

## 9. Origens e desenvolvimento do populismo\*

*Gilmar Masiero*

A instabilidade político-econômica tem sido uma característica marcante do processo de desenvolvimento das sociedades latino-americanas. Marcante também foram e ainda são as tentativas de implementação de políticas de desenvolvimento econômico ou outras que propiciem um maior controle governamental sobre a dinâmica social. Muitas dessas tentativas, chamadas populistas, possuem raízes históricas, com aspectos positivos e negativos que muitas vezes são desconhecidos ou ignorados pelas associações de base, intelectuais ou líderes políticos.

Assim, o presente texto, num primeiro momento, procura caracterizar o populismo em três regiões e momentos históricos diferentes para, posteriormente, apresentar as idéias básicas de alguns economistas contemporâneos que têm se preocupado com o estudo do recente “populismo econômico” que vem se verificando nas economias latino-americanas.

Cabe desde já esclarecer que o termo populismo tem sido empregado de forma discreta por todos os estudiosos para caracterizar diferentes movimentos sociais que ocorreram em diferentes regiões e diferentes épocas. Peter Worsley (1973: 32) procura agrupar os principais movimentos nos quais o uso do termo populista tornou-se corrente. São eles: a) o Movimento Narodniki russo, da segunda metade do século passado; b) os movimentos norte-americanos das regiões rurais do Sul e Oeste, em fins do século XIX; c) certos movimentos e, inclusive, certos tipos de Estados contemporâneos, localizados nas regiões não comunistas da África, Ásia e América Latina; d) de forma mais ampla, determinados indivíduos provenientes de organizações, engajados em movimentos ou comprometidos com ideologias de toda a espécie que dão ênfase à noção de “vontade do povo” e ao contato direto do povo com os líderes políticos.

---

\* Artigo escrito para este livro. O autor é doutorando na Fundação Getúlio Vargas de São Paulo.

Com o propósito de buscar uma caracterização das idéias centrais do populismo, enfocaremos o populismo russo, norte-americano e latino-americano.

## Populismo russo

Toda a produção acadêmica ou intelectual da metade do século passado na Rússia tinha como preocupação fundamental o estudo da transformação econômica pela qual o país passava.

A preocupação central era a transformação de uma economia natural para uma economia mercantil e a forma pela qual ela se processaria ou deveria se processar.

É fundamentalmente em torno da discussão do desenvolvimento histórico da vida econômica que os diferentes autores populistas se debatiam na segunda metade do século passado. Esses debates eram desenvolvidos, via de regra, tomando-se como base a oposição da Rússia ao Ocidente.

Baseados nessa oposição, os autores russos levam consigo uma herança de pensamento igualitário predominante na Rússia antiga com as comunas camponesas, as *obshtchinas*, que ainda podiam ser encontradas nas regiões rurais no século XIX. Rubem César Fernandes (1982: 19) esclarece que o governo da *obshtchina* era “a assembléia dos anciãos, designada pela palavra *mir*, que em russo significa ‘não só a comuna reunida em assembléia’, como também ‘paz’ e ‘mundo’”. A Rússia antiga como um Grande Mir, igualitária, governada coletivamente e de forma direta pelo povo-nação, voltada para si mesma como uma comunidade una e auto-suficiente, livre do arbítrio de vontades externas, ciente de suas normas ao ponto de não questioná-las; conservadora portanto, pois que em harmonia consigo mesma, unida no trabalho, nas festas religiosas e no respeito à autoridade que não era outra senão ela mesma, esta imagem mítica do povo russo ganhou grande relevo na imaginação filo-eslava e foi legada aos *narodniki*.

Os *narodniki* são os autores russos que difundem as idéias de Marx e Engels na Rússia e com estes discutem sua preocupação central, que era a possibilidade de uma revolução socialista em uma sociedade que ainda não passara pelo desenvolvimento capitalista.

Fernandes esclarece que a palavra *narodniki* é originária do termo russo *narod*, que significa, a um só tempo, “povo” e “nação”, e que daí decorre a tradução imprecisa para “populistas russos”. Procura esclarecer que há diferenças substanciais entre o movimento dos *narodniki* e o que se convencionou chamar de populismo na América Latina. Aquele se fez fora do Estado e contra ele, esse a partir do Estado; aquele foi dirigido ao campesinato, esse sobretudo aos trabalhadores urbanos; aquele foi comandado por

intelectuais, esse por caudilhos; aquele se propunha a um programa revolucionário e socialista, esse a um reformismo nos quadros do capitalismo.

A idéia de herança cultural também está presente em dois intelectuais, Herzen e Tchernichevski, que surgiram na virada da metade do século passado e que despontam como os fundadores do movimento populista russo. Herzen procurava caracterizar as diferenças entre os russos e o Ocidente, salientando o contraste entre o progresso e a miséria existente no Ocidente e o atraso da sociedade russa. Era nesse atraso que ele buscava as bases da transformação russa para o socialismo, sem a passagem pelo sistema capitalista. Pensava o Velho Mundo fundamentalmente como um organismo que se desenvolve e, uma vez atingida a fase adulta, entra em processo de decadência.

Já Tchernichevski sustentava que o contato cultural com a Europa abriria possibilidades para a Rússia evitar o capitalismo e passar diretamente para o socialismo com base nas comunas rurais. Para ele, a modernização das comunas, reorganizadas com base em princípios racionais de associação, à semelhança das uniões de operários existentes no Ocidente, possibilitaria uma inclinação da Rússia e do Ocidente para o socialismo.

Toda essa preocupação com o desenvolvimento da sociedade russa foi evidenciada após a sua derrota para a Inglaterra e a França, na Guerra da Criméia, nos anos de 1853-1854. Esta guerra evidencia a debilidade econômica e principalmente industrial da sociedade russa, e coloca a questão de seu atraso e das formas de alcançar o desenvolvimento ocidental como a problemática central dos dirigentes do Estado e da intelectualidade russa.

Dessa problemática surge, de um lado, o esforço da classe dirigente em buscar a transformação da sociedade russa para o capitalismo, isto é, em buscar uma conversão gradual, sem rupturas revolucionárias, das estruturas pré-capitalistas em capitalistas. Por outro lado, surge por parte da intelectualidade russa o esforço em promover a transformação socialista do país e evitar a via capitalista, mediante uma revolução agrária, com base na tradicional comuna camponesa, a *obshtchina*.

Seguindo suas diretrizes, é na década de 60 que a classe dirigente promove as grandes reformas na sociedade russa. No ano de 1861, o regime de escravidão foi abolido e o governo reconheceu o direito de propriedade às comunas camponesas, impondo-lhes pagamentos parcelados a título de indenização. Dessa forma, o governo tornava as comunas dependentes de mecanismos financeiros, fortemente denunciados pelos autores populistas, que viam nessa atitude a intenção do governo em transformar o *mir* num instrumento de coleta de impostos estatais e de diferenciação interna dos membros da comuna.

O sistema jurídico é estabelecido em 1864 à semelhança do que já existia no Ocidente. Os juizes passaram a ser pagos pelo Estado; foi concedido o direito ao réu de ser representado por um advogado; as diferenças de classes foram formalmente abolidas etc. Nesse ano também a burocracia estatal foi implantada e deu-se o início da construção de grandes ferrovias para permitir a exportação de produtos primários.

Como parte dessas reformas, o governo instituiu os conselhos municipais e provinciais, denominados *zenstvov*, a serem eleitos pela população local. São nesses conselhos que os *narodniki*, percebendo-os como uma via para o autogoverno popular, vão agir com grande vitalidade. Porém, devido às grandes agitações no campo e à revolta da Polônia em 1863, também apoiada pelos *narodniki*, o movimento é fortemente reprimido e forçado a se limitar a ações clandestinas durante a segunda metade da década de 60.

É na passagem dos anos 60 que, além da produção teórica dos dois autores anteriormente citados, surgem escritos de muitos outros teóricos das diversas tendências do movimento *narodniki*, entre os quais Lavrov, Mikhailovski, Tkatchov e Bakunin.

São fundamentalmente esses teóricos que impulsionam o movimento populista russo, que na década de 70 atinge dimensões nacionais, por meio de sua organização chamada “Terra e Liberdade”, fortemente reprimida pelo Estado, chegando a ser dissolvida. Isso levou os populistas a se agruparem em duas outras organizações: “Partilha Negra”, preocupada mais com a aproximação dos intelectuais com o povo, e a organização denominada “Vontade do Povo”, que ocupou o espaço da oposição revolucionária no país e que vai ser responsabilizada pelo atentado e morte de Alexandre II em 1881.

Nos anos de 73-74 eclode no país a campanha denominada “Ir ao Povo”, na qual milhares de jovens universitários, convencidos de que os camponeses russos eram comunistas pela sua própria natureza e que só bastava instruí-los para que se tornassem uma força revolucionária capaz de transformar a Rússia, abandonaram os bancos escolares e começaram a conviver com os camponeses, que os acolheram com alguma desconfiança. Somada a essa desconfiança, uma forte pressão governamental determinou o fracasso do movimento.

Nos anos de 80-90 intensificam-se as discussões e polêmicas teóricas entre os populistas russos e os marxistas, sendo que nada ou quase nada é feito concretamente no sentido de mobilizar o povo para a transformação da sociedade russa. Essas diferenças são exaustivamente analisadas por Lenin (1974: 179-80), que afirma que “a diferença entre o populismo e o marxismo consiste no caráter da crítica ao capitalismo russo. Para criticar o capita-

lismo, ao populista parece suficiente registrar que existe a exploração e interdependência entre esta e a política. O marxista, por sua vez, considera necessário ligar todos esses fenômenos de exploração e apresentá-los como um sistema de determinadas relações de produção, como uma formação econômico-social particular, cujas leis de funcionamento e desenvolvimento devem ser estudadas objetivamente. O populista pensa que, para criticar o capitalismo, basta condená-lo desde o ponto de vista de seus ideais, desde o ponto de vista da ciência moderna e das idéias morais contemporâneas. Já o marxista considera necessário estudar com detalhes as classes que se formam na sociedade capitalista, que pensa fundada unicamente na crítica feita desde o ponto de vista de uma classe determinada, uma crítica que não se baseia nos raciocínios morais do indivíduo, mas na formulação exata do processo que se produz efetivamente na sociedade”.

Ainda caracterizando as diferenças entre o pensamento populista e marxista, Lenin estuda a evolução política do populismo desde os anos 70 e diz em seu texto “Quem são os amigos do povo” que do programa político que pretendia levar os camponeses à revolução socialista, contra os fundamentos da sociedade moderna, surgiu um programa que pretendeu fazer compromissos, “melhorar” a situação dos camponeses, mantendo os fundamentos da sociedade atual.

Independente das formas diferenciadas de interpretar o desenvolvimento econômico da Rússia entre marxistas e populistas ou ainda as diferenças de pensamento e práticas ao longo do tempo, como a citação anterior procura caracterizar, podemos destacar alguns pontos fundamentais que regularam a ação dos populistas russos. Eles desconfiavam de toda forma da democracia política burguesa; acreditavam no desenvolvimento autônomo do socialismo na Rússia; e acreditavam fortemente nas *obshtchinas* como organização revolucionária que romperia com o mundo, a favor do povo.

Assim sendo, o populismo russo foi um movimento de intelectuais que estavam presos ao passado camponês da Rússia e às suas instituições, especialmente o *mir*, e estavam dispostos a sacrificar suas vidas e liberdade pela causa do socialismo, sem a necessária passagem pelo capitalismo como este já se apresentava no mundo ocidental.

Dessa forma, o movimento populista russo pode ser considerado como uma ideologia sobre o campesinato não criada por ele ou nele enraizada. Pregava que se devia aprender com o povo e deixar-se guiar por ele, mas tudo era elaboração teórica da intelectualidade urbana.

## Populismo norte-americano

No final do século passado, tal qual acontecia na Rússia, onde o movimento populista atraía o interesse de grande parte das elites dirigentes russas e dos intelectuais daquela parte do mundo, processava-se na América do Norte grande mobilização de produtores rurais que também ficaram conhecidos como populistas.

O movimento populista norte-americano tinha no pequeno produtor rural sua base e sua força de mobilização. Não existiam grandes intelectuais para teorizar a evolução do movimento, aos quais tampouco se atribuía o caráter revolucionário do movimento populista russo.

Peter Worsley (1973: 32-3) sintetiza as características principais do movimento populista norte-americano. São elas:

- A hostilidade perante todos os organismos de grande escala os quais o agricultor considerava antagônicos a seus interesses como produtor e consumidor.
- A hostilidade intelectual e moral, mais difusa, diante da qual os populistas julgavam uma interferência “antinatural” dos trusts, monopólios etc., num sistema de mercado justo e competitivo.
- A grande ênfase nas soluções monetárias.
- A crença na ação do Estado para corrigir tais males.
- Uma base social primitiva constituída pelos pequenos produtores rurais independentes, mas muito mais vulneráveis, do Sul e do Oeste.
- Aliança entre os mineiros da fronteira, à base de princípios políticos monetários, mais do que agrários.
- Primeira intervenção em política como grupo agrário de pressão diante dos partidos estabelecidos, no começo, e depois como entidade política independente inicialmente em nível estatal provincial, logo em nível nacional (terceiro partido).
- Ampliação da ideologia de mobilização da “gente simples”, com o objetivo de incluir os trabalhadores pobres das cidades (sem que esta amistosa mão estendida recebesse resposta por parte dos trabalhadores, organizados ou não).
- Apareceu predominantemente nas regiões fronteiriças do Meio e do Extremo Oeste, em particular entre os cultivadores de trigo de Kansas, Nebraska, Minnesota, Dakota do Norte e Dakota do Sul; no Sul, especialmente entre os cultivadores brancos pobres de algodão de Alabama, Geórgia e Carolina do Norte; e nos estados montanhosos, sobretudo entre os mineiros do Colorado e de Nevada.

Os populistas norte-americanos desconfiavam do Estado e da forma como ele atuava. Eram contra as suas formas de atuação, mas não contra ele. Queriam uma reformulação da organização estatal, de forma que o mesmo lhes fosse mais favorável. Propunham que o Estado fosse colocado sob controle popular.

Os populistas norte-americanos não eram contrários ao capitalismo. Mesmo que alguns deles reivindicassem com entusiasmo uma reforma financeira e agrária, a grande maioria acreditava e pregava a livre concorrência. Queriam uma economia de mercado mais livre e competitiva, menos dominada pelos grandes proprietários ou grandes bancos que controlavam o mercado financeiro.

Suas exigências reformistas não eram fundamentalmente direcionadas à estrutura do sistema capitalista ou à propriedade privada, mas sim contrárias aos grandes trustes, às companhias financeiras etc. Eram contra as instituições capitalistas que se modernizavam e que, a partir dos centros urbanos, comandavam a vida dos produtores rurais.

A vida desses produtores em muito era devida ao Estado, que, nos primeiros tempos de colonização e de ocupação do território, foi o único capaz de mobilizar capital com baixo custo e risco para cruzar o país de vias férreas e sustentar programas de colonização e desenvolvimento da agricultura.

Foi o Estado que sustentou a criação de instituições de ensino e de apoio aos agricultores para que o desenvolvimento do setor primário não se efetivasse na base da tentativa e erro. E, mais importante que isso, as terras dos indígenas por ele expropriadas foram doadas aos novos “pioneiros”.

Dessa forma, pela herança do passado e por já estarem engajados no sistema econômico que reinava no país, os agricultores não lutavam contra o Estado, mas buscavam maneiras de se utilizar do Estado, organizando-se politicamente, quer no nível provincial ou nacional.

Foram esses pequenos agricultores, granjeiros e mineiros das regiões mais atrasadas dos EUA, que procuravam catalisar o apoio daqueles que tinham com eles afinidades econômicas e culturais para a sua luta a favor do povo, do cidadão comum e da gente simples.

## **Populismo latino-americano**

Diferentemente dos movimentos populistas dos EUA ou da Rússia do século passado, foi somente neste século que eles ocorreram no continente latino-americano. Na América Latina, as particularidades que caracterizam cada movimento são muito diferentes daquelas que marcaram os da Rússia e dos EUA.

De forma geral, o termo populismo tem sido utilizado para caracterizar movimentos políticos em diferentes países latino-americanos que, depois da crise mundial de 1929, buscaram a ruptura com as formas autoritárias de dominação.

Maria Ligia Prado (1986: 9) diz que “denominam-se populistas os governos de Getúlio Vargas (1930-1954) e de João Goulart (1961-1964) no Brasil; o de Juan Domingo Perón (1946-1955) na Argentina; o de Lázaro Cárdenas (1934-1940) no México; o de Victor Paz Estensoro (1952-1956/1960-1964) e Hernán Siles Zuazo (1956-1960) na Bolívia; o de José Maria Velasco Ibarra (1934-1935/1944-1947/1952-1956/1961 e 1968-1972) no Equador, além de também serem considerados como populistas os movimentos políticos apristas (APRA - Peru, liderado por Victor Raul Haya de la Torre) e o gaitanismo (Colômbia, liderado por Jorge E. Gaitán), que nunca chegaram ao poder”.

Foram esses períodos e esses líderes que mais promoveram grandes transformações no sistema econômico, na estrutura social e nos padrões de domínio político na América Latina. Foi nessa época que Weffort (1978: 69-70), discutindo a relação entre o Estado e as classes populares, apontou “a personalização do poder, a imagem (meio real meio mística) da soberania do Estado sobre o conjunto da sociedade e a necessidade da participação das massas populares urbanas” como componentes fundamentais do populismo.

Analisando o populismo no Brasil, Weffort afirma que a emergência das classes populares no cenário político tornou-se possível no momento de crise do sistema liberal-oligárquico, com a depressão econômica de 1929. A ruptura da hegemonia político-oligárquica é que ofereceu a possibilidade de surgimento dos regimes populistas na América Latina.

Segundo ele (1978: 70), “o novo regime já não é oligárquico, não obstante as oligarquias não terem sido fundamentalmente afetadas em suas funções de hegemonia social e política em nível local e regional e se encontrarem, de algum modo, representadas no Estado. Se fosse necessário designar de algum modo essa forma particular de estrutura política, diríamos que se trata de um Estado de Compromisso, que é ao mesmo tempo um Estado de Massas, expressão da prolongada crise agrária, da dependência social dos grupos de classe média, da dependência social e econômica da burguesia industrial e da crescente pressão popular”.

Outros autores vêem o populismo como consequência da falta de sincronia do processo de desenvolvimento das sociedades latino-americanas, principalmente no que se refere ao aumento da mobilização social em relação aos processos de integração das novas estruturas sociais, geradas pelos processos de urbanização e forte industrialização.

Outros ainda, como Di Tella (1974), consideram o populismo como resultado de uma aliança entre setores populares urbanos empenhados num desenvolvimentismo e alguns segmentos das camadas mais favorecidas da sociedade, que possuem motivações contrárias ao *status quo* e que são capazes de formular uma ideologia fortemente emocional.

A necessidade de uma ideologia emocional é reconhecida por Cardoso e Faletto (1970: 94), que falam que “a necessidade de uma ideologia como o ‘populismo desenvolvimentista’, na qual coexistem, articulando-se, metas contraditórias, indica o objetivo de lograr um grau razoável de consenso e de legitimar o novo sistema de poder, que se apresenta à nação apoiado em um programa de industrialização que propõe benefícios para todos”.

Esses benefícios que o processo de industrialização traria para todos foram extensivamente explorados pelos dois principais movimentos populistas latino-americanos: o getulismo e o peronismo.

A característica básica desses dois movimentos é que ambos extraem seu apoio político das massas, de uma população urbana que a cada ano é maior, devido ao êxodo rural. Esses migrantes, desprovidos de qualquer consciência ideológica, juntam-se a outras levas de imigrantes provenientes de países europeus que chegaram na América na virada do século e que impulsionaram os primeiros passos da industrialização. Embora os imigrantes possuíssem alguma consciência de classe, adquirida nos movimentos e lutas de seus países de origem mais desenvolvidos, a mesma se dilui no meio de grandes contingentes de migrantes que, com eles, formam as chamadas classes populares.

Esses contingentes é que são chamados para dar respostas à grande depressão de 30, em um primeiro momento, e para promover a expansão industrial possibilitada pela Segunda Guerra Mundial. São fundamentalmente os novos industriais que, com o objetivo de quebrar o domínio de interesses exportadores tradicionais, se mostram dispostos por um certo tempo a se aliar com as massas organizadas em sindicatos centralizados e atrelados ao Estado.

O peronismo consagrou o homem pobre e simples, os “descamisados”, e combinou o patronato clássico com programas de bem-estar social. Foi o primeiro movimento a desenvolver técnicas de acesso direto de um líder político com o povo, por meio da realização de comícios de massa, onde a comunicação se processa cara a cara com o povo, e da organização dos trabalhadores em sindicatos controlados.

Perón apresenta-se e considera-se como a “terceira via”, isto é, advoga uma terceira posição, nem capitalista nem socialista.

Para ele, essa era a fórmula ideal de combater o imperialismo no nível externo e a oligarquia no nível interno.

Todos os discursos de Perón invocam o povo, as massas trabalhadoras, salientando o compromisso do Estado para com elas. O trabalhador constituía a riqueza da nação e, como tal, o Estado deveria ajudá-lo, protegê-lo, vigiá-lo. Ele proclamava a tutela do Estado sobre toda a sociedade.

Seguindo essa meta, seu governo elaborou e implementou o Estatuto do Peão, que embora não tenha alterado substancialmente as relações de trabalho no campo, deu um sinal positivo de que o governo reconhecia a existência dos humildes e se preocupava com eles. Na cidade, além da concessão de aumentos salariais e da obrigatoriedade do cumprimento das leis trabalhistas já existentes, foram criados os tribunais do trabalho e regulamentadas as associações profissionais, sendo unificado o sistema de previdência social.

A exemplo do peronismo, que se sustentava no atrelamento e cooptação da estrutura sindical ao Estado, o getulismo no Brasil processou-se de forma semelhante. O governo Vargas determinou que o cumprimento de determinadas leis básicas de proteção aos trabalhadores só poderia ser reivindicado por intermédio de sindicatos oficiais. Ele criou também a representação classista de empregados e empregadores junto à Câmara dos Deputados.

É dessa forma que o populismo ocorre no Brasil. Tanto a representação classista junto ao legislativo, que tem início em 1933, quanto às leis das 8 horas de trabalho, da proteção ao trabalho da mulher, do descanso semanal e a lei das férias foram os estímulos criados pelo governo Vargas para ampliar o número de sindicatos atrelados ao Estado. Assim, se por um lado o governo editava leis que eram fundamentais para os trabalhadores, por outro só permitia que fosse reivindicado o cumprimento desses dispositivos legais por intermédio de sindicatos reconhecidos pelo Ministério do Trabalho. Foi a forma que o governo encontrou de, ao atribuir benefícios aos trabalhadores, conseguir controlá-los. Fundamentalmente essa foi a linha de ação do populismo getulista.

De uma forma geral, tanto o peronismo como o getulismo, ou mesmo os demais movimentos populistas da América Latina, parecem ter em comum pelo menos três características. A primeira delas é que o populismo surge numa etapa específica do desenvolvimento social de cada país e passa, em seguida, por distintos e às vezes longos processos de degenerescência. A segunda, é que no auge de sua força ele cumpre um certo número de funções político-econômicas precisas. Por exemplo, é função econômica do Estado populista a transferência de renda do setor exportador (no Brasil, cafeeiro e na Argentina, pecuário) para o

setor industrial substitutivo de importações. Tarifas protecionistas, subsídios diretos, financiamentos de longo prazo a juros negativos, incentivos tributários e, principalmente, a política cambial foram as estratégias utilizadas para transferir renda de um setor para o outro. Como o setor exportador tem grande importância na produção da riqueza nacional, é por meio de manipulação da política cambial que os governos transferem renda entre os setores da economia. Com taxas de câmbio diferenciadas ou mesmo retenção da renda dos exportadores é que se processa esta transferência. No Brasil, foi grande a luta dos fazendeiros do café contra o chamado “confisco cambial”, por meio do qual o governo transferia renda da agricultura para a indústria. Finalmente, a terceira característica é que o populismo latino-americano quase sempre se organiza a partir de uma figura, de um líder carismático.

Outra característica curiosa dos movimentos populistas latino-americanos é que muitos deles nasceram e prosperaram em regimes autoritários, enquanto outros se desenvolveram sob regimes mais ou menos democráticos.

São justamente as particularidades de cada movimento latino-americano de que trata Touraine (1989: 185). Para ele, “o populismo é essa reação, de tipo nacional, a uma modernização que é dirigida de fora (...), é manter ou recriar uma identidade coletiva através das transformações econômicas que são aceitas e rejeitadas ao mesmo tempo. O populismo é uma tentativa de controle antielitista da mudança social”. Para Touraine, o populismo não é uma ideologia, mas sim a identificação de um movimento com o Estado. Visto dessa forma, ele se define melhor como uma política. Nele, o Estado aparece como defensor da identidade nacional, perante a dominação estrangeira, buscando por meio de mecanismos políticos e sociais de integração a defesa da cultura nacional e popular.

Os movimentos populistas latino-americanos foram, via de regra, organizados por intelectuais que eram os principais agentes formadores de uma consciência nacional. Esses intelectuais eram contrários a qualquer idéia de conflito social interno, e, na maioria das vezes, antiimperialistas, antioligárquicos e igualitários.

## **O populismo econômico**

Como já foi dito anteriormente, os movimentos de caráter populista marcaram a história da sociedade soviética na segunda metade do século passado, da sociedade norte-americana no final

do mesmo século, e só foi neste século que os mesmos eclodiram nas sociedades latino-americanas.

Nessas sociedades foram implementadas várias políticas de desenvolvimento econômico para dar conta do acelerado crescimento populacional e para mudar o perfil econômico dos diferentes países latino-americanos, de agrário exportador e dependente para desenvolvido e auto-suficiente. Cada qual à sua maneira e em diferentes épocas, passaram por experiências populistas. Essas experiências são analisadas por alguns autores da área econômica, na tentativa de verificar como se processa o fenômeno populista na área específica da economia.

Assim, Dornbusch e Edwards (1989) analisam o populismo macroeconômico na América Latina procurando demonstrar que, mesmo que as políticas difiram grandemente em cada país, a macroeconomia das várias experiências populistas é a mesma.

Eles destacam a dificuldade de conceituar o populismo, mas apresentam três elementos os quais Drake (1982) enfatizou na tentativa de uma definição. Para eles, o populismo se caracteriza pela mobilização política, baseada na retórica e no simbolismo com o objetivo de inspirar o povo, na coalizão entre a classe trabalhadora e alguns setores da classe média, e na forte conotação reformista das políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento, sem que haja sérios conflitos de classe.

Mais importante que o conceito de populismo e as divergências entre políticas monetaristas ou estruturalistas implementadas nos países latino-americanos para o desenvolvimento parece ser a caracterização que esses autores fazem do modelo econômico populista. Via de regra, parece ser esse modelo o condutor de todas as análises recentes sobre o populismo econômico.

Segundo esses autores, os programas populistas enfatizam três elementos: reativação, redistribuição de renda e reestruturação econômica. A tendência comum é reativar o desenvolvimento com redistribuição da renda, esta normalmente via aumento de salários. As desvalorizações cambiais são rejeitadas pelo impacto que causam na inflação e na redução dos padrões de consumo. A economia estaria reestruturada com base nas trocas internacionais e suportaria altos níveis de salários reais e de crescimento.

Num primeiro momento, o crescimento das exportações, do salário real e do emprego são um sucesso. Variadas estratégias de controle garantem que a inflação não é um problema e que o desabastecimento pode ser aliviado pela importação, que por sua vez é financiada pela suspensão de débitos externos e/ou pela redução das reservas, evitando-se assim que o crescimento da demanda provoque sérios impactos na inflação.

Num segundo momento, a economia chega ao estrangulamento devido à grande expansão da demanda por bens de

consumo e pelo crescimento das diferenças cambiais. As reservas já estão em níveis mínimos e torna-se necessário processar o realinhamento de preços e as desvalorizações cambiais, a adoção de medidas protecionistas. A inflação cresce significativamente, mas os salários se mantêm altos. O déficit orçamentário piora tremendamente, como resultado dos subsídios aos bens de salário e ao câmbio.

No momento seguinte, a escassez se generaliza, a inflação cresce aceleradamente e inicia-se um processo de fuga de capitais. O déficit orçamentário deteriora-se violentamente por causa do declínio das receitas de impostos e do crescimento dos custos dos subsídios. O governo procura a estabilização por meio do corte de subsídios e de depreciações reais. Os salários reais caem enormemente e o sistema político torna-se instável.

Numa fase subsequente, planos ortodoxos de estabilização são implementados por um novo governo. Programas do Fundo Monetário Internacional são fixados, mas a recuperação do salário real torna-se muito difícil, devido à fuga anterior de capitais e à ausência de investimentos na economia.

Esses diferentes momentos são as preocupações expressas por Guillermo O' Donnell (1977), que procura analisar o Estado e as alianças na Argentina de 1956 a 1976. Ao tratar dos diferentes ciclos da economia Argentina, ele afirma que esses ciclos caracterizam-se fundamentalmente pelas diferentes alianças que as elites locais realizam para chegar ao poder ou nele permanecer. Traça um quadro da alta burguesia urbana, identificando a sua ação com os interesses internacionais, da baixa burguesia urbana, composta de capitalistas locais, da burguesia pampeana e dos interesses das classes populares.

Da aliança desses diferentes grupos sociais é que ele caracteriza os períodos de crescimento econômico ou de estagnação. Parece identificar as fases ascendentes de crescimento econômico como aquelas nas quais existiu uma associação da grande burguesia urbana com a burguesia pampeana e caracteriza o populismo como o movimento peronista no qual as alianças eram feitas entre a baixa burguesia urbana e as camadas populares.

Também preocupado com o processo de desenvolvimento argentino é que Adolfo Canitrot (1975:331) analisa a experiência populista de redistribuição de rendas naquele país, afirmando que as políticas populistas são as que: “se propõem a melhorar as condições de vida dos setores de renda média e baixa, ainda que sem alterar fundamentalmente a estrutura de propriedade e das relações econômicas vigentes”.

Ele discute as tentativas de distribuição de renda via salários em três momentos distintos da economia argentina, para fundamentar sua tese de que os retrocessos das experiências populis-

tas de redistribuição de renda não se devem à ação deliberada de grupos de interesses que reagem ante a perda de prerrogativas econômicas de poder, mas sim que as próprias experiências populistas engendram, ao se colocarem em marcha, os elementos objetivos que as levam ao fracasso.

Preocupado com as grandes diferenças econômicas existentes entre os diferentes atores sociais que compõem a sociedade latino-americana é que Jeffrey D.Sachs (1989) analisa o conflito social e as políticas populistas na América Latina, alicerçando com dados empíricos sobre distribuição de renda de países latino-americanos e do Leste Asiático sua tese de que o populismo na América Latina nasce do alto grau da desigualdade social.

Ele analisa as experiências populistas na Argentina de 1946-1949, do Chile de 1970-1973, do Peru e do Brasil nos anos de 1985-1988 baseado em quatro grandes variáveis econômicas: o crescimento do PIB, a inflação, a relação exportações e PIB e a relação entre reservas e importações. Baseado nesses dados ele salienta que os programas populistas têm o mesmo comportamento. Numa primeira fase, ocorre um rápido crescimento do Produto Nacional Bruto e dos salários, com uma razoável estabilidade de preços. Numa segunda fase, há uma queda do crescimento e dos salários reais, em decorrência de um explosivo processo inflacionário.

Essas características comuns dos ciclos populistas são sintetizadas por Bresser Pereira (1988:12) ao analisar os obstáculos políticos à política econômica no caso brasileiro recente. Para ele, “no primeiro momento o governo adota uma combinação das seguintes medidas: eleva os salários dos funcionários públicos e facilita o aumento dos salários do setor privado, aumenta as despesas públicas, valoriza a moeda local ao atrasar as desvalorizações nominais da taxa de câmbio, mantém artificialmente baixa a taxa interna de juros e segura artificialmente os preços do setor público. Em consequência temos a elevação do consumo e dos investimentos, a aceleração da taxa de crescimento e uma inflação declinante em função da valorização cambial e dos atrasos dos preços públicos. É o momento do paraíso. Mas logo as distorções provocadas por essas práticas se manifestam. Aparecem os desequilíbrios no balanço de pagamentos na medida em que os exportadores suspendem suas exportações e os importadores aumentam suas compras. A inflação volta a se acelerar, muitas vezes de forma dramática. O ciclo termina geralmente com uma mudança radical na política econômica, freqüentemente precedida de uma grave crise e pela mudança dos ministros responsáveis, senão por um golpe de Estado”.

Por meio da crítica às políticas populistas e ortodoxas, Bresser Pereira (1988:22) procura demonstrar “o quanto são necessárias as políticas econômicas coerentes e racionais para a consolidação

do regime democrático no Brasil, ou, mais amplamente, na América Latina. Sem equilíbrio orçamentário, equilíbrio do balanço de pagamentos e estabilidade de preços é hoje praticamente impossível retomar o desenvolvimento econômico e lograr uma distribuição de renda mais justa”.

Os autores anteriormente citados, entre outros, parecem bem caracterizar o que denominam *políticas econômicas populistas* e bem fundamentar a análise das características que lhes são peculiares. Cada qual a sua maneira, se não explicitamente, ao menos implicitamente sugerem planos de estabilização econômica para que a América Latina supere a atual crise econômica e retome o processo de desenvolvimento.

## **Idéias comuns do populismo**

Após o esboço realizado na tentativa de caracterizar os movimentos populistas e as características do populismo econômico, parece importante tentar identificar algumas idéias comuns que permearam esses movimentos.

O primeiro aspecto a ser salientado é de que os movimentos populistas surgiram como resposta aos problemas decorrentes da modernização ou da industrialização e das suas conseqüências. Em meio a essa realidade, a autoridade política e o desenvolvimento econômico são as preocupações centrais de todos os movimentos populistas.

Como é sabido, o desenvolvimento econômico não se processa de forma homogênea e da mesma maneira nas diferentes regiões do mundo. Existem diferenças na forma e no conteúdo de cada processo de industrialização e essas diferenças criam tensões entre os diferentes grupos sociais de uma dada sociedade ou entre sociedades diferentes.

É fundamentalmente nas tensões existentes entre os “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos” que os movimentos populistas possuem sua característica comum. É dessas tensões que o populismo extrai seus traços comuns.

Dessas diferentes posições e reações de grupos sociais distintos em face do processo de modernização é que podemos identificar e analisar os movimentos populistas. O processo de desenvolvimento esbarra nas crenças dos diferentes grupos sociais quanto à melhor maneira de promovê-lo, e também de como se posicionam diante dos diferentes caminhos alternativos para alcançá-lo.

Assim, basta fazer a opção pela industrialização ou fixá-la como meta, cuja consecução possa esbarrar em diversos obstáculos e critérios antagônicos, para que tenhamos respostas populis-

tas. Claro que os movimentos populistas não ocorreram em todas as sociedades que se industrializaram, mas qualquer das duas condutas anteriores pode partir de grupos sociais particulares, como resultado da frustração de se perceberem vivendo em sociedades atrasadas ou mesmo de se verem excluídos do processo de desenvolvimento das sociedades onde vivem.

Mesmo que a opção pela industrialização receba o impulso do conhecimento já acumulado pelas sociedades mais desenvolvidas economicamente, isto não implica a imitação do processo pelas sociedades menos desenvolvidas.

O populismo russo exemplifica um movimento que surgiu da observação do capitalismo da Europa Ocidental, sendo que o seu objetivo era a industrialização da Rússia, sem que se pagasse os mesmos custos sociais resultantes do processo de desenvolvimento do Ocidente. O que se queria fundamentalmente, com as tradicionais instituições camponesas, era proporcionar formas de organização que permitissem à Rússia transpor sua fase semifeudal para o socialismo industrial, sem passar pelos malefícios da industrialização capitalista.

Se as respostas populistas não são devidas às iniciativas de industrialização, como foi no caso russo, elas são respostas às conseqüências desse processo. Uma vez iniciado o processo de industrialização, as diferenças de desenvolvimento entre os diferentes setores industriais ou mesmo não industriais podem criar condições para o surgimento de movimentos populistas.

O populismo norte-americano parece bem exemplificar uma reação contra o domínio exercido pelo grande capital industrial sobre os pequenos e médios capitalistas rurais das regiões menos desenvolvidas da América do Norte.

Exemplos latino-americanos se ajustam a um padrão de desenvolvimento econômico e social no qual existe um setor industrial estabelecido, mas a modernização é constantemente bloqueada por forças sociais que desejam manter o *status quo*. Por aqui, a divisão existente entre diferentes forças sociais, algumas ligadas aos interesses estrangeiros, outras aos interesses de uma burguesia industrial nacional emergente, são as causas fundamentais do surgimento de movimentos populistas.

Dessa forma, percebe-se que as sociedades em que surgem os movimentos populistas estão expostas à modernização de forma direta ou indireta, isto é, podem possuir um setor industrial e experimentar divergências quanto à forma de implementá-lo, ou então se defrontar com um status colonial-imperial e com as conseqüências de um desenvolvimento tardio.

Independentemente da situação em que se encontram as diferentes sociedades, os movimentos populistas se baseiam na crença de que é possível controlar o processo de modernização e

para tanto esforçam-se na busca de uma síntese entre os valores básicos de suas culturas tradicionais e as necessidades de modernização de suas sociedades.

Na busca do controle do processo de modernização, quer no nível econômico, quer no nível político, é que os movimentos populistas procuram ressaltar a idéia da supremacia da vontade do povo e a noção da relação direta entre povo e governo.

No nível político, os movimentos populistas, principalmente os latino-americanos, têm sua ação guiada pela figura de um líder carismático que, com discursos emocionais, procura aglutinar as massas em torno de si para romper as estruturas de poder dominantes e implementar políticas desenvolvimentistas.

É no nível econômico que estas políticas desenvolvimentistas são implementadas, que se centra a problemática maior da continuidade dos movimentos populistas, pois, ao mesmo tempo em que o populismo procura legitimar as forças sociais que dirigem o crescimento econômico, com o aumento do consumo e a distribuição de renda, a capacidade de investimento da economia se esgota juntamente com a euforia desenvolvimentista.

## Referências bibliográficas

- BRESSER PEREIRA, L. C. "Populismo e política econômica no Brasil". 1988. (Capítulo 4 deste livro.)
- CANITROT, A. "La experiencia populista de distribución de ingresos". *Desarrollo Económico*, 15 (59), out./1975.
- CARDOSO, F. H. & FALETTTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1970.
- DI TELLA, T. *Classes sociales y estructuras políticas*. Buenos Aires, Paidós, 1974.
- DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. "Populismo macroeconômico na América Latina". 1989. (Capítulo 6 deste livro.)
- DRAKE, P. Apud: DORNBUSCH, R. & EDWARDS, S. 1989.
- FERNANDES, R. C. (org.). *Dilemas do socialismo: a controvérsia entre Marx, Engels e os populistas russos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- LENIN, V. I. *Contenido económico del populismo y su crítica en el libro del señor struve*. México, Siglo Veintiuno Editores S.A. (Escritos Econômicos 1893 - 1899, ———. *Quiénes son los "amigos del pueblo" y como luchan contra los socialdemócratas?* México, Siglo Veintiuno Editores S.A., (Escritos Econômicos 1893 - 1899.
- O'DONNELL, G. "Estado e aliança de classes na Argentina". 1977. (Capítulo 2 deste livro.)
- PRADO, M. L. O populismo na América Latina. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- SACHS, J. "Conflito social e políticas populistas na América Latina". 1989. (Capítulo 5 deste livro.)
- TOURAINÉ, A. *Palavra e sangue*. São Paulo, Trajetória, 1989.
- WEFFORT, F. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- WORSLEY, P. "O conceito de populismo". In: TABAK, F., *Ideologias - Populismo*. Rio de Janeiro, Eldorado Tijuca, 1973.