

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.¹
- *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.² 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 cooptada³ 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.⁴

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 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.