

Em Busca de um Pacto Político Liberal-Popular. Ele Será Possível?

Luis Carlos Bresser-Pereira

*Jornal da Tarde, Caderno de Programas e Leituras,
9.11.1985.*

Todas as periodizações históricas têm algo de arbitrário. Não obstante, talvez se possa dividir a história recente da América Latina em três períodos: (1) os anos trinta a cinquenta, definidos, no plano político, pelo pacto populista, e no plano econômico, pelo modelo de industrialização substitutiva de importações; os anos sessenta e setenta, caracterizados pelo modelo de subdesenvolvimento industrializado e pelo pacto autoritário capitalista tecnoburocrático; e (3) o início dos anos oitenta, marcados pela crise da dívida externa e pela redemocratização popular-burguesa. Examinemos sumariamente estes três momentos para, em seguida, procurarmos definir o pacto político democrático liberal-popular hoje em formação em alguns países da América Latina, particularmente no Brasil.

O modelo de substituição de importações e o pacto populista já foram exaustivamente estudados. É nesse período que o Estado começa a intervir mais sistematicamente na economia. A intervenção, entretanto, é hesitante e contraditória nos anos trinta e quarenta, em função da própria fraqueza do aparelho burocrático do Estado. A tecnoburocracia estatal começa a emergir. O Estado do Bem-estar faz avanços, a partir das práticas populistas e da cópia das experiências facistas de legislação do trabalho. Mas é só nos anos cinquenta, depois do impulso inicial dado pelos economistas estruturalistas reunidos na CEPAL, que o Estado Regulador ou Planejador logra algum significado histórico. As primeiras experiências de planejamento econômico ocorrem nessa época, ao mesmo tempo em que o Estado começa a assumir funções empresariais mais sistematicamente. Nessa época, entretanto, o Estado não dispõe ainda de instrumentos mínimos, como os bancos centrais, para agir com maior efetividade no plano das políticas reguladoras macroeconômicas de curto prazo.

Através do protecionismo tarifário e cambial e da transferência de renda do setor agrícola exportador para o setor urbano, industrial – geralmente via manipulação da taxa de câmbio –, busca-se estimular a industrialização substitutiva de importações. Os países latino-americanos voltam-se para o mercado interno, o coeficiente de abertura de suas economias (média das importações mais exportações dividida pelo produto interno bruto) reduz-se. Tendo-se em vista especialmente os países pequenos, nos quais a industrialização seria inviável por falta de mercados nacionais que permitissem o aproveitamento de economias de escala, a CEPAL propõe a integração latino-americana.

O pacto populista e o modelo de substituição de importações eram intrinsecamente temporários. Dependiam (1) da transferência de renda dos setores primário-exportadores, que era, por natureza, limitada; (2) da integração latino-americana, que afinal revelou-se inviável ou fracassada; (3) da aliança entre a burguesia industrial, a tecnoburocracia e os trabalhadores, que só podia subsistir enquanto aquela transferência interna de renda pudesse ser realizada.

O colapso do populismo, que já está em marcha nos anos 50, em função de fatos históricos novos que inviabilizam o populismo nacional-burguês – a consolidação da indústria, a crise da agricultura exportadora, a entrada em massa de empresas multinacionais no setor industrial, a revolução de Cuba em 1959 – ocorre no início dos anos 60. O golpe militar brasileiro de 1964 transforma-se depois em paradigma para outros países da América Latina, particularmente para o Peru, a Argentina, o Chile e o Uruguai.

1

O pacto autoritário capitalista-tecnoburocrático que então se constitui é a forma através da qual as duas classes dominantes – a burguesia e, como sócia menor, a tecnoburocracia, da qual os militares são parte – buscam dar continuidade ao processo de acumulação primitiva necessária à consolidação do capitalismo na América Latina.

A acumulação primitiva realizada no período primário-exportador permitiu, no período populista, a transferência de renda para a indústria. As economias latino-americanas, inclusive as que haviam sido mais bem sucedidas em sua industrialização substitutiva de importações – o Brasil, o México e a Argentina, que possuíam os maiores mercados internos –, entretanto, não haviam ainda logrado uma acumulação primitiva de capital suficiente para que, em seguida, através do mecanismo clássico da mais-valia fosse possível um desenvolvimento capitalista sustentado. Era necessário, para a burguesia industrial em formação, que o processo de acumulação primitiva, interrompido com o esgotamento das possibilidades de transferência de excedente do setor primário-exportador, tivesse continuidade.

A solução para o impasse foi a aliança autoritária da burguesia com a tecnoburocracia e a conseqüente exclusão radical dos trabalhadores do pacto de poder. Com essa exclusão, que o colapso do populismo, apressado pela tentativa de autonomização das esquerdas e do movimento sindical no final dos anos cinquenta e no início dos anos sessenta, torna-se possível para a burguesia realizar a acumulação primitiva através de medidas visando diretamente reduzir os salários reais e os próprios benefícios sociais, enquanto aumentava a produtividade.

A concentração da renda às custas da redução dos salários diretos e indiretos, entretanto, não era ainda suficiente para se garantir a acumulação primitiva. Recorreu-se, portanto, a uma segunda fonte de acumulação privada que foi a transformação do Estado Planejador em Estado Subsidiador da acumulação privada. O subsídio era dado na forma de estímulos fiscais e creditícios aos setores julgados prioritários pelos planejadores econômicos. Além disso, o setor privado recebia benefícios através das compras, por parte das empresas estatais, principalmente de bens de capital, a preços superiores ao da concorrência internacional.

2

O Estado Subsidiador, entretanto, levava necessariamente ao déficit público e à crise fiscal, já que os impostos eram aumentados compativelmente. Para financiar esse déficit, a solução mais simples, que o desenvolvimento dos mercados internacionais de eurodólares facilitaria, foi o endividamento externo. Em conseqüência, os países latino-americanos, e particularmente seus setores públicos, passam a se endividar em moedas estrangeiras, inicialmente para financiar planos de desenvolvimento, e depois, a partir de 1979, para amortizar a dívida existente e pagar os juros, que crescem explosivamente não apenas devido ao aumento da dívida, mas também em função do aumento da taxa de juros internacional.

Da mesma forma que o pacto populista era insustentável a médio prazo, o pacto autoritário capitalista-tecnoburocrático também o era, embora por motivos diversos. Era impossível continuar a realizar indefinidamente a acumulação primitiva através do Estado Subsidiador, às custas inicialmente apenas dos trabalhadores e, em um segundo momento, de certos setores das classes médias tecnoburocráticas e burguesas, do mesmo modo que era impossível continuar a complementar o financiamento da acumulação pública e privada através do endividamento público externo.

Por isso, no início dos anos oitenta os regimes autoritários entram em colapso na Argentina, no Brasil e no Uruguai. No Cone Sul as ditaduras se mantêm apenas no caso crônico do Paraguai e no Chile, onde a burguesia ainda não se sente segura para romper sua aliança com os militares.

2

É preciso, entretanto, fazer uma distinção clara entre, de um lado, o caso do Brasil (e do México), e de outro, o caso da Argentina, do Uruguai e do Chile, e de outro ainda, o caso do Peru.

Em todos estes países tivemos a partir dos anos sessenta um regime autoritário capitalista-tecnoburocrático. Em todos os casos, exceto no Peru, esse pacto era estritamente conservador. No Peru a revolução de Alvarado era tipicamente progressista, porque orientou-se decididamente e com razoável sucesso para a destruição do latifúndio que dominava o país. Não logrou, entretanto, manter-se no poder porque não obteve o apoio da debilíssima burguesia industrial peruana, além de não ter conseguido chegar ao povo.

No Peru não houve, portanto, um pacto capitalista-tecnoburocrático. A revolução foi meramente tecnoburocrática, mais especificamente, militar (embora não deva ser confundida com os golpes dos caudilhos do período primário exportador). E por ter sido apenas tecnoburocrática, a revolução teve vida curta.

Nos demais países, os golpes de estado resultaram em efetivos pactos capitalistas-tecnoburocráticos. Há, entretanto, uma diferença fundamental entre o caso brasileiro e os casos da Argentina, do Chile e do Uruguai. No Brasil, a partir de 1964, os militares ou, mais especificamente, a tecnoburocracia tiveram condições de se aliar à burguesia industrial e não à burguesia mercantil porque, da mesma forma que no México, e ainda em maior grau do que

3

nesse país, a industrialização brasileira já havia então alcançado um grande desenvolvimento. Em contrapartida, na Argentina, no Chile e no Uruguai os militares tentaram copiar a revolução tecnoburocrático-modernizante brasileira, mas afinal não tiveram outra alternativa senão aliar-se a velha burguesia agrário-mercantil e à burguesia financeira e rentista, dada a debilidade da industrialização nesses países e portanto devido à fraqueza de suas respectivas burguesias industriais.

Em conseqüência, a política econômica nesses países tornou-se muito menos resistente do que no Brasil às propostas conservadoras, de inspiração monetarista, que, em nome de um liberalismo radical, promoveram sua desindustrialização. No Brasil essas políticas foram tentadas em diversas ocasiões, mas eram em seguida abandonadas em função das pressões dos empresários industriais, reproduzindo-se assim o clássico processo de *stop and go*. Foi só entre 1981 e 1983, diante de uma pressão irresistível dos banqueiros internacionais e de um irrecusável desajuste externo, não apenas de estoque (grande dívida externa) mas também do fluxo (déficit em conta corrente), que políticas recessivas de cunho relativamente monetarista puderam ser postas em prática no Brasil.

Nestes termos o pacto autoritário capitalista- tecnoburocrático no Brasil foi um pacto da tecnoburocracia com o capital industrial enquanto que na Argentina, no Chile e no Uruguai foi um pacto com o capital mercantil. Em função disso os resultados, embora em termos de autoritarismo, de concentração de renda e de endividamento externo fossem semelhantes, em termos de desenvolvimento econômico, foram muito diferentes. No Brasil tivemos um pacto industrializante, enquanto nos outros três países, anti-industrializante.

3

No início dos anos oitenta, quando a crise financeira, provocada pelo endividamento externo, e a crise política, provocada pela concentração de renda e pela recessão, levaram o pacto autoritário ao colapso, assistimos à redemocratização desses países, exceto o trágico caso do Chile, onde a burguesia ainda teme a subversão comunista. Burguesia, classes médias tecnoburocráticas e trabalhadores, cansados do autoritarismo, se unem em um pacto democrático.

Pergunta-se, agora, qual a natureza desse pacto. E qual, portanto, será o novo papel do Estado Regulador, seja no processo de acumulação, seja no de distribuição da renda.

Na medida em que a redemocratização foi uma vitória dos trabalhadores e das esquerdas, poder-se-ia imaginar que o pacto democrático nesses países seria eminentemente popular. Afinal, foram os trabalhadores e as esquerdas os grandes excluídos do pacto autoritário capitalista-tecnoburocrático.

Ocorre, entretanto, que apenas os setores mais reacionários da burguesia, além da cúpula militar e civil da tecnoburocracia, foram derrotados com o processo de redemocratização. O grosso da burguesia mudou de lado em tempo. Sentindo o capitalismo consolidado, abandonou seus compromissos com o autoritarismo e participou do processo de redemocratização.

4

Na medida em que a burguesia é a classe dominante seria, na verdade, difícil senão impossível que a redemocratização ocorresse sem sua participação. A burguesia é uma classe politicamente flexível, que apela para o autoritarismo quando se sente ameaçada ou quando necessita realizar a acumulação primitiva, mas não hesita em cooptar os movimentos democráticos da sociedade com os quais possui muitos pontos de identidade. A partir do momento que a acumulação primitiva se completa e que é possível realizar a extração do excedente através dos mecanismos de mercado, a burguesia, que é uma classe muito numerosa, tende a conviver melhor com a democracia, apesar de seus riscos, do que com a ditadura.

Ora, porque a burguesia é a classe dominante e porque teve um papel importante na redemocratização, o caráter popular do novo pacto democrático na Argentina, no Brasil e no Uruguai deverá ser combinado com um forte componente liberal.

Em termos alternativos, poderíamos pensar em um “pacto democrático-popular”, definido pela aliança dos trabalhadores com as classes médias tecnoburocráticas progressistas e com os setores minoritários da burguesia, ou então em um “pacto liberal-burguês”, conservador, dominado pela alta e média burguesia, em aliança com setores minoritários da tecnoburocracia e dos trabalhadores. Na verdade, entretanto, parece mais provável a constituição de um “pacto democrático liberal-popular”, em que a aliança da burguesia com os trabalhadores e com as classes médias tecnoburocráticas se realize através de grandes partidos de massa, como o PMDB no Brasil e o Partido Radical na Argentina.

Esses partidos são suficientemente amplos para abrigarem tendências ideológicas as mais diversas, desde grupos de centro-direita que atraem a burguesia até tendências nitidamente de esquerda. Por outro lado seu vetor ideológico é radicalmente democrático e claramente de centro-esquerda ou social-democrático, de forma a poder se assegurar do apoio de amplas frações dos trabalhadores organizados e das classes médias tecnoburocráticas progressistas.

4

Esse pacto democrático liberal-popular, que parece estar hoje se delineando nos países recém redemocratizados, é intrinsecamente contraditório. Seu caráter democrático popular é progressista, seu caráter liberal, conservador, burguês.

Não se trata, obviamente, de uma reedição do pacto populista (1) porque não mais existe a divisão da burguesia em uma burguesia mercantil “cosmopolita” ou “compradora” e uma burguesia industrial “nacionalista”, (2) porque o objetivo não é mais o início da industrialização, a revolução industrial, (3) porque a estratégia básica não é mais o protecionismo e a transferência de excedente do setor primário-exportador agrário-mercantil para o industrial, (4) porque a transição do capitalismo mercantil para o modo especificamente capitalista de produção, em que a apropriação do excedente se realiza primordialmente através do aumento da produtividade e do mecanismo de mais-valia, já se realizou.

5

O novo pacto, entretanto, tem em comum com o populismo uma nova e contraditória aliança dos trabalhadores com a burguesia, do “popular” com o “liberal”.

Essa aliança será viável na medida em que as classes dominantes dos países latino-americanos não sejam mais levadas a recorrer às práticas que têm sido chamadas de “capitalismo selvagem”, mas que não são outra coisa senão a repetição da acumulação primitiva, para prosseguir seu processo de desenvolvimento capitalista.

No caso do Brasil, do México e talvez da Argentina, tudo indica que esse estágio já foi alcançado. Já existe um amplo setor especificamente capitalista constituído nesses países. Já é possível, portanto, prosseguir o processo de acumulação através da troca de equivalentes, que assegure aos trabalhadores aumentos reais de salários proporcionais ao aumento de produtividade – como ocorre nos países centrais desde a segunda metade do século XIX – e assegure aos capitalistas lucro e acumulação através da “troca de equivalentes” no mercado, ou seja, do mecanismo da mais-valia. Nos demais países latino-americanos, entretanto, não está tão claro que a fase da acumulação primitiva de capital esteja basicamente superada.

É preciso assinalar, todavia, que se o Brasil e o México encontram-se em uma situação mais favorável para celebrar um pacto democrático liberal-popular, porque já cumpriram a pior fase da acumulação primitiva, apresentam, em contrapartida, altíssimos graus de exclusão social ou de concentração da renda, que não poderão ser resolvidos pelo simples aumento do salário real proporcionalmente ao aumento da produtividade. Será necessário (1) assegurar emprego no setor capitalista para um número de trabalhadores superior ao aumento da população e (2) enfatizar fortemente formas de distribuição de renda através de benefícios sociais indiretos, e (3) adotar métodos de descentralização administrativa e de organização comunitária alternativos aos clássicos processos capitalistas.

Esta terceira via será necessária porque a primeira – a pura e simples absorção de mão-de-obra por empresas capitalistas – será insuficiente, dado o caráter capital-intensivo das tecnologias modernas e as limitações ao processo de acumulação impostas pelo endividamento externo dos países e o endividamento interno do Estado. Por outro lado, a descentralização expressa em um vigoroso movimento municipalista que já está em marcha, por exemplo, no Brasil, na medida em que os prefeitos vão se tornando sujeitos políticos importantes, será um instrumento fundamental para tornar mais eficiente a ação distributiva do Estado do Bem-estar. O Estado Produtor é eminentemente centralizador porque está preocupado em realizar os grandes investimentos em transporte, energia, comunicações e siderurgia que o setor privado capitalista não tem condições de assumir. Em contrapartida, o Estado do Bem-estar tende a ser descentralizador porque os municípios são muito mais eficientes do que os estados (províncias) ou o Governo Central para distribuir e administrar benefícios sociais: educação, saúde, esporte, cultura e habitação.

O caráter popular do pacto democrático poderá assim ser assegurado através (1) do aumento de emprego, (2) do aumento de salários de acordo com a produtividade, e (3) da distribuição da renda via benefícios sociais, administrados de forma cada vez mais descentralizada.

Para financiar os benefícios sociais será imprescindível a reforma tributária, a qual, não apenas distribua regionalmente a arrecadação fiscal, municipalizando-a sempre que possível, mas também através do aumento efetivo da carga tributária líquida, que nos países latino-americanos tende a ser muito baixa quando comparada não apenas aos países centrais mas também aos países asiáticos, com grau semelhante de desenvolvimento.

Por outro lado, a reforma agrária, que, conforme ensina Ignácio Rangel, as classes dominantes puderam evitar na fase substitutiva de importações da industrialização, não poderá agora ser mais evitada, sob riscos, de um lado, de agravar conturbações sociais, e, de outro, de insuficiência do mercado interno para sustentar a industrialização.

5

O caráter liberal do pacto democrático devera expressar-se na redução do papel do Estado Produtor. A burguesia, por motivos ideológicos óbvios, teme o avanço tecnoburocrático representado pelas empresas estatais, ainda que estas tenham sido criadas e desenvolvidas principalmente para apoiar a acumulação privada. Por isso coloca como prioridade número um a desestatização da economia.

Será necessária, portanto, uma mudança no próprio caráter da intervenção do Estado na economia. O Estado Subsidiador desaparece para dar espaço – recursos – ao Estado do Bem-estar, enquanto o Estado Produtor reduz sua esfera de ação para tranquilizar a burguesia.

Serão essas as mudanças prováveis ou possíveis? Correspondem a tendências já embutidas no processo econômico e social? Tudo indica que sim. A liquidação do Estado Subsidiador, a eliminação de incentivos e subsídios de toda a espécie, representa o fim da acumulação primitiva; representa a incorporação definitiva dos países latino-americanos mais avançados industrialmente às formas especificamente capitalistas de produção e distribuição. A desestatização, ainda que provavelmente limitada, é uma necessidade não apenas ideológica da burguesia liberal, mas também uma necessidade financeira. Na promoção forçada do desenvolvimento, o Estado e suas empresas endividaram-se externa e internamente em níveis sem precedentes. Caso a desestatização ocorra para ajudar a pagar a dívida externa, ocorrerá um amplo processo de desnacionalização, que é incompatível com um pacto democrático popular. Se a desestatização parcial, entretanto, ocorrer, como parece mais provável, para tranquilizar a burguesia e subsidiariamente ajudar a pagar a dívida interna, não haverá essa incompatibilidade.