

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

*Rudiger Dornbusch  
Sebastian Edwards*

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

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

---

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

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

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

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

## **O paradigma populista**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *O programa econômico de curto prazo*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

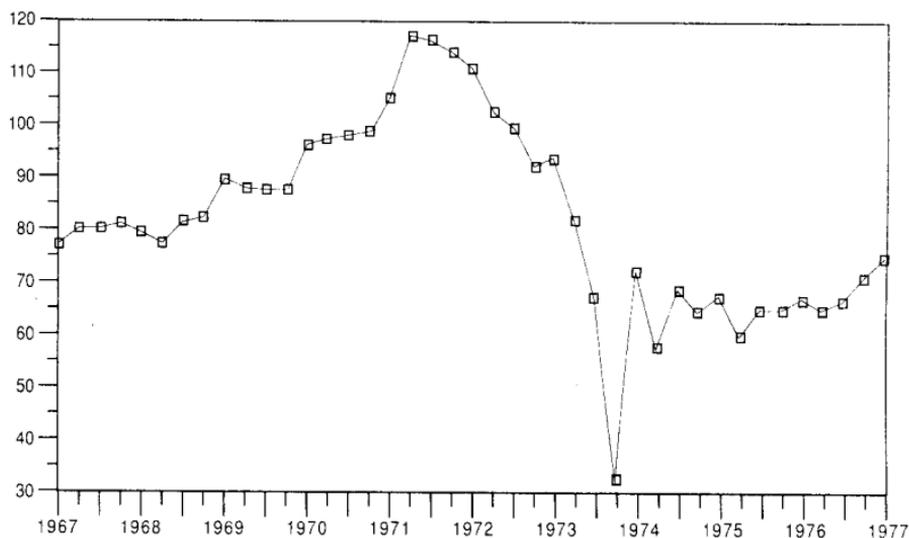
Munida da estrutura intelectual analisada acima, a UP começou rapidamente a implementar o seu programa no fim de 1970. Em termos de reformas estruturais, duas medidas básicas foram imediatamente adotadas.<sup>11</sup> Primeira: uma reforma agrária foi amplamente intensificada com um número muito grande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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(a) - Porcentagem do PIB

(b) - Porcentagem, dezembro-dezembro

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

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

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

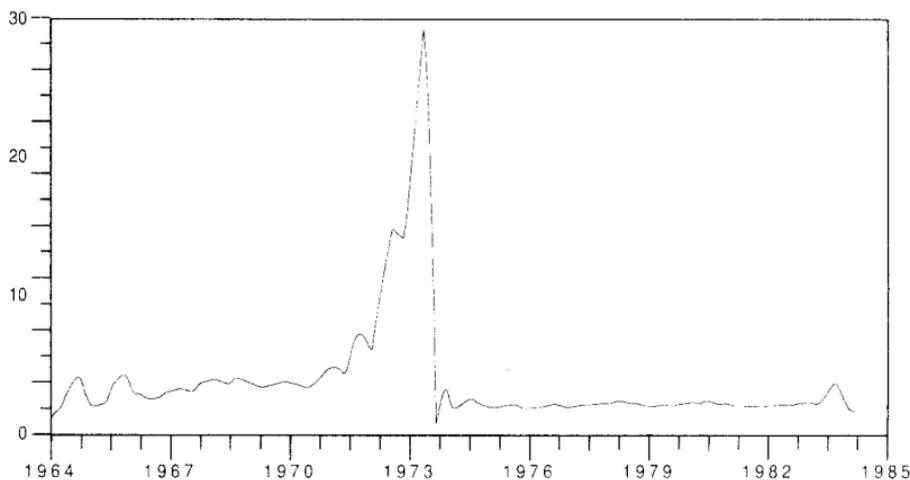
poder e os mecanismos administrativos para diminuir as importações, é possível controlá-las sem desvalorização...” (García, 1972: 206). E, com respeito à estratégia global, ele recomendou que, a fim de resolver o crescente desequilíbrio, “o Estado deveria necessariamente aumentar o grau de controle direto...”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

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

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

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

## Gráfico 2 — Chile: mercado paralelo em dólares



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

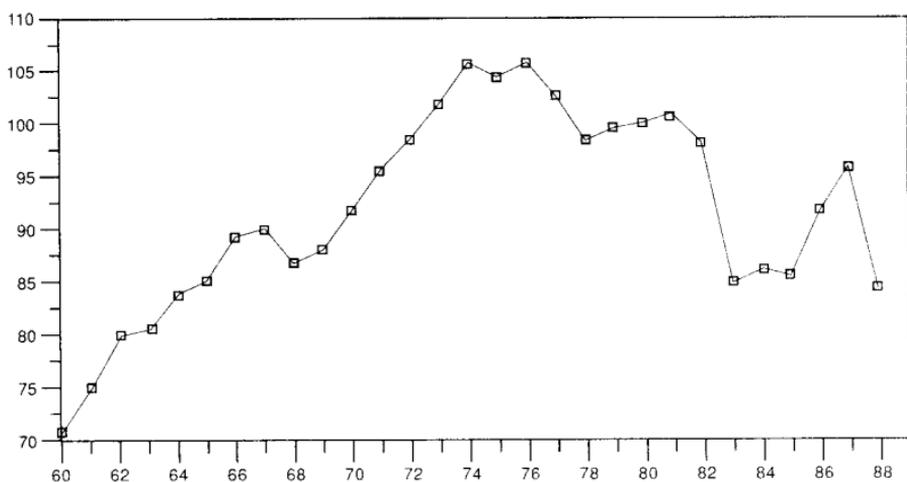
**Tabela 2 — Crescimento e inflação (% ao ano)**

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

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

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

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



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

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

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

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

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

### *O programa heterodoxo*

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

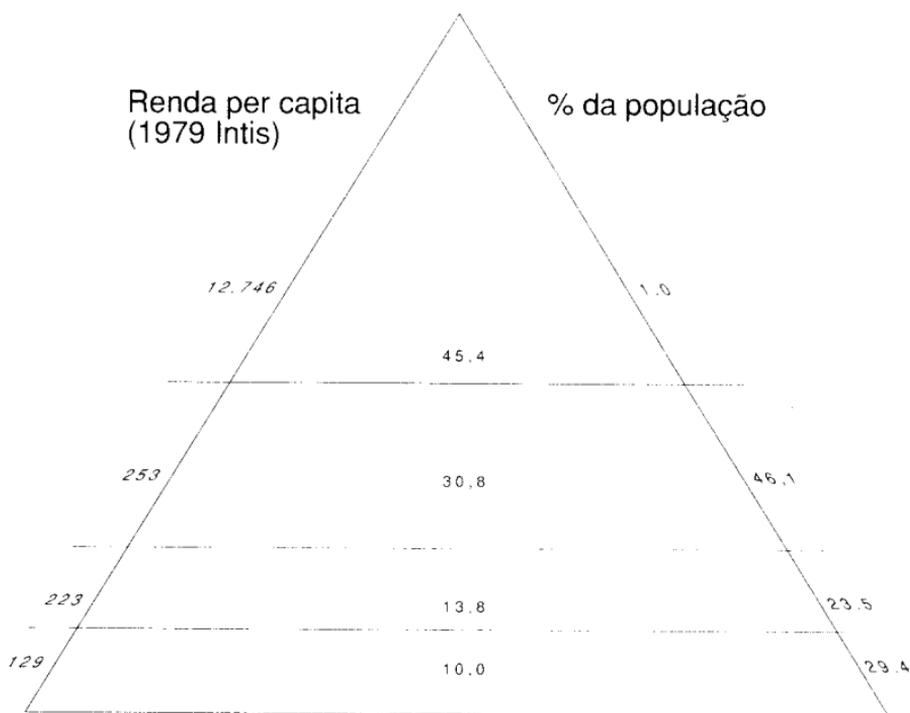
*Premissas e políticas.* Três pontos são centrais para a compreensão do formato tomado por tal política econômica. A primeira é a impressionante distribuição desigual da renda. A figura 1 mostra a distribuição peruana com um diagrama amplamente utilizado no Peru. O fato surpreendente é que 1% da população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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

(a) Porcentagem do PIB.

Fonte: Presidência da República (1986).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Tabela 4 — Indicadores macroeconômicos do Peru**

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

(a) Dezembro a dezembro.

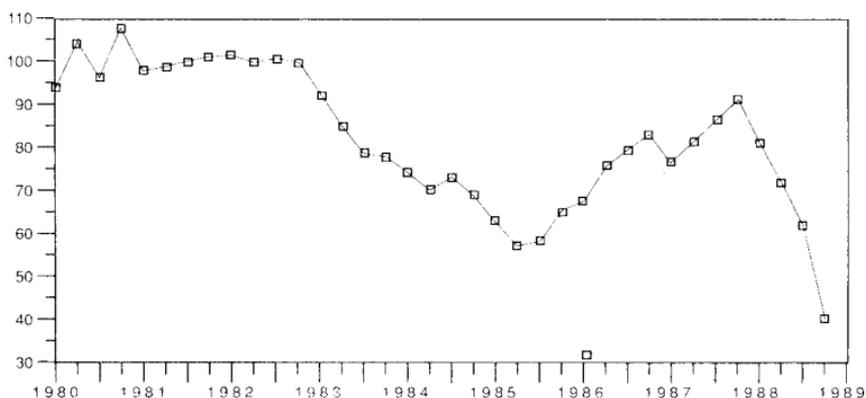
(b) Índice de 1975=100.

(c) Porcentagem do PIB.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

E para dissipar qualquer dúvida (p. 82):

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

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

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

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

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

Fonte: Apoyo.

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

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

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

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

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

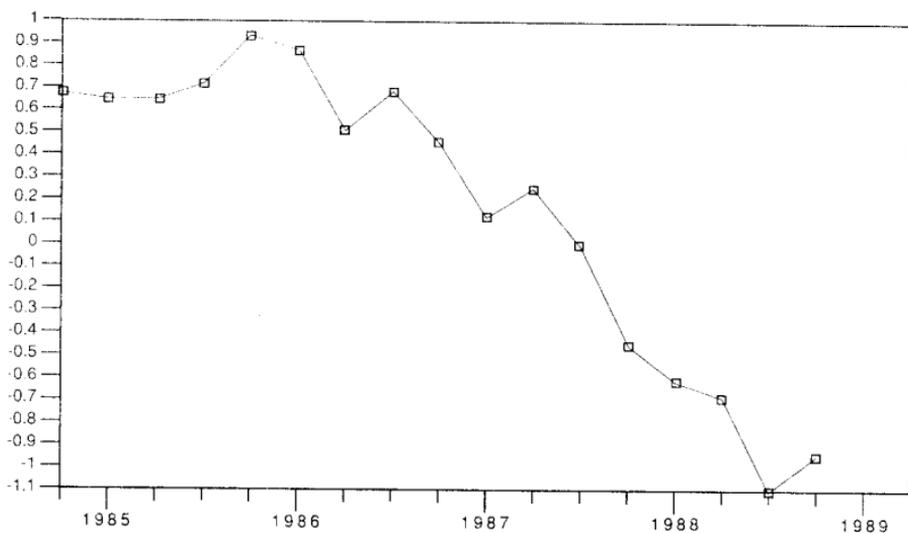
\*Estimativa.

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

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

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

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



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

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

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

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

### *E agora?*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Conclusão

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

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

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

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

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

\* Estimativa.

(a) Porcentagem por ano.

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

(c) Total da dívida em US\$ bilhões.

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

## Referências bibliográficas

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

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

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

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

## Notas

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

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