

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.¹

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”.² 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.³

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.⁴

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.⁵ Evidentemente fatores externos também têm importante contribuição para a presente crise da América Latina.⁶

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.⁷

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.⁸ 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 tributaçaõ 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.⁹ 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.¹⁰

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 500%. 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 1987.¹¹

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

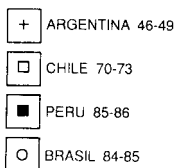
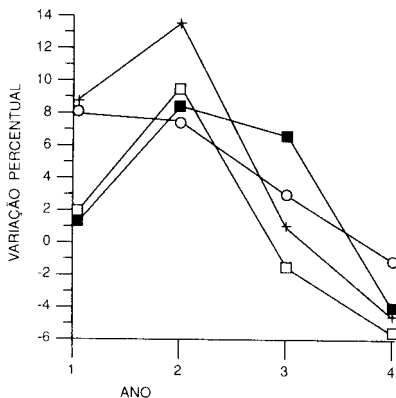


GRÁFICO 3

ÍNDICE DE VOLUME DE EXPORTAÇÕES / PIB

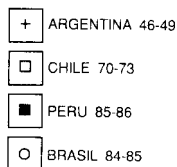
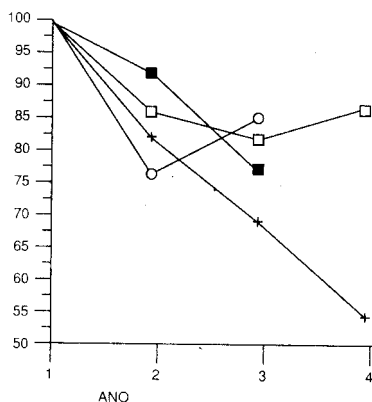


GRÁFICO 2

INFLAÇÃO (IPC)

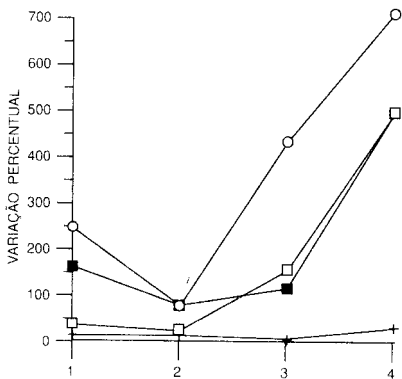


GRÁFICO 4

RESERVAS INTERNACIONAIS / IMPORTAÇÕES

