habituais restrições burocráticas na elaboração de medidas de fôlego. O presidente e seus assessores mais próximos podem provocar uma mudança de orientação profunda, contanto, é claro, que consigam manter-se no governo.

Cabe ressaltar novamente um ponto de vista já registrado no início deste artigo. Os impulsos políticos e morais subjacentes às políticas populistas são compreensíveis e muitas vezes até nobres. A distribuição de renda na América Latina constitui um motivo para inquietação moral e uma incitação à ação. Ademais, muitas medidas tomadas por governos populistas (como a moratória da dívida externa decretada pelo Peru e pelo Brasil, ou os choques “heterodoxos” que buscaram controlar a inflação inercial) podem ser, em si, corretas, embora sejam altamente controversas e integrem um programa em outros aspectos malconcebido.<sup>12</sup>

Por fim, os exageros populistas não constituem prova do mérito das políticas ortodoxas extremas que muitas vezes sucedem o colapso populista. Muitos opositores do populismo relegam o problema real da distribuição extremamente desigual da renda, contentando-se com a obtenção do equilíbrio orçamentário, sem levar em conta suas implicações distributivas. Os fracassos do populismo latino-americano, ao invés de serem tomados como um endosso à ortodoxia irrestrita, deveriam inspirar a busca por um caminho intermediário.

Este artigo evidentemente levantou mais questões do que respostas. Serão os fatores sociais e políticos apontados neste artigo capazes de explicar não apenas a tentação latino-americana pelo populismo, mas também a ausência relativa de políticas populistas no Leste Asiático? Fornecerão as “democracias pactuadas” da Colômbia e da Venezuela um modelo de estabilização política para outros países da região? A experiência desses dois países reforça realmente a hipótese de que a estabilidade política contribui para uma maior responsabilidade fiscal? Quais são os caminhos mais eficazes para a América Latina enfrentar o problema arraigado da desigualdade de renda e simultaneamente criar

condições favoráveis para a estabilidade de preços, para o investimento privado e para a acumulação? Estas grandes questões constituem uma agenda para estudos futuros acerca da economia política da região, uma agenda significativamente enriquecida por ponderações e *insights* de Ezio Tarantelli.

## Referências bibliográficas

- ASCHER, W. *Scheming for the poor: the politics of redistribution in Latin America*. Cambridge, Harvard University Press, 1984.
- BERG, A. & SACHS J. "The debt crisis: structural explanations of country performance". *NBER Working Paper*, n° 2607, jun./1988, e *Journal of Development Economics*, 1988.
- BRESSERPEREIRA, L. C. "Brazil's inflation and the cruzado plan, 1985-1988", In: FALK, Pamela S. *Inflation: are we next? Hyperinflation and solutions in Argentina, Brazil and Israel*. Boulder, Lynne Rienner, 1990.
- . "A Brazilian approach to external debt negotiation". *LASA Forum*, Vol. 19, n. 4, Inverno 1989.
- BRUNO, M. & SACHS J. *Economics of worldwide stagflation*. Cambridge, Harvard University Press, 1985.
- CALMFORS, L. & DRIFFILL J. "Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance". *Economic Policy*, n. 6, abr./1988.
- CARBONETTO, D. *El Perú heterodoxo: un modelo económico*. Lima, Instituto Nacional de Planificación, 1987.
- CRASSWELLER, R. *Perón and the enigmas of Argentina*. Nova York, W. W. Norton & Co., 1987.
- DÍAZ-ALEJANDRO, C. F. *Essays on the economic history of the Argentine Republic*. New Haven, Yale University Press, 1970.
- . "Southern cone stabilization programs", In: CLINE, W. & WEINTRAUB, S. (eds.). *Economic stabilization in developing countries*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1981. (Capítulo 3 deste livro.)
- COMISSÃO Econômica para a América Latina e Caribe CEPAL. "Balanço preliminar de la economía latinoamericana", 1988 e vários anos para os dados dos gráficos 1-6.
- MALLON, R. & SOURROUILLE, J.V. *Economic policymaking in a conflict society: the Argentine Case*. Cambridge, Harvard University Press, 1975.
- MCCALLUM, J. "Inflation and social consensus in the seventies". *Economic Journal*, 1983.
- SACHS, J. "External debt and macroeconomic performance in Latin America and East Asia". *Brookings Papers on Economic Activity*. 2: 523-73.
- SKIDMORE, T.E. *The politics of military rule in Brazil, 1964-1985*. Oxford, Oxford University Press, 1988.
- TARANTELLI, E. *Economia del Lavoro*. Torino, UTET, 1986, The Brookings Institution, 1981.

## Notas

1. Como mencionado em Bruno e Sachs (1985, p. 222), "o trabalho de Tarantelli foi um grande estímulo para nossa própria investigação a respeito desse assunto". Tive contato pela primeira vez com a pesquisa de Tarantelli por meio de um *paper* inédito sobre "A economia do neocorporativismo". 1981, o qual era uma versão preliminar do capítulo inicial de Tarantelli (1986).

2. Mallon R. D. & Sourrouille J. V. *Economic policymaking in a conflict society: the Argentine case*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1975.
3. Isto permanece verdadeiro após levar em consideração as discrepâncias de renda per capita. Ver Berg e Sachs (1988), tabela 3.
4. O termo “populismo” tem vários significados, tanto na esfera econômica quanto na política. Não estou preocupado, neste artigo, com o conceito de populismo em suas várias acepções políticas, mas somente com o populismo na gestão macroeconômica. Evidentemente, como já explicado, um aspecto crucial para o entendimento do populismo econômico é o próprio entendimento da base política e dos objetivos políticos dos líderes populistas.
5. Os países eram Argentina, com inflação de 372,0% para 1988 sobre 1987; Brasil, 816,1% ; Nicarágua, 7778,4%; Peru, 1307,1%. Dados provenientes da CEPAL (1988), tabela 5, pág. 21. Os dados equivalem de novembro a novembro, com exceção da Nicarágua, para a qual equivalem de setembro a setembro. O México atingia a inflação de três dígitos em dezembro de 1987 sobre dezembro de 1986, de 159,2%, mas essa taxa declinou para 70,5% para novembro de 1988 sobre novembro de 1987.
6. A inflação elevada e a instabilidade interna decorrem em boa medida do ônus representado pela dívida externa. As razões para este elevado endividamento são complexas, abarcando tanto fatores internos ( inclusive políticas populistas, objeto deste trabalho) quanto choques externos. Os fatores incluem: taxas de juros internacionais extraordinariamente elevadas por toda a década de 1980, a súbita interrupção da concessão de créditos no início da década, o colapso dos preços das *commodities* no mercado internacional, que reduziu os termos de troca de muitos países latino-americanos em níveis equivalentes ou inferiores aos vigentes na Grande Depressão dos anos 30, e uma estratégia de administração da dívida, implementada pelos governos dos países credores desde o iniciados anos 80, que corroe o apoio político às reformas econômicas necessárias na América Latina. A administração do ônus da dívida tem sido particularmente difícil em vários países latino-americanos devido ao fato de grande proporção da dívida ter sido contraída nos anos 70 por regimes impopulares, tendo sido herdada, nos anos 80, por governos frágeis.
7. Outras variáveis que ajudaram a explicar o padrão *interagisses* de reescalonamento da dívida foram: 1) o tipo de política comercial (as economias mais voltadas para fora apresentaram menor probabilidade de reescalonar); 2) o peso da agricultura na economia (os países com grande participação da agricultura no PNB tiveram menor probabilidade de reescalonar); 3) a renda per capita (probabilidade de reescalonar foi menor).
8. Para uma excelente série de artigos sobre política e história do populismo da América Latina, ver o volume editado por Conniff (1982).
9. No modelo desenvolvido no apêndice, supõe-se que o consumo se restringe a bens não comerciáveis. Toda a produção de bens exportáveis é efetivamente exportada, enquanto todas as importações são utilizadas como insumos intermediários na produção de bens não comerciáveis. As suposições específicas acerca da cesta de consumo devem, evidentemente, variar de acordo com o país. Na Argentina, os bens primários exportados (principalmente grãos e carne) são também bens de consumo; no Chile, as importações e a participação dos bens intermediários e dos bens de capital são majoritárias. Devido à tradição de substituição de importações, a entrada de bens de consumo é em geral altamente restringida.

10. A experiência sandinista é considerada por muitos como diferente, revolucionária. Na minha opinião, esta interpretação superestima o caráter inovador da política econômica sandinista, que tem raízes firmes na tradição populista latino-americana. Cabe ressaltar que a combinação de medidas populistas e do pesado esforço militar contribuiu para que, em 1987, a inflação chegasse ao patamar de 11.000 pontos percentuais.
11. Os dados de 1988 sobre o Peru e os dados de 1987 e 1988 para o Rio de Janeiro são da CEPAL (1988). Os dados de 1988 são preliminares. Observe-se que no Brasil há uma grande discrepância entre a acentuada queda dos salários reais no Rio de Janeiro e o declínio bem mais moderado em São Paulo (onde os salários caíram somente 2% entre 1986 e 1988).
12. Alan García tinha razão ao declarar, em 1985, que o Peru necessitava de alívio para sua dívida e que as opções do país eram “dívida ou democracia”. Dado o estado de colapso da economia e sociedade peruanas na época, a possibilidade de servir a dívida nas condições exigidas pela comunidade financeira internacional era praticamente nula. A moratória não deve ser, portanto, considerada equivocada simplesmente por ter sido acompanhada por políticas macroeconômicas internas insensatas. Uma nação vizinha do Peru, a Bolívia, demonstrou entre 1985 e 1988 a utilidade de uma estratégia mista, que combinou a moratória da dívida externa com políticas internas ortodoxas. Veja também Bresser Pereira, 1988b, para uma explanação completa da moratória brasileira em 1987.



## 6. O populismo macroeconômico na América Latina<sup>1</sup>

*Rudiger Dornbusch  
Sebastian Edwards*

Este ensaio\* trata da “macroeconomia do populismo” na América Latina. E entendemos por “populismo” uma abordagem à economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda e desconsidera os riscos de inflação e o financiamento inflacionário do déficit, as restrições externas e a reação dos agentes econômicos a políticas agressivas que não se valham dos mecanismos de mercado. O objetivo do nosso ensaio é mostrar que a experiência de política econômica em diferentes países e períodos partilha aspectos comuns: as condições iniciais, as motivações políticas, o argumento que as condições do país são diferentes e o colapso final. Nosso objetivo, ao expor essas experiências (o Chile sob Allende e o Peru sob García), não é uma defesa da economia conservadora, mas, antes de tudo, um alerta de que as políticas populistas, no fim das contas, realmente falham e, quando o fazem, a um custo assustador para os próprios grupos a quem supostamente favoreciam. Uma tese central que adiantamos é que a macroeconomia dessas várias experiências é basicamente igual, mesmo quando há uma grande diferença entre as políticas adotadas.

Estamos impressionados pelas fortes semelhanças entre o caso chileno, peruano e outros não desenvolvidos aqui em detalhes, no que diz respeito à forma pela qual os autores de políticas perceberam as condições objetivas de suas economias, a maneira pela qual propuseram que políticas fortemente expansionistas deveriam e poderiam ser levadas a cabo e como racionalizaram que as restrições existentes poderiam ser tratadas.<sup>2</sup> Da mesma forma, estamos igualmente impressionados pelo fato de que, ao final do processo, restrições cambiais e inflação elevada forçaram

---

\* Artigo apresentado à *Revista de Economia Política* em outubro de 1988. Rudiger Dornbusch é professor do Massachusetts Institute of Technology. Sebastian Edwards é professor da Universidade da Califórnia. Tradução de José Carlos da Silva Busto e Alexandre Schwartzman.

a adoção de um programa de violentos cortes no salário real que culminou em instabilidade política, golpes e violência. Não há dúvidas acerca da sinceridade de propósitos dos autores de políticas que embarcaram nesses programas, e compartilhamos de sua convicção quanto à desigualdade inaceitável da distribuição de renda. A própria sinceridade desses autores de políticas nos convence da utilidade e da necessidade de explicar exatamente como e por que tais programas dão errado.

A combinação de influências externas (crise da dívida, bloqueios econômicos), internas (socialização de empresas, nacionalização de bancos etc.) e de políticas macroeconômicas conduz a uma situação econômica insustentável na qual a inflação fica fora de controle e as restrições cambiais obrigam os formuladores de políticas a serem realistas. A avaliação dessas experiências pelos simpatizantes freqüentemente enfatiza os fatores políticos e, especialmente, os fatores externos, como elementos centrais do fracasso. Nosso objetivo não é menosprezar esses fatores. Não há dúvida de que a desestabilização externa pode ser um fator importante na desarticulação de um programa econômico. O que desejamos enfatizar, contudo, é a extrema vulnerabilidade que torna possível a desestabilização, de maneira geral como resultado de políticas insustentáveis. Essa é a razão adicional para que focalizemos a macroeconomia dos programas populistas.

Neste ensaio analisamos os aspectos históricos mais importantes dos programas econômicos populistas. Fazemos isso contrastando a experiência chilena, durante a Unidade Popular de Allende (1970-1973), e peruana, com Alan García. Está claro que a Unidade Popular (1970-1973) no Chile tinha objetivos políticos muito diferentes daqueles da experiência peruana. Mesmo assim, queremos enfatizar que a estratégia de mobilização política tinha elementos bastante similares. Além disso, mostraremos que existem notáveis semelhanças entre a experiência de Allende e a de Alan García no Peru. Na verdade, acreditamos que uma causa importante da catástrofe econômica peruana foi que os arquitetos do programa e seus assessores econômicos não aprenderam as lições da história recente da América Latina e, particularmente, a do Chile de Allende.

## **O paradigma populista**

Populismo tem sido tradicionalmente um conceito confuso. De fato, por muitos anos os cientistas políticos têm se esforçado para fornecer uma definição precisa e esclarecedora. Drake (1982) destaca três elementos para uma definição aproximada: o populismo utiliza “mobilização política, retórica recorrente e símbolos

projetados para influenciar o povo”; ele encoraja uma coligação heterogênea voltada basicamente à classe trabalhadora, mas incluindo (e conduzida por) setores significativos dos estratos médio e superior; e, terceiro, o populismo “tem significado um grupo de políticas reformistas moldadas para promover o desenvolvimento sem conflitos de classes explosivos. Drake observa (1982: 218):

*“[Os programas] normalmente enfrentam os problemas de subdesenvolvimento através da expansão das atividades estatais voltadas à incorporação dos trabalhadores num processo de industrialização acelerada via medidas redistributivas corretivas.”*

Conniff (1982: 5) argumenta que “programas populistas frequentemente se sobrepõem a programas socialistas”. Nós destacamos que os objetivos redistributivistas constituem o elemento central do paradigma. Se são ou não motivados por uma estratégia de amplas reformas sociais, foge do nosso objetivo principal.

Afirmamos acima que muitos programas econômicos populistas exibem acentuadas semelhanças. Nesta seção destacamos o que visualizamos como fatores críticos comuns. Nas seções seguintes confrontaremos com a *seguinte* experiência chilena e peruana.<sup>3</sup>

Seers (1964) resumiu a grande dificuldade em alcançar o consenso no debate entre “monetaristas” e “estruturalistas”. Os nomes mudaram, mas continua a discussão entre aqueles que enfatizam as limitações a experimentos financeiros e aqueles que vêem a necessidade de progresso social e são impacientes quanto aos meios, acreditando que as condições especiais de seu país autorizam uma estratégia frutífera, mas ainda não explorada, para que o progresso social continue. Como Seers (1964: 89) afirma:

*“Essa não é apenas uma questão técnica na teoria econômica. No âmago da controvérsia entre ‘monetaristas’ e ‘estruturalistas’ estão dois modos diferentes de enxergar o desenvolvimento econômico, de fato duas atitudes completamente diferentes em relação à natureza da mudança social, dois conjuntos diferentes de juízos de valor sobre os objetivos da atividade econômica e os fins da política econômica, e duas visões incompatíveis sobre o que é politicamente possível.”*

O paradigma populista é tipicamente uma reação contra uma experiência “monetarista”. As fases da experiência são as seguintes:

- *Condições iniciais.* O país tem experimentado um crescimento lento, estagnação ou franca depressão como resultado de tentativas prévias de estabilização. A experiência, tipicamente sob um programa do FMI, tem reduzido o crescimento e o padrão de vida. Sérias desigualdades econômicas fornecem as motivações político-econômicas para um programa econômico radicalmente diferente. A estabilização em curso terá melhorado o orçamento público e o balanço de pagamentos o suficiente para que haja espaço, embora talvez não a sabedoria, para um programa fortemente expansionista.
- *Nenhuma restrição.* Os autores de políticas rejeitavam explicitamente o paradigma conservador. Supõe-se que a capacidade ociosa proporciona a margem de ação para a expansão. As reservas existentes e a capacidade para racionar o câmbio fornecem o espaço para a expansão sem o risco de incorrer em restrições externas. Os riscos do financiamento inflacionário do déficit, enfatizados pelo pensamento tradicional, são descritos como exagerados ou totalmente infundados. A expansão não é inflacionária (se não houver desvalorização) porque a capacidade extra e os custos decrescentes a longo prazo conteriam a pressão dos preços e haveria espaço para se comprimir as margens de lucro pelo controle de preços.
- *A prescrição política.* Os programas populistas enfatizam três elementos: reativação, redistribuição de renda e reestruturação da economia. O fio condutor aqui é “retomada com redistribuição”. A política recomendada é a redistribuição de renda, tipicamente por meio de significativos aumentos reais de salário. Não obstante a inflação, a desvalorização é rejeitada por causa do impacto inflacionário e porque reduz o padrão de vida. A economia deve ser reestruturada para economizar divisas e sustentar níveis mais altos de salários reais e de crescimento.
- *Fase I* — Na primeira fase, os autores de políticas são plenamente justificados em seus diagnósticos e prescrições: crescimento do produto, o salário real e emprego altos, e políticas macroeconômicas muito bem-sucedidas. Controles asseguram que a inflação não é um problema e a escassez é aliviada por importações. A diminuição de estoques e a disponibilidade de importações (financiadas pela *redução de reservas* ou suspensão de pagamentos externos) acomoda a expansão da demanda com pequeno impacto sobre a inflação.
- *Fase II* — A economia atinge pontos de estrangulamento, em parte como resultado de uma forte expansão da demanda por bens domésticos, em parte por causa da crescente falta de divisas. Enquanto a redução de estoques era um aspecto importante na primeira fase, os baixos níveis de estoque e capacidade de estocagem são agora fontes de problemas. Realinhamentos

de preços e desvalorização, controle cambial ou protecionismo tornam-se necessários. A inflação aumenta de forma significativa, mas os salários se mantêm. O déficit orçamentário piora bastante como resultado de subsídios generalizados concedidos aos bens de salário e câmbio.

- *Fase III* — Escassez generalizada, aceleração extrema da inflação e uma óbvia defasagem cambial levam à fuga de capitais e à desmonetização da economia. O déficit orçamentário se deteriora violentamente por causa do abrupto declínio na arrecadação de impostos e do aumento de subsídios. O governo tenta estabilizar via corte de subsídios e desvalorização real. Os salários reais caem significativamente e a situação política torna-se instável. Fica claro que o governo perdeu.
- *Fase IV* — Adota-se uma estabilização ortodoxa sob um novo governo. Um programa do FMI será decretado e, quando tudo é dito e feito, o salário real terá declinado vertiginosamente em um nível significativamente mais baixo do que quando o episódio começou! Além do mais, esse declínio será persistente, porque as repercussões políticas e econômicas da experiência terão inibido o investimento e promovido a fuga de capitais. O declínio acentuado do salário real deve-se a um simples fato: o capital é móvel para cruzar fronteiras, mas o trabalho não.

Focalizaremos agora a experiência peruana e chilena para estudar mais detalhadamente o diagnóstico dos autores de políticas e os eventos reais. Começamos com o caso chileno, porque os fatos da experiência toda podem ser analisados. Os resultados sugerem o que esperar da experiência peruana.

## **Políticas econômicas no Chile de Allende**

Em setembro de 1970, depois de uma disputada eleição, Salvador Allende, o candidato socialista da Unidade Popular (UP), foi eleito presidente do Chile. Para o Chile isso foi o começo de uma experiência político-econômica única que continua a ser analisada e discutida ainda hoje.<sup>4</sup> A Unidade Popular era uma coligação política de partidos de esquerda e centro-esquerda dominada pelo partido socialista e comunista, ambos de ideologia marxista-leninista e que pretendiam, a longo prazo, construir uma sociedade socialista ortodoxa. Os partidos menores que participavam da aliança eram originários da democracia-cristã e de extratos da classe média. Embora defendessem mudanças estruturais, não subscreviam a visão leninista do mundo.<sup>5</sup>

Inicialmente, tanto os comunistas como os socialistas reconheceram a natureza multipartidária da Unidade Popular e con-

sideraram a aliança e a política que a sustentavam como sendo um estágio intermediário tático que ajudaria a estabelecer as bases da transição para o socialismo.<sup>6</sup> Vuskovic (1973: 50) destacou que:

*“...a política econômica é subordinada, no seu conteúdo, configuração e forma, à necessidade política de aumentar o apoio à Unidade Popular... A urgente necessidade de realizar uma rápida recuperação da economia e estender os benefícios às massas de trabalhadores não pode ser considerada isolada das mudanças estruturais; elas são todas necessariamente interdependentes. Não é possível realizar profundas mudanças sem ampliação do apoio político ao governo, e a reativação econômica e a redistribuição da renda vão fornecer impulso para estas mudanças fundamentais.”*

O programa da UP exigia profundas reformas institucionais e econômicas, incluindo a substituição do Congresso bicameral por um único corpo legislativo — a Assembléia Popular — e também a nacionalização das minas, bancos, setores da agricultura e um número considerável de grandes indústrias. Tudo isso deveria ser alcançado dentro da estrutura legal existente. O programa sugeria uma “via democrática chilena para o socialismo”.

O programa da UP e a maior parte da literatura técnica escrita por economistas da UP caracterizavam a economia pré-1970 como “monopolista” e “dependente”. Esse diagnóstico foi bastante influenciado pelo pensamento estruturalista desenvolvido na Comissão Econômica para a América Latina da ONU (CEPAL) durante os anos 60. Muitos dos altos funcionários (licenciados) da administração eram, de fato, funcionários da CEPAL. Argumentava-se no programa da UP, e também na literatura a ela relacionada, que os problemas mais sérios enfrentados pelo país eram a distribuição desigual de renda, a inflação e o desemprego crônico. Argumentou-se também que a estrutura da demanda interna, a crise semipermanente do setor externo e o baixo nível de acumulação de capital impediam uma taxa de crescimento suficientemente alta. Foi então postulado que a implementação de profundas reformas institucionais — ou “reformas revolucionárias”, de acordo com o jargão da época —, somadas à melhoria da distribuição de renda, constituiria não somente um passo importante em direção à construção do socialismo, mas também geraria um rápido ritmo de crescimento econômico.

Ao assumir em 1970, a Unidade Popular defrontou-se com uma economia um tanto quanto estagnada, com uma taxa de

inflação em rápida expansão. Entre 1967 e 1970, o PIB per capita cresceu somente 1,2% — significativamente abaixo da média latino-americana —, enquanto que o desemprego atingia 9,2% em 1970. A inflação, por outro lado, tinha crescido regularmente durante os últimos anos do governo Frei, alcançando 35% em 1970. De positivo, o setor externo estava em boa forma; o balanço de pagamentos tinha experimentado superávits substanciais durante todos os anos da administração Frei, exceto um. Como resultado, quando o dr. Allende tornou-se presidente, o Banco Central tinha um estoque de reservas internacionais de aproximadamente 400 milhões de dólares ou meio ano de importações.

### *O programa econômico de curto prazo*

Os mais importantes objetivos econômicos da UP de curto prazo incluíam:

- iniciar, rapidamente, uma ampla série de transformações econômicas estruturais, incluindo o programa de nacionalizações;
- a elevação dos salários reais, especialmente para as classes mais baixas;
- a redução da inflação;
- o aumento da taxa de crescimento do produto;
- o aumento do consumo, especialmente entre os grupos mais pobres;
- a redução da dependência econômica em relação ao resto do mundo.

O primeiro objetivo — o programa de nacionalização — deveria ser alcançado por uma combinação entre nova legislação, confiscos e compra de ações por pequenos investidores. As outras metas — crescimento do produto e do consumo, com elevação dos salários e declínio da inflação — seriam alcançadas por intermédio de uma política macroeconômica caracterizada pelo aumento da demanda agregada, gerado principalmente por maiores gastos governamentais, acompanhada de medidas de redistribuição de renda e rígidos controles administrativos sobre os preços.

Esse programa macroeconômico seguia a tradição estruturalista e era baseado num certo número de hipóteses-chave. Primeiro, acreditava-se que havia uma ampla capacidade ociosa no setor industrial. Segundo, imaginava-se que essa baixa taxa de utilização da capacidade estava intimamente relacionada aos padrões de consumo e distribuição de renda existentes. Terceiro, presumia-se que havia um setor industrial dualista, no qual empresas que produziam bens “de luxo” tinham uma relação capital/

trabalho excessivamente alta. Quarto, a inflação era considerada como reflexo da estrutura econômica, não de pressões financeiras ou monetárias. Na seqüência, analisaremos estas quatro hipóteses básicas com algum detalhe.

A hipótese de um excesso significativo de capacidade no setor industrial estava no cerne do programa macroeconômico de curto prazo e fornecia a base intelectual para a crença de que grandes déficits fiscais não seriam necessariamente inflacionários. Essa visão pode ser claramente identificada na seguinte declaração feita por Américo Zorrilla, o primeiro-ministro das Finanças de Allende.

*“A subutilização da capacidade instalada é outra característica da situação econômica corrente... Em 1969 era possível aumentar a produção, devido à subutilização, em mais de 30%. De acordo com estudos recentes... a capacidade não utilizada alcançou, nos últimos anos, 61% na indústria de vestuário, 50% na indústria de panificação, 74% na indústria de calçados etc.”* (Reproduzida em García, 1972: 72.)

Um importante corolário da hipótese da capacidade não utilizada era que as firmas em muitos setores se defrontavam com custos médios decrescentes de forma que, sob um controle de preços apropriado, o aumento da demanda não geraria pressão inflacionária. Além do mais, na medida em que a maioria das grandes firmas fosse nacionalizada, como proposto pelo programa da UP, o produto poderia ser ampliado mesmo com redução do preço. Num documento preparado pelo Departamento de Planejamento (ODEPLAN) em 1971, era afirmado que “combinando o aumento na produção resultante de uma utilização mais alta da capacidade instalada... os monopólios existentes serão capazes de absorver, sem problemas, o aumento desejado de salários, mantendo, *ou mesmo reduzindo*, os preços e ainda gerando o mesmo excedente”.

A ausência de plena utilização era, por sua vez, atribuída a dois fatores fundamentais: a natureza monopolista previamente citada da indústria e a estrutura da distribuição de renda. De acordo com essa interpretação, a distribuição desigual de renda resultava num padrão de consumo altamente diversificado. Vuskovic assim exprimiu essa visão:

*“[Existe]... uma associação óbvia entre distribuição de renda e composição de demanda e, conseqüentemente, estrutura de produção... Dada a distribuição de renda vi-*



*gente... o mercado efetivo é limitado aos grUPOs de renda maior... É uma demanda restrita e altamente diversificada... Um amplo leque de indústrias produzindo bens de consumo não essenciais operam numa escala insuficiente..."* (Vuskovic, 1970.)

Baseado nesse diagnóstico, pensava-se que, se a renda fosse redistribuída em favor dos mais pobres via aumento de salários e preços adequadamente controlados, ocorreria uma expansão significativa de demanda e produto. De acordo com Sérgio Bitar, primeiro-ministro das Minas no governo Allende:

*"A fim de expandir a demanda deveria haver um aumento nos salários dos trabalhadores administrativos e operários, e também um aumento dos gastos do governo com educação, saúde, habitação e serviços públicos."* (Bitar, 1979: 78.)

Ainda, com relação ao efeito sobre os preços dessa medida, diz:

*"Visto que havia uma margem substancial para expandir a oferta, concluiu-se que o aumento na demanda não provocaria uma aceleração da inflação. Com respeito aos custos, controles severos dos preços deveriam assegurar que os salários mais altos não seriam repassados aos preços... Uma vez que se supunha que as vendas cresceriam substancialmente, os lucros globais em cada empresa seriam afetados de forma branda, mesmo que o lucro unitário declinasse."* (Bitar, 1979: 79.)

Um importante componente desse programa macroeconômico de curto prazo era a existência de elevadas reservas internacionais. Esperava-se que, em função dessas reservas, a expansão de demanda não gerasse gargalos cambiais. Além disso, o programa esperava que a nacionalização das grandes minas de cobre, somada aos aumentos planejados de sua produção, permitisse ao Banco Central manter um nível relativamente alto de reservas internacionais.

A despeito do papel fundamental atribuído ao crescimento do grau de utilização de capacidade, a equipe econômica da UP estava atenta quanto à necessidade de investimentos para sustentar a expansão a médio e longo prazos. Aqui, contudo, o programa estava baseado em duas hipóteses importantes. A primeira era que, com a nova estrutura de demanda, menores investimentos seriam necessários para atingir um crescimento significativo. Isso estava fundamentado na crença de que até 1970

a estrutura industrial havia enfatizado a produção de bens de luxo, que exigia uma relação capital/trabalho excessivamente alta. Em contrapartida, além de uma relação capital/trabalho, argumentou-se que os bens de consumo, entretanto, exigiam uma relação capital/produto muito menor. Um efeito colateral muito conveniente dessa mudança na estrutura da demanda era que o emprego poderia crescer rapidamente. O artigo fundamental de Vuskovic apreende essa perspectiva com bastante clareza:

*“Os novos setores dinâmicos... se caracterizarão, em geral, por exigências mais baixas de capital e uma maior capacidade de absorção de mão-de-obra; conseqüentemente, um rápido aumento na formação de poUPança e de capital deixará de ser um requisito para acelerar a taxa global de crescimento...”* (Vuskovic 1970: 58.)

Com relação à inflação, o programa da UP adotou a abordagem estruturalista que enfatizava rigidez da oferta, pontos de estrangulamento e papel da formação monopolista de preços, enquanto negligenciava o papel das pressões fiscais e a criação de moeda.<sup>7</sup> De acordo com essa posição, a UP deu pouca atenção ao setor financeiro quando da implementação de seu programa de curto prazo. De fato, em suas memórias, o ex-ministro e vice-presidente de Allende, Clodomiro Almeyda, relata como, no primeiro encontro da equipe econômica depois das eleições, os tecnocratas com orientação cepalina argumentaram, de maneira clara e convincente, que a administração monetária e financeira não merecia muita atenção.<sup>8</sup> Alfonso Inostroza, presidente do Banco Central, afirmou no início de 1971 que o principal objetivo da política monetária era:

*“...transformá-la num instrumento-chave... para atingir uma completa mobilização dos recursos produtivos e sua alocação para aquelas áreas a que o governo dá prioridade...”*<sup>9</sup>

O componente final do programa de curto prazo referia-se à redução da vulnerabilidade externa chilena. O programa básico da UP afirmava que uma prioridade do novo governo seria “executar uma política de comércio exterior tendendo a expandir e diversificar nossas exportações...” (Unidade Popular, 1969: 24.) O interessante, contudo, é que esse objetivo deveria ser atingido sem qualquer incentivo de preços. Muito pelo contrário, os economistas da UP pensavam que mudanças na taxa de câmbio tinham um efeito muito pequeno, se tivessem algum, sobre as exportações ou importações. De fato, no mesmo parágrafo no qual o programa

mencionava a expansão e diversificação das exportações, afirmava-se que um objetivo importante da política era “evitar as escandalosas desvalorizações da moeda” (p. 24). Em consonância com essa crença, uma das primeiras medidas adotadas pela administração Allende foi eliminar o sistema de ajustes periódicos (*crawling peg*), que tinha sido adotado, com grande sucesso, pela administração Frei. Esperava-se, então, que a expansão das exportações fosse o resultado de decisões administrativas articuladas pela centralização das atividades do comércio exterior.<sup>10</sup>

Um objetivo importante, na verdade crucial, do programa econômico era ampliar rapidamente a base política da UP. Os líderes da UP pensavam ser necessário obter o apoio das classes médias, mais especificamente atrair para a UP um amplo número de eleitores que tinham, até então, apoiado a democracia-cristã, a fim de caminhar em direção ao sistema socialista. Esse objetivo político desempenha um papel importante na explicação do conteúdo altamente populista do programa de curto prazo, e devemos tê-lo sempre em mente ao avaliarmos as realizações de curto prazo do governo Allende.

Em suma, o programa macroeconômico de curto prazo da UP destinava-se a provocar uma rápida recuperação depois de anos de semi-estagnação e gerar uma melhoria significativa nas condições de vida dos grupos mais pobres. O principal instrumento para atingir tal objetivo era um rápido crescimento dos gastos do governo articulados principalmente ao aumento da renda real das classes mais baixas. A fundamentação intelectual desse plano era basicamente dada pelo modelo estruturalista, que atribui um grande papel à rigidez e aos pontos de estrangulamento e vê com menosprezo o setor monetário e financeiro. Um elemento-chave do plano era a crença de que, canalizados para os grupos apropriados e acompanhados do tipo certo de controle administrativo, os déficits fiscais não seriam inflacionários.

É desnecessário dizer que essa visão da maneira como funcionava a economia ignorava muitos dos princípios básicos da teoria econômica tradicional. Isso não era refletido apenas pelo papel reduzido atribuído às políticas monetárias, mas também pela completa desconsideração da taxa real de câmbio como uma variável-chave na determinação do equilíbrio macroeconômico. Ademais, a visão macroeconômica da Unidade Popular falhou ao não reconhecer que suas políticas gerariam uma explosão de atividade econômica insustentável a médio prazo, caso a transição da recuperação para o crescimento sustentável não fosse manipulada com extraordinária prudência. Além disso, os tecnocratas da UP subestimaram demais o papel das expectativas e a capacidade de reação do público às pressões inflacionárias. Bitar (1986, Capítulo 5) retrata claramente a inabilidade do governo

para controlar os eventos, deslocando-se da redistribuição para a acumulação.

*“Tornou-se muito difícil controlar as forças desencadeadas em 1971. A concepção seqüencial de redistribuição seguida de acumulação supunha que a conduta social e política básica pudesse ser alterada e as expectativas populares mudadas quase que instantaneamente. Nos poucos meses seguintes (início de 1972), provou-se impossível aplicar esse pensamento com a facilidade que se supunha...”*

### *O primeiro ano: crescimento rápido com inflação reprimida*

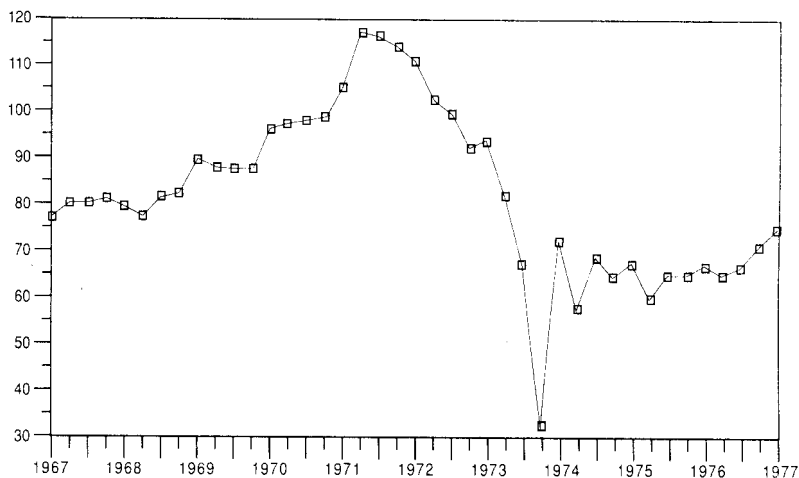
Munida da estrutura intelectual analisada acima, a UP começou rapidamente a implementar o seu programa no fim de 1970. Em termos de reformas estruturais, duas medidas básicas foram imediatamente adotadas.<sup>11</sup> Primeira: uma reforma agrária foi amplamente intensificada com um número muito grande de fazendas sendo desapropriadas. Segunda: foi proposto um projeto para uma emenda constitucional objetivando a nacionalização das grandes minas de cobre — até então propriedades conjuntas de grandes firmas americanas e do Estado chileno.<sup>12</sup> As reformas do sistema bancário e das grandes indústrias foram um pouco mais difíceis, porque o governo não dispunha dos mecanismos institucionais para implementar o programa de nacionalização. Inicialmente esse obstáculo foi superado pela compra de blocos de ações — especialmente ações bancárias — a preços muito altos. Essas aquisições foram, por sua vez, financiadas com empréstimos do Banco Central para a *Corporación de fomento de la producción* (CORFO).

Essas aquisições foram complementadas por um processo de requisição baseado em um velho, e até então esquecido, decreto-lei promulgado durante a curta duração da República Socialista de 1932.

Em termos de política macroeconômica, o governo aplicou rapidamente medidas que eram consistentes com seu programa. Ordenados e salários no setor público foram aumentados juntamente com os ordenados para os segmentos mais baixos da burocracia, relativamente com mais rapidez do que em relação aos escalões mais altos. Os ordenados no setor privado aumentaram aproximadamente na mesma medida. Os sindicatos usaram os reajustes de salários do setor público como parâmetro em suas negociações. O gráfico 1 mostra o ganho nos salários reais. Além disso, os gastos governamentais foram encorajados pelos assim chamados Programas Especiais para Expansão e Desenvolvimento.

Esses gastos mais elevados foram direcionados à construção, à agricultura e à previdência social<sup>13</sup> e financiados com empréstimos do Banco Central (isto é, com criação de moeda). O pacote de curto prazo foi completado por um esquema severo e generalizado de controle de preços.

**Gráfico 1 — Chile: salário real (índice 1970:3=100)**



A expansão da demanda afetou rapidamente as vendas e a produção. Durante o primeiro e o segundo trimestre de 1971, o produto industrial aumentou 6,2% e 10,6% em comparação ao mesmo período do ano anterior. As vendas industriais cresceram a taxas ainda mais altas: 12% durante o primeiro trimestre e 11% durante o segundo. No geral, 1971 foi um bom ano. O PIB real cresceu 7,7%, os salários reais médios cresceram 17%, o consumo agregado cresceu a uma taxa real de 13,2% e a taxa de desemprego baixou a menos de 4%. Não surpreende, dado o comportamento dos salários reais, que tenha ocorrido considerável melhoria na distribuição de renda. Em 1971, a participação dos salários no PIB alcançou 61,7%, quase 10% mais alto do que o seu nível de 1970 de 52,3%; e isto aconteceu sem uma aceleração da inflação. Mais importante ainda para a UP, os programas renderam os efeitos políticos desejados. Nas eleições municipais de 1971, os partidos da UP viram sua participação em termos de votos subir dos 36%, que obtiveram na eleição presidencial de 1970, para cerca de 50%.<sup>14</sup>

Não é necessário dizer que tudo isso criou um sentimento de euforia no governo. O programa estava funcionando como o pla-

nejado. O fato de o déficit fiscal ter saltado de menos que 3% do PIB em 1970 para quase 11% em 1971 não preocupava os tecnocratas da UP. Também não pensavam muito no fato de que a taxa de crescimento da oferta monetária havia ultrapassado 100%, em termos anuais no quarto trimestre de 1971, e que a taxa de expansão do crédito doméstico ao setor público estava aproximando-se de 300%. Tudo isso, na realidade, fazia parte do plano. Ao avaliar os resultados do primeiro ano do governo de Allende, Julio Lopez, um proeminente economista afirmou que “a política de recuperação estava baseada num aumento considerável... do déficit governamental. Nós ignoramos as recomendações ortodoxas que buscavam... o equilíbrio orçamentário”. E, então, disse que era precisamente em função dessas políticas que foi possível “alcançar o objetivo político de ampliar quantitativamente a base de apoio do governo”.

Obviamente, essas políticas macro estavam rapidamente gerando uma situação altamente explosiva de inflação reprimida. O rápido crescimento do PIB em 1971 apoiava-se em quase 40% de aumento na importação de bens intermediários. Como resultado, o estoque de reservas internacionais herdado pelo governo Allende foi reduzido a menos da metade só naquele ano. Uma acentuada redução de estoques foi um outro fator importante a contribuir para a expansão de consumo.

Ao fim de 1971, a crescente pressão inflacionária tornou-se evidente. A combinação de expansão na demanda e controle de preços resultou numa crescente escassez de alguns bens de consumo. A reação da produção tornou-se, por outro lado, cada vez mais morosa. O problema de oferta foi agravado em alguns grandes estabelecimentos que resultou na tomada destas empresas por seus funcionários. Na realidade, esse procedimento tornou-se uma forma institucionalizada pela qual o governo apoderava-se de inúmeras firmas. O governo fez uso do decreto-lei de 1932, que previa que, quando uma disputa trabalhista gerasse uma interrupção séria na oferta, as autoridades poderiam tomar o controle da firma em questão.

Ao fim de 1971, o governo havia usado esse expediente para expropriar mais de 40 grandes firmas. Naturalmente, esse processo desorganizava a produção não somente nas firmas que eram tomadas, mas também no resto do setor industrial onde a incerteza era galopante. Além disso, o nível de produtividade nas firmas nacionalizadas começou a cair rapidamente, contrariando o pensamento dos arquitetos do plano UP. Essas firmas não geravam superávits, mas, ao contrário, incorriam em enormes perdas que resultaram numa pressão adicional sobre o orçamento do governo.

## *O segundo ano: programas de estabilização fracassados*

Em 1972, os problemas macroeconômicos continuaram a crescer. Como pode ser observado na tabela 1, naquele ano a inflação alcançou 217% e o déficit fiscal ultrapassou 13% do PIB. A taxa de crescimento do crédito doméstico para o setor público alcançou quase 300% e as reservas internacionais caíram abaixo de 77 milhões de dólares.

**Tabela 1 — Principais indicadores macroeconômicos do Chile**

<i>Indicadores</i>	<i>1970</i>	<i>1971</i>	<i>1972</i>	<i>1973</i>
Inflação <sup>(b)</sup>	34,9	34,5	216,7	605,9
Crescimento	2,1	9,0	-1,2	-5,6
Salários reais (1970 : 3=100)	98,4	115,1	103,5	70,3
Receita do governo <sup>(a)</sup>	23,7	20,4	18,2	20,2
Gasto do governo <sup>(a)</sup>	26,4	31,1	31,2	44,9
Déficit orçamentário <sup>(a)</sup>	2,7	10,7	13,0	24,7
Crescimento da moeda	52,9	99,3	100,9	264,4
Reservas internas (\$ milhões)	320	129	95	36
Balança comercial (\$ milhões)	246	73	-161	-73
Ágio do mercado paralelo	99	358	898	2349

(a) - Porcentagem do PIB

(b) - Porcentagem, dezembro-dezembro

*Fontes:* Yáñez (1978); Banco Central de Chile; FMI; Edwards (1986); Edwards e Edwards (1987); Solimano (1988).

Mais sério era o crescimento contínuo da economia subterrânea. Na medida em que mais e mais atividades saíam da economia oficial, mais e mais fontes de arrecadação tributária desapareciam. Nesse contexto, um sério círculo vicioso foi criado. A inflação reprimida encorajava a economia informal, que, por sua vez, resultava em impostos reduzidos, maiores déficits, e, assim, numa inflação ainda maior. Em 1972, dois programas de estabilização foram implementados e fracassaram.

Ao avaliar as causas das dificuldades, a idéia dominante entre os economistas da UP era a de que as autoridades tinham fracassado em impor os controles apropriados na implementação do programa. Por exemplo, quando da discussão da grave crise externa, já evidente no fim de 1971, García argumentava que não era correto atribuir a perda de reservas à considerável sobrevalorização do escudo, destacando: "Visto que o Banco Central tem o

poder e os mecanismos administrativos para diminuir as importações, é possível controlá-las sem desvalorização...” (García, 1972: 206). E, com respeito à estratégia global, ele recomendou que, a fim de resolver o crescente desequilíbrio, “o Estado deveria necessariamente aumentar o grau de controle direto...” (García, 1972: 255).

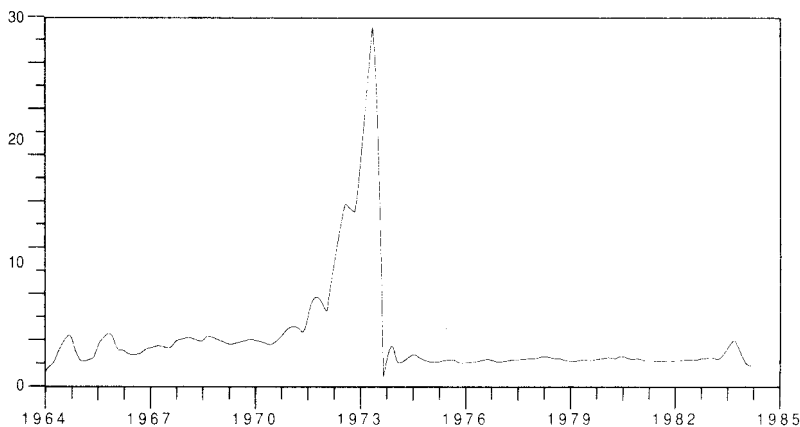
Essa visão dominante gerou a primeira, e bastante frágil, tentativa de estabilização da economia, lançada em fevereiro de 1972.<sup>15</sup> Esse pacote buscou: a) resolver os problemas originados pela crescente economia subterrânea e a conseqüente escassez de bens oficiais; b) evitar uma explosão da inflação; c) manter, ou ainda melhorar, a redistribuição de renda e, d) resolver a séria crise do setor externo. Contudo, nenhuma medida séria com o objetivo de resolver esses problemas foi tomada. Por exemplo, argumentou-se que não era conveniente reduzir os gastos governamentais e a política de conceder aumentos salariais que excediam a inflação foi mantida com uma desvalorização significativa sendo descartada.<sup>16</sup>

A combinação de controle de preços generalizados e política monetária e fiscal negligente foi o principal encorajamento à economia de mercado negro. O que tornou as coisas ainda piores foi a completa perda de controle sobre os salários pelo governo. Os sindicatos, tanto das empresas nacionalizadas como privadas, exigiam elevados reajustes salariais. Isso gerou um dilema para o governo. Caso recusasse a concessão dos reajustes salariais, ele teria satisfeito o aspecto macroeconômico, mas teria afetado profundamente sua constituição política e objetivos. Sob essas circunstâncias, o governo sempre optou por sustentar seu rótulo revolucionário. Além disso, grande parte dos economistas argumentava que salários reais mais altos poderiam ser sustentados na medida em que o governo pudesse, através de controles correntes, extrair um “excedente” adicional do setor privado.<sup>17</sup>

Em meados de 1972, tornou-se aparente que o programa de estabilização de fevereiro havia sido um fracasso. A economia subterrânea estava agora generalizada, o produto começava a cair, a inflação declarada alcançou uma taxa anual de 70% no segundo trimestre, as reservas cambiais somavam apenas 82 milhões de dólares, e a taxa de câmbio no mercado negro estava subindo a um ritmo muito rápido (Gráfico 2). De uma perspectiva política, o que tornou a situação particularmente difícil foi as eleições parlamentares estarem marcadas para março de 1973. Era cada vez mais claro que a crise econômica trabalhava contra a UP naquelas eleições. Em agosto daquele ano e sob a supervisão política dos comunistas, um novo programa de estabilização foi lançado. O Partido Comunista era favorável à resolução do desequilíbrio financeiro.



## Gráfico 2 — Chile: mercado paralelo em dólares



Diferente dos planos anteriores, o ponto fundamental do programa de agosto foi a intensa desvalorização do escudo. A taxa de câmbio para importações foi aumentada em quase 90%, enquanto que para exportações aumentou em torno de 33%. Esperava-se que assim as pressões sempre crescentes sobre o balanço de pagamentos iriam se reduzir. O programa propunha duas medidas básicas para conter as pressões fiscais. Primeira, aumentos de preços para empresas nacionalizadas foram autorizados. Pensava-se que suas perdas declinariam e, conseqüentemente, haveria uma redução na taxa de emissão monetária necessária para financiar o setor nacionalizado recém-formado. Segunda, o programa propunha um elevado aumento na produção como a melhor forma de preencher o hiato entre a demanda e a oferta agregada. Esse aumento do produto visava muito mais atender os incentivos políticos do que os econômicos. De fato, naquela época o principal *slogan* do Partido Comunista tornou-se: “Vamos ganhar a batalha pelo aumento da produção!” A desvalorização afetou imediatamente os preços daqueles bens ainda não sujeitos a controles severos. Isso, somado à autorização de uma ampla gama de aumentos, resultou numa taxa de elevação dos preços de 22,7% em agosto e 22,2% em setembro.

A despeito da ação tomada na área cambial, o programa estava destinado a fracassar, na medida em que não foi introduzida nenhuma mudança na política salarial. Na segunda semana de agosto, o governo anunciou que havia alcançado um acordo com a federação nacional de trabalhadores (Central Única dos Trabalhadores, CUT) sobre um reajuste salarial generalizado a ser concedido em 1º de outubro, exceto para empresas sujeitas a negociações privadas. A nova política salarial propunha um

aumento salarial nos setores privado e público numa proporção igual à taxa acumulada de inflação entre janeiro e setembro. Adicionalmente, a nova política propunha reajustes salariais mais frequentes.<sup>18</sup> Dessa forma, numa penada, os efeitos da desvalorização foram totalmente compensados.

A fim de combater a escassez geral de bens e de alimentos em particular, o governo tentou organizar um esquema de racionamento, no qual um certo montante de alimentos (a chamada “cesta popular”) foi colocado à disposição de cada família por intermédio de organizações de bairro especialmente criadas para esse objetivo. Esse esquema de racionamento, contudo, gerou uma ampla reação da oposição, que argumentava que o Chile estava se tornando “outra Cuba”. Em outubro de 1972, os partidos de oposição organizaram uma greve nacional em protesto contra o que se considerava “políticas governamentais errôneas e anti-democráticas”. O protesto foi particularmente dirigido contra as políticas econômica e educacional do governo. Essa greve gerou custos econômicos significativos e agravou sensivelmente a situação. De fato, a greve só pôde ser resolvida após o presidente Allende ter incluído representantes das Forças Armadas em seu gabinete.

### *O terceiro ano: caos econômico e golpe*

Durante o primeiro trimestre de 1973, os problemas econômicos do Chile atingiram proporções caóticas. Comparada ao primeiro trimestre de 1972, a inflação alcançou 22%; o produto industrial declinou quase 6%; a taxa real de câmbio ficou ainda mais sobrevalorizada e as divisas estrangeiras mantidas pelo Banco Central estavam pouco acima de 40 milhões de dólares. Qualquer transação no mercado negro era realizado em moeda estrangeira. O déficit fiscal continuou a subir como resultado de gastos ainda maiores e do rápido desaparecimento das fontes tributárias. Naquele ano, o déficit fiscal ultrapassou 23% do PIB.

Uma vez mais o governo defrontou-se com as opções de implementar um amplo programa corretivo de estabilização ou de ampliar o alcance dos controles. E, uma vez mais, optou pela última. Essa decisão, tomada em março de 1973, selou o destino do governo. O alcance da crise econômica rapidamente alienou as classes médias e, depois de março de 1973, a confrontação política com a oposição tornou-se cada vez mais severa. É claro que deve ser lembrado que, em meio a essa polarização, o apoio recebido por Allende realmente cresceu: em 1970, a UP havia recebido os votos de 30% do eleitorado, participação que cresceu para 44% em 1973.

A oposição, depois de uma importante vitória nas eleições parlamentares de março de 1973, tornou-se extremamente impaciente. Em meados de 1973, os partidos oposicionistas estavam exigindo a renúncia do presidente Allende. Adicionalmente, um problema ainda mais sério estava se desenvolvendo na UP. Os partidos da UP — em particular os comunistas e socialistas — estavam em discordância, especialmente quanto a encarar a crise.

Em conclusão, devemos comentar o papel da oposição econômica interna e o bloqueio econômico estrangeiro. A utilização estratégica da ruptura econômica por parte da oposição, empresas estrangeiras e governos externos, parece ter colaborado para a desarticulação das políticas de Allende. Nós duvidamos, embora certamente não possamos demonstrar este ponto, que um ambiente externo mais neutro tivesse permitido à experiência de Allende continuar por um período significativo. Nossa visão é a de que os efeitos colaterais incontroláveis da política de crescimento (escassez, inflação etc.) enfraqueceram suficientemente a capacidade de governo, permitindo com isso a desestabilização econômica pelas forças de oposição internas e empresas e governos estrangeiros. Adiantamos essa visão como uma hipótese e propomos pesquisa adicional para substanciar este aspecto crítico da desarticulação das experiências populistas.

Em 11 de setembro de 1973, a presidência de Allende teve um final repentino e chocante. Naquele dia as Forças Armadas deram um golpe. Quando os militares tomaram o poder, o país estava politicamente dividido e a economia em pedaços. A inflação era galopante, as distorções nos preços relativos — oriundas principalmente dos rígidos controles de preços — eram generalizadas; as atividades do mercado negro eram desmedidas; os salários reais tinham caído drasticamente; as expectativas econômicas da classe média tinham sido bastante deterioradas; o setor externo estava enfrentando uma séria crise; a produção e o investimento estavam caindo vertiginosamente e as finanças governamentais estavam completamente fora do controle. Esse foi o estágio no qual terríveis cortes no salário real foram realizados.<sup>19</sup>

### *Crescimento com redistribuição no Peru sob o governo de Alan García.*

Quando Alan García assumiu a presidência do Peru em agosto de 1985, ele atraiu a atenção mundial: um líder dinâmico e carismático, assumindo o controle de um país desesperadamente necessitado de progresso econômico e social. O fato de ter adotado uma atitude de confrontação quanto à dívida externa não ar-

ranhou sua imagem, nem na América Latina nem nos círculos progressistas europeus e norte-americanos. Na área interna, ele tinha uma mensagem inequívoca: crescimento e redistribuição. Essa política durou dois anos antes de cair por terra de forma catastrófica.

No começo de 1988, o governo populista de Alan García ensaiou uma dramática inflexão nas políticas que tinham conduzido o país à bancarrota e próximo da hiperinflação: cortes no orçamento, redução do salário real e uma forte desvalorização cambial eram resultados previsíveis após três anos de desgoverno. Mas é improvável que esse seja o fim da história. Mesmo se as medidas econômicas forem bem-sucedidas, as conseqüências políticas ainda estão por vir. Corte no salário real e austeridade, no contexto peruano, podem ser a fase inicial de intensas e talvez violentas confrontações.

Mais do que em qualquer outro país da América Latina, o desempenho econômico é um ponto central para a manutenção da precária paz social no Peru. Não está em jogo somente uma possível confrontação entre esquerda e direita. Muito mais perigoso é o amplo conflito aberto pelo grupo guerrilheiro maoísta Sendero Luminoso. O resultado está em aberto por causa das divisões entre ricos e pobres, a cidade e as “sierras”, brancos e índios. Uma deterioração adicional da performance econômica, com declínio da renda per capita, inflação explosiva e cortes no salário real tornariam o Peru ingovernável. Por hora, esse é o horizonte peruano. A menos que uma melhora considerável nos preços de exportação ou uma assistência externa numa escala maior forneça os recursos necessários para ajudar a alcançar (juntamente com uma reforma política) um ajuste gradual, uma ampla e profunda crise econômica é inevitável.

### *De Belaúnde a García*<sup>20</sup>

Nos anos 50 e 60 o Peru experimentou um considerável crescimento da renda real per capita e uma inflação moderada. A tabela 2 mostra que o declínio da renda per capita e a elevação da inflação datam da segunda metade dos anos 70.

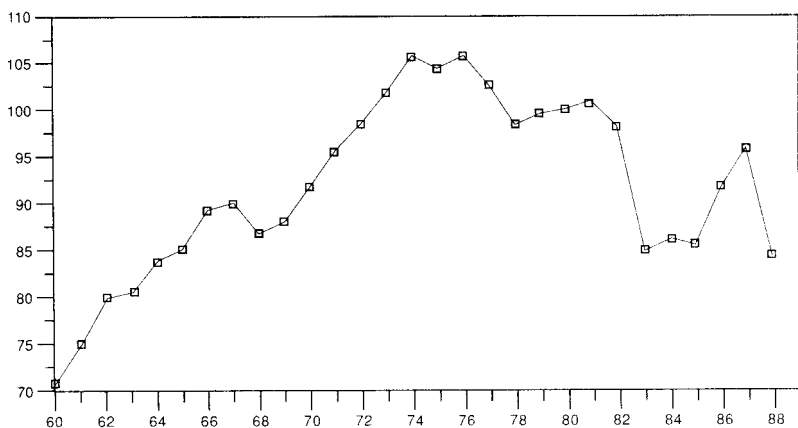
**Tabela 2 — Crescimento e inflação (% ao ano)**

	1950-60	1960-70	1970-75	1975-80	1980-85
Crescimento per capita	2,8	2,6	1,6	-1,0	-4,2
Inflação	8,0	9,3	12,6	50,0	102,1

*Fontes:* Kuczynski (1977), Banco Central e Ministério das Finanças.

Nos últimos 25 anos, três grandes fases podem ser percebidas. A primeira foi a expansão sob Belaúnde que acabou em 1967-1968. O programa de crescimento fracassou porque esbarrou em restrições externas. O ajuste orçamentário e a desvalorização real foram adotadas, preparando o terreno para a expansão econômica do governo militar no início dos anos 70. O ambiente internacional extremamente favorável permitiu uma expansão intensa até 1974, com uma taxa média de crescimento real da renda per capita de 3,7% ao ano no período de 1969-1974. O gráfico 3 mostra o rápido crescimento da renda real durante esse período.

**Gráfico 3 — Peru: renda per capita real (índice 1980=100)**



A deterioração dos termos de intercâmbio (um declínio de 27% entre 1974 e 1977) ocorreu ao mesmo tempo em que o governo estava empreendendo um amplo programa de investimentos. Como resultado, a balança de transações correntes (excluindo juros) mostrou um déficit de 6% do PIB, em 1974-1977. Essa retração das oportunidades de financiamento externo forçou uma redução do crescimento e uma reformulação das políticas econômicas. A política cambial e comercial introduzida em 1978-1979 enfatizava o crescimento das exportações em vez de gastos governamentais. Enquanto entre 1973 e 1978 houve um influxo de recursos, os três anos subseqüentes experimentaram amplos superávits externos (excluindo juros).

A segunda administração Belaúnde (1980-1985) teve de conviver com situação extremamente adversa. Belaúnde herdou uma economia com profundos problemas sociais: a renda per capita havia declinado desde 1974, e a melhoria do balanço externo do final dos anos 70, apesar do intervencionismo do governo militar, tinha criado distorções generalizadas. A possi-

bilidade de crescimento da economia era drasticamente limitada como resultado de uma combinação de choques: a recessão mundial de 1980-1982, a deterioração dos termos de intercâmbio, a explosão da taxa de juros internacionais e o resultante aumento do serviço da dívida, o racionamento de crédito externo e os desastres naturais. Esses choques combinaram-se para inibir qualquer possibilidade de expansão. Em 1982-1983, sob um programa do FMI, o PIB real per capita declinou em torno de 16% e a inflação quase que duplicou para 112%.<sup>21</sup>

O desastroso desempenho econômico do governo de Belaúnde levou-o a um completo fracasso nas eleições seguintes, conduzindo Alan García ao poder em 1985. Em 1980 Belaúnde havia ganho as eleições com a mais ampla maioria da história. Contrariamente, nas eleições de 1985, seu partido foi devastado, recebendo apenas 6,2% dos votos! O partido de Alan García (APRA) recebeu 45,8% dos votos e a Esquerda Unida ficou com 21,3%.

A eleição que levou García ao governo com uma avassaladora vitória continha uma mensagem clara: crescimento em primeiro lugar!<sup>22</sup> Essa mensagem, a despeito de sua plausibilidade, condicionou as políticas econômicas da administração García desde o seu início e agora está levando o país à beira do precipício.

### *O programa heterodoxo*

Em julho de 1985, no último mês da administração Belaúnde a inflação alcançou uma taxa de 250%. O desemprego era generalizado, havia uma elevada capacidade ociosa e os salários reais haviam sido reduzidos num esforço de lidar com a crise externa. Diante de tal herança, o governo García desenvolveu um projeto populista de expansão intitulado “Crescimento com redistribuição”, enfatizando recuperação econômica combinada com desinflação.

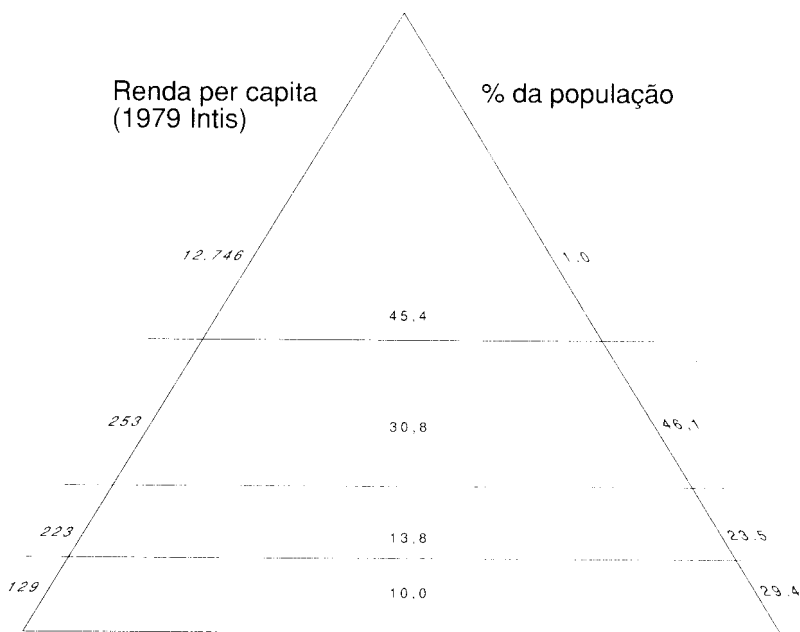
*Premissas e políticas.* Três pontos são centrais para a compreensão do formato tomado por tal política econômica. A primeira é a impressionante distribuição desigual da renda. A figura 1 mostra a distribuição peruana com um diagrama amplamente utilizado no Peru. O fato surpreendente é que 1% da população recebe quase metade da renda nacional.<sup>23</sup>

O segundo é que os autores de políticas estavam impressionados com o grande hiato entre o produto potencial e efetivo. Em Carbonetto et al. (1987: 41), estima-se que o produto era apenas 66% do potencial em 1984, deixando um hiato de 34% a ser trabalhado por uma opção política judiciosa.

A terceira consideração é que os economistas peruanos, assim como outros economistas latino-americanos, eram descrentes em relação à efetividade dos programas do FMI. Deve-se lembrar

que, nessa mesma época, Israel e Argentina fizeram seus esforços heterodoxos de estabilização, como fez o Brasil pouco depois. O enfoque ortodoxo tinha sido desacreditado pelos fortes efeitos recessivos e pela ausência de qualquer exemplo bem-sucedido. A alternativa heterodoxa tinha todo o apelo de oferecer um fim à inflação sem custos em termos de desemprego.<sup>24</sup>

**Figura 1 — Peru: distribuição de renda**



Contra esse estado de coisas, o tema geral da política econômica é sumarizado no *Plan Nacional de Desarrollo, 1986-1990* (p. 63), o qual citamos amplamente:

*“A nova política econômica busca passar de uma economia de conflito e especulação para uma de produção e consenso. Nessa economia é possível tornar compatíveis estabilidade, crescimento, distribuição e desenvolvimento num contexto de planejamento nacional que encontra uma expressão concreta no diálogo e no pacto econômico e social. O planejamento do desenvolvimento econômico será completo, descentralizado e participativo, e o pacto centrar-se-á no esforço de tornar compatíveis a geração de poupança*

*e investimento produtivo com atenção prioritária às necessidades sociais. Precisamos reconciliar a eficiência com a equidade social numa dinâmica produtiva que seja sustentada fundamentalmente por recursos domésticos.”*

As premissas específicas e prescrições da estratégia de desenvolvimento nacional podem ser parafraseadas como segue (op. cit.: 63-5):

- Complementaridade do mercado interno e externo, rejeitando-se o aparente dilema entre substituição de importação e exportação e reafirmando a primazia do mercado interno.
- Necessidade de redistribuir a renda como meio para o crescimento sustentado e a possibilidade de compatibilizar esse processo de redistribuição com necessária capacidade de investir e poupar.
- Administração heterodoxa da política econômica começa por uma reinterpretação dos conceitos econômicos tradicionais em termos de suas implicações para a economia peruana.
- Preços e rentabilidade: a lucratividade não pode aumentar a partir de aumento das margens de lucro, porque isso conduziria a um declínio generalizado das vendas. Margens menores permitem preços menores, maior demanda, maiores vendas e uma melhor utilização da capacidade; maiores vendas permitem uma escala de produção mais ampla.
- Salários e lucratividade: a contração generalizada e permanente dos salários reduz a lucratividade porque reduz o poder de compra dos trabalhadores, causando efeitos recessivos que reduzem a demanda e, portanto, os benefícios do dinamismo econômico.
- Crise recessiva e inflacionária: esta resulta de um aumento dos custos e da queda na demanda, não de um excesso de demanda. A contração do gasto público, de crédito e dos salários reduz a demanda; ao mesmo tempo em que a desvalorização e os aumentos incessantes das taxas de juros aumentam os custos. Falar de excesso de demanda é equivocado quando existe capacidade ociosa em quase todos os setores e uma ampla oferta de mão-de-obra.
- Déficit fiscal: o déficit fiscal não é necessariamente inflacionário. Ele somente o é se a demanda doméstica exceder o produto potencial. Existindo uma considerável capacidade ociosa, torna-se necessário um certo déficit...
- Criação monetária: deve aumentar a demanda, permitindo assim um aumento na liquidez e disponibilidade real, visto que o oposto desacelera o crescimento.



- Taxas de juros: o aumento dos juros reais não aumenta a poupança, visto que esta depende fundamentalmente da renda, apenas desestimula o investimento produtivo.
- Taxa de câmbio: a desvalorização cambial não constitui um meio efetivo de equilibrar as contas externas visto que somente 15% das importações e 20% das exportações são sensíveis (elásticas) às variações cambiais. Como consequência, embora seja necessário evitar a desvalorização, os fluxos devem ser manipulados por métodos seletivos mais eficientes.

Os alvos específicos do programa econômico estão dispostos na tabela 3.

**Tabela 3 — O Plano de desenvolvimento econômico de 1986-1990**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Crescimento						
PIB	1,4	6,5	6,2	6,1	6,3	6,2
Consumo	0,1	8,5	6,3	5,7	5,0	5,2
Exportações	3,5	-13,6	4,8	5,8	5,9	5,9
Importações	-24,6	5,0	13,7	11,9	5,6	7,4
Investimento	-12,3	-12,0	14,4	11,8	11,6	10,7
Déficit orçamentário <sup>(a)</sup>	0,6	2,3	2,3	2,1	1,8	1,6

(a) Porcentagem do PIB.

Fonte: Presidência da República (1986).

A nova política econômica estava baseada em quatro medidas, como observado em Carbonetto et al. (1987: 15):

- Rápida expansão da demanda efetiva via aumentos dos salários reais.
- Reforma financeira para aliviar as empresas e conter as pressões de custos via redução dos custos financeiros, das taxas de juros efetivas, impostos indiretos e outros elementos de custo.
- Estabelecimento de taxas de câmbio seletivas e abandono da política de desvalorização.
- As contas externas devem ser mantidas em equilíbrio por meio do crescimento das exportações, substituição de importações e limitações no serviço da dívida, tornando-os compatíveis com um crescimento aceitável.

Claro, muitas das políticas de crescimento e cambiais, nas quais poderia se basear o sucesso do plano, nunca viram a luz do

dia. Esse é particularmente o caso das estratégias de economia de divisas.

- Dívida externa: a medida mais citada do governo García é, sem dúvida, a limitação do serviço da dívida externa a 10% das exportações. Essa mudança sucedia a política de discretos atrasos praticada por Belaúnde. Ela atraiu a atenção porque era abertamente unilateral e assim potencialmente atraía sanções dos credores privados. Essa política tirou proveito de uma situação na qual um reescalonamento convencional, incluindo um acordo com o FMI, era totalmente impossível do ponto de vista político. Desde então, os atrasos da dívida externa foram aplicados aos credores oficiais, incluindo o FMI e o Banco Mundial.

A política de limitação do serviço da dívida não era apenas um passo essencial na área política. Ela efetivamente suspendeu a restrição externa. Com a economia de divisas, resultante da limitação do serviço da dívida, uma ampliação do déficit comercial tornou-se possível. Assim, as restrições externas ao crescimento e a resultante necessidade de políticas cambiais realistas foram suspensas, pelo menos temporariamente. Esse alívio temporário, como veremos a seguir, já tinha se esgotado em meados de 1988.

A qualidade da dívida peruana, como observado no mercado secundário, vem declinando desde 1985. Em julho de 1985, quando a dívida mexicana era negociada a 60 centavos por dólar, a brasileira a 75 centavos e a argentina a 60 centavos, a peruana já estava no nível de 45 centavos. Por volta de janeiro de 1986 o preço havia declinado para apenas 25 centavos por dólar. Ao final de 1987, a dívida externa era de 16,4 bilhões de dólares, com os atrasados relativos ao principal e juros totalizando 6,1 bilhões de dólares. No começo de 1989, a dívida peruana podia ser comprada a 5 centavos por dólar. O baixo preço pode ser explicado por um único fator: seria excepcionalmente difícil, do ponto de vista político, atingir uma estabilização na qual a renda real do trabalhador fosse cortada em função de serviço da dívida.

Nos primeiros dois anos, a prioridade imediata para a administração García foi introduzir um programa “heterodoxo” de estabilização: redução da inflação via política de renda, combinada com uma ampla reativação da economia.

A curto prazo, o programa heterodoxo foi muito bem-sucedido. A inflação caiu abruptamente (como mostra a tabela 4), o nível de emprego aumentou e o salário real teve um aumento considerável (como mostra o Gráfico 4). No último trimestre de 1987, o salário real ficou 52% acima do nível de 1985! O crescimento também foi substancial. Em 1986 a economia cresceu 9,5% e, em 1987, em torno de 6,7%.

**Tabela 4 — Indicadores macroeconômicos do Peru**

	1985	1986	1987	1988
Inflação <sup>(a)</sup>	158	63	115	1722
Crescimento	2,5	9,5	6,9	-8,4
Salário real <sup>(b)</sup>	111	127	138	106
Balança comercial (US\$)	1173	-67	-463	-84
Receitas governamentais <sup>(c)</sup>	42,7	32,1	25,9	23,5

(a) Dezembro a dezembro.

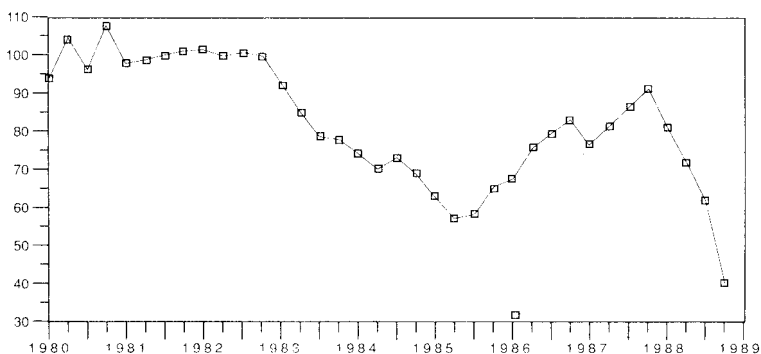
(b) Índice de 1975=100.

(c) Porcentagem do PIB.

Fontes: Banco Mundial, Ministério das Finanças, Instituto Nacional de Planejamento.

É importante reconhecer quão bem-sucedida é a abordagem heterodoxa. Dado um nível suficiente de divisas e uma economia em depressão, a expansão da demanda doméstica pode funcionar. De fato, o sucesso é amplamente compartilhado porque a recuperação da demanda pode elevar a lucratividade com o aumento da utilização da capacidade instalada. Esse foi, de fato, o caso. Um ano após o início do programa, García foi celebrado pela classe empresarial pelo sucesso de sua estratégia de recuperação. O investimento privado aumentou 24% em 1986 e 18,6% em 1987.<sup>25</sup>

No início de 1987, o programa estava no auge de seu sucesso: o PIB real havia crescido cumulativamente mais do que 20% desde o terceiro trimestre de 1985. A inflação havia sido reduzida de 188% para apenas 75%. Mas, enquanto o sucesso era surpreendente, tensões começavam a surgir em nível de pressões de custos crescentes e de rápida queima de divisas. Mas essas tensões, embora óbvias para os economistas, estavam longe de alarmar os autores de políticas ou o público em geral.

**Gráfico 4 — Peru: salário real (índice 1982:2=100)**

*O ponto de reversão:* a reversão veio em julho de 1987, antes da desarticulação econômica do programa, como resultado de uma proposta de nacionalização do sistema bancário. Em 27 de julho de 1987, o presidente García declarou:<sup>26</sup>

*“No Peru, hoje, o sistema financeiro é o instrumento mais poderoso de concentração de poder econômico e, portanto, de influência política; é o principal obstáculo à democratização da produção e à acumulação do excedente.”*

A motivação imediata da nacionalização era manipular a alocação de crédito e controlar melhor a poupança gerada pelo setor empresarial. Esperava-se também que o controle do sistema financeiro ajudasse a monitorar os lucros e a fuga de capital dos grupos econômicos privilegiados. O sistema financeiro privado foi acusado de não atender “às necessidades do desenvolvimento econômico”, com grandes parcelas da poupança do país sendo canalizadas por umas poucas famílias ricas que as aplicavam em estoques, ativos não produtivos ou contas no exterior.

A crise da nacionalização representou o começo de um conflito político aberto e dramático. Representou o momento no qual a direita, com as aparições públicas de Vargas Llosa, dramatizava a orientação da política governamental em direção ao socialismo. Também representou o fim da recuperação política e o ponto de reversão em direção a uma crise inflacionária e cambial. Embora os pontos de estrangulamento aparecessem gradualmente durante o restante de 1987, é possível dizer que o bimestre julho-agosto daquele ano representou o ponto de reversão, depois do qual a continuidade das políticas expansionistas não poderia mais ser defendida.

Os programas populistas como o praticado no Peru fracassam quando a economia fica sem reservas e quando os mecanismos de controles, que dão suporte à redistribuição e expansão iniciais, têm que ser desmontados. No fim de 1987, o crescimento estava se exaurindo e a inflação, causada por restrições externas, pontos de estrangulamento e correção das graves distorções de preços, explodindo.

Para compreender o que deu errado é necessário retornar à filosofia básica do programa, totalmente documentada num livro, *“El Peru heterodoxo: un modelo económico”*, publicado pelos arquitetos econômicos do programa de julho de 1987.<sup>27</sup> A mais surpreendente revelação deste livro é o extraordinário grau de discordância que os autores de políticas da administração García tinham em relação à teoria econômica aceita. Assim, apreendemos que (p. 75-6):

*“Um exame dos dados peruanos revela que períodos de moderada inflação são associados a políticas fiscais expansionistas. E períodos de alta inflação estão associados a restrições fiscais. Portanto, os dados mostram exatamente o oposto do previsto pela teoria que explica a inflação por déficits fiscais.”*

E para dissipar qualquer dúvida (p. 82):

*“Se fosse necessário resumir em duas palavras a estratégia econômica adotada pelo governo desde agosto 1985 são elas: controle, significando controle de preços e custos e o reconhecimento de que isto poderia ser feito apenas temporariamente nos primeiros doze meses, e gasto, transferindo recursos aos mais pobres para que aumentassem o consumo e criassem uma demanda por um produto maior, justificando, assim, a utilização da capacidade ociosa. É necessário gastar, mesmo ao custo de um déficit fiscal, porque, se tal déficit transfere recursos públicos aos mais pobres, esses demandam mais bens, provocando uma redução nos custos unitários. Dessa forma, o déficit não é inflacionário, pelo contrário! Essa constitui, sem dúvida, a premissa básica sobre a qual agiu a equipe econômica e o principal desvio em relação à estratégia inicial, que havia enfatizado o ajuste pelo lado da demanda.”*

O Peru aprendeu em 1987-1988 que um contínuo e rápido crescimento juntamente com aumentos nos salários reais são incompatíveis com uma inflação moderada. Em 1986, a inflação era de apenas 63%, muito abaixo do nível no qual o programa começou. Mas a experiência de alto crescimento com inflação moderada, depois de um certo tempo, tornou-se um artefato de controles e subsídios aos preços públicos e câmbio. Subsídios e controles foram usados para evitar o aumento de preços nas áreas politicamente sensíveis. Em 1987-1988, a maioria dos derivados de petróleo era vendida a um terço de seu preço de julho de 1985. Os preços da eletricidade, o preço do arroz e as tarifas de ônibus haviam caído mais de um terço, assim como a taxa real de câmbio.

**Tabela 5 — Níveis reais dos preços controlados (julho 1985=100)**

	Dez. /86	Dez. /87	Dez. /88
Média <sup>(a)</sup>	75	59	58
Arroz	73	61	47
Luz elétrica	49	40	16
Telefone	84	87	32
Gás	58	33	25

<sup>(a)</sup> Ponderada pela participação no dispêndio.

Fonte: Apoyo.

Quando os ajustes nos preços controlados tiveram de ser feitos, a inflação acelerou-se rapidamente. No início, os ganhos reais de salários e a expansão da demanda aceleraram a inflação, mas a recomposição dos preços defasados tornou-se cada vez mais importante na medida em que o governo teve que reduzir, pelo menos em parte, a defasagem dos preços reais dos bens subsidiados, do câmbio e dos bens controlados. Em 1987, a inflação já alcançava 115% e, no começo de 1988, o programa estava se desarticulando, na medida em que a inflação explodia. No primeiro trimestre, alcançou 470% ao mês. Em março de 1988, a taxa de inflação anualizada já tinha excedido 1.000%; e o ano fechou com uma inflação de 1.722% de dezembro a dezembro. Em dezembro a taxa anualizada de inflação estava acima de 6.000%. Mesmo no fim de 1988, depois de repetidas tentativas de realinhamento dos preços controlados, o nível real de preços do setor público permaneceu a menos de 60% de seu nível em 1985.

A inflação foi também um resultado do acentuado aumento do déficit orçamentário. A política de subsídios e o extraordinário declínio da arrecadação tributária real foram capazes de aumentá-lo. Em 1975-1986, a arrecadação foi em média 12% do PIB, e em 1985, subiu para 13,2%. Em 1988, em função do acentuado declínio em andamento, a arrecadação tributária caiu para apenas 7,5% do PIB.

O declínio nas receitas e o alto curso dos programas de subsídios, incluindo os relativos aos juros, criaram um amplo déficit orçamentário. A política do Banco Central de taxas múltiplas de câmbio contribuiu para o déficit, envolvendo perdas num total de 2% do PNB, pela compra de cambiais a um alto preço junto aos exportadores e a venda a um preço baixo ou subsidiado aos importadores.

**Tabela 6 — Necessidade de financiamento do setor público (porcentagem do PIB)**

	1985	1986	1987	1988*
Déficit global do setor público	4,4	6,7	9,9	6,1
Déficit orçamentário	2,4	4,9	6,5	5,3
Perdas do Banco Central	1,9	1,8	2,8	0,8
Créditos a bancos de desenvolvimento	0,8	1,4	1,9	0,8
Necessidade de financiamento do setor público	5,1	8,1	11,2	6,9
Financiamento doméstico	1,2	5,7	9,8	6,9

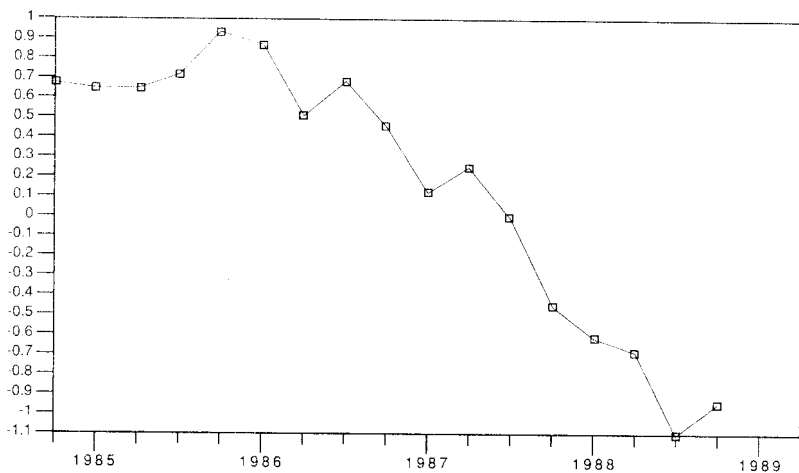
\*Estimativa.

Fontes: Banco Mundial, Banco Central e Ministério das Finanças.

O grande déficit orçamentário tinha efeitos prejudiciais crescentes sobre a performance da economia. Não só contribuía

diretamente para a inflação, mas afetava também a alocação de crédito e, conseqüentemente, os investimentos. Enquanto as reservas estrangeiras duraram, o governo pôde vender divisas em vez de tomar emprestado no mercado interno ou emitir moeda. Porém, com as reservas em um nível precário não havia mais espaço para vendas visando o financiamento do déficit<sup>28</sup> (Gráfico 5). O declínio das reservas forçou então uma política cambial mais consistente que aumentou imediatamente a taxa de inflação.<sup>29</sup> Dessa forma, o financiamento externo do déficit orçamentário teve em última instância um custo inflacionário, mesmo que tenha sido retardado por um ou dois anos.

**Gráfico 5 — Peru: reservas externas líquidas (em US\$ bilhões)**



Uma outra forma de financiar o déficit era pelo sistema bancário. Altas taxas de reservas bancárias ou requisitos de financiamento direto efetivamente atingiram esse objetivo. A contrapartida dessa política foi um declínio de 30% no crédito bancário real ao setor privado nos três últimos anos. O Banco Central poderia financiar o déficit pela emissão monetária. Isso também ocorreu, sendo uma das razões da aceleração inflacionária.

Desde setembro de 1987, o Banco Mundial e as autoridades peruanas vêm discutindo a estabilização, mas o ímpeto político de mudanças até agora está ausente. O único ímpeto de mudanças veio do lado do balanço externo, no qual a crise tem crescido de forma visível. O superávit comercial de mais de 1 bilhão de dólares em 1985 tornou-se o déficit de 1987. As reservas caíram em mais de 1 bilhão, fazendo com que as reservas líquidas apresentassem um resultado negativo no começo de 1988. A reação ao aparecimento da crise cambial foi uma grande desvalorização real ao fim

de 1987. Essa desvalorização foi uma das razões para a abrupta aceleração da inflação.

A desvalorização real ajudou a conter a fuga de capital e a ampliação do déficit comercial por algum tempo. Num círculo vicioso, as elevações de preços e salários detonadas por essa desvalorização erodiram o ganho inicial de competitividade. A recorrente valorização real do câmbio para importações desde o fim de 1987 e as conseqüentes perdas cambiais do Banco Central sinalizavam a incapacidade do governo para forçar uma desvalorização real. Isso camuflava uma crise cambial certa. Também nos outros setores os preços reais permaneceram grosseiramente desalinhados como já visto na tabela 5. O mesmo ocorreu com a taxa de juros e os preços politicamente sensíveis.

### *E agora?*

No início de 1989, as reservas cambiais eram inferiores a 500 milhões de dólares. Outros 628 milhões de dólares em ouro também estavam disponíveis, mas o comércio havia se tornado uma operação à vista. Os navios não descarregariam até que o recibo de pagamento fosse confirmado. Dessa posição, a economia peruana podia mover-se em apenas uma das seguintes três direções. A primeira possibilidade seria uma estabilização draconiana. Isso requereria um drástico aumento na receita tributária real, a unificação e desvalorização real da taxa de câmbio e um realinhamento daqueles preços relativos que hoje sustentam o salário real demasiadamente alto. As reformas políticas nessas áreas devem eliminar o déficit orçamentário e aliviar as restrições externas. O custo seria um declínio no salário real e daí, pelo menos a curto prazo, uma redução no crescimento do produto e do emprego. Em termos de história peruana, isso representa um programa ao estilo do adotado em 1983, algo “politicamente impossível”. É claro que isso não significa que não acontecerá. Significa simplesmente que virá tarde demais e será muito mais custoso em termos políticos e econômicos.

A segunda possibilidade é uma estabilização gradual, apoiada por um aumento de impostos, uma reforma cambial e pelo apoio externo oriundo de melhorias nos preços de exportação ou de recursos fornecidos por governos estrangeiros. Muitos países devedores são capazes de incorrer em atrasos no pagamento dos juros ou na amortização de suas dívidas externas. Isso lhes fornece um fôlego temporário na área cambial enquanto os ajustes graduais estão sendo realizados. O Peru já utilizou e esgotou completamente essa capacidade: o serviço da dívida foi suspenso em 1985, e existe agora um déficit mesmo sem o pagamento dos juros.



Somente dinheiro novo (transferências líquidas) pode dar conta do problema, mas é difícil saber de onde ele poderia vir. A principal razão para contemplar tal possibilidade é absolutamente política. Os Estados Unidos têm muito a perder se o Peru, como resultado de uma desintegração política, ficar à beira do abismo. O poder crescente da Esquerda Unida e o extremismo do Sendero Luminoso sugerem possibilidades muito mais difíceis de convivência do que a Nicarágua. Mas é absolutamente improvável que um programa de estabilização com apoio externo caia do céu; o mais provável é que venha como um prêmio depois de um golpe de direita.

A terceira, e mais provável, é uma desintegração gradual mas acelerada da economia peruana. Como a crescente crise cambial força desvalorização cada vez mais rápida, haverá demandas para a manutenção dos salários reais. Com salários e taxa de câmbio refletindo uma inflação acelerada, os preços rapidamente os acompanharão. Na realidade, para evitar enormes déficits ou violentas greves, o governo será forçado a administrar uma economia plenamente indexada. Mas, mesmo quando a economia torna-se totalmente indexada, a taxa real de câmbio deve ser reduzida e os preços públicos reais devem crescer. A aceleração da inflação é a única forma de viabilização: preços e taxa cambial têm que ultrapassar os reajustes salariais, mesmo quando os salários tentam emparelhar. Além disso, como os preços, a taxa cambial e os salários perseguem-se uns aos outros não apenas na amplitude, mas também na frequência dos reajustes, com a ampliação desta última. Os intervalos de reajuste estreitam-se até chegar à hiperinflação. Pazos (1972: 92.3) descreveu a dinâmica como segue:

*“Quando a taxa de inflação aproxima-se do limite de tolerância, um número crescente de sindicatos exige aumentos antes que seus contratos vençam. E a administração concede os aumentos salariais, dando um impulso adicional à inflação e gerando uma redução de intervalo de reajuste. Provavelmente, o intervalo é encurtado inicialmente para seis meses, e então, sucessivamente, para três meses, um mês, uma semana e um dia. Em princípio o reajuste é baseado no índice de custo de vida; mas, visto que há um atraso de um ou dois meses ou mais na publicação desse índice, ele deve ser logo substituído por outro. O mais conhecido e atualizado dos possíveis indicadores na América Latina é a cotação em uma moeda estrangeira, geralmente o dólar norte-americano.”*

O processo está em andamento, pois a inflação estava próxima a 6.000% ao final de 1988. A desintegração financeira era apa-

rente na intensa desmonetização da economia, tão significativa que o financiamento do déficit orçamentário não era mais consistente com uma inflação estável, mesmo neste nível inacreditável. Os salários reais, como observado anteriormente na figura 1, tinham caído a um nível bem abaixo do verificado em 1985, o ponto de partida do programa.

Em algum lugar desse processo, o governo deve cair. Mas mesmo isso não resolverá os problemas de uma economia na qual a disputa básica é em relação à distribuição de renda. Enquanto duraram as reservas cambiais, o país pôde gastar mais do que podia e crescer em relativa harmonia. Com as reservas esgotadas, os ganhos em termos de renda real têm de ser restituídos, a menos que possam ser pagos por um aumento acentuado da produtividade. O Peru hoje está longe do tipo de reforma política que o permitiria fazer o melhor possível com seus recursos; portanto, um elevado pessimismo procede.

Os autores de políticas peruanos não gostam de ouvir isto, mas o rumo mais provável do Peru é aquele tomado pelo Chile sob Allende no período de setembro de 1970 a setembro de 1973. Os detalhes e os *timings* exatos da experiência peruana podem não corresponder aos de Allende, mas as linhas gerais certamente correspondem.

A infeliz implicação de ter permitido uma deterioração tão radical da economia peruana é que não existe suficiente apoio político para uma reforma. A concentração política de centro-esquerda está desaparecendo e novos pólos de concentração estão emergindo longe de onde García começou sua presidência: a direita, com de Soto e Vargas Llosa, que está chamando por um enfoque ao estilo chileno de mercado livre, e a Esquerda Unida, para quem a infeliz nacionalização do sistema bancário em 1988 foi meramente um primeiro passo na direção de uma ampla socialização. E, em seguida, tem-se a extrema-esquerda, o Sendero Luminoso, cuja visão é nada menos do que uma guerra civil baseada em disputas radicais. Contra esse pano de fundo de deterioração econômica e política, onde estará a economia peruana daqui a um ano?

Esse descontrole econômico não tem necessariamente vida curta. Se os políticos o apoiarem e a desestabilização externa não for uma agravante, tal regime pode durar um ano ou mais. García pode ganhar tempo radicalizando suas próprias posições na direção do populismo e de uma crescente intervenção governamental. Um programa intenso de nacionalização e controle daria ao governo mais do que alguns meses de fôlego, exceto se fosse derrubado. García poderia adotar uma política reformista e gradualista e tentar deslocar-se para a direita! Por ora, o cenário político permanece relativamente calmo: golpes não estão à vista

por uma simples razão: a direita não quer deixar García fora do laço, fazendo o trabalho duro e ingrato de estabilizar a economia, só para ver García retornar no próximo pleito. Mas, enquanto há aparente estabilidade, a extrema redução do padrão de vida e o número crescente de greves sugerem que a sobrevivência por mais um ano, até as eleições de abril de 1990, não será fácil.

Quão longe chegou a desintegração da economia é algo visível a partir da avaliação relatada por *Apoyo*, um serviço de consultoria econômica peruano. Entrevistados de renda média e alta indicavam que comprariam dólares, dada uma renda extra. Dos grupos de renda mais baixa, mais da metade respondeu que gastaria a renda extra em alimentos.

## Conclusão

Queremos concluir com uma outra citação de Seers (1964: 103), desta vez para enfatizar que políticas ao estilo do FMI, sem preocupação com crescimento ou progresso social, podem levar à estabilidade financeira a curto prazo, mas inevitavelmente abrem a porta para o retorno de reações destrutivas sob a forma de políticas populistas.

É claro que os dois exemplos de populismo discutidos aqui geraram conseqüências desastrosas para aqueles que deveriam ser os beneficiários. A questão central então é se as políticas populistas são totalmente insustentáveis, ou se há uma variante que, propriamente executada, pode, de fato, ser bem-sucedida. Nós deixaremos para um futuro ensaio a elaboração da tese segundo a qual as políticas populistas podem dar certo, na medida em que não incorram em restrições cambiais, enfatizem a reativação somente por um breve período inicial e a partir de então mudem para políticas de crescimento e, mais importante, apóiem o seu financiamento em uma política fiscal extremamente ortodoxa e uma administração tributária rigorosa. Dentro dessas restrições, há bastante espaço para os objetivos redistributivos do populismo.

**Tabela A-1 — Peru: indicadores macroeconômicos**

	<i>Crescimento</i> <sup>(a)</sup>	<i>Inflação</i> <sup>(a)</sup>	<i>Termos troca</i> <sup>(b)</sup>	<i>Dívida externa</i> <sup>(c)</sup>	<i>Transf. recursos</i> <sup>(d)</sup>	<i>Salário real</i>
1970	7,3	5	100	3,68	4,1	
1971	5,1	7	85	3,69	0,8	
1972	5,8	7	80	3,83	1,0	
1973	6,2	10	101	4,13	-0,6	
1974	6,9	17	103	5,24	-5,4	

1975	2,4	24	88	6,26	-9,8	
1976	3,3	34	84	7,38	-5,6	
1977	-0,3	38	70	8,57	-3,4	
1978	-1,7	58	75	9,32	3,3	
1979	4,3	67	100	9,33	12,5	
1980	2,9	60	111	9,59	3,8	100
1981	3,0	73	104	9,63	-4,4	98
1982	0,9	73	94	11,1	-3,7	101
1983	-12,0	125	104	12,4	0,2	84
1984	4,7	112	96	13,3	4,5	70
1985	2,3	158	82	13,8	6,9	60
1986	8,9	63	64	14,4	-2,0	76
1987	6,5	115	61	15,4	-3,8	80
1988*	-8,5	1720		16,2		53

\* Estimativa.

(a) Porcentagem por ano.

(b) Índice dos termos de troca, 1970=100.

(c) Total da dívida em US\$ bilhões.

(d) Transferência de recursos para o exterior como percentual do PIB. (A transferência é medida nas contas nacionais como exportações líquidas excetuado o fator pagamento.)

## Referências bibliográficas

- ALALUF, D. *et al.* *La economía chilena en 1971*. Santiago - Chile, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1972.
- ALMEYDA, C. *Reencuentro con mi vida*. Santiago, Chile, Ediciones del Ornitorrinco, 1987.
- BAER, W & KERSTERNETZKY, I. *Inflation and growth in Latin America*. New Haven, Yale University Press, 1964.
- BITAR, S. *Transición, socialismo y democracia*. México D.F., Siglo XXI, 1979.
- . *Chile. experiments in democracy*. Filadélfia, Institute for the Study of Human Issues, 1986.
- BRESSER PEREIRA, L.C. & NAKANO, Y. *The Theory of Inertial Inflation*. Boulder, Co., Westview Press, 1987.
- BOORSTEIN, E. *Allende's Chile*. Nova York, International Publishers Co., 1988.
- BRUNO, M.G. di Tella, DORNBUSCH R. & FISCHER S. *Inflation stabilization. The experience of Israel, Argentina, Brasil, Bolivia and Mexico*. Cambridge, Ma., MIT Press, 1988.
- CARBONETTO, D. *et al.* *El Perú heterodoxo. Un modelo económico*. Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1987.
- CENTRO DE ECONOMÍA APPLICADA. "Evaluación de dos anos y medio de gobierno: Julio-1985/Diciembre-1987". Lima, 1988.
- CONNIFF, M. *Latin American populism in comparative perspective*. Albuquerque, New Mexico University Press, 1982.

- DANCOURT, O. & CARAZO I. "Los avatares de la heterodoxia." Pontificia Universidad Católica, Lima, 1987.
- DE VLYDER, S. *Allende's Chile*. Cambridge, Cambridge University Press, 1974.
- DORNBUSCH, R. "Stabilization policies in developing countries: what have we learned?" *World Development*, 10 (9), 1981. MIT Press, 1987. (Reeditado in *Dollars, debts and deficits*.)
- . "Inflation stabilization: the role of incomes policy and of monetization". In: *Exchange rates and inflation*. Cambridge, Ma., MIT Press, 1988a.
- . "Peru on the brink". *Challenge*, set./out., 1988b.
- DRAKE, P. "Conclusion: requiem for populism?" In: CONNIFF, M.L. (ed.). *Latin American populism in comparative perspective*. Albuquerque, New Mexico University Press, 1982.
- EDWARDS, S. "Stabilization with liberalization: an evaluation of ten years of Chile's experience with free market policies, 1973-1983". In: CHOKSI A. & PAPPAGEORGIOU D. *Economic liberalization in developing countries*. Blackwell, 1986.
- EDWARDS, S. & COX-EDWARDS, A. *Monetarism and liberalization. The Chilean Experiment*. Cambridge, Ballinger, 1987.
- FOXLEY, A. "Stabilization policies and their effects on employment and income distribution". In: WEIUNTRAUBS. *Economic stabilization in developing countries*. Washington D.C., The Brookings Institution, 1981.
- . *Latin American experiments in neoconservative economics*. 1983.
- FFRENCH-DAVID, R. & TIRONI E., (eds.). *El cobre en el desarrollo económico-nacional*. Santiago, Chile, Ediciones Nueva Universidad, 1974.
- GARCÍA, Norberto "Algunos aspectos de la política de corto plazo en 1971". In: ALALUF D. et al. *La economía chilena en 1971*. Santiago, Chile, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1972.
- GELLER, L & ESTEVEZ J. "La nacionalización del cobre". In: ALALUF, D. et al. *La economía chilena en 1971*. Santiago - Chile, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1972.
- GLEWWE, P. *The distribution of welfare in Peru 1985-86*. World Bank, 1988. (Mimeo.)
- HERRERA, C. et al. *Reactivación y política económica heterodoxa, 1985-1986*. Lima, Fundación Frieodrich Ebert, 1987.
- IGUINEZ, J. "Evaluación crítica de la política económica bajo García: balance a los tres años de gobierno". Fondad-Region Andina, Lima. (Mimeo.)
- INOSTROZA, A. "El programa monetario y la política de comercio exterior de la Unidad Popular". *Panorama económico*, mar./1971.
- KUCZYNSKI, P.P. *Peruvian democracy under economic stress*. Princeton University Press, 1977.
- LOPEZ, J. "La economía política de la Unidad Popular: una evaluación de su primer año de gobierno". In: ALALUF, D. et al. *La economía chilena en 1971*. Santiago - Chile, Instituto de Economía de la Universidad de Chile, 1972.
- MARTNER, G. (ed.). *El pensamiento económico del gobierno de Allende*. Santiago, Chile, Editorial Universitaria, 1971.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. *Programa Trienal, 1988-1990*. Lima, 1987.
- NOVE, A. "The political economy of the Allende regime". In: BRIEN, P.O. (ed.). *Allende's Chile*. Nova York, Praeger, 1976.
- NOVOA, E. "Vías legales para avanzar al socialismo". *Revista Mensaje*, 167, 1971.

- ODEPLAN. "Objetivos del plan 1971". In: MARTNER, G. (ed.). *El pensamiento económico del gobierno de Allende*. Santiago - Chile, Editorial Universitaria, 1971.
- OPPENHEIM, L. "The Chilean road to socialism revisited". *Latin American Research Review*, 24 (1): 155-83.
- ORTIZ DE ZEVALLOS, F. *The Peruvian puzzle*. Nova York, Twentieth Century Fund, 1989.
- PAZOS, F. *Chronic inflation in Latin America*. Praeger, 1972.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan nacional de desarrollo, 1986-1990*. Instituto Nacional de la República, 1986.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 1988*. Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1987a.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. "Porque la estatización del sistema financiero peruano". Instituto Nacional de Planificación, Lima, ago./1987b.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Diagnóstico y programación, 1987. Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1987c.
- RAMOS, J. "The economics of hyperstagflation". *Journal of Economic Development*, p.467-88, 1980.
- . *Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. John Hopkins University Press, 1986.
- SACHS, J. "Social conflict and populist policies in Latin America", 1989 (Capítulo 5 deste livro.)
- SEERS, D. "Inflation and growth: the heart of the controversy". In: BAER, & KERSTENETZKY, I. (eds.). *Inflation and growth in Latin America*. New Haven, Yale University Press, 1964.
- SOLIMANO, A. "Política de remuneraciones en Chile: experiencia pasada, instrumentos y opciones a futuro". *Colección Estudios Cieplan*, dez./1988.
- STALLINGS, B. *Class conflict and economic development in Chile, 1958-73*. Stanford, Stanford University Press, 1978.
- "Self-destruction of an auspicious initiative: Peruvian debt policy under Alan García". Wisconsin University, Madison, 1988. (Mimeo.)
- SUNKEL, O. "Inflacion in Chile: an unorthodox approach". *Internacional economic papers*, 10: 107-31, 1960.
- TAYLOR, L. *Macro models for developing countries*. Nova York, McGraw Hill, 1979.
- . *Structuralist macroeconomics*. Nova York, Basic Books, 1983.
- THORP, R. "Trends and cycles in the Peruvian economy". In: BARDHAN P. *et al.* (eds.). *International trade, investment, macro policies and history*. North Holland, 1987.
- THORP, R. & BERTRAM, G. *Peru 1890-1977*. Nova York, Columbia University Press, 1978.
- UNIDAD POPULAR. *Programa Básico de Gobierno*. Santiago - Chile, 1969.
- VUSKOVIC, P. "Distribución del ingreso y opciones de desarrollo". *Cuadernos de la Realidad Nacional*, set./1970.
- VUSKOVIC, P. "The economic policy of the Popular Unity government". In: ZAMMIT, J. A. (ed.). *The Chilean road to socialism*. Austin, Texas University Press, 1973.
- WISE, C. "Peru in the 1980s: political responses to the debt crisis". Columbia University Press, 1988. (Mimeo.)

- WORLD BANK. *Peru, Country Economic Memorandum*. Washington D.C., 1985.
- . *Peru: policies to stop hyperinflation and initiate economic recovery*. Washington DC, 1988.
- YANES, J. “Una corrección del índice de precios al consumidor durante el período 1971-73”. In: CONTRERREAS, F. (ed.). *Commentários sobre la situación económica*. Santiago, 1978.
- ZAMMIT, J.A. (ed.). *The Chilean road to socialism*. Austin, Texas University Press, 1973.

## Notas

1. Esse ensaio foi apresentado no segundo encontro do IASE, Bogotá, Colômbia, realizado entre 30 de março e 1º de abril de 1989. Os autores agradecem a colaboração dos conferencistas participantes: Eliana Cardoso, Vittorio Corbo, Javier Iguinez, Eduardo Engel, José de Gregório, Caterina Nelson, Eva Paus, Andrés Solimano e Andrew Zimbalist pelas suas úteis sugestões. A pesquisa apresentada aqui é parte de um projeto financiado pelo Banco Mundial.
2. Veja Sachs (1989) e Dornbusch (1988b) para esse mesmo tema.
3. Num projeto mais amplo, esperamos examinar um número significativo de experiências latino-americanas, a fim de obter um quadro mais preciso das fases e do colapso final dos programas.
4. Veja Oppenheim (1989) para uma recente resenha da literatura.
5. Veja Stallings (1978) e de Vlyder (1974) para uma discussão da política e economia chilenas.
6. Veja a discussão no Zamit (1973).
7. Veja Sunkel (1960) para a discussão da teoria estruturalista da inflação. Veja também Baer e Kersternetzky (1964).
8. Veja por exemplo, o relatório CIAP de 1971 reproduzido no Panorama Económico, nº 260 fev./mar. 1971, p. 36.
9. Veja Inosdroza (1971: 8).
10. Veja Plan Anual (ODEPLAN, 1971).
11. A lei da reforma agrária aprovada pelo Congresso durante a administração Frei forneceu o instrumento necessário. Veja Alaluf *et. al.*, 1972.
12. Em 11 de junho de 1971, o Congresso aprovou a reforma constitucional por unanimidade que nacionalizava as grandes minas de cobre. Veja Geller e Estevez (1972) e Ffrench-Davis e Tironi (1974).
13. O novo programa atribuía 66% de seus recursos para esses três setores.
14. A demonstração de força nas primeiras eleições municipais e parlamentares não era incomum no Chile. Na realidade, o governo Frei teve uma experiência similar em 1965.
15. Bitar (1986), em sua avaliação da política formulada, nos diz como esta visão sofreu oposição de um pequeno número de tecnocratas que defendiam uma correção da fonte fundamental do desequilíbrio. Mas eles encontraram duas dificuldades: a precisão técnica de sua posição foi posta em dúvida e a política de correção cambial e orçamentária foi considerada demasiado custosa.
16. Em 1971, uma pequena desvalorização foi seguida pela instituição de quatro taxas cambiais diferenciadas.

17. Veja Bitar (1979).
18. *Que Pasa*, n° 70, 17 de Agosto, 1972 p.14.
19. Mesmo que o declínio do salário real de 1974-1975 seja em parte devido à deterioração dramática dos termos do comércio, não se deve minimizar as conseqüências das políticas de Allende.
20. Veja R. Thorp "Trends and cycles in the Peruvian economy" em P. Bardhan *et al.* (eds). *International trade, investment, macro policies and history*. North Holland, 1987, Thorp, R. & Bertram, G. Peru 1890-1977, Columbia University Press, 1978; e P.P. Kuczynski "Peruvian democracy under economic stress", Princeton University Press, 1977, para extensas referências históricas.
21. Veja Wise (1988) e Ortiz de Zavallos (1989) para uma revisão de políticas.
22. Veja Ortiz de Zavallos (1989).
23. Veja Glewwe (1988).
24. Veja Dornbusch (1981, 1988a), Bresser Pereira e Nakano (1987) e Bruno *et al.* 1988.
25. Veja Centro de Economia Aplicada (1988) e especialmente Iguinez, para uma avaliação dos primeiros três anos de programa.
26. Veja Presidencia de la República (1987<sup>(b)</sup>: 1).
27. Veja D. Carbonetto, I. de Cabellos, O. Dancourt C. Ferrari, D. Martinez, J. Mezzera, G. Saberbein, J. Tantalean e P. Vigier. *El Perú heterodoxo, un modelo económico*, National Planning Institute, Lima, 1987.
28. As reservas líquidas incluíam na parte da dívida 800 milhões de dólares atrasados junto ao FMI. A posição com ouro do Banco Central havia sido reavaliada em vários pontos e somavam 659 bilhões de dólares em dezembro de 1988.
29. Em abril de 1989 o declínio na atividade econômica e as restrições de importações haviam se tornado tão volumosos que uma recuperação da reserva ocorreu. O aumento da reserva foi suficiente para alimentar o rumor de um outro programa de reativação.



## 7. Populismo econômico *versus* Keynes: a reinterpretação do déficit público na América Latina\*

Luiz Carlos Bresser Pereira  
Fernando Dall'Acqua

O déficit público está mais uma vez no centro do debate sobre o ajustamento econômico na América Latina. O fracasso dos programas ortodoxos de ajustamento, na primeira metade dos anos 80, levou à busca de soluções alternativas. Em seguida, o insucesso dos sucessivos planos heterodoxos na segunda parte da década, exceto o caso do México (1987), resultou em renovada ênfase sobre a primazia da política fiscal como condição para a estabilização econômica, seja ela realizada em termos ortodoxos ou heterodoxos (incluindo política de rendas). O vaivém entre heterodoxia e ortodoxia tem sido analisado em muitos artigos que relacionam a doença econômica da América Latina com o populismo econômico. Por outro lado, é muito comum pretender-se a legitimação do déficit público na teoria econômica keynesiana. Neste trabalho, tentaremos esclarecer essas duas questões, argumentando, primeiro, que a visão keynesiana de política econômica não dá apoio a uma política fiscal frouxa e, segundo, que o populismo macroeconômico não é a única explicação para a crise fiscal na América Latina.

Analisaremos o populismo macroeconômico na América Latina com ênfase no aspecto fiscal. As políticas populistas, sem dúvida, contribuíram para o fracasso dos programas de estabilização. Mas é preciso salientar que os desequilíbrios fiscais que têm inviabilizado a estabilização na América Latina nos anos 80 não são ou não foram, em sua maioria, resultantes de políticas populistas.

Argumentaremos que a contínua incapacidade de muitos governos latino-americanos de adotarem políticas fiscais austeras está estreitamente associada às políticas desenvolvimentistas

---

\* Artigo publicado originalmente no *Journal of Post-Keynesian Economics*, 13: (2). Bresser Pereira é professor da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e Fernando Dall'Acqua é diretor de pesquisas do Interamerican Institute for Cooperation in Agriculture - OEA, San José, Costa Rica. Tradução de Maurício Gutemberg Lima Silva.

implementadas, principalmente nos anos 70, baseadas fortemente na obtenção de empréstimos externos. Estas políticas não devem ser confundidas com populismo econômico. Neste sentido, a ênfase atual no populismo, mesmo que parcialmente correta, desvia a atenção da causa fundamental da grave crise financeira do Estado e das necessidades mais prementes dos países da América Latina.

## **Populismo econômico *versus* Keynes**

Uma literatura crescente aponta a utilização de políticas macroeconômicas populistas como principal responsável por muitos déficits públicos na América Latina.<sup>1</sup> Esse tipo particular de enfoque econômico tem sido definido genericamente por políticas expansionistas voltadas para o crescimento econômico e distribuição de renda, com pouca preocupação em relação aos riscos de inflação, dos déficits orçamentários e restrições externas.

A procura de meios para acabar com a inflação sem que haja forte redução do nível de atividade motiva a implementação de políticas nas quais a disciplina fiscal e monetária não é perseguida. Supõe-se, então, que a determinante crucial da inflação não é resultante de pressão do lado da demanda, de um excesso de absorção. A existência de capacidade ociosa e de reservas de divisas forneceria as condições necessárias para um crescimento não inflacionário sem o risco de se incorrer em restrição externa.

Na verdade, existem muitas experiências bem definidas na América Latina, nas quais o déficit fiscal foi significativamente aumentado com o objetivo de se alcançar maior distribuição de renda e crescimento com efeitos desastrosos sobre a economia. A lista de episódios recentes que apresentam algum tipo de experiência populista inclui: Brasil (1979-1980), com João Figueiredo, e (1985-1986), com José Sarney; Chile (1971-1973), com Salvador Allende; Peru (1985-1988), sob o comando de Alan García, e Bolívia (1982-1984), sob o governo de Héran Siles Suazo.

Esse populismo econômico é, geralmente, legitimado por um certo tipo de keynesianismo que dá ênfase exclusiva à demanda efetiva, inverte a Lei de Say<sup>2</sup> e advoga o uso indiscriminado da política fiscal e de déficits fiscais como mecanismos para a estabilização cíclica. Um exemplo extremo dessa abordagem é a tentativa de legitimar aumentos salariais como meio de promover consumo e sustentar a demanda agregada.

A utilização da teoria keynesiana clássica para justificar a política fiscal frouxa nos países latino-americanos é espúria por muitas razões. De fato, a tradição keynesiana enfatiza a política fiscal e o déficit público como componente da demanda agregada.

Desse prisma, o objetivo de equilíbrio fiscal poderia ser suspenso temporariamente durante períodos recessivos.<sup>3</sup> Os governos deveriam incorrer em déficit orçamentário para recriar o pleno emprego, perdido por causa da insuficiência de demanda agregada, causada pela redução da demanda externa, devido à diminuição das exportações ou à queda dos investimentos privados.

Isso, contudo, não quer dizer que Keynes fosse a favor de déficits fiscais. Ao contrário, era muito reticente em relação ao desequilíbrio fiscal. Como Kregel sublinha, “a estratégia do investimento era o objetivo primeiro da política keynesiana” (1985:33). Para alcançar tal estabilização, um aumento do investimento público seria necessário, mas isso não deve ser confundido com o financiamento via déficit público. Keynes foi muito claro nesse aspecto:

*“O orçamento de capital será um ingrediente necessário nesta análise do investimento esperado... Esta é uma grande mudança na apresentação dos nossos negócios que eu desejaria muito que adotássemos e que não possui qualquer relação com o financiamento via déficit público. Bastante distinta é a proposta de que se, por uma razão ou outra, o volume de investimento planejado fracassa em produzir o equilíbrio, acabará provocando o desequilíbrio do orçamento corrente. Esse é apenas o último recurso, utilizado quando o mecanismo do orçamento de capital não opera.” (1943:352.)*

No esquema keynesiano, a relação entre preços e salários é considerada bastante estável, de modo que mudanças na demanda agregada implicam variações da produção, do emprego e da utilização de capacidade produtiva. Nessas circunstâncias, não ocorreria nenhum *crowding out* como resultado de um déficit temporário, quando trabalho e outros fatores produtivos estão disponíveis para satisfazer o aumento da demanda do governo sem deslocar as demais demandas. Isto é, o novo empréstimo ao setor público será financiado pela poupança gerada pela renda associada à expansão da produção e emprego. Em suma, déficits orçamentários funcionam como um mecanismo de estabilização cíclica, que deve ser acionado somente durante períodos recessivos, e eliminado durante os momentos de prosperidade econômica.

De acordo com Kregel:

*“O próprio Keynes jamais recomendou o déficit do governo como um instrumento de política de estabilização e, quando ele o considerou como medida temporária, demonstrou uma nítida preferência pelo investimento ao invés de gastos de consumo.” (1985:32.)*

Keynes considerou o orçamento de capital como um “conceito fundamental”, enquanto que déficit público era um “expediente desesperado” (1943:353-4). Déficits públicos são aceitáveis apenas como política fiscal de curto prazo. A hipótese fundamental é que a economia apresenta desemprego e capacidade ociosa do lado da oferta. Nesse caso, qualquer estímulo do lado da demanda implicará aumento da produção, mesmo que os salários reais e *mark ups* mantenham-se estáveis. Assim, um forte excesso de capacidade provê a base teórica para a crença de que o déficit fiscal pode sustentar uma recuperação não inflacionária.

Se a política fiscal é usada dessa maneira, esta teria pequenos efeitos inflacionários<sup>4</sup>. Mas Keynes estava consciente de que a expansão fiscal pode gerar inflação, pelo aumento dos preços de oferta, do alargamento dos *mark ups* e acúmulo de ativos financeiros nas mãos do setor privado (Christopher Taylor, 1988: 127). Keynes alerta para os gargalos que podem ser gerados quando o produto aumenta, causando a aceleração da inflação. Em suas palavras:

*“É provável que o nível geral de preços não aumentará muito mais do que o incremento na produção, principalmente quanto maior for a disponibilidade de fatores de produção eficientes ociosos. Mas, na medida em que a produção aumenta suficientemente para gerar gargalos, haverá provavelmente um forte aumento dos preços de alguns bens”.* (1936: 300)

Ignorando, ou dando pouca atenção ao fato de que a análise keynesiana é possível apenas para o curto prazo, a macroeconomia populista concebe a política fiscal como o principal instrumento para sustentar uma estratégia de desenvolvimento. O déficit público não é utilizado como um instrumento de estabilização cíclica, mas sim como uma política central para se alcançar os objetivos de rápido crescimento econômico e distribuição de renda. O elemento fundamental dessa estratégia é a crença de que, se for adequadamente dirigido e acompanhado por sistemas apropriados de controle administrativo, um aumento do déficit público pode estimular um sustentado processo de crescimento econômico engendrando uma maior equidade na distribuição de renda.

Não é necessário dizer que essa visão da política fiscal ignora alguns dos princípios básicos da teoria keynesiana. Isso não se reflete apenas na atribuição de um papel desmesurado à política fiscal, mas também na suposição de uma grande facilidade de recuperação da economia para uma trajetória sustentada de crescimento. Essa concepção dinâmica do papel da política fiscal não reconhece que as expectativas do público e as condutas

econômico-sociais não podem ser mudadas instantaneamente, de modo a sustentar uma rápida expansão da capacidade produtiva simultaneamente à expansão da demanda sem gerar pressões inflacionárias e restrições externas.

A segunda limitação está relacionada à suposição keynesiana de que alterações nos fluxos, como empréstimos ao governo e monetização, não afetam de modo significativo os estoques, como a dívida pública e a base monetária durante o período em consideração, e, portanto, podem ser negligenciadas. Essa hipótese é consistente com a proposta keynesiana de que o déficit público, quando adotado, deve ser temporário. Porque os estoques existentes são supostamente inalterados no curto prazo, as conseqüências do modo como o déficit é financiado não são investigadas a fundo no modelo keynesiano. A política monetária aparece como uma variável arbitrária. O impacto de curto prazo do déficit público sobre produto e preço depende basicamente do grau de acomodação da oferta monetária definida pelo Banco Central, a qual, nestes termos, deixaria de ter o impacto sobre as taxas de juros. Embora essa hipótese esteja basicamente correta, daí não se serve — ao contrário do que pretende o raciocínio macroeconômico populista — que a administração monetária e principalmente fiscal tenha pouca importância.

Seguramente essa não se aplica à maioria dos países da América Latina, onde o tamanho do déficit público é muito grande e crônico. Nessas circunstâncias, a administração de políticas fiscais enfrenta dificuldades não antecipadas pela análise keynesiana. Quando o setor público é altamente endividado, a possibilidade de financiar o déficit público torna-se extremamente limitada. No limite, à medida que concomitantemente a inflação se acelera, só é possível financiá-lo por meio da emissão de moeda. A confiança evanescente na dívida pública interna, como instrumento de financiamento do déficit orçamentário, torna-a impotente em face das pressões das expectativas ou do excesso de absorção sobre o aumento dos preços. Ao mesmo tempo, o aumento dessa dívida é perverso, na medida em que taxas de juros mais elevadas devem aumentar também a carga da dívida e, conseqüentemente, a necessidade de financiamento do setor público. Tal fenômeno pode causar uma espiral dívida-déficit ou a monetização da dívida (senhoriagem), que, mais cedo ou mais tarde, significará mais inflação. Ademais, quanto maior for a parcela pública da dívida externa, maior será o peso do serviço da dívida sobre o orçamento público. Sob essas condições, que prevalecem na maioria dos países da América Latina, a política fiscal torna-se muito sensível às tentativas de melhorar o nível dos ativos líquidos do país no exterior. Políticas de promoção de exportação, tais como desvalorização real do câmbio, tornarão mais aguda a

restrição da dívida externa à medida que pioram o estado das finanças públicas.

## **Populismo *versus* desenvolvimentismo**

Enquanto a interpretação populista da teoria keynesiana é inadequada, ater-se ao populismo como a razão primeira do histórico desequilíbrio fiscal na América Latina pode ser perigoso, uma vez que reforça o mito de que os governos latino-americanos podem tirar suas economias da crise atual se adotarem as políticas convencionais “corretas”; em outras palavras, a boa utilização da teoria econômica pode solucionar a crise econômica na América Latina, não importando quão difícil seja a situação em cada um dos países. Nesse sentido, a crescente ênfase no populismo desvia a atenção sobre a causa principal da crise — a crise fiscal do Estado —, sobrecarregando os circuitos políticos nessas economias e afastando o foco do papel da comunidade financeira internacional.

Nesse contexto, pode-se notar que a persistência da crise fiscal na América Latina não pode ser explicada exclusivamente pela adoção de sucessivas políticas fiscais modeladas pela abordagem populista. Políticas desenvolvimentistas também desempenharam papel fundamental. Particularmente, durante os regimes autoritários, nos anos 70, o orçamento público foi mantido sistematicamente em desequilíbrio, frequentemente apresentando enormes déficits, como resposta a fortes pressões internas de empresários e burocratas por um modelo econômico que garantisse uma rápida taxa de crescimento do estoque de capital. Sob esse modelo, muitos países latino-americanos presenciaram um substancial aumento dos gastos governamentais, não financiados por arrecadação fiscal, associados a um forte aumento do investimento público, de subsídios diretos e de outros incentivos fiscais. Esse conjunto de políticas objetivava promover setores específicos da economia, ou compensar reduções na lucratividade das exportações que podiam surgir em função da sobrevalorização da taxa de câmbio.

Durante o ciclo desenvolvimentista, governos da América Latina financiaram o déficit orçamentário com endividamento externo. Brasil, Argentina e Bolívia são exemplos clássicos de países que incorreram em déficits públicos crônicos facilmente financiados por empréstimos externos durante a década de 70.

O fácil acesso ao capital externo fez os países latino-americanos praticamente ignorarem os déficits orçamentários. No caso do Brasil, durante os anos 70, enquanto a economia e particularmente as empresas estatais endividaram-se fortemente no

Exterior, os déficits fiscais eram negados pelo governo. O conceito de déficit público era limitado ao déficit do governo central, que estava equilibrado formalmente. O conceito mais amplo de Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP) foi utilizado pela primeira vez em 1983, quando adotado um programa de ajustamento do FMI. Embora o déficit público fosse certamente elevado nos anos 70, não existem informações disponíveis sobre sua dimensão.

Aumentando a dívida externa em vez de imprimir moeda, o governo podia reduzir o impacto inflacionário do desequilíbrio fiscal. Essa política de endividamento valorizou a taxa de câmbio em relação ao nível que teria sido atingido caso outra estratégia tivesse sido adotada. Em consequência, a economia foi aliviada de pressões inflacionárias. A política de postergar a depreciação do câmbio para abaixar a inflação não pôde, entretanto, ser mantida com a restrição do crédito internacional no início dos anos 80. A maioria dos países da América Latina que se defrontou com dificuldades para honrar o serviço da dívida estava incorrendo em pesados déficits orçamentários com limitadas possibilidades de financiamento no mercado doméstico de capitais. Quando emergiu a crise da dívida nos primórdios dos anos 80, por exemplo, o déficit público nominal (NFSP em termos nominais) alcançou o nível recorde de mais de 15% no México, Argentina, Bolívia e Brasil. Assim, a redução da disponibilidade de financiamento externo impôs a estes países a necessidade de retorno rápido aos equilíbrios econômicos fundamentais, especificamente à reabilitação da política fiscal. Agora a alternativa ao equilíbrio fiscal era uma alta taxa de inflação. Por outro lado, um forte ajustamento fiscal era necessário para melhorar a conta corrente do balanço de pagamentos, uma vez que não existia mais poupança externa para cobrir os déficits externos.

## **O legado do desenvolvimentismo**

O ciclo desenvolvimentista deixou uma triste herança, que vem dificultando se alcançar o ajustamento fiscal em muitos países da América Latina. O objetivo de crescimento econômico desempenhou o papel principal no modelo econômico que prevaleceu neste ciclo. Efeitos de longo prazo sobre a distribuição de renda, quando explicitamente considerados, eram tratados de forma subordinada ao crescimento conduzido por investimentos financiados externamente. Esses modelos consideram que cortes no consumo são necessários para assegurar melhoria no nível de consumo no futuro, e que este deslocamento na distribuição de renda em favor dos grupos de renda mais alta aumentará a

poupança e conseqüentemente o investimento produtivo. Em outras palavras, a necessidade de rápido crescimento econômico inicialmente pioraria a distribuição de renda relativa. Nesse sentido, o ciclo desenvolvimentista presenciou o aguçamento amargo dos conflitos sociais causados por uma estratégia de desenvolvimento que aprofundava as desigualdades de renda entre classes sociais, regiões, setores e grupos étnicos.

Essas pesadas diferenças econômicas, durante os anos 80, ativaram as forças político-econômicas, favorecendo uma política econômica radicalmente diferente, enfatizando crescimento e distribuição de renda. Contudo, essa política era simultaneamente limitada pela restrição da dívida elevada, por empréstimos externos do passado e por pressões sociais para a redução das desigualdades. Os gastos exorbitantes do Estado durante o ciclo de desenvolvimento deixaram um enorme endividamento externo. O repentino fim dos empréstimos externos para a América Latina em 1982 impossibilitou a continuação deste tipo de financiamento para o déficit público. Ao mesmo tempo em que o governo perdeu a maior fonte de financiamento do seu déficit, o serviço da dívida rapidamente tornou-se a principal rubrica das despesas públicas, o que inibiu o governo na realização da redistribuição de renda como resposta às demandas sociais.

Em suma, a situação das finanças públicas na América Latina hoje está seriamente comprometida pela necessidade de realizar o pagamento do serviço da dívida e por pressões para aumento das despesas para aliviar os conflitos sociais. A partir das condições sociais e econômicas que acabamos de descrever, mesmo num contexto de inflação crescente, a austeridade fiscal foi freqüentemente rejeitada por causa das dificuldades em reduzir o pagamento de juros, relacionado ao grande estoque da dívida pública, e ao temor de que cortes nas despesas sociais pudessem provocar uma disseminação de conflitos sociais e políticos incontrolláveis. Como resultado, os governos da América Latina fracassaram em adotar medidas de efetiva correção fiscal, e um grande déficit público tornou-se o maior obstáculo à estabilização.

Os déficits públicos do passado não são necessariamente a causa da aceleração da inflação, mas certamente a sancionaram com a emissão monetária. Outros fatores, em particular os choques de oferta sobre uma inflação de caráter inercial, tiveram papel importante na aceleração inflacionária. Em qualquer hipótese, dada a impossibilidade de financiamento dos déficits públicos, não há dúvidas de que a eliminação deste é uma condição necessária para controlar a inflação na maioria dos países latino americanos.<sup>5</sup>



## Conclusão

Portanto, qualquer que seja a motivação social e política do populismo, ele não pode ser considerado como a única ou principal razão para o fracasso dos programas de ajustamento da América Latina. A combinação de enormes dívidas públicas com desigualdades na distribuição de renda e com uma inflação que, particularmente no Brasil e na Argentina, é crônica ou inercial<sup>6</sup>, tornou a administração da política econômica muito mais difícil. Em consequência, tanto governos populistas quanto não populistas foram incapazes de retomar o crescimento de seus respectivos países.

Concomitantemente, o ajustamento fiscal continuou a ser o principal obstáculo à implementação do programa de estabilização macroeconômica na América Latina. O corte nas despesas sociais ou o aumento dos impostos para pagar o serviço da dívida pública são medidas difíceis de serem vendidas no âmbito político, principalmente em economias nas quais conflitos sociais exercem fortes pressões sobre o papel do setor público na redistribuição da renda. Nesses termos, hoje, o ajustamento fiscal não significa somente a vontade de se adotar medidas fiscais dolorosas, mas também a redução no serviço da dívida externa através do cancelamento daquela parte da dívida que não é consistente com o crescimento e a estabilidade dos preços. Isso garantirá espaço de manobra para que os governos da América Latina estabilizem suas economias de forma que elas possam voltar a crescer.

## Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. "Ideologias econômicas e democracia no Brasil". *Estudos Avançados (USP)*, 3: (8), maio-ago./1989. (Versão atualizada, constitui o Capítulo 4 deste livro.)
- . "The perverse logic of stagnation: debt, deficit and inflation in Brazil". *Journal of Post-Keynesian Economics*, 12: (4), verão 1990. (Trabalho apresentado ao simpósio "The present and the future of the pacific basin economy", Institute of Developing Economies, Tóquio, jul./1989.)
- BRESSER PEREIRA, L. C. & NAKANO, Yoshiaki. *Inflação e recessão*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. "Populismo macroeconômico na América Latina", 1989 (Capítulo 6 deste livro.)
- EISNER, Robert. "Budget deficits: rhetoric and reality". *Journal of Economic Perspectives*, 3: (3), mar-maio/1989.
- ELTIS, W. & SINCLAIR, P. (eds.). *Keynes and economic policy*. Londres, MacMillan e National Economic Development Office, 1988.
- KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. Londres, MacMillan, 1936.
- . "Maintenance of employment: the draft note for the chancellor of the exchequer". In: KEYNES, J.M. 1980.

- . “Activities 1940-1946 shaping the post-war world: employment and commodities”. *The collected writings*, vol. XXVII. Londres, MacMillan e Cambridge University Press, 1980.
- KREGEL, J.A. “Budget deficits, stabilization policy and liquidity preference: Keynes’ post-war policy proposals”. In: VICARELLI, F. (ed.). 1985.
- SACHS, Jeffrey. “Conflito social e políticas populistas na América Latina”. 1988. (Capítulo 5 deste livro.)
- TAYLOR, Christopher. “Inflation and fiscal expansion”. In: ELTIS & SINCLAIR, (eds.). 1988.
- VICARELLI, Fausto. *Keynes’ relevance today*. Londres, Macmillan, 1985.

## Notas

1. Veja, entre outros, Bresser Pereira (1988), Sachs (1988), Dornbusch e Edwards (1988), neste livro.
2. De acordo com esse tipo de *keynesianismo*, a demanda cria a sua oferta. Com o intuito de promover o crescimento, basta aquecer a demanda de investimento e consumo.
3. Na verdade, Keynes sublinha que em caso de “uma queda na renda devido ao declínio no nível de emprego, se isto durar muito tempo... o governo ... será obrigado, querendo ou não, a incorrer em déficit fiscal” (1936:98). Assim, em caso de recessão, o déficit público tende a aumentar de qualquer maneira.
4. Um economista keynesiano, Robert Eisner, depois de cuidadosas análises econométricas de inflação e déficit público nos EUA, concluiu que “a verdadeira história é aparentemente que a alta inflação dos anos 70 e início dos anos 80 tem como causa não os déficits orçamentários ou excesso de demanda, mas um forte choque de oferta...” (1989: 88-9).
5. Deve ficar claro que rejeitamos raciocínios lineares e simétricos do tipo: se a eliminação do déficit público é uma condição necessária para controlar a inflação, então a causa da inflação é o déficit público.
6. A teoria neo-estruturalista da inflação inercial foi desenvolvida no início dos anos 80 na América Latina. Veja Bresser Pereira e Nakano (1987) para uma apresentação geral da teoria e Bresser Pereira (1989) para uma avaliação dos efeitos perversos do déficit e dívida pública em países como o Brasil, onde prevalece a inflação inercial.

## 8. Populismo, ganância e redistribuição\*

Eliana Cardoso  
Ann Helwege

### Introdução

Os surtos recentes de instabilidade econômica, tendo como origem uma superexpansão e terminando em hiperinflação, levaram os economistas a descrever como populistas os regimes vigentes na América Latina durante a década passada. Sarney, Alfonsín, García e os sandinistas certamente negligenciaram a inflação causada por déficits orçamentários e crises no balanço de pagamentos. Os desequilíbrios macroeconômicos desses governos guardam fortes semelhanças com os desequilíbrios observados na época de Perón, Vargas e Goulart, três líderes tradicionalmente identificados como populistas. O termo não deve, no entanto, ser generalizado sem maior reflexão. Embora tenham os regimes mais recentes falhado em controlar os déficits orçamentários, as estratégias econômicas empreendidas por eles, bem como suas motivações subjacentes, apresentam uma heterogeneidade considerável e são bem diferentes das do populismo do passado. Este trabalho discute tais diferenças.

Por que discutir terminologia? Há lições que os líderes recentes deveriam ter aprendido com os populistas tradicionais. A mais básica delas é a de que não se ajustar às restrições impostas pelo balanço de pagamentos e pela capacidade produtiva interna leva à inflação e ao desastre (Harberger, 1970). Contudo, os primeiros sinais de alerta, evidenciados na retórica e em políticas específicas, têm variado bastante. Ao fazer uma identificação genérica da doença, reunindo *ex post* todos os fracassos inflacionários dentro da categoria *populismo*, perdemos a oportunidade de entender *ex ante* o desenvolvimento da crise e como evitá-la.

Ademais, uma vez que o populismo está associado à redistribuição (embora não em favor dos mais pobres), é importante deixar claro quando e como a redistribuição pode levar à inflação.

---

\* Artigo apresentado à *Revista de Economia Política* em 1989. As autoras são da Tufts University. Tradução de Ricardo Borges Costa.

Começamos por descrever o populismo clássico da maneira como os latino-americanistas o têm visto durante as últimas quatro décadas (Archeti *et al.*, 1987), usando a experiência argentina do período 1945-1952 para ilustrá-lo. Passamos então a descrever o novo conceito econômico de populismo apresentado por Sachs, 1989, Dornbusch, 1988 e Dornbusch e Edwards, 1989. Suas análises enfatizam o repetido desejo dos regimes latino-americanos de empurrar a demanda além dos limites impostos pela restrição orçamentária. A seguir, examinamos casos específicos de populismo, discutindo a diversidade de situações. Enfatizamos que há pelo menos três raízes distintas que levam a políticas inflacionárias:

- O otimismo excessivo acerca do potencial de crescimento rápido estimulando-se a demanda e uma industrialização voltada para dentro, como verificado na experiência peruana sob o governo de García.
- O socialismo que tenta manter os mercados funcionando e causa insegurança em torno do direito de propriedade, provocando a intervenção dos Estados Unidos e gerando orçamentos militares insustentáveis, como o observado na Nicarágua nos anos 80.
- A incapacidade de impor o fardo do ajustamento recessivo sobre os diversos grupos, como no Brasil depois do choque do petróleo.

Longe de apresentar mostras de esforços redistributivos, a história do populismo torna conspícua a insuficiência de programas genuinamente redistributivos na América Latina. A maioria dos regimes não voltou sua atenção para os pobres. Os trabalhadores urbanos do setor informal não foram beneficiados pelos aumentos populistas do salário mínimo, e os programas sociais também não concentraram recursos na assistência aos despossuídos. Os pobres do setor rural sofreram tanto com a deterioração dos termos de troca da agricultura quanto com a não-implementação de uma reforma agrária que provesse uma assistência técnica e creditícia adequada.

## **O populismo clássico**

Os cientistas sociais (Baily, 1967; Coniff, 1982; Germani, 1978; Hamilton, 1980; Hennessy, 1976; Malloy, 1977 e Stein, 1980) tradicionalmente associam o populismo às políticas seguidas por Perón na Argentina, entre 1946 e 1949, por Vargas no Brasil, após 1945, por Cárdenas no México, entre 1934 e 1940, e por Velasco no Peru entre, 1968 e 1975.

Referimo-nos a esses episódios como representativos do populismo clássico, uma tradição política urbana que se opôs ao *status quo* primário exportador do século XIX, defendendo um desenvolvimento industrial acelerado. Construiu alianças que estabeleciam um elo entre a classe operária e a burguesia industrial, minimizando os antagonismos entre classes por meio da propagação de uma ideologia nacionalista.

O populismo clássico identifica-se com governos intervencionistas, comprometidos com um papel decisivo na determinação de preços, com a proteção dos trabalhadores e dos salários, com políticas de alimentos baratos, com a propriedade estatal de indústrias-chave, com a alocação estatal de crédito a juros baixos e com favores à indústria privada. Rejeita qualquer apelo à necessidade de uma contenção geral dos gastos. As conseqüências são um crescimento excessivo do governo e a disseminação de variadas formas de corrupção, incluindo a evasão fiscal. Os déficits orçamentários crescentes ocasionam uma dependência cada vez maior das poupanças externas. A substituição de importações, associada a restrições ao comércio, resulta numa dependência do capital estrangeiro. O viés urbano da política econômica e da alocação de recursos tem como conseqüência uma pobreza rural dramática.

Os economistas e cientistas políticos de direita e de esquerda enfatizam os lados negativos do populismo. A direita ataca os populistas como demagogos que alimentam a inflação, espantam o capital e provocam a instabilidade política. A esquerda os acusa de trair as massas. Mas não fazia parte dos programas populistas conduzir uma revolução social, como no Chile de Allende e na Nicarágua de Ortega. Os populistas pretendiam reformar o sistema e não acabar com ele. Não podem ser culpados por não conseguir o que não prometeram. Tinham como programa promover o crescimento econômico baseado na industrialização como meio para a sustentação do emprego. Assoberbados que ficamos pelos seus erros, nossa tendência atual é esquecer o bem-sucedido papel desempenhado pela industrialização de substituição de importações (ISI) com extravagantes taxas de crescimento da América Latina, em média de mais de 5% ao ano, entre 1950 e 1980 (Tabela 1). Vale a pena perguntar se haveria alternativas viáveis à industrialização populista de substituição de importações dos anos 40 e 50. Os regimes coercitivos de direita dos anos 70 não produziram desenvolvimento político, crescimento econômico ou justiça social. Também não o fizeram os governos socialistas.

A ISI foi a resposta pragmática aos problemas que se seguiram à Grande Depressão dos anos 30 e à eclosão da Segunda

Guerra Mundial. Mais tarde, os estruturalistas, cepalistas, reformistas e desenvolvimentistas conceberam os modelos econômicos que justificam a estratégia de substituição de importações, alegando serem os mecanismos de mercado, isoladamente, insuficientes para se atingir a industrialização (Prebisch, 1976, Singer, 1984). Esses economistas construíram sua argumentação sobre dois pilares:

- Chamaram a atenção para a restrição imposta pela disponibilidade de divisas internacionais como um fator importante do crescimento. Num mundo onde os termos de troca evoluíam contra os tradicionais produtos primários de exportação, a produção doméstica teria que substituir as importações não essenciais, liberando divisas para os insumos necessários para a industrialização. Ademais, enquanto o progresso técnico na agricultura deixava a mão-de-obra desempregada, a indústria poderia absorver a população em crescimento com produtividade e rendas cada vez maiores. Para expandir a produção doméstica era preciso protegê-la contra as importações.
- Na esfera microeconômica, enfatizavam as imperfeições e discontinuidades, as quais impediam o efetivo funcionamento da sinalização dos preços. Tanto na agricultura, na qual a concentração fundiária era notória, quanto na indústria, com seus privilégios e proteção contra as forças do mercado, o modelo competitivo estava furado.

Essas condições impunham uma forte presença do Estado. O desenvolvimento seria consequência de uma política e não da evolução natural (Cardoso e Fishlow, 1989). Tal modelo fazia sentido mas estava longe de ser perfeito. Ao negligenciar o papel do mercado, confrontou-se com três limitações:

- A proteção levou a taxas de câmbio sobrevalorizadas e portanto a uma eventual redução da oferta de exportações. A industrialização por sua vez requeria cada vez mais insumos de bens de capital e bens intermediários importados. Como aumentassem os déficits comerciais, os fluxos de capital estrangeiro tornaram-se vitais, o que é uma consequência irônica de uma estratégia que tinha como forte apelo político a ênfase na capacidade produtiva nacional.
- Em termos setoriais, as políticas de substituição de importações exageraram o crescimento industrial em detrimento da agricultura. Ademais, as manufaturas que exigiam capital intensivo,

passaram a absorver apenas uma fração do incremento da força de trabalho, gerando pressão sobre o governo para que servisse como empregador de último recurso.

- Finalmente, como já minguassem os recursos advindos da taxação das exportações de produtos primários, os subsídios aos investimentos industriais e as crescentes responsabilidades assumidas pelo governo pressionavam ainda mais o orçamento. A monetização do déficit conduziu a persistentes pressões inflacionárias.

A agenda distributiva do populismo impunha um aumento das rendas urbanas às custas dos produtores rurais, dos exportadores e do capital estrangeiro. Velasco e Cárdenas promoveram reformas agrárias no Peru e no México, mas suas políticas de crédito e de preço favoreciam os setores urbanos. Políticas específicas incluíam maiores salários mínimos, controle dos preços de alimentos e barreiras protecionistas. A classe trabalhadora urbana servia como base de sustentação eleitoral, mas os industriais nacionais também apoiavam Perón, Vargas e Velasco.

A agenda populista de redistribuição não podia manter-se pelas mesmas razões que finalmente levariam a ISI ao fracasso. O protecionismo não aumentou a produtividade e portanto não criou uma base para os grandes aumentos nos salários urbanos. Também a arrecadação de impostos não cresceu suficientemente para financiar os subsídios à indústria. A inelasticidade da oferta no setor agrícola e de exportações foi superestimada: não demorou para que as taxas de câmbio sobrevalorizadas e os controles de preços causassem a estagnação nesses setores. A alienação do capital estrangeiro exacerbou os problemas. Na ausência de uma forte explosão nos preços das exportações, o populismo clássico se autodestruía rapidamente.

O populista mais representativo foi Perón. Chegou ao poder em 1946 construindo uma base de apoio nos sindicatos como ministro do Trabalho, entre 1943 e 1945. Perón promovia a visão de uma Argentina que se industrializaria rapidamente, livre da influência estrangeira.

Os salários cresceram rapidamente à medida que o governo de Perón estabelecia avanços a favor dos trabalhadores: os salários reais subiram 25% em 1947 e 24% em 1948 (Skidmore e Smith, 1984). A participação da força de trabalho na renda subiu de 40% em 1946 para 49% em 1949. Os benefícios de seguridade social expandiram-se dramaticamente (Mesa Lago, 1978). O que tornou essa rápida redistribuição possível sem que houvesse um colapso imediato da economia foi a explosão nos preços dos produtos ex-

portados pela Argentina após a Segunda Guerra Mundial. As receitas com a exportação mais que dobraram entre 1945 e 1948, apesar de o volume ter permanecido basicamente o mesmo (Rock, 1975). A indústria cresceu num ritmo marcadamente mais acelerado do que a agricultura. O controle da comercialização da produção agrícola permitiu ao governo manter baixos os preços dos alimentos e colher um superávit com as exportações. Apesar dos altos preços mundiais, a renda agrícola declinou 27% entre 1946 e 1949. A forte tendência nacionalista de Perón levou à nacionalização das ferrovias, do sistema telefônico e dos serviços portuários, com uma ampla compensação às firmas estrangeiras.

Os problemas surgiram em 1949. Os termos de troca da Argentina deterioraram drasticamente à medida que o ajustamento na Europa do pós-guerra passou a limitar a capacidade da região de importar alimentos e uma vez que o protecionismo agrícola dos Estados Unidos excluía os bens argentinos. A balança comercial argentina tornou-se deficitária e as reservas desapareceram. As moedas inconversíveis dos parceiros comerciais da Argentina complicaram a situação. “A Europa não podia pagar; os Estados Unidos não queriam comprar” (Fodor, 1975: 150). A política cambial e os baixos preços pagos pela comissão de comercialização agrícola exacerbaram as conseqüências de mudanças desfavoráveis na economia mundial.

Internamente, a expansão havia se dado muito além do que podia ser financiado pelos excedentes agrícolas. A oferta de moeda crescia rapidamente para financiar a industrialização. A inflação dobrou para 31% em 1949. Perón lançou um programa de estabilização, restringiu o crédito, cortou os gastos do governo e conteve os aumentos de preços e salários. Ofereceu incentivos à agricultura e mostrou-se receptivo ao capital estrangeiro. Uma forte estiagem em 1950-1951 acabou forçando o aprofundamento do ajuste.

A aliança nacionalista pluriclassista precisava de altas taxas de crescimento para sustentar sua viabilidade política. Após 1952, “o papel de coadjuvante do Estado na economia deixou de ser uma questão de alocar taxas relativamente maiores para este ou aquele grupo, no contexto de um superávit em crescimento. A recessão econômica significava que seu papel havia se tornado mais coercitivamente redistributivo” (Rock, 1975: 191). O governo tornou-se cada vez mais autoritário para forçar o ajustamento sobre os diversos grupos. Níveis crescentes de violência e tensão social precederam a tomada de poder pelos militares em 1955.



**Tabela 1 — Produto interno bruto per capita e taxas de crescimento de países latino-americanos (% e dólares de 1975)**

<i>Países</i> <sup>(a)</sup>	<i>Participação na população total (%)</i> 1980	<i>PIB per capita (dólares de 1975)</i>		<i>Taxa de crescimento do PIB per capita (% ao ano)</i>	
		1950	1980	1950-80	1981-89 <sup>(d)</sup>
Brasil	35,6	637	2,152	4,2	0,0
México	20,2	1,055	2,547	3,0	-0,9
Argentina	8,0	1,877	3,209	1,8	-2,4
Colômbia	7,5	949	1,882	2,3	1,4
Venezuela	4,3	1,811	3,310	1,5	-2,5
Peru	5,1	953	1,746	2,1	-2,5
Chile	3,2	1,416	2,372	1,8	1,0
Uruguai	0,8	2,184	3,269	1,4	-0,7
Equador	2,3	638	1,556	3,1	-0,1
Guatemala	2,0	842	1,422	1,8	-1,8
República Dominicana	1,7	719	1,564	2,6	0,2
Bolívia	1,6	762	1,114	1,3	-2,7
El Salvador	1,3	612	899	1,3	-1,7
Paraguai	0,9	885	1,753	2,4	0,0
Costa Rica	0,6	819	2,170	3,3	-0,6
Panamá	0,5	928	2,157	2,9	-1,7
Nicarágua	0,7	683	1,324	2,3	-3,3
Honduras	1,0	680	1,031	1,4	-1,2
Haiti	1,6	363 <sup>(c)</sup>	439	0,7	-1,9
<b>América Latina</b> <sup>(b)</sup>				<b>2,7</b>	<b>-0,8</b>

<sup>(a)</sup> - Países em ordem de participação média no PIB regional entre 1950 e 1985.

<sup>(b)</sup> - América Latina exceto Cuba.

<sup>(c)</sup> - 1960.

<sup>(d)</sup> - Dados preliminares.

*Fontes:* Robert Summers & Alan Heston, "Improved International Comparisons of Real Product and its Composition: 1950-1980", *Review of Income and Wealth*, jun./1984 e ECLA, *Preliminary overview fo the Latin American economy*, 1988.

## O populismo econômico

A literatura econômica recente argumenta que políticas populistas como as de Perón repetiram-se nos anos 80, conduzindo

a crises semelhantes. Dois excelentes artigos apresentam uma nova definição econômica de populismo. Dornbusch e Edwards, 1989, definem o populismo como uma “abordagem da economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda e minimiza a importância dos riscos de inflação e de finanças deficitárias, das restrições externas e da reação dos agentes econômicos. A crença de que há excesso de capacidade cria a expectativa de que déficits do governo e salários reais mais altos sejam factíveis. Os governos evitam as desvalorizações por causa de suas conseqüências distributivas. À medida que passam a vigorar salários mais altos, a economia responde com um crescimento mais acelerado, mas isso acontece às custas da queima dos estoques e das reservas internacionais. Os pontos de estrangulamento passam a ser críticos e a inflação dispara. A não-reversão dos esforços redistributivos leva a déficits governamentais crescentes e a problemas no balanço de pagamentos. Quando a crise por fim estoura, os trabalhadores encontram-se numa situação pior do que estavam no início do período populista.

De maneira semelhante, Sachs, 1989, atribui a inflação na América Latina, em grande medida, a tentativas de implementação de políticas redistributivas. Argumenta que o alto nível de desigualdade de renda na América Latina gera políticas macroeconômicas ruins. Num ambiente de forte conflito social, os regimes populistas procuram aumentar a participação de grupos de baixa renda, principalmente por estímulo à demanda. O resultado é uma série de políticas macroeconômicas insustentáveis, incluindo déficits do governo e taxas de câmbio sobrevalorizadas. O que perpetua o ciclo do populismo é o fato de que as políticas expansionistas produzem, de início, resultados favoráveis. Por estarem os líderes inseguros em seus cargos, adotam políticas visando apenas o curto prazo, que trazem ganhos imediatos a seus eleitorados.

Ambos os artigos argumentam que os regimes políticos e as políticas específicas não importam. O que precisa ser aprendido é uma lição de aplicação universal: as políticas devem ser consistentes com a capacidade da economia de gerar divisas para as importações e poupança para financiar o investimento. Nas últimas duas décadas, vários regimes latino-americanos não conseguiram administrar suas economias dentro desses limites. Em nenhum outro lugar é tão forte o sentimento de *deja vu* como no caso do outrora carismático presidente do Peru, Alan García.

García subiu ao poder em 1985 prometendo um crescimento de 6% ao ano e o enfraquecimento do Sendero Luminoso. Pôs-se em marcha um processo de expansão via aumento da demanda. Os salários foram aumentados bruscamente, as taxas de juros foram cortadas e os impostos reduzidos. O estruturalismo no

velho estilo forneceu o fundamento teórico: uma demanda inadequada impedia a economia de reduzir custos através de economias de escala; a baixa elasticidade da oferta no setor de exportação era responsável pelos problemas no balanço de pagamento; o desemprego e a capacidade ociosa na indústria implicavam que a economia poderia crescer muito mais rapidamente.

As políticas eram nacionalistas e voltadas para dentro. García aumentou os níveis das tarifas, impôs restrições sobre os fluxos de capital e anunciou que o Peru não gastaria mais do que 10% do valor das exportações com o serviço da dívida. Para controlar a inflação, congelou os preços e fixou a taxa de câmbio. Como Perón, pretendia não apenas servir à força de trabalho com salários mais altos mas também aumentar os lucros dos industriais do país por meio de estimulação da demanda e de um aumento do protecionismo.

Os resultados iniciais foram fantásticos. Em 1986, a inflação caiu para menos da metade da do ano precedente e o crescimento atingiu os 9,5%. A economia continuou a apresentar um alto nível de crescimento em 1987 (de 6,7%), mas a inflação explodiu e a economia passou a caminhar rapidamente para o colapso. O déficit do setor público havia mais que duplicado, de 4,4% do PIB em 1985 para 9,9% em 1987 (Dornbusch, 1988). As reservas evaporaram e García continuou a aumentar os salários, anunciando um generoso pacote salarial em abril de 1987. Executou o seu próprio *coup de grace* no final de julho ao nacionalizar os bancos. Os industriais imediatamente retiraram seu apoio e o conflito social intensificou-se. No começo de 1988, a inflação estava em bem mais de 1.000% e a produção despencava rapidamente. Para todos os efeitos, García passou o controle a seus assessores.

Como Perón, García não visava beneficiar a população mais pobre. Os assalariados urbanos (especialmente os trabalhadores sindicalizados e funcionários públicos) e os capitalistas nacionais foram os primeiros a sair ganhando. Inicialmente, o setor rural foi atingido pelas políticas cambiais de García. À medida que passaram a faltar divisas, García permitiu que os preços agrícolas subissem e tornou o crédito mais prontamente acessível, mas nunca implementou um programa para superar a pobreza generalizada do setor rural. O apoio ao Sendero Luminoso ficou praticamente inabalado.

Se Perón é a encarnação do populismo, seu sucessor pode perfeitamente ser García. Em matéria de redistribuição, nenhum deles foi sério o suficiente para empreendê-la sem tentar aumentar o ritmo de crescimento, e ambos estavam mais interessados em questões distributivas que afetassem os que tinham poder

político do que nas questões que envolvessem os pobres. Como sugerido por Sachs, a falta de consenso em torno da questão da distribuição de renda gera de fato tensão política, e os formuladores de políticas freqüentemente tentam diluir essa tensão por meio de gastos inflacionários. Os pobres, contudo, não tomam parte no conflito político, como também não são contemplados pela solução populista. No populismo, a redistribuição a favor dos destituídos não assume um papel significativo.

Os esforços autênticos de atenuar a pobreza não levam necessariamente à hiperinflação: a Costa Rica tem conseguido resultados muito bons nesse campo. Ao mesmo tempo, as experiências hiperinflacionárias não são sempre o resultado de um populismo que falhou. Poucos autores argumentariam que Martínez de Hoz foi um populista, mas suas políticas também conduziram a uma crise no balanço de pagamentos e a uma explosão da inflação na Argentina. O acesso fácil ao capital estrangeiro gozado pelos militares no final dos anos 70 ajudou a sustentar políticas ruins e desequilíbrios macroeconômicos. A experiência neoconservadora na Argentina indica que, mesmo sem a retórica populista, os governos são bem capazes de perseguir políticas que alimentam a inflação e desencadeiam crises no balanço de pagamentos (Ramos, 1986). As políticas a favor do capital não são a panacéia para a instabilidade; também não se pode necessariamente atribuir à redistribuição a responsabilidade por uma má administração da economia.

### *Allende e Ortega: populistas?*

Duas experiências socialistas, o regime de Allende no Chile (1970-1973) e a era sandinista na Nicarágua (1979-1990) têm sido colocadas sob a ampla denominação de populismo econômico. Ambos os regimes ruíram à medida que a hiperinflação minava economias cada vez mais caóticas. Ademais, ambos os governos promoveram redistribuições e incorreram em déficits que foram causas diretas da inflação. No caso de Allende, havia também um otimismo excessivo a respeito do potencial de crescimento econômico com estimulação da demanda. A natureza socialista desses regimes, entretanto, permite agrupá-los separadamente: seu desafio ao capitalismo eliminava qualquer possibilidade de construir uma aliança pluriclassista e provocava o surgimento de poderosas forças internas e externas determinadas a derrubar o regime. A instabilidade causada pela incerteza em torno dos direitos de propriedade e pela hostilidade dos Estados Unidos concorreu fortemente para o desenvolvimento de desequilíbrios macroeconômicos.

Quando Allende subiu ao poder em 1970, o Chile já era uma economia industrial altamente urbanizada. Os chilenos possuíam a terceira maior renda per capita da América Latina. Um sistema de bem-estar social abrangente mantinha a pobreza extrema a níveis baixos, relativamente ao restante da América Latina. Contrastando com Perón e Vargas, que introduziram uma estratégia de industrialização por substituição de importações e uma legislação de bem-estar social, Allende subiu ao poder quando tais mudanças já haviam ocorrido no Chile. A economia dependia de peças e materiais importados para sua indústria altamente protegida e a agricultura vinha sendo negligenciada há décadas. Ao contrário de Perón, que havia tentado estabelecer um setor industrial, o programa de Allende visava à redistribuição. A base pluriclassista do regime de Perón não se verificava no regime de Allende. Ao contrário, Allende assumiu o poder apesar da forte oposição por parte dos capitalistas.

O primeiro passo de Allende no início de 1971 foi o de promover um aumento do salário mínimo real de 37-41% para os trabalhadores da produção e de 8-10% para os administrativos. Expandiu a assistência educacional, habitacional e de alimentação: os programas de habitação do setor público cresceram 12 vezes e o direito a leite grátis, antes restrito às crianças de até 6 anos, foi estendido até a idade de 15. O déficit do governo subiu de 3% para 10% do PIB (Helwege, 1990; Banco Mundial, 1981).

A capacidade ociosa, os altos preços do cobre e as grandes reservas de moeda estrangeira ajudaram no início. O PIB real subiu 7,7% e o desemprego em Santiago caiu de 8 para 4% em 1971. A produção industrial subiu bruscamente à medida que crescia a demanda de consumo. O financiamento desse crescimento veio das reservas internacionais, da queima de estoques e da redução de importações de bens de capital. (Os industriais cortaram as importações em parte por causa do receio existente de que Allende não garantisse os direitos de propriedade privada.)

Allende tentou repetir o seu sucesso inicial com uma nova onda de aumentos salariais em 1972. Os salários reais dos trabalhadores da produção sofreram aumentos de 27% e os dos trabalhadores administrativos foram integralmente indexados. Mas a falta de divisas tornou-se séria, e aumentar o consumo dos chilenos sem que fossem mantidos os empréstimos comerciais e as receitas com o cobre era impossível. O consumo da classe trabalhadora no Chile tanto de bens manufaturados como de alimentos era muito intensivo em importações. O atrasado setor agrícola do país não estava em condições de absorver a demanda crescente por alimentos. O processo gradual de reforma agrária

de Eduardo Frei foi acelerado: os assentamentos aumentaram 8 vezes no primeiro ano de Allende. Apesar de estarem crescendo os preços dos alimentos, tanto a área cultivada quanto a produção caíram.

Para complicar os problemas de Allende houve uma forte queda na receita de moeda estrangeira:

- Os preços do cobre caíram 23% em 1971 e não se recuperaram até meados de 1973, alguns meses antes do golpe. À época, o cobre era responsável por dois terços do valor total das exportações do país. Embora seu volume não tenha sido substancialmente alterado, o valor das exportações caiu 24% entre 1970 e 1972.
- O governo dos Estados Unidos, que se opunha a Allende desde o início, contribuiu para sua deposição retirando sua ajuda, colocando um embargo às exportações do Chile e financiando seus opositores. A proposta de Allende de acabar com a compensação às firmas estrangeiras nacionalizadas nos anos 60 servia como base específica para a oposição. Os ideais socialistas constituíam a causa mais geral do antagonismo. Os fluxos líquidos de capital oficial provenientes dos Estados Unidos caíram de \$172 milhões em 1969 para -\$198 milhões em 1971. O não-pagamento da dívida fez com que os fluxos de capital retornassem a um nível positivo, embora muito baixo. Os emprestadores comerciais também cortaram seus créditos de curto prazo. É comum se dizer que Allende recebeu mais ajuda de países comunistas do que perdeu de credores ocidentais. Na verdade, a quase totalidade dessa ajuda foi concedida para a compra de aparatos industriais e assistência técnica de que o país não precisava. Ela não provia as peças de reposição para o equipamento existente nem os materiais intermediários e alimentos que eram necessários. Em junho de 1973, os chilenos haviam aceito apenas 21% dos créditos oferecidos pelo bloco do Leste.

Allende era um populista? Em termos da nova definição econômica do populismo, três critérios são satisfeitos: ele tentou fazer redistribuição por meio de aumentos de salários; os déficits do governo aumentaram dramaticamente; e uma crise no balanço de pagamentos destacou-se como fator determinante de colapso da economia. Com base em noções mais tradicionais a respeito do populismo, o caso não está claro. O programa nunca buscou satisfazer os capitalistas e os trabalhadores ao mesmo tempo. Desde o início, era esperado que os primeiros viriam gradualmente a sofrer perdas. A agenda socialista do regime colocou em questão os direitos de propriedade. Os trabalhadores exigiam cada vez mais que o Estado tomasse o controle das fábricas e a

tensão social em torno da questão dos direitos de propriedade transformou-se no final quase em anarquia (Falcoff, 1989). O eleitorado de Allende claramente não era uma coalizão pluriclassista, como freqüentemente descrito pelos cientistas políticos quando se referem aos regimes populistas. Também não era sua estratégia de longo prazo promover o crescimento do capitalismo com a ajuda de uma intervenção estatal seletiva. A plataforma da Unidade Popular rejeitava explicitamente o poder dos monopólios industriais chilenos contemplados durante o período de substituição de importações (Sideri, 1979).

A agenda da Unidade Popular infringiu regras básicas de um bom gerenciamento macroeconômico. Os problemas de Allende, contudo, derivaram também de sua intenção de envolver-se no conflito entre as superpotências e de seu desafio aos direitos de propriedade privada, dois importantes fatores que não podem ser negligenciados. É claro que se pode discutir quão socialista foi afinal o regime de Allende. Seu regime nunca controlou o legislativo a ponto de implementar uma mudança dramática na natureza da produção ou na estrutura de classes sociais.

### *Os sandinistas*

A queda dos sandinistas foi o resultado de um desempenho econômico fraco, mas o caminho percorrido por eles foi diferente do trilhado por Allende. Os sandinistas não apostaram no crescimento impulsionado pela demanda. Fizeram as contas do que tinham em mãos e concluíram que não dispunham de nenhuma arma mágica. No entanto, a busca de um programa redistributivo (diferente de distribuição com crescimento) causou uma reação política inadmissível.

Quando os sandinistas tomaram o poder em 1979, o setor rural representava, grosso modo, metade da economia. O setor industrial empregava uma parcela menor da força de trabalho do que em outros países latino-americanos. Embora estivessem estabelecidas algumas indústrias básicas (indústrias de processamento de alimentos, cimento, fertilizantes e refinamento de petróleo), não havia virtualmente nenhuma operação de montagem sofisticada. A estratégia sandinista não precisava atender a um setor industrial altamente protegido, e seu programa também não propunha uma industrialização por substituição de importações.

Os primeiros anos da revolução foram os de um ataque enérgico à pobreza rural e urbana. Durante os últimos anos de Somoza, a Nicarágua possuía a mais alta taxa de mortalidade infantil da América Latina e 47% da população era analfabeta. O

próprio regime de Somoza estimou que 60% dos nicaraguenses do setor rural eram subnutridos. Os sandinistas embarcaram numa campanha maciça de alfabetização, construção de centros de saúde e escolas e de extensão dos serviços de água e reforma agrária.

Havia recursos para financiar esses programas revolucionários? Inicialmente sim. A ajuda externa foi extraordinariamente generosa durante os primeiros três anos do regime. Ademais, o governo tomou posse das propriedades rurais da família Somoza e de seus associados mais próximos (23% das terras cultivadas do país) para dar início ao seu programa de reforma agrária. Os impostos aumentaram de uma média de 13% do PIB no período 1974-1978 para 22% em 1980; em 1984, alcançaram o pico de 35%. O déficit do governo de 8,9% do PIB em 1978 permaneceu nesse nível durante 1981 e então saltou para 30% do PIB com o início da atividade dos contras em 1982. Contudo, a extensiva ajuda estrangeira diminuiu as repercussões desse déficit nos primeiros anos do regime (Helwege, 1989).

Os sandinistas tomaram muito cuidado em evitar os aumentos de salário exagerados. O direito de greve foi rigidamente controlado e os aumentos de salário foram fortemente desencorajados já em 1979, num esforço de contenção da inflação. A esperança era de que um controle apertado sobre os salários ajudaria o setor privado a se recuperar pouco a pouco da destruição causada pela guerra. A inflação foi pequena nos primeiros anos do regime. Ficou em 37% em 1980 e caiu para 12% em 1981, 17% em 1982 e 11% em 1983. Até 1985 não havia passado dos 100%.

O que saiu errado? Quatro fatores concorreram para os problemas enfrentados pelos sandinistas. Em primeiro lugar, a retórica socialista e as ameaças de desapropriações geraram grande incerteza entre os produtores privados, dos quais se esperava que produzissem ao máximo. Em segundo lugar, os preços mundiais do algodão e do café, responsáveis por aproximadamente 60% do valor total das exportações do país, caíram após 1980. Em terceiro lugar, a moeda estava grosseiramente sobrevalorizada já em 1980. Finalmente, figura como principal responsável a guerra com os contras iniciada em 1982.

Como resultado da guerra civil, o déficit do governo elevou-se para 30% do PIB em 1983, permanecendo na faixa de 15-25% daí por diante (Ocampo e Taylor, 1989). Metade do orçamento do governo foi dedicado aos gastos militares, sobrando pouco para os gastos sociais. O esforço de guerra acabou drenando os escassos recursos do resto da economia. Esse movimento exacerbou a falta de mão-de-obra, e as receitas com as exportações foram desviadas para compra de armas, forçando a indústria e a agricultura a passarem sem os componentes e fertilizantes importados. Os



ataques rebeldes também destruíram a infra-estrutura de transportes e impediram que se realizassem as colheitas nas áreas agrícolas mais importantes do país.

A guerra também tornou mais crítica a questão distributiva. Os camponeses, se fossem negligenciados, poderiam apoiar os contras. Buscando realizar os objetivos socialistas e também por razões de defesa, o governo continuou a distribuir títulos de propriedade rural aos camponeses e a construir escolas e centros de saúde nas áreas rurais, apesar de estarem os déficits orçamentários se tornando inadmissíveis.

Ao mesmo tempo, tornou-se cada vez mais importante manter a presença de grandes produtores privados. Esses não só eram os principais responsáveis pela entrada de moeda forte no país, como também legitimavam a alegação do governo de respeito à propriedade privada, minando o apoio europeu a uma invasão americana. O governo pagou caro pelo seu apoio. Os subsídios a esse grupo incluíam um sistema de múltiplas taxas de câmbio que permitia aos grandes produtores comprar pesticidas e fertilizantes a taxas baixas, enquanto vendiam os dólares de exportação de volta para o governo à taxa do paralelo. O crédito também era fortemente subsidiado.

Os trabalhadores urbanos eram os mais fáceis de controlar. Embora o governo cortejasse os trabalhadores urbanos com retórica, seus salários caíram em todos os anos após 1981 (tendo subido apenas minimamente antes disso). Logo, a falta de bens básicos disseminou-se, agravando-se à medida que a economia se deteriorava.

Incapaz de impor integralmente o fardo da defesa sobre qualquer grupo, o governo passou a se utilizar cada vez mais da emissão de moeda. Já em 1986, o consumo privado havia caído, grosseiramente, para um terço de seu nível pré-revolução. Nos três anos seguintes, os nicaraguenses procuraram driblar a inflação fugindo da moeda, tornando as coisas ainda piores. Em 1988, a inflação havia alcançado 11.500% e a produção havia caído para os níveis do final dos anos 60.

O problema na Nicarágua não foi o populismo e sim o socialismo, que gerou incerteza a respeito dos direitos de propriedade e detonou uma guerra que simplesmente não cabia no orçamento. Embora os sandinistas incorressem em déficits, suas causas eram diferentes das encontradas nas experiências populistas clássicas.

### *Brasil: o eterno populismo?*

O ano de 1945 é um bom ponto de partida para se discutir política brasileira. A reputação populista de Vargas baseia-se nos

últimos dez anos de sua carreira política. Tendo contado com a sustentação de uma coalizão entre elites militares, exportadores de café e industriais por toda a década de 30, Vargas começou a pedir o apoio dos trabalhadores em meados dos anos 40. Em 1942, instituiu o salário mínimo e, em 1943, um código trabalhista. Em 1945, um grupo de radicais no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) passou a pregar um socialismo reformista e a criação de bancos especiais de desenvolvimento para fornecerem injeções maciças de capital aos fabricantes nacionais. Esse programa mais radical influenciou sobremaneira o PTB após a reeleição de Vargas em 1950. Vargas passou para a esquerda num contexto de repressão à militância da força de trabalho organizada e de controle estatal das finanças dos sindicatos. Com os sindicatos amplamente supervisionados, os industriais e exportadores brasileiros não se sentiam ameaçados e passaram a ter um interesse especial nos subsídios e políticas de investimento do governo. Durante as décadas que viriam, o Brasil viveria sob o legado de seu mais notório líder populista. As políticas expansionistas atenuavam os conflitos distributivos, combinando os interesses da burocracia com os interesses ligados à indústria.

Em 1950, a fase fácil do populismo havia terminado. O ajustamento foi evitado pela violação das restrições orçamentárias e da inflação, criando problemas para Vargas em 1954, Kubitschek em 1958 e Goulart em 1964. Quando Goulart, ao se ver encurralado por uma crise econômica profunda, tentou empreender reformas radicais, os militares entraram em cena. A doutrina da segurança nacional forneceu a justificação ideológica para a intervenção, alegando que a sobrevivência de uma sociedade livre exigia que se pusesse fim à resistência das classes populares à autoridade.

O novo governo militar anunciou uma série de políticas que visavam a redução do déficit do setor público, o aumento dos impostos, o corte das tarifas de importação, o estabelecimento de controles sobre os salários e uma maior facilidade de acesso dos investidores estrangeiros aos mercados brasileiros. Foram reconhecidas as limitações da estratégia de substituição de importações, sendo que se introduziram importantes modificações na política comercial no final dos anos 60. Uma política de mini-desvalorizações da taxa de câmbio evitava a sobrevalorização tão predominante no período anterior. Uma preocupação explícita de promover exportações não tradicionais deu origem a programas especiais de subsídio à exportação de manufaturados. No contexto de um mercado internacional mais *bouyant*, tais reforços produziram resultados positivos, aumentando a diversificação e a taxa de crescimento das exportações.

O compromisso com a industrialização foi mantido. E isso significava um papel intervencionista do setor público apesar das políticas “ortodoxas” perseguidas pelos governos militares. Suas administrações foram claramente uma derivação do modelo de substituição de importações. O grande mercado interno ainda preponderava nas decisões de produção e a austeridade econômica durou pouco. Em 1974, ensaiou-se a volta da tradição populista de acomodação.

Um endividamento crescente e uma deterioração da política interna num contexto externo mais difícil marcaram a experiência pós-choque do petróleo. O Brasil escolheu mal sua estratégia de ajustamento, que se baseou em investimentos de substituição de importações estimulados pelo governo ao invés de mudanças na taxa de câmbio ou no preço relativo do petróleo. A dívida externa desempenhou um papel central: financiou os investimentos e os enormes déficits de conta corrente, postergando os efeitos negativos do choque sobre a renda real. A estratégia logrou êxito em manter altas taxas de crescimento, mas a razão dívida/exportações quase dobrou. Ao mesmo tempo, à medida que o governo perseguia seu ambicioso plano de investimento, o desequilíbrio fiscal agravava-se. Às vésperas do segundo choque do petróleo, o Brasil viu-se diante da necessidade de uma modificação de sua estratégia. Mas a proposta “recessiva” do ministro da fazenda Mário Henrique Simonsen cedeu lugar ao plano mais ambicioso de estímulo à produção, adotado por Antônio Delfim Netto em 1979. Deu-se prioridade à expansão do crédito para financiar o investimento no setor agrícola e de energia. A política macroeconômica deveria conter a inflação por meio da redução das taxas de juros (encaradas como um importante componente de custo) e pela mudança de expectativas, o que seria conseguido com a prefixação da correção monetária e da desvalorização do câmbio.

A estratégia “populista” de Delfim não funcionou. A fragilidade da economia só se tornou inteiramente aparente quando coincidiram, no início dos anos 80, uma nova subida do preço do petróleo com um aumento abrupto nas taxas de juros reais e uma recessão nos países da OCDE. O balanço de pagamentos registrou um déficit recorde de conta corrente em 1980. A taxa de inflação alcançou o nível dos três dígitos, refletindo um excesso de demanda, choques de oferta e as conseqüências de uma nova lei salarial que determinava períodos menores entre os reajustes. Em outubro de 1980, um pacote mais ortodoxo de contenção fiscal e monetária foi criado e o Brasil entrou num período de ajustamento com recessão, que duraria até 1983.

A transição para a democracia em 1985 abriu caminho para a resistência popular a medidas de austeridade. O governo Sarney

patrocinou um novo experimento populista, o Plano Cruzado. O objetivo era o de conter a inflação sem impor uma retração da atividade econômica. Com os preços congelados, permitiu-se que o orçamento deteriorasse enquanto a política monetária tornava-se expansionista. A inflação desapareceu temporariamente mas novos programas de estabilização foram necessários em 1987 e 1989. Mais uma vez, o governo congelou os preços e cortou zeros do valor de face da moeda. Foram feitas promessas de eliminação do déficit orçamentário que, no entanto, não foram cumpridas. Faltava ao presidente Sarney a vontade política de implementar medidas de consolidação fiscal.

Teria sido Sarney um populista? Ele certamente satisfaz todos os critérios do novo conceito econômico de populismo. No entanto, de acordo com visões mais tradicionais, faltava-lhe o carisma de um líder populista. O plano heterodoxo do Cruzado refletiu sua incapacidade de impor uma contração sobre qualquer grupo social, já que lhe faltavam apoio popular e aliados no Congresso.

A ameaça de hiperinflação no final de 1989 coincidiu com a eleição presidencial que trouxe Collor ao poder em março de 1990. Collor parece encaixar-se na descrição clássica de um líder populista. Durante sua campanha, dirigiu-se aos setores mais pobres da sociedade contra as instituições vigentes do Estado. Seu discurso não possuía qualquer ideologia precisa ou consistente do ponto de vista lógico. Apelava para os membros alienados ou despojados de uma sociedade de massa e dirigia suas energias contra as elites existentes. Atacou os símbolos tradicionais de prestígio em nome da igualdade popular. Sua retórica populista era uma colcha de retalhos extraídos tanto do pensamento de esquerda quanto de direita, com uma forte ênfase em sua liderança carismática, frequentemente numa postura intolerante das liberdades civis tradicionais.

Seu programa econômico entretanto não se encaixa no novo paradigma de populismo econômico. O plano mistura medidas de livre mercado com uma intervenção autoritária:

- Em 1989, o governo havia tentado reduzir a liquidez por meio de taxas de juros elevadas. À medida que subiam as taxas de juros reais, subiam também o custo do serviço da dívida do governo e a dívida em si. Dada a liquidez das dívidas, altas taxas de juros apenas contribuía para criar cada vez mais moeda. O plano Collor congelou o excesso de moeda. Após cinco dias durante os quais se decretou feriado bancário, o governo bloqueou parte dos cruzados novos das contas bancárias — atingindo desde contas correntes e de poupança até as operações do mercado de *overnight* e as reservas em moeda estrangeira das

- empresas — por um período de 18 meses.<sup>1</sup> Uma reforma monetária substituiu o cruzado novo pelo cruzeiro, de igual valor, para distinguir entre o dinheiro que permanece em circulação e o que está retido no Banco Central. O Banco Central estima que o M4 foi reduzido a um terço de seu nível anterior.
- O governo conta com o crescimento da receita para passar de um déficit de 8% do PIB para um superávit de 2%. Parte da receita advém de um aumento da taxa de investimento financeiros. A eliminação dos fundos ao portador e o estabelecimento de tetos para os cheques ao portador servirão para diminuir a evasão fiscal. Alguns impostos foram aumentados e outros criados. Pela primeira vez os produtores rurais estão pagando impostos. Os incentivos fiscais estão suspensos. O aumento da taxa e o controle da evasão podem, no entanto, ser compensados pelo declínio da atividade econômica. Alguns críticos dizem também que o plano fez pouco para controlar o Estado perdulário: fechar alguns poucos estabelecimentos federais inúteis redundará na demissão de apenas uma pequena fração dos funcionários públicos e o programa inicial de privatização parece tímido.<sup>2</sup>
  - De acordo com o novo plano, o Brasil abriu suas fronteiras. Aboliu as licenças de importação e a lista de itens proibidos. Permanecem, em seu lugar, as barreiras tarifárias. Os subsídios à exportação não mais existem. As sobretaxações portuárias e da marinha mercante caíram em 50% e desaparecerão em 1991. A taxa de câmbio para as transações comerciais será flutuante.
  - O governo congelou os preços por 45 dias mas os preços do setor público, dos combustíveis, energia elétrica, tarifas postais e telefônicas foram aumentados. A começar de abril, os salários serão corrigidos de acordo com as projeções governamentais para a inflação. Em abril a correção será zero. Várias indústrias já negociaram com os trabalhadores um corte de 25% nos salários e reduziram a jornada de trabalho.

O plano Collor combina um aperto fiscal com um enxugamento de liquidez tão austeros que, se “colar”, não só acabará com a inflação como também criará uma grande recessão. As pesquisas de opinião, contudo, apontam um apoio ao presidente de 60%. O congresso percebeu a mensagem por trás deste resultado e aprovou o pacote. É ainda muito cedo para julgar se a austeridade irá prevalecer ou cair por terra antes das eleições de outubro. Os empresários que, no ano anterior, apressaram-se em engordar a campanha do Sr. Collor vivem agora o agravo, entre lamúrias e reclamações. Os sindicatos estão protestando contra a perspectiva de desemprego em massa. Será Collor um populista?

## Populismo, pobreza e distribuição

Os esforços redistributivos baseados em déficits do governo e na sobrevalorização derretem-se na pira inflacionária. Não obstante a ampla experiência do passado, esta é uma lição que deve ser reiterada. Contudo, há que se fazer uma importante distinção entre políticas de gastos excessivos e programas que objetivam a superação da pobreza.

Ao contrário do que se poderia esperar na história do populismo latino-americano, é conspícua a falta de programas de redistribuição autênticos (Tabelas 2 e 3). Mesmo veementemente criticada, a modificação dos preços relativos foi a estratégia mais comum utilizada pelo populismo clássico. Os custos dessa política incluíram vazamentos significativos bem como enormes custos incorridos pelo governo e decorrentes da perda de eficiência. Os grupos do setor moderno organizados, atuantes e visíveis utilizaram-se de seu poder político para pressionar por aumentos do salário mínimo bem como por subsídios à alimentação e transporte. Os governos, diretamente responsáveis pelos salários dos trabalhadores do setor moderno, optaram por impor perdas sobre os setores rural e informal, uma vez que seriam mais dificilmente responsabilizados por tais perdas.

**Tabela 2 — Indicadores sociais e econômicos da América Latina<sup>(a)</sup>**

PAÍSES	Índice	Popula-	Expec-	Morta-	Popula-	Razão
	do PIB per ca- pita <sup>(b)</sup>	ção w- bana (% do total)	tativa de vida (anos)	lidade infantil (por mil)	ção pi- cada médico (milhares)	de alfa- betiza- ção
	1980	1987	1987	1987	1984	1978
Y > \$ 2.000 em 1980						
Venezuela	100,0	83	70	36	0,70	82
Uruguai	98,8	85	71	27	0,51	94
Argentina	96,9	85	71	32	0,37	93
México	76,9	71	69	47	1,24	83 <sup>(c)</sup>
Chile	71,7	85	72	20	1,23	89 <sup>(c)</sup>
Costa Rica	65,6	45	74	18	0,96	90 <sup>(d)</sup>
Panamá	65,2	54	72	23	0,98	82
Brasil	65,0	75	65	63	1,08	76
Y > \$ 1.000 em 1980						
Colômbia	56,9	69	66	46	1,19	81 <sup>(d)</sup>
Paraguai	53,0	46	67	42	1,46	84
Peru	52,7	69	61	82	1,04	80
República Dominicana	47,3	58	66	65	1,76	67
Equador	47,0	55	65	63	0,83	77
Guatemala	43,0	33	62	59	2,18	46 <sup>(d)</sup>
Nicarágua	40,0	58	63	62	1,50	90

Bolívia	33,7	50	53	110	1,54	63 <sup>(d)</sup>
Honduras	31,1	42	64	69	1,51	60
Y < \$ 1.000 em 1980						
El Salvador	27,2	44	62	59	2,83	62
Haiti	13,3	29	55	117	7,18	23 <sup>(d)</sup>

(a) - América Latina exceto Cuba, países em ordem de tamanho do PIB per capita em 1980.

(b) - Índice de PIB per capita em 1980, Venezuela = 100. PIB per capita da Venezuela = 3.310 dólares de 1975.

(c) - Dados preliminares.

(d) - 1980.

(e) - 1970.

(f) - 1975.

Fonte: Summers e Heston, *op. cit.*; World Bank, *World Tables*; IMF, *International Financial Statistics*, PREALC, e ECLAC.

### Tabela 3 - Porcentagem da população na América Latina vivendo abaixo da linha de pobreza, 1970-86

Países	1970 <sup>(a)</sup>	1981 <sup>(b)</sup>	1986 <sup>(c)</sup>
Argentina	8,0		
Brasil	49,0		
Chile	17,0		
Colômbia	45,0		
Costa Rica	24,0	24,8	
Honduras	65,0	68,2	
México	34,0		51
Panamá	39,0	53,9	41
Peru	50,0		59
Venezuela	25,0		37
Todos os 10	39,0		

(a) - As médias nacionais para a linha de pobreza de Altimir variam entre 162 dólares de 1970 para Honduras e 296 dólares para a Argentina.

(b), (c) - As estimativas diretas da ECLAC seguem a metodologia de Altimir.

Fontes: Altimir *The extent of poverty in Latin America*, World Bank Staff Working Paper n. 522, Washington DC, World Bank, 1982; CEPAL "Magnitud de la pobreza en ocho Países de America Latina en 1986", documento para el Proyecto Regional para el Superación de la Pobreza, jun./1989. (mimeo).

Os populistas clássicos distribuíam os ganhos decorrentes do crescimento entre aqueles que eram politicamente emancipados. O reformismo latino-americano dos anos 60 baseava-se na aliança entre a burguesia nacional, as classes médias e os trabalhadores urbanos, visando o desenvolvimento de um mercado interno. Os grupos favorecidos eram os trabalhadores urbanos e as classes médias. Os trabalhadores da indústria ganharam o reconheci-

mento de seus sindicatos, o poder eleitoral e os benefícios sociais. As classes médias receberam mais empregos públicos, melhores serviços de educação e poder decisório dentro da burocracia. *Desarrollo hacia adentro* envolvia um padrão de crescimento baseado em níveis mais altos de consumo pela população urbana incluída no *pacto social*. A ação de fortalecer o movimento dos trabalhadores e aumentar os salários reais, contudo, logo esbarraria em seus próprios limites. O *pacto social* sustentava políticas que favoreciam a classe média urbana em detrimento da população do campo. Daí sua natureza contraditória: a demanda por uma produção maior de alimentos por parte de uma população urbana em crescimento se chocava com políticas que canalizavam o grosso dos fundos de investimento público para a indústria.

Apesar das promessas populistas de “servir a todo o povo”, alguns setores não tiveram acesso, foram ignorados ou excluídos. Embora o populismo tenha favorecido o setor urbano, ignorou os setores mais pobres da cidade. Os aumentos do salário mínimo — pedra angular da redistribuição populista — promoveram o bem-estar de grupos relativamente pequenos em detrimento de grupos maiores. Quando esses aumentos eram efetivamente impostos (e freqüentemente não o eram) tais leis tornavam os salários maiores para aqueles afortunados que conseguiam empregos no setor moderno e formal. Fizeram pouco para a superação da pobreza. As razões disso são duas. Em primeiro lugar, os grupos de baixa renda não recebem o salário mínimo oficial. Em segundo, as evidências vão contra a hipótese segundo a qual haveria uma correlação positiva entre o salário mínimo oficial e o nível dos salários que estão abaixo dele (Almeida dos Reis, 1989).

Nas áreas urbanas, os mais pobres são autônomos (e não assalariados), trabalhadores da construção civil (a porta de entrada mais viável para migrantes) e pessoas recrutadas por programas públicos de frentes de trabalho, tais como os verificados no Chile (Banco Mundial, 1986). Dado que os pobres têm geralmente famílias maiores, a incidência de pobreza entre as crianças é maior do que entre os adultos<sup>3</sup>. Programas que poderiam ter aliviado a pobreza urbana teriam que incluir acesso ao controle de natalidade e ao cuidado pré-natal, programas de nutrição e higiene, programas de assistência às crianças de mães trabalhadoras e melhor ensino de nível primário. Os populistas clássicos expandiram o Estado do Bem-estar, mas a ênfase não foi direcionada aos pobres. Os grandes programas de seguridade social e o apoio estatal às universidades serviram à classe média e absorveram recursos que poderiam ter sido dirigidos aos pobres.

O grupo mais seriamente negligenciado pelos populistas — e não-populistas — é o dos pobres do campo. A extensão da pobreza



é marcadamente maior nas áreas rurais do que nas urbanas em todos os países da América Latina (Altimir, 1982). Em 1970, enquanto 26% dos latino-americanos do setor urbano eram pobres, no setor rural 60% das famílias encontravam-se nessa situação. Mesmo na Argentina, Chile e Uruguai, os países mais fortemente urbanizados da região, a extensão da pobreza rural não era inferior a 20% das famílias rurais. No México, os 30% mais pobres pertenciam quase que inteiramente ao setor rural. No Brasil, 70% dos quatro decis inferiores em meados dos anos 70 eram constituídos de famílias rurais. Em 1986, a extensão da pobreza continuou a ser marcadamente maior em áreas rurais (tabela 4).

Os pobres do campo são constituídos tanto de pequenos proprietários quanto de trabalhadores sem terra, embora essa mistura possa variar de um país para outro. No Brasil, por exemplo, os mais pobres são principalmente constituídos de trabalhadores temporários, enquanto no Peru predominam os pequenos proprietários em regime de cultura de subsistência. Na Colômbia, por volta de metade das famílias pobres do campo são de pequenos produtores e, o restante, trabalhadores sem terra. Os proprietários de terra que são pobres tipicamente possuem propriedades pequenas demais para que possam viver dela, recebendo uma grande parte de sua renda líquida como trabalhadores em fazendas maiores.

**Tabela 4 — Porcentagem da população e estado de pobreza, 1986<sup>(a)</sup>**

	<i>Porcentagem da população abaixo da</i>					
	<i>linha de pobreza</i>			<i>linha de miséria</i>		
	área urbana	área rural	total	área urbana	área rural	total
Argentina <sup>(c)</sup>	11			3		
Colômbia	39			16		
Guatemala	60	80	73	31	57	49
México	47	61	51	19	30	22
Panamá	36	52	41	16	28	20
Peru <sup>(b)</sup>	51	71	59	23	53	34
Uruguai		21		5		
Venezuela	34	48	37	11	22	13

<sup>(a)</sup> - 1984 para o México.

<sup>(b)</sup> - Dados preliminares.

<sup>(c)</sup> - Área metropolitana.

Fonte: CEPAL (1989).

Onde a posse da terra está concentrada nas mãos de poucos e as grandes propriedades são mal cultivadas, a reforma agrária pode promover o crescimento econômico e uma maior igualdade.

Mas dentre os regimes que podem ser considerados populistas pelos economistas, contam-se nos dedos os que implementaram reformas agrárias importantes: Velasco, Allende e os sandinistas. Os regimes democráticos não conseguem implementar a mudança por duas razões: os grandes proprietários de terra influenciam os governos e os elaboradores de políticas temem que a reforma acabe engordando as dietas no campo, em detrimento da produção de alimentos para as cidades e para a exportação. Afligidos por crises no câmbio e temendo hostilizar os trabalhadores urbanos, que são sensíveis aos preços dos alimentos, os populistas postergam a reforma agrária. Na maior parte das vezes, foram os militares e os revolucionários que promoveram reformas no campo.<sup>4</sup> O fato de que os regimes militares também reverteram ou impediram a reforma agrária, como no Chile e na Guatemala, reflete a dificuldade de se chegar a um consenso social em torno da questão dos direitos de propriedade rural. A tabela 5 mostra o impacto da redistribuição sobre as famílias rurais.

**Tabela 5 — As reformas agrárias da América Latina**

<i>Países</i>	<i>Ano iniciadas e modificadas</i>	<i>Beneficiários como uma porcentagem das famílias rurais<sup>(a)</sup></i>	<i>Porcentagem da superfície agrícola e de floresta envolvida<sup>(b)</sup></i>		<i>Organização da produção<sup>(c)</sup></i>
Cuba	1959, 1963	70(1963)			FE, PI, CO
México	1917, 1971	69(1971)	42,9(1970)	43,4(1970)	Ejididos
Peru	1963, 1969	37(1975)	30,4(1982)	39,3(1982)	CO e algumas PI
Bolívia	1952	33(1970)	74,5(1977)	83,4(1977)	PI
Nicarágua	1979, 1981	30(1983)			FE, PI, CO
Chile	1962, 1970	20(1973)	9,2(1982)	10,2(1982)	Assentamentos
Venezuela	1960	17(1970)	30,6(1979)	19,3(1979)	PI, CO
El Salvador	1980	12(1983)	22,7(1985)	21,8(1985)	PI, CO
Colômbia	1961, 1973	10(1975)			PI, CO
Costa Rica	1961	9(1975)	5,4(1980)	7,1(1980)	PI, CO
Honduras	1962, 1975	8(1978)			PI, CO
Equador	1964, 1973	7(1972)	10,4(1983)	9,0(1983)	PI, CO
Rep. Dominicana	1962	3(1970)	8,5(1983)	14,0(1983)	PI, CO
Panamá			13,3(1977)	21,9(1977)	PI

<sup>(a)</sup> - Número total de benefícios até o ano entre parênteses dividido pelo número de famílias rurais naquele ano.

<sup>(b)</sup> - Área envolvida até o ano entre parênteses.

<sup>(c)</sup> - FE: fazendas do estado; PI: propriedades individuais; CO: cooperativas.

*Fontes:* Deere (1985) e Thiesenhusen (1989).

A reforma agrária tem produzido tanto transições ordenadas quanto interrupções caóticas da produção na América Latina. A diversidade de experiências reflete uma variação considerável na natureza dos processos de redistribuição ocorridos na região. Os novos direitos à propriedade têm assumido as formas de propriedades individuais, produção comunitariamente organizada, ou alocação de terras a fazendas familiares numa base semipermanente. Têm também envolvido a distribuição de terras ociosas, públicas ou privadas e níveis variados de compensação pelas desapropriações.

No México e na Bolívia, a reforma agrária foi relativamente bem-sucedida ao pacificar o campo e atenuar a pobreza rural. A reforma agrária peruana fracassou tanto em termos econômicos quanto políticos. Não conseguiu estimular a produção e erradicar a pobreza rural, e também não contribuiu para promover a estabilidade política. Em parte, seu fracasso deve-se à fragilidade do programa de reforma. Mas reflete principalmente as políticas econômicas de Velasco. O modelo cooperativo também contribuiu para os maus resultados. As grandes cooperativas depararam-se com a oposição do campesinato; impostas de cima, as cooperativas eram vistas como um fardo por aqueles a quem supostamente deveriam beneficiar. A experiência peruana indica que a reforma agrária não é suficiente para promover o desenvolvimento rural se não for acompanhada por políticas de preço adequado, de comercialização, de crédito e de investimentos.

Das experiências passadas destacam-se três lições. Em primeiro lugar, a reforma agrária tem logrado maior êxito do ponto de vista da eficiência quando envolve a desapropriação de latifúndios improdutivos ou a colonização de terras inexploradas. Não há, nessas situações, muito a ser sacrificado e os camponeses desejosos de terra colocam-na rapidamente para produzir. A tomada de fazendas comerciais é bem mais complicada: o período de transição é danoso devido à descapitalização e a eficiência administrativa é difícil de ser reproduzida.

Em segundo lugar, a redistribuição da terra não ajuda os mais destituídos. A terra tende a ser distribuída àqueles que sabem como jogar com as autoridades ou ainda àqueles que foram anteriormente trabalhadores permanentes de grandes propriedades. Para os trabalhadores temporários, freqüentemente acaba sendo mais difícil encontrar emprego após a reforma agrária. Como uma medida de bem-estar social, a reforma agrária necessita ser acompanhada por programas direcionados aos muito pobres.

Finalmente, a reforma agrária funciona melhor quando acompanhada por assistência técnica e creditícia por parte do governo. Não é uma solução sem custos. Os governos podem até conseguir mudanças na posse da terra a custos fiscais pequenos. Mas a assistência técnica e creditícia, para ajudar a reforma agrária a ter êxito, é dispendiosa. Experiências passadas têm demonstrado que em créditos, irrigação adequada, redes de transporte e mercados confiáveis, o acesso a um pequeno pedaço de terra pode significar uma melhoria pouco importante em relação às alternativas disponíveis ao povo pobre do campo.

Em suma, um programa sério de reforma agrária requer a aceitação geral por parte da sociedade de seus custos inevitáveis. As conseqüências recaem não apenas sobre os grandes proprietários mas também sobre os consumidores urbanos, os quais pagarão preços mais altos pelos alimentos (pelo menos no curto prazo), e sobre os contribuintes, que deverão estar dispostos a sustentar a assistência técnica e creditícia. De uma maneira geral, os populistas não estiveram dispostos a comprometer recursos na reforma agrária.

Por volta de 60% das pessoas mais pobres da América Latina ainda vivem em áreas rurais. A reforma agrária pode ser o instrumento mais efetivo para ajudar essa população a sobreviver, uma vez que distribui ativos que resistem aos programas governamentais de criação de empregos e às decretações de salário mínimo. Mesmo sob circunstâncias ideais, contudo, a reforma agrária não absorverá a população rural em rápido crescimento na América Latina. Uma solução de longo prazo para a pobreza rural deve envolver uma expansão das oportunidades de emprego nas cidades.

A necessidade de uma verdadeira redistribuição na América Latina é aguda. Em 1984, Couriel relatou que a pobreza afetava mais da metade da população do Peru, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Haiti, Equador, República Dominicana e Bolívia. A CEPAL, 1989, mostra que em 1986 mais de 70% da população da Guatemala vivia abaixo da linha de pobreza (Tabela 4). A renda per capita média da maioria dos países latino-americanos é maior do que a de países africanos e asiáticos, mas a pobreza extrema persiste como resultado de uma distribuição da renda extremamente desigual. A tabela 6 mostra a distribuição de renda em vários países latino-americanos. A obtenção de um consenso social de que é preciso taxar, reduzir os subsídios à classe média e financiar programas de assistência à pobreza e de reforma agrária é de fundamental importância na alteração desse quadro.

**Tabela 6 - Participações na renda e índice de Gini em 14 países latino-americanos, 1970**

	<i>Participação na renda dos 20% mais ricos como um múltiplo dos 20% mais pobres</i>		<i>Índice de Gini</i>	
	(a)	(c)	(a)	(c)
Brasil	21	15	0,574	
México	15	16	0,524	0,567
Argentina	7	7	0,437	0,425
Venezuela	24	18	0,622	0,425
Colômbia	17	15	0,557	0,520
Peru		26		0,591
Chile	12	14	0,506	0,503
Equador	16	24	0,526	0,625
República Dominicana	13		0,493	
El Salvador	18	11	0,539	0,532
Costa Rica	11	9	0,416	0,466
Panamá	20	24	0,557	0,558
Uruguai		13		0,449
Honduras		21		0,612

*Fontes:* (a) Manek Kakwani, *Income inequality and pobreza: methods of estimation and policy implications*, Nova York, Oxford University Press, 1980; (c) Jacques Lecaillon et al., *Income distribution and economic development: an analytical survey*, Genva, International Labor Office, 1984.

A estabilidade econômica contribui para aliviar a pobreza. Urrutia, 1985, utiliza o caso da Colômbia para alegar que o progresso pode ser alcançado por uma administração prudente: “Uma análise completa de todos os dados estatísticos disponíveis mostra que a distribuição de renda não piorou nos anos 70 e que a renda real dos pobres aumentou significativamente, especialmente na segunda metade da década.” Urrutia arrisca que o sistema democrático colombiano pode ter alguma coisa a ver com isso. O sistema eclético da Colômbia utilizou controles mas evitou o protecionismo extremo de outros países latino-americanos; sua política de minidesvalorizações manteve a taxa de câmbio em níveis razoáveis e o governo evitou as finanças inflacionárias. Ao estimular a construção de moradias e a diversificação das exportações, a Colômbia viveu um crescimento sustentado e evitou a crise espetacular vivida por outros países latino-americanos.

De acordo com Urrutia, os salários dos trabalhadores da agricultura aumentaram mais rapidamente que a renda nacional, enquanto que os salários dos trabalhadores urbanos de baixa renda cresceram mais rapidamente do que os dos trabalhadores urbanos de maior renda e dos funcionários administrativos. Urrutia também argumenta que a liberalização financeira produziu uma melhor alocação do crédito, e que a política fiscal teve

um impacto positivo sobre a distribuição de renda. Ele sugere que o sistema tributário dos anos 60 era levemente progressivo e que as reformas de 1974-1975 contribuíram para seu aprimoramento. A renda do decil inferior passou a ser duas vezes maior após as transferências governamentais e de impostos, enquanto que a participação na renda do decil superior se reduziu. A educação, saúde e serviços públicos, tais como fornecimento de água e energia elétrica, beneficiaram os pobres mais do que proporcionalmente. Urrutia mostra que entre 1964 e 1972 a distribuição global melhorou por causa da diminuição do diferencial rural-urbano. Londono, 1989, calcula uma redução de 8 pontos percentuais no índice Gini da Colômbia entre 1964 e 1988 (tabela 7).

Apesar dos progressos, a desigualdade e a pobreza na Colômbia continuam agudas. Suas políticas macroeconômicas estáveis, entretanto, certamente fizeram mais pelos pobres do que as oscilações observadas no Brasil e no Chile. Em ambos os casos, há evidências de que as recessões causaram aumentos dramáticos no coeficiente de Gini. No Brasil, o coeficiente saltou de 0,5 em 1960 para 0,6 em 1970, uma deterioração excepcionalmente grande em apenas dez anos. Fishlow, 1972, mostra que as políticas de estabilização que se seguiram ao populismo de Goulart em 1964 foram grandemente responsáveis pela ampliação da desigualdade. O Chile também apresenta este aumento extraordinário de 10 pontos no coeficiente de Gini em uma década (Tabela 7). Duas recessões extremas tiveram papel nessa deterioração.

**Tabela 7 — Índices de Gini**

<i>Ano</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colômbia</i>
1938			0,442
1960	0,500		
1961			0,525
1964			0,555
1970	0,608		
1971			0,527
1974		0,45	
1975		0,47	
1976		0,54	
1977		0,53	
1978		0,52	0,481
1979		0,52	
1980		0,53	
1980	0,597	0,52	
1981	0,584	0,54	
1982	0,587	0,54	0,474
1983	0,589	0,55	
1984	0,588		
1985	0,592		
1988			0,474

*Fontes:* Hoffmann (1989), Larrain (1989) e Londono (1990).

Não há dúvidas de que o crescimento secular é um fator importante de redução da pobreza, mas seus efeitos são relativamente pequenos e, portanto, acabam sendo apagados por uma maior desigualdade de renda e por condições cíclicas. As recessões têm um impacto desproporcional sobre os pobres e ampliam a diferença entre os que ganham mais e os que ganham menos. Uma recessão causa mais desemprego, uma diminuição da participação da força de trabalho e um crescimento mais lento da renda real. Os custos de uma inflação alta continuada não são menores. Mesmo quando a indexação é total, incluindo salários, preços, taxas de juros, impostos e sistemas contábeis, a inflação tem um impacto profundo sobre as classes mais baixas cuja subsistência não está protegida. O imposto inflacionário também recai com maior peso sobre as classes pobres que não se beneficiam de depósitos indexados acessíveis àqueles que podem abrir contas acima de um valor mínimo. As políticas do tipo *stop-go* prejudicam os pobres, enquanto a estabilidade pode ajudá-los.

## Conclusão

Na América Latina, uma variedade de diferentes agendas políticas tem levado à crise econômica:

- Os populistas clássicos confiaram demais na possibilidade de um crescimento impulsionado pela demanda, na industrialização voltada para dentro e em expectativas irrealistas. Perón, García e Allende, em grande medida, não perceberam que o estímulo keynesiano não funciona diante das restrições impostas pela falta de divisas.
- As tentativas de desenvolver um socialismo com bases no mercado também são responsáveis por fracassos econômicos. A falta de garantia dos direitos de propriedade torna difícil a manutenção da produção privada, e a retórica socialista detona a dispendiosa intervenção dos Estados Unidos. Os sandinistas podem ter sido excessivamente ambiciosos em seus planos iniciais de redistribuição e seus primeiros déficits orçamentários foram elevados, mas sua queda deve-se mais à atividade dos contras e à incerteza em torno dos direitos de propriedade do que ao populismo.
- A falta de coesão social e de partidos políticos fortes torna difícil a imposição do fardo do ajustamento recessivo sobre as diversas classes. Sarney e Alfonsín nunca conseguiram decidir como distribuir o fardo do ajustamento imposto pelo choque da dívida. Por representarem regimes frágeis, sem um apoio político forte, foram incapazes de impor a contração sobre qualquer grupo.

O resultado da violação das restrições orçamentárias foi a hiperinflação.

- Embora o populismo seja marcado pela redistribuição, não beneficia os grupos mais pobres. O populismo clássico redistribuiu a renda dos setores agrícola e exportador para os capitalistas e trabalhadores do setor formal urbano. Os camponeses e os pobres da cidade permaneceram marginalizados política e economicamente. Os populistas modernos não lhes foram mais favoráveis.
- Os salários mínimos, peça central do populismo, não são efetivos na superação da pobreza na América Latina. Os pobres estão no campo e nos setores informais, onde os salários mínimos não são praticados. Os programas de seguridade social também não conseguiram concentrar recursos na assistência aos pobres.

As soluções para a pobreza na América Latina dependem de que seja realizado um esforço combinado de taxar e redistribuir receitas para sustentar a reforma agrária e programas que visem especificamente os pobres. Isso só é possível se o resto da sociedade aceitar a redistribuição. Finalmente, o crescimento explosivo dos déficits orçamentários, quaisquer que sejam suas raízes e não importando quão progressivos possam soar, prejudica os pobres. A lição que se pode tirar é que atuar com responsabilidade na área fiscal, praticar taxas de câmbio realistas e propiciar um ambiente estável são pontos essenciais de sustentação de uma base sobre a qual se poderá construir uma melhor distribuição de renda.

## Referências bibliográficas

- ALMEIDA DOS REIS, J. G. "Salário mínimo e distribuição de renda". In: *Perspectivas da economia brasileira*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1989.
- ALTIMIR, O. "The extent of poverty in Latin America". *World bank staff working n. 522*. Washington D. C., World Bank, 1982.
- . "Poverty, income distribution and child welfare in Latin America". *World Development*, 3 (12):, 261-82, 1984.
- ARCHETTI, E.; CAMMACK, P. & ROBERTS, E. B. (eds.). *Sociology of Developing societies: Latin America*. Londres, MacMillan, 1987.
- BAILY, S. A. *Labor, nationalism and politics in Argentina*. New Brunswick, Rutgers University Press, 1967.
- CARDOSO, E. & FISHLOW, A. "Latin American economic development, 1950-1980". *NBER Working Paper*, 1989.
- COMISSION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL "Magnitud de la pobreza ocho países de America Latina en 1986". (*Documento para el proyecto regional para la superacion de la pobreza*, mimeo., jun./1989).
- CONIFF, M. (ed.). *Latin American populism in comparative perspective*. Albuquerque, New Mexico University Press, 1982.



- COURIEL, A. "Poverty and underemployment in Latin America". *CEPAL Review*, n. 24, p. 39-62, 1984.
- DORNBUSCH, R. "Peru on the brink". *Challenge*, nov.-dez./1988.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. "The economic populism paradigm". *NBER Working Paper*, 1989.
- FALCOFF, M. *Modern Chile: a critical history*. New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.
- FIELDS, G. *Poverty, inequality and development*. Cambridge, Cambridge University Press, 1980.
- . "Changes in poverty and inequality in developing countries". *The World Bank Research Observer*, 2 (4): 167-87, jul./1989.
- FISHLOW, A. "Brazilian size distribution of income". *American Economic Review*, v. 62, maio 1972.
- FODOR, J. "Peron's policies for agricultural exports, 1946-48: dogmatism or commonsense?" In: *Argentina in the Twentieth Century*. Editado por D. Rock. Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1975.
- GERMANI, G. *Authoritarianism, fascism and national populism*. New Brunswick: Transaction Books, 1978.
- HAMILTON, N. *The limits of state autonomy: post-revolutionary Mexico*. Princeton, Princeton University Press, 1980.
- HARBERGER, A. "Economic policy problems in Latin America". *Journal of Political Economy*, 1970.
- HELWEGE, A. "Is there any hope for Nicaragua". *Challenge*, nov./dez. 1989.
- . "Three socialist experiences in Latin America: surviving U.S. economic pressure". *Bulletin of Latin American Research*, inverno 1990.
- HENNESSY, A. "Fascism and populism in Latin America". In: LAQUEUR, W. (ed.). *Fascism: a reader's guide Berkeley*. California University Press, 1976.
- LARRAIN, F. "The economic challenges of democratic development". Harvard University, 1990. (Mimeo.)
- LONDONO, J. L. "Income distribution in Colombia: turning points, catching up and other Kuznetsian ideas". Harvard University, 1989. (Mimeo.)
- MALLOY, J., (ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh. Pittsburgh University Press, 1977.
- MESA-LAGO, C. *Social security in Latin America*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1978.
- OCAMPO, J. A. & TAYLOR, L. "La hiperinflación nicaraguense". MIT, 1989. (Mimeo.)
- PREBISCH, R. "Peripheral capitalism". *CEPAL Review*, n. 1, p. 9-76, 1976.
- RAMOS, J. *Neoconservative economics and the southern cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- ROCK, D. "The survival and restoration of peronism". In: *Argentina in the Twentieth Century*, Editado por D. Rock. Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1975.
- ROBOROUGH, I. "Historical unity and diversity in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, 1 (16), 1984.
- SACHS, J. "Conflito social e políticas populistas na América Latina". 1989. (Capítulo 5 deste livro.)
- SELOWSKY, M. "Distribución del ingreso, necesidades básicas y 'trade-offs' con crecimiento: el caso de los países latinoamericanos semiindustrializados". *Cuadernos de Economía*, p.37-68, abr./1982.
- SIDERI, S. *Chile, 1970-73: economic development and its international setting*. Martinus-Nijhoff, The Hague, 1979.
- SINGER, H. W. "The terms of trade controversy and the evolution of soft financing: early years in U. N.". In: MEIJER, G. & SEERS, D. (eds.). *Pioneers in development*. Nova York, Oxford University Press, 1984.

- SKIDMORE, T. & SMITH, P. *Modern Latin America*. Nova York, Oxford University Press, 1984.
- STEIN, S. *Populism in Peru*. Madison, Wisconsin University Press, 1980.
- URRUTIA, M. *Winners and losers in Colombia's economic growth of the 1970s*. Nova York, Oxford University Press, 1985.
- WORLD BANK. *Chile: an economy in transition*. Washington, D. C., 1981.
- . *Poverty in Latin America*. Washington, D.C., 1986.

## Notas

1. Os ativos congelados sofrerão correção monetária e renderão 6% de juros ao ano. Começando em setembro de 1991, o governo devolverá esses fundos em 12 parcelas mensais.
2. Os bancos e as instituições financeiras serão forçados a comprar certificados de privatização.
3. Tanto Selowsky (1982) quanto Altimir (1984), estimam que a proporção de crianças pequenas e em idade escolar que se encontram em estado de pobreza é maior do que a proporção de famílias nesta situação; há também mais crianças pobres entre as que pertencem a famílias chefiadas por mulher ou possuem pouca instrução; Paes de Barros (1989) mostra que, nas áreas metropolitanas do Brasil, as crianças de famílias chefiadas por mulher estão super-representadas entre os pobres.
4. A revolução mexicana redistribuiu 43% das terras agricultáveis do país e a revolução boliviana, 83%. O governo militar peruano redistribuiu 40% da área cultivável do país (Tabela 5). Um exemplo mais recente de reforma radical pode ser encontrado na Nicarágua, seguindo-se à derrubada da dinastia Somoza em 1979. O regime sandinista transformou as propriedades da família Somoza, que cobriam mais de um quinto das terras aráveis do país, em fazendas do Estado; deu também aos camponeses acesso a terras ociosas.

## 9. Origens e desenvolvimento do populismo\*

*Gilmar Masiero*

A instabilidade político-econômica tem sido uma característica marcante do processo de desenvolvimento das sociedades latino-americanas. Marcante também foram e ainda são as tentativas de implementação de políticas de desenvolvimento econômico ou outras que propiciem um maior controle governamental sobre a dinâmica social. Muitas dessas tentativas, chamadas populistas, possuem raízes históricas, com aspectos positivos e negativos que muitas vezes são desconhecidos ou ignorados pelas associações de base, intelectuais ou líderes políticos.

Assim, o presente texto, num primeiro momento, procura caracterizar o populismo em três regiões e momentos históricos diferentes para, posteriormente, apresentar as idéias básicas de alguns economistas contemporâneos que têm se preocupado com o estudo do recente “populismo econômico” que vem se verificando nas economias latino-americanas.

Cabe desde já esclarecer que o termo populismo tem sido empregado de forma discreta por todos os estudiosos para caracterizar diferentes movimentos sociais que ocorreram em diferentes regiões e diferentes épocas. Peter Worsley (1973: 32) procura agrupar os principais movimentos nos quais o uso do termo populista tornou-se corrente. São eles: a) o Movimento Narodniki russo, da segunda metade do século passado; b) os movimentos norte-americanos das regiões rurais do Sul e Oeste, em fins do século XIX; c) certos movimentos e, inclusive, certos tipos de Estados contemporâneos, localizados nas regiões não comunistas da África, Ásia e América Latina; d) de forma mais ampla, determinados indivíduos provenientes de organizações, engajados em movimentos ou comprometidos com ideologias de toda a espécie que dão ênfase à noção de “vontade do povo” e ao contato direto do povo com os líderes políticos.

---

\* Artigo escrito para este livro. O autor é doutorando na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

Com o propósito de buscar uma caracterização das idéias centrais do populismo, enfocaremos o populismo russo, norte-americano e latino-americano.

## Populismo russo

Toda a produção acadêmica ou intelectual da metade do século passado na Rússia tinha como preocupação fundamental o estudo da transformação econômica pela qual o país passava.

A preocupação central era a transformação de uma economia natural para uma economia mercantil e a forma pela qual ela se processaria ou deveria se processar.

É fundamentalmente em torno da discussão do desenvolvimento histórico da vida econômica que os diferentes autores populistas se debatiam na segunda metade do século passado. Esses debates eram desenvolvidos, via de regra, tomando-se como base a oposição da Rússia ao Ocidente.

Baseados nessa oposição, os autores russos levam consigo uma herança de pensamento igualitário predominante na Rússia antiga com as comunas camponesas, as *obshtchinas*, que ainda podiam ser encontradas nas regiões rurais no século XIX. Rubem César Fernandes (1982: 19) esclarece que o governo da *obshtchina* era “a assembléia dos anciãos, designada pela palavra *mir*, que em russo significa ‘não só a comuna reunida em assembléia’, como também ‘paz’ e ‘mundo’”. A Rússia antiga como um Grande Mir, igualitária, governada coletivamente e de forma direta pelo povo-nação, voltada para si mesma como uma comunidade una e auto-suficiente, livre do arbítrio de vontades externas, ciente de suas normas ao ponto de não questioná-las; conservadora portanto, pois que em harmonia consigo mesma, unida no trabalho, nas festas religiosas e no respeito à autoridade que não era outra senão ela mesma, esta imagem mítica do povo russo ganhou grande relevo na imaginação filo-eslava e foi legada aos *narodniki*.

Os *narodniki* são os autores russos que difundem as idéias de Marx e Engels na Rússia e com estes discutem sua preocupação central, que era a possibilidade de uma revolução socialista em uma sociedade que ainda não passara pelo desenvolvimento capitalista.

Fernandes esclarece que a palavra *narodniki* é originária do termo russo *narod*, que significa, a um só tempo, “povo” e “nação”, e que daí decorre a tradução imprecisa para “populistas russos”. Procura esclarecer que há diferenças substanciais entre o movimento dos *narodniki* e o que se convencionou chamar de populismo na América Latina. Aquele se fez fora do Estado e contra ele, esse a partir do Estado; aquele foi dirigido ao campesinato, esse sobretudo aos trabalhadores urbanos; aquele foi comandado por

intelectuais, esse por caudilhos; aquele se propunha a um programa revolucionário e socialista, esse a um reformismo nos quadros do capitalismo.

A idéia de herança cultural também está presente em dois intelectuais, Herzen e Tchernichevski, que surgiram na virada da metade do século passado e que despontam como os fundadores do movimento populista russo. Herzen procurava caracterizar as diferenças entre os russos e o Ocidente, salientando o contraste entre o progresso e a miséria existente no Ocidente e o atraso da sociedade russa. Era nesse atraso que ele buscava as bases da transformação russa para o socialismo, sem a passagem pelo sistema capitalista. Pensava o Velho Mundo fundamentalmente como um organismo que se desenvolve e, uma vez atingida a fase adulta, entra em processo de decadência.

Já Tchernichevski sustentava que o contato cultural com a Europa abriria possibilidades para a Rússia evitar o capitalismo e passar diretamente para o socialismo com base nas comunas rurais. Para ele, a modernização das comunas, reorganizadas com base em princípios racionais de associação, à semelhança das uniões de operários existentes no Ocidente, possibilitaria uma inclinação da Rússia e do Ocidente para o socialismo.

Toda essa preocupação com o desenvolvimento da sociedade russa foi evidenciada após a sua derrota para a Inglaterra e a França, na Guerra da Criméia, nos anos de 1853-1854. Esta guerra evidencia a debilidade econômica e principalmente industrial da sociedade russa, e coloca a questão de seu atraso e das formas de alcançar o desenvolvimento ocidental como a problemática central dos dirigentes do Estado e da intelectualidade russa.

Dessa problemática surge, de um lado, o esforço da classe dirigente em buscar a transformação da sociedade russa para o capitalismo, isto é, em buscar uma conversão gradual, sem rupturas revolucionárias, das estruturas pré-capitalistas em capitalistas. Por outro lado, surge por parte da intelectualidade russa o esforço em promover a transformação socialista do país e evitar a via capitalista, mediante uma revolução agrária, com base na tradicional comuna camponesa, a *obshtchina*.

Seguindo suas diretrizes, é na década de 60 que a classe dirigente promove as grandes reformas na sociedade russa. No ano de 1861, o regime de escravidão foi abolido e o governo reconheceu o direito de propriedade às comunas camponesas, impondo-lhes pagamentos parcelados a título de indenização. Dessa forma, o governo tornava as comunas dependentes de mecanismos financeiros, fortemente denunciados pelos autores populistas, que viam nessa atitude a intenção do governo em transformar o *mir* num instrumento de coleta de impostos estatais e de diferenciação interna dos membros da comuna.

O sistema jurídico é estabelecido em 1864 à semelhança do que já existia no Ocidente. Os juízes passaram a ser pagos pelo Estado; foi concedido o direito ao réu de ser representado por um advogado; as diferenças de classes foram formalmente abolidas etc. Nesse ano também a burocracia estatal foi implantada e deu-se o início da construção de grandes ferrovias para permitir a exportação de produtos primários.

Como parte dessas reformas, o governo instituiu os conselhos municipais e provinciais, denominados *zenstvov*, a serem eleitos pela população local. São nesses conselhos que os *narodniki*, percebendo-os como uma via para o autogoverno popular, vão agir com grande vitalidade. Porém, devido às grandes agitações no campo e à revolta da Polônia em 1863, também apoiada pelos *narodniki*, o movimento é fortemente reprimido e forçado a se limitar a ações clandestinas durante a segunda metade da década de 60.

É na passagem dos anos 60 que, além da produção teórica dos dois autores anteriormente citados, surgem escritos de muitos outros teóricos das diversas tendências do movimento *narodniki*, entre os quais Lavrov, Mikhailovski, Tkatchov e Bakunin.

São fundamentalmente esses teóricos que impulsionam o movimento populista russo, que na década de 70 atinge dimensões nacionais, por meio de sua organização chamada “Terra e Liberdade”, fortemente reprimida pelo Estado, chegando a ser dissolvida. Isso levou os populistas a se agruparem em duas outras organizações: “Partilha Negra”, preocupada mais com a aproximação dos intelectuais com o povo, e a organização denominada “Vontade do Povo”, que ocupou o espaço da oposição revolucionária no país e que vai ser responsabilizada pelo atentado e morte de Alexandre II em 1881.

Nos anos de 73-74 eclode no país a campanha denominada “Ir ao Povo”, na qual milhares de jovens universitários, convencidos de que os camponeses russos eram comunistas pela sua própria natureza e que só bastava instruí-los para que se tornassem uma força revolucionária capaz de transformar a Rússia, abandonaram os bancos escolares e começaram a conviver com os camponeses, que os acolheram com alguma desconfiança. Somada a essa desconfiança, uma forte pressão governamental determinou o fracasso do movimento.

Nos anos de 80-90 intensificam-se as discussões e polêmicas teóricas entre os populistas russos e os marxistas, sendo que nada ou quase nada é feito concretamente no sentido de mobilizar o povo para a transformação da sociedade russa. Essas diferenças são exaustivamente analisadas por Lenin (1974: 179-80), que afirma que “a diferença entre o populismo e o marxismo consiste no caráter da crítica ao capitalismo russo. Para criticar o capita-

lismo, ao populista parece suficiente registrar que existe a exploração e interdependência entre esta e a política. O marxista, por sua vez, considera necessário ligar todos esses fenômenos de exploração e apresentá-los como um sistema de determinadas relações de produção, como uma formação econômico-social particular, cujas leis de funcionamento e desenvolvimento devem ser estudadas objetivamente. O populista pensa que, para criticar o capitalismo, basta condená-lo desde o ponto de vista de seus ideais, desde o ponto de vista da ciência moderna e das idéias morais contemporâneas. Já o marxista considera necessário estudar com detalhes as classes que se formam na sociedade capitalista, que pensa fundada unicamente na crítica feita desde o ponto de vista de uma classe determinada, uma crítica que não se baseia nos raciocínios morais do indivíduo, mas na formulação exata do processo que se produz efetivamente na sociedade”.

Ainda caracterizando as diferenças entre o pensamento populista e marxista, Lenin estuda a evolução política do populismo desde os anos 70 e diz em seu texto “Quem são os amigos do povo” que do programa político que pretendia levar os camponeses à revolução socialista, contra os fundamentos da sociedade moderna, surgiu um programa que pretendeu fazer compromissos, “melhorar” a situação dos camponeses, mantendo os fundamentos da sociedade atual.

Independente das formas diferenciadas de interpretar o desenvolvimento econômico da Rússia entre marxistas e populistas ou ainda as diferenças de pensamento e práticas ao longo do tempo, como a citação anterior procura caracterizar, podemos destacar alguns pontos fundamentais que regularam a ação dos populistas russos. Eles desconfiavam de toda forma da democracia política burguesa; acreditavam no desenvolvimento autônomo do socialismo na Rússia; e acreditavam fortemente nas *obshtchinas* como organização revolucionária que romperia com o mundo, a favor do povo.

Assim sendo, o populismo russo foi um movimento de intelectuais que estavam presos ao passado camponês da Rússia e às suas instituições, especialmente o *mir*, e estavam dispostos a sacrificar suas vidas e liberdade pela causa do socialismo, sem a necessária passagem pelo capitalismo como este já se apresentava no mundo ocidental.

Dessa forma, o movimento populista russo pode ser considerado como uma ideologia sobre o campesinato não criada por ele ou nele enraizada. Pregava que se devia aprender com o povo e deixar-se guiar por ele, mas tudo era elaboração teórica da intelectualidade urbana.

## Populismo norte-americano

No final do século passado, tal qual acontecia na Rússia, onde o movimento populista atraía o interesse de grande parte das elites dirigentes russas e dos intelectuais daquela parte do mundo, processava-se na América do Norte grande mobilização de produtores rurais que também ficaram conhecidos como populistas.

O movimento populista norte-americano tinha no pequeno produtor rural sua base e sua força de mobilização. Não existiam grandes intelectuais para teorizar a evolução do movimento, aos quais tampouco se atribuía o caráter revolucionário do movimento populista russo.

Peter Worsley (1973: 32-3) sintetiza as características principais do movimento populista norte-americano. São elas:

- A hostilidade perante todos os organismos de grande escala os quais o agricultor considerava antagônicos a seus interesses como produtor e consumidor.
- A hostilidade intelectual e moral, mais difusa, diante da qual os populistas julgavam uma interferência “antinatural” dos trusts, monopólios etc., num sistema de mercado justo e competitivo.
- A grande ênfase nas soluções monetárias.
- A crença na ação do Estado para corrigir tais males.
- Uma base social primitiva constituída pelos pequenos produtores rurais independentes, mas muito mais vulneráveis, do Sul e do Oeste.
- Aliança entre os mineiros da fronteira, à base de princípios políticos monetários, mais do que agrários.
- Primeira intervenção em política como grupo agrário de pressão diante dos partidos estabelecidos, no começo, e depois como entidade política independente inicialmente em nível estatal provincial, logo em nível nacional (terceiro partido).
- Ampliação da ideologia de mobilização da “gente simples”, com o objetivo de incluir os trabalhadores pobres das cidades (sem que esta amistosa mão estendida recebesse resposta por parte dos trabalhadores, organizados ou não).
- Apareceu predominantemente nas regiões fronteiriças do Meio e do Extremo Oeste, em particular entre os cultivadores de trigo de Kansas, Nebraska, Minnesota, Dakota do Norte e Dakota do Sul; no Sul, especialmente entre os cultivadores brancos pobres de algodão de Alabama, Geórgia e Carolina do Norte; e nos estados montanhosos, sobretudo entre os mineiros do Colorado e de Nevada.



Os populistas norte-americanos desconfiavam do Estado e da forma como ele atuava. Eram contra as suas formas de atuação, mas não contra ele. Queriam uma reformulação da organização estatal, de forma que o mesmo lhes fosse mais favorável. Propunham que o Estado fosse colocado sob controle popular.

Os populistas norte-americanos não eram contrários ao capitalismo. Mesmo que alguns deles reivindicassem com entusiasmo uma reforma financeira e agrária, a grande maioria acreditava e pregava a livre concorrência. Queriam uma economia de mercado mais livre e competitiva, menos dominada pelos grandes proprietários ou grandes bancos que controlavam o mercado financeiro.

Suas exigências reformistas não eram fundamentalmente direcionadas à estrutura do sistema capitalista ou à propriedade privada, mas sim contrárias aos grandes trustes, às companhias financeiras etc. Eram contra as instituições capitalistas que se modernizavam e que, a partir dos centros urbanos, comandavam a vida dos produtores rurais.

A vida desses produtores em muito era devida ao Estado, que, nos primeiros tempos de colonização e de ocupação do território, foi o único capaz de mobilizar capital com baixo custo e risco para cruzar o país de vias férreas e sustentar programas de colonização e desenvolvimento da agricultura.

Foi o Estado que sustentou a criação de instituições de ensino e de apoio aos agricultores para que o desenvolvimento do setor primário não se efetivasse na base da tentativa e erro. E, mais importante que isso, as terras dos indígenas por ele expropriadas foram doadas aos novos “pioneiros”.

Dessa forma, pela herança do passado e por já estarem engajados no sistema econômico que reinava no país, os agricultores não lutavam contra o Estado, mas buscavam maneiras de se utilizar do Estado, organizando-se politicamente, quer no nível provincial ou nacional.

Foram esses pequenos agricultores, granjeiros e mineiros das regiões mais atrasadas dos EUA, que procuravam catalisar o apoio daqueles que tinham com eles afinidades econômicas e culturais para a sua luta a favor do povo, do cidadão comum e da gente simples.

## **Populismo latino-americano**

Diferentemente dos movimentos populistas dos EUA ou da Rússia do século passado, foi somente neste século que eles ocorreram no continente latino-americano. Na América Latina, as particularidades que caracterizam cada movimento são muito diferentes daquelas que marcaram os da Rússia e dos EUA.

De forma geral, o termo populismo tem sido utilizado para caracterizar movimentos políticos em diferentes países latino-americanos que, depois da crise mundial de 1929, buscaram a ruptura com as formas autoritárias de dominação.

Maria Ligia Prado (1986: 9) diz que “denominam-se populistas os governos de Getúlio Vargas (1930-1954) e de João Goulart (1961-1964) no Brasil; o de Juan Domingo Perón (1946-1955) na Argentina; o de Lázaro Cárdenas (1934-1940) no México; o de Victor Paz Estensoro (1952-1956/1960-1964) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960) na Bolívia; o de José Maria Velasco Ibarra (1934-1935/1944-1947/1952-1956/1961 e 1968-1972) no Equador, além de também serem considerados como populistas os movimentos políticos apristas (APRA - Peru, liderado por Victor Raul Haya de la Torre) e o gaitanismo (Colômbia, liderado por Jorge E. Gaitán), que nunca chegaram ao poder”.

Foram esses períodos e esses líderes que mais promoveram grandes transformações no sistema econômico, na estrutura social e nos padrões de domínio político na América Latina. Foi nessa época que Weffort (1978: 69-70), discutindo a relação entre o Estado e as classes populares, apontou “a personalização do poder, a imagem (meio real meio mística) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade da participação das massas populares urbanas” como componentes fundamentais do populismo.

Analisando o populismo no Brasil, Weffort afirma que a emergência das classes populares no cenário político tornou-se possível no momento de crise do sistema liberal-oligárquico, com a depressão econômica de 1929. A ruptura da hegemonia político-oligárquica é que ofereceu a possibilidade de surgimento dos regimes populistas na América Latina.

Segundo ele (1978: 70), “o novo regime já não é oligárquico, não obstante as oligarquias não terem sido fundamentalmente afetadas em suas funções de hegemonia social e política em nível local e regional e se encontrarem, de algum modo, representadas no Estado. Se fosse necessário designar de algum modo essa forma particular de estrutura política, diríamos que se trata de um Estado de Compromisso, que é ao mesmo tempo um Estado de Massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência social dos grupos de classe média, da dependência social e econômica da burguesia industrial e da crescente pressão popular”.

Outros autores vêem o populismo como conseqüência da falta de sincronia do processo de desenvolvimento das sociedades latino-americanas, principalmente no que se refere ao aumento da mobilização social em relação aos processos de integração das novas estruturas sociais, geradas pelos processos de urbanização e forte industrialização.

Outros ainda, como Di Tella (1974), consideram o populismo como resultado de uma aliança entre setores populares urbanos empenhados num desenvolvimentismo e alguns segmentos das camadas mais favorecidas da sociedade, que possuem motivações contrárias ao *status quo* e que são capazes de formular uma ideologia fortemente emocional.

A necessidade de uma ideologia emocional é reconhecida por Cardoso e Faletto (1970: 94), que falam que “a necessidade de uma ideologia como o ‘populismo desenvolvimentista’, na qual coexistem, articulando-se, metas contraditórias, indica o objetivo de lograr um grau razoável de consenso e de legitimar o novo sistema de poder, que se apresenta à nação apoiado em um programa de industrialização que propõe benefícios para todos”.

Esses benefícios que o processo de industrialização traria para todos foram extensivamente explorados pelos dois principais movimentos populistas latino-americanos: o getulismo e o peronismo.

A característica básica desses dois movimentos é que ambos extraem seu apoio político das massas, de uma população urbana que a cada ano é maior, devido ao êxodo rural. Esses migrantes, desprovidos de qualquer consciência ideológica, juntam-se a outras levas de imigrantes provenientes de países europeus que chegaram na América na virada do século e que impulsionaram os primeiros passos da industrialização. Embora os imigrantes possuíssem alguma consciência de classe, adquirida nos movimentos e lutas de seus países de origem mais desenvolvidos, a mesma se dilui no meio de grandes contingentes de migrantes que, com eles, formam as chamadas classes populares.

Esses contingentes é que são chamados para dar respostas à grande depressão de 30, em um primeiro momento, e para promover a expansão industrial possibilitada pela Segunda Guerra Mundial. São fundamentalmente os novos industriais que, com o objetivo de quebrar o domínio de interesses exportadores tradicionais, se mostram dispostos por um certo tempo a se aliar com as massas organizadas em sindicatos centralizados e atrelados ao Estado.

O peronismo consagrou o homem pobre e simples, os “descamisados”, e combinou o patronato clássico com programas de bem-estar social. Foi o primeiro movimento a desenvolver técnicas de acesso direto de um líder político com o povo, por meio da realização de comícios de massa, onde a comunicação se processa cara a cara com o povo, e da organização dos trabalhadores em sindicatos controlados.

Perón apresenta-se e considera-se como a “terceira via”, isto é, advoga uma terceira posição, nem capitalista nem socialista.

Para ele, essa era a fórmula ideal de combater o imperialismo no nível externo e a oligarquia no nível interno.

Todos os discursos de Perón invocam o povo, as massas trabalhadoras, salientando o compromisso do Estado para com elas. O trabalhador constituía a riqueza da nação e, como tal, o Estado deveria ajudá-lo, protegê-lo, vigiá-lo. Ele proclamava a tutela do Estado sobre toda a sociedade.

Seguindo essa meta, seu governo elaborou e implementou o Estatuto do Peão, que embora não tenha alterado substancialmente as relações de trabalho no campo, deu um sinal positivo de que o governo reconhecia a existência dos humildes e se preocupava com eles. Na cidade, além da concessão de aumentos salariais e da obrigatoriedade do cumprimento das leis trabalhistas já existentes, foram criados os tribunais do trabalho e regulamentadas as associações profissionais, sendo unificado o sistema de previdência social.

A exemplo do peronismo, que se sustentava no atrelamento e cooptação da estrutura sindical ao Estado, o getulismo no Brasil processou-se de forma semelhante. O governo Vargas determinou que o cumprimento de determinadas leis básicas de proteção aos trabalhadores só poderia ser reivindicado por intermédio de sindicatos oficiais. Ele criou também a representação classista de empregados e empregadores junto à Câmara dos Deputados.

É dessa forma que o populismo ocorre no Brasil. Tanto a representação classista junto ao legislativo, que tem início em 1933, quanto às leis das 8 horas de trabalho, da proteção ao trabalho da mulher, do descanso semanal e a lei das férias foram os estímulos criados pelo governo Vargas para ampliar o número de sindicatos atrelados ao Estado. Assim, se por um lado o governo editava leis que eram fundamentais para os trabalhadores, por outro só permitia que fosse reivindicado o cumprimento desses dispositivos legais por intermédio de sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho. Foi a forma que o governo encontrou de, ao atribuir benefícios aos trabalhadores, conseguir controlá-los. Fundamentalmente essa foi a linha de ação do populismo getulista.

De uma forma geral, tanto o peronismo como o getulismo, ou mesmo os demais movimentos populistas da América Latina, parecem ter em comum pelo menos três características. A primeira delas é que o populismo surge numa etapa específica do desenvolvimento social de cada país e passa, em seguida, por distintos e às vezes longos processos de degenerescência. A segunda, é que no auge de sua força ele cumpre um certo número de funções político-econômicas precisas. Por exemplo, é função econômica do Estado populista a transferência de renda do setor exportador (no Brasil, cafeeiro e na Argentina, pecuário) para o

setor industrial substitutivo de importações. Tarifas protecionistas, subsídios diretos, financiamentos de longo prazo a juros negativos, incentivos tributários e, principalmente, a política cambial foram as estratégias utilizadas para transferir renda de um setor para o outro. Como o setor exportador tem grande importância na produção da riqueza nacional, é por meio de manipulação da política cambial que os governos transferem renda entre os setores da economia. Com taxas de câmbio diferenciadas ou mesmo retenção da renda dos exportadores é que se processa esta transferência. No Brasil, foi grande a luta dos fazendeiros do café contra o chamado “confisco cambial”, por meio do qual o governo transferia renda da agricultura para a indústria. Finalmente, a terceira característica é que o populismo latino-americano quase sempre se organiza a partir de uma figura, de um líder carismático.

Outra característica curiosa dos movimentos populistas latino-americanos é que muitos deles nasceram e prosperaram em regimes autoritários, enquanto outros se desenvolveram sob regimes mais ou menos democráticos.

São justamente as particularidades de cada movimento latino-americano de que trata Touraine (1989: 185). Para ele, “o populismo é essa reação, de tipo nacional, a uma modernização que é dirigida de fora (...), é manter ou recriar uma identidade coletiva através das transformações econômicas que são aceitas e rejeitadas ao mesmo tempo. O populismo é uma tentativa de controle antielitista da mudança social”. Para Touraine, o populismo não é uma ideologia, mas sim a identificação de um movimento com o Estado. Visto dessa forma, ele se define melhor como uma política. Nele, o Estado aparece como defensor da identidade nacional, perante a dominação estrangeira, buscando por meio de mecanismos políticos e sociais de integração a defesa da cultura nacional e popular.

Os movimentos populistas latino-americanos foram, via de regra, organizados por intelectuais que eram os principais agentes formadores de uma consciência nacional. Esses intelectuais eram contrários a qualquer idéia de conflito social interno, e, na maioria das vezes, antiimperialistas, antioligárquicos e igualitários.

## **O populismo econômico**

Como já foi dito anteriormente, os movimentos de caráter populista marcaram a história da sociedade soviética na segunda metade do século passado, da sociedade norte-americana no final

do mesmo século, e só foi neste século que os mesmos eclodiram nas sociedades latino-americanas.

Nessas sociedades foram implementadas várias políticas de desenvolvimento econômico para dar conta do acelerado crescimento populacional e para mudar o perfil econômico dos diferentes países latino-americanos, de agrário exportador e dependente para desenvolvido e auto-suficiente. Cada qual à sua maneira e em diferentes épocas, passaram por experiências populistas. Essas experiências são analisadas por alguns autores da área econômica, na tentativa de verificar como se processa o fenômeno populista na área específica da economia.

Assim, Dornbusch e Edwards (1989) analisam o populismo macroeconômico na América Latina procurando demonstrar que, mesmo que as políticas difiram grandemente em cada país, a macroeconomia das várias experiências populistas é a mesma.

Eles destacam a dificuldade de conceituar o populismo, mas apresentam três elementos os quais Drake (1982) enfatizou na tentativa de uma definição. Para eles, o populismo se caracteriza pela mobilização política, baseada na retórica e no simbolismo com o objetivo de inspirar o povo, na coalizão entre a classe trabalhadora e alguns setores da classe média, e na forte conotação reformista das políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento, sem que haja sérios conflitos de classe.

Mais importante que o conceito de populismo e as divergências entre políticas monetaristas ou estruturalistas implementadas nos países latino-americanos para o desenvolvimento parece ser a caracterização que esses autores fazem do modelo econômico populista. Via de regra, parece ser esse modelo o condutor de todas as análises recentes sobre o populismo econômico.

Segundo esses autores, os programas populistas enfatizam três elementos: reativação, redistribuição de renda e reestruturação econômica. A tendência comum é reativar o desenvolvimento com redistribuição da renda, esta normalmente via aumento de salários. As desvalorizações cambiais são rejeitadas pelo impacto que causam na inflação e na redução dos padrões de consumo. A economia estaria reestruturada com base nas trocas internacionais e suportaria altos níveis de salários reais e de crescimento.

Num primeiro momento, o crescimento das exportações, do salário real e do emprego são um sucesso. Variadas estratégias de controle garantem que a inflação não é um problema e que o desabastecimento pode ser aliviado pela importação, que por sua vez é financiada pela suspensão de débitos externos e/ou pela redução das reservas, evitando-se assim que o crescimento da demanda provoque sérios impactos na inflação.

Num segundo momento, a economia chega ao estrangulamento devido à grande expansão da demanda por bens de

consumo e pelo crescimento das diferenças cambiais. As reservas já estão em níveis mínimos e torna-se necessário processar o realinhamento de preços e as desvalorizações cambiais, a adoção de medidas protecionistas. A inflação cresce significativamente, mas os salários se mantêm altos. O déficit orçamentário piora tremendamente, como resultado dos subsídios aos bens de salário e ao câmbio.

No momento seguinte, a escassez se generaliza, a inflação cresce aceleradamente e inicia-se um processo de fuga de capitais. O déficit orçamentário deteriora-se violentamente por causa do declínio das receitas de impostos e do crescimento dos custos dos subsídios. O governo procura a estabilização por meio do corte de subsídios e de depreciações reais. Os salários reais caem enormemente e o sistema político torna-se instável.

Numa fase subsequente, planos ortodoxos de estabilização são implementados por um novo governo. Programas do Fundo Monetário Internacional são fixados, mas a recuperação do salário real torna-se muito difícil, devido à fuga anterior de capitais e à ausência de investimentos na economia.

Esses diferentes momentos são as preocupações expressas por Guillermo O' Donnell (1977), que procura analisar o Estado e as alianças na Argentina de 1956 a 1976. Ao tratar dos diferentes ciclos da economia Argentina, ele afirma que esses ciclos caracterizam-se fundamentalmente pelas diferentes alianças que as elites locais realizam para chegar ao poder ou nele permanecer. Traça um quadro da alta burguesia urbana, identificando a sua ação com os interesses internacionais, da baixa burguesia urbana, composta de capitalistas locais, da burguesia pampeana e dos interesses das classes populares.

Da aliança desses diferentes grupos sociais é que ele caracteriza os períodos de crescimento econômico ou de estagnação. Parece identificar as fases ascendentes de crescimento econômico como aquelas nas quais existiu uma associação da grande burguesia urbana com a burguesia pampeana e caracteriza o populismo como o movimento peronista no qual as alianças eram feitas entre a baixa burguesia urbana e as camadas populares.

Também preocupado com o processo de desenvolvimento argentino é que Adolfo Canitrot (1975:331) analisa a experiência populista de redistribuição de rendas naquele país, afirmando que as políticas populistas são as que: "se propõem a melhorar as condições de vida dos setores de renda média e baixa, ainda que sem alterar fundamentalmente a estrutura de propriedade e das relações econômicas vigentes".

Ele discute as tentativas de distribuição de renda via salários em três momentos distintos da economia argentina, para fundamentar sua tese de que os retrocessos das experiências populis-

tas de redistribuição de renda não se devem à ação deliberada de grupos de interesses que reagem ante a perda de prerrogativas econômicas de poder, mas sim que as próprias experiências populistas engendram, ao se colocarem em marcha, os elementos objetivos que as levam ao fracasso.

Preocupado com as grandes diferenças econômicas existentes entre os diferentes atores sociais que compõem a sociedade latino-americana é que Jeffrey D.Sachs (1989) analisa o conflito social e as políticas populistas na América Latina, alicerçando com dados empíricos sobre distribuição de renda de países latino-americanos e do Leste Asiático sua tese de que o populismo na América Latina nasce do alto grau da desigualdade social.

Ele analisa as experiências populistas na Argentina de 1946-1949, do Chile de 1970-1973, do Peru e do Brasil nos anos de 1985-1988 baseado em quatro grandes variáveis econômicas: o crescimento do PIB, a inflação, a relação exportações e PIB e a relação entre reservas e importações. Baseado nesses dados ele salienta que os programas populistas têm o mesmo comportamento. Numa primeira fase, ocorre um rápido crescimento do Produto Nacional Bruto e dos salários, com uma razoável estabilidade de preços. Numa segunda fase, há uma queda do crescimento e dos salários reais, em decorrência de um explosivo processo inflacionário.

Essas características comuns dos ciclos populistas são sintetizadas por Bresser Pereira (1988:12) ao analisar os obstáculos políticos à política econômica no caso brasileiro recente. Para ele, “no primeiro momento o governo adota uma combinação das seguintes medidas: eleva os salários dos funcionários públicos e facilita o aumento dos salários do setor privado, aumenta as despesas públicas, valoriza a moeda local ao atrasar as desvalorizações nominais da taxa de câmbio, mantém artificialmente baixa a taxa interna de juros e segura artificialmente os preços do setor público. Em consequência temos a elevação do consumo e dos investimentos, a aceleração da taxa de crescimento e uma inflação declinante em função da valorização cambial e dos atrasos dos preços públicos. É o momento do paraíso. Mas logo as distorções provocadas por essas práticas se manifestam. Aparecem os desequilíbrios no balanço de pagamentos na medida em que os exportadores suspendem suas exportações e os importadores aumentam suas compras. A inflação volta a se acelerar, muitas vezes de forma dramática. O ciclo termina geralmente com uma mudança radical na política econômica, freqüentemente precedida de uma grave crise e pela mudança dos ministros responsáveis, senão por um golpe de Estado”.

Por meio da crítica às políticas populistas e ortodoxas, Bresser Pereira (1988:22) procura demonstrar “o quanto são necessárias as políticas econômicas coerentes e racionais para a consolidação



do regime democrático no Brasil, ou, mais amplamente, na América Latina. Sem equilíbrio orçamentário, equilíbrio do balanço de pagamentos e estabilidade de preços é hoje praticamente impossível retomar o desenvolvimento econômico e lograr uma distribuição de renda mais justa”.

Os autores anteriormente citados, entre outros, parecem bem caracterizar o que denominam *políticas econômicas populistas* e bem fundamentar a análise das características que lhes são peculiares. Cada qual a sua maneira, se não explicitamente, ao menos implicitamente sugerem planos de estabilização econômica para que a América Latina supere a atual crise econômica e retome o processo de desenvolvimento.

## **Idéias comuns do populismo**

Após o esboço realizado na tentativa de caracterizar os movimentos populistas e as características do populismo econômico, parece importante tentar identificar algumas idéias comuns que permearam esses movimentos.

O primeiro aspecto a ser salientado é de que os movimentos populistas surgiram como resposta aos problemas decorrentes da modernização ou da industrialização e das suas conseqüências. Em meio a essa realidade, a autoridade política e o desenvolvimento econômico são as preocupações centrais de todos os movimentos populistas.

Como é sabido, o desenvolvimento econômico não se processa de forma homogênea e da mesma maneira nas diferentes regiões do mundo. Existem diferenças na forma e no conteúdo de cada processo de industrialização e essas diferenças criam tensões entre os diferentes grupos sociais de uma dada sociedade ou entre sociedades diferentes.

É fundamentalmente nas tensões existentes entre os “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” que os movimentos populistas possuem sua característica comum. É dessas tensões que o populismo extrai seus traços comuns.

Dessas diferentes posições e reações de grupos sociais distintos em face do processo de modernização é que podemos identificar e analisar os movimentos populistas. O processo de desenvolvimento esbarra nas crenças dos diferentes grupos sociais quanto à melhor maneira de promovê-lo, e também de como se posicionam diante dos diferentes caminhos alternativos para alcançá-lo.

Assim, basta fazer a opção pela industrialização ou fixá-la como meta, cuja consecução possa esbarrar em diversos obstáculos e critérios antagônicos, para que tenhamos respostas populis-

tas. Claro que os movimentos populistas não ocorreram em todas as sociedades que se industrializaram, mas qualquer das duas condutas anteriores pode partir de grupos sociais particulares, como resultado da frustração de se perceberem vivendo em sociedades atrasadas ou mesmo de se verem excluídos do processo de desenvolvimento das sociedades onde vivem.

Mesmo que a opção pela industrialização receba o impulso do conhecimento já acumulado pelas sociedades mais desenvolvidas economicamente, isto não implica a imitação do processo pelas sociedades menos desenvolvidas.

O populismo russo exemplifica um movimento que surgiu da observação do capitalismo da Europa Ocidental, sendo que o seu objetivo era a industrialização da Rússia, sem que se pagasse os mesmos custos sociais resultantes do processo de desenvolvimento do Ocidente. O que se queria fundamentalmente, com as tradicionais instituições camponesas, era proporcionar formas de organização que permitissem à Rússia transpor sua fase semifeudal para o socialismo industrial, sem passar pelos malefícios da industrialização capitalista.

Se as respostas populistas não são devidas às iniciativas de industrialização, como foi no caso russo, elas são respostas às conseqüências desse processo. Uma vez iniciado o processo de industrialização, as diferenças de desenvolvimento entre os diferentes setores industriais ou mesmo não industriais podem criar condições para o surgimento de movimentos populistas.

O populismo norte-americano parece bem exemplificar uma reação contra o domínio exercido pelo grande capital industrial sobre os pequenos e médios capitalistas rurais das regiões menos desenvolvidas da América do Norte.

Exemplos latino-americanos se ajustam a um padrão de desenvolvimento econômico e social no qual existe um setor industrial estabelecido, mas a modernização é constantemente bloqueada por forças sociais que desejam manter o *status quo*. Por aqui, a divisão existente entre diferentes forças sociais, algumas ligadas aos interesses estrangeiros, outras aos interesses de uma burguesia industrial nacional emergente, são as causas fundamentais do surgimento de movimentos populistas.

Dessa forma, percebe-se que as sociedades em que surgem os movimentos populistas estão expostas à modernização de forma direta ou indireta, isto é, podem possuir um setor industrial e experimentar divergências quanto à forma de implementá-lo, ou então se defrontar com um status colonial-imperial e com as conseqüências de um desenvolvimento tardio.

Independentemente da situação em que se encontram as diferentes sociedades, os movimentos populistas se baseiam na crença de que é possível controlar o processo de modernização e

para tanto esforçam-se na busca de uma síntese entre os valores básicos de suas culturas tradicionais e as necessidades de modernização de suas sociedades.

Na busca do controle do processo de modernização, quer no nível econômico, quer no nível político, é que os movimentos populistas procuram ressaltar a idéia da supremacia da vontade do povo e a noção da relação direta entre povo e governo.

No nível político, os movimentos populistas, principalmente os latino-americanos, têm sua ação guiada pela figura de um líder carismático que, com discursos emocionais, procura aglutinar as massas em torno de si para romper as estruturas de poder dominantes e implementar políticas desenvolvimentistas.

É no nível econômico que estas políticas desenvolvimentistas são implementadas, que se centra a problemática maior da continuidade dos movimentos populistas, pois, ao mesmo tempo em que o populismo procura legitimar as forças sociais que dirigem o crescimento econômico, com o aumento do consumo e a distribuição de renda, a capacidade de investimento da economia se esgota juntamente com a euforia desenvolvimentista.

## Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. "Populismo e política econômica no Brasil". 1988. (Capítulo 4 deste livro.)
- CANITROT, A. "La experiencia populista de distribución de ingresos". *Desarrollo Económico*, 15 (59), out./1975.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- DI TELLA, T. *Classes sociales y estructuras políticas*. Buenos Aires, Paidós, 1974.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. "Populismo macroeconômico na América Latina". 1989. (Capítulo 6 deste livro.)
- DRAKE, P. Apud: DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. 1989.
- FERNANDES, R. C. (org.). *Dilemas do socialismo: a controvérsia entre Marx, Engels e os populistas russos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- LENIN, V. I. *Contenido económico del populismo y su crítica en el libro del señor struve*. México, Siglo Veintiuno Editores S.A. (Escritos Económicos 1893 - 1899, ———. *Quiénes son los "amigos del pueblo" y como luchan contra los socialdemócratas?* México, Siglo Veintiuno Editores S.A., (Escritos Económicos 1893 - 1899.
- O'DONNELL, G. "Estado e aliança de classes na Argentina". 1977. (Capítulo 2 deste livro.)
- PRADO, M. L. O populismo na América Latina. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- SACHS, J. "Conflito social e políticas populistas na América Latina". 1989. (Capítulo 5 deste livro.)
- TOURAINÉ, A. *Palavra e sangue*. São Paulo, Trajetória, 1989.
- WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- WORSLEY, P. "O conceito de populismo". In: TABAK, F., *Ideologias - Populismo*. Rio de Janeiro, Eldorado Tijuca, 1973.