



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
SISTEMA DE BIBLIOTECAS DA UNICAMP
REPOSITÓRIO DA PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INTELECTUAL DA UNICAMP



Versão do arquivo anexado / Version of attached file:

Versão do Editor / Published Version

Mais informações no site da editora / Further information on publisher's website:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100008

DOI: 10.1590/S0102-64451993000100008

Direitos autorais / Publisher's copyright statement:

©1993 by Centro de Estudos e Cultura Contemporânea. All rights reserved.

ECONOMIA, ESTADO E DEMOCRACIA

LUIZ GONZAGA DE MELLO BELLUZZO

As relações entre economia e democracia não têm sido muito amistosas. A cordialidade entre ambas não tem ultrapassado a desconfiança e não raro se transforma na hostilidade aberta que marca a relação entre economistas e políticos. Os economistas costumam ostentar a pose de guardiães da racionalidade e os políticos queixam-se freqüentemente da insensibilidade do discurso econômico ou de seu caráter abstrato, incompreensível para a dona de casa ou para o homem comum, enfim para os eleitores que julgam periodicamente o desempenho dos governos ou avalizam as críticas dos opositores.

A avaliação de que “o plano era muito bom mas os políticos estragaram tudo” pode ser ouvida de economistas respeitáveis ou de cidadãos comuns. O fracasso do Plano Cruzado tem recebido esse diagnóstico, mas uma versão anglo-saxã pode ser obtida no alentado depoimento do ex-diretor de Orçamento do Tesouro dos Estados Unidos, David Stockman, em seu livro *The Triumph of Politics*, um libelo contra a administração Reagan.

O triunfo da política parece ser uma marca registrada dos fracassos, mas nem sempre dos sucessos dos programas econômicos. Ao final da longa e quase ininterrupta jornada de prosperidade do pós-guerra, os economistas encontraram a oportunidade para vibrar sua vingança contra os que permitiram ou estimularam a intromissão da política no santuário da economia.

Keynes e os keynesianos são os personagens negativos da história reinterpretada *ex-post* pelos economistas liberais-conservadores. Trata-se de uma versão muito parecida com a lenda de Tróia, só que,

dessa vez, os portões foram abertos por quem deveria guardar a cidadela. A lenda de Tróia sem o cavalo.

Dentre todos os que denunciavam a traição, sem esquecer o persistente Hayek, o professor James Buchanan, Prêmio Nobel de 1986, tem a primazia da crítica mais ácida e mais claramente hostil do que se convencionou chamar de “era keynesiana”. Buchanan não trepida em afirmar que talvez o problema mais importante que as democracias ocidentais deverão enfrentar, nas últimas décadas do século XX é a inclinação dos governos a trabalhar no vermelho, a gerar déficits em resposta a demandas dos eleitores ou de grupos particulares de interesses.

Buchanan atribui essa inclinação para o déficit, ou seja, essa facilidade revelada pelos governos no atendimento das demandas dos eleitores e dos grupos de interesse ao desaparecimento de dois constrangimentos, fundamentais para a garantia da boa gestão orçamentária, durante o período que antecedeu à Grande Depressão dos anos 30. O primeiro deles é o padrão-ouro, que eliminava o recurso fácil à emissão monetária (*printing press*) para financiar déficits orçamentários. Os políticos estavam assim obrigados a escolher alternativas mais dolorosas para sustentar o aumento dos gastos.

O segundo constrangimento era de ordem moral: a resistência vitoriana a descarregar sobre as gerações futuras os custos de uma dívida pública crescente. O impacto das duas guerras debilitou os laços intergeracionais e a ameaça de uma terceira guerra, agora atômica, torna o presente infinitamente mais valioso que o futuro, o consumo mais valorizado do que a frugalidade e a previdência. “O dano infligido pela morte e pela guerra à frugalidade como virtude moral foi acentuado pelo fortalecimento de uma filosofia relativista, desde os primeiros anos do século XX. Na medida em que a filosofia relativista invadiu os valores absolutos da sociedade vitoriana, ganhando apoio ao longo do século XX, as barreiras da frugalidade foram seriamente vulneradas”.¹

O que sobrou das linhas de defesa da boa gestão orçamentária foi destroçada pela ação emoliente dos ensinamentos de John Maynard Keynes e de seus discípulos. O “paradoxo da poupança” tratou de exibir a falácia de composição implícita na tentativa de estender para o conjunto da economia as virtudes da frugalidade familiar. O conceito de dívida sem ônus desterroou na irrelevância política, por 40 anos, o temor clássico dessa forma de financiamento do déficit. As “políticas de estabilização” colocaram os desequilíbrios orçamentários no centro dos processos políticos.

¹ Buchanan, Rowley e Tollison, “Government by red ink”, in: *Deficits*, Basil Blackwell, 1987.

Não importa discutir aqui as soluções que Buchanan oferece para impedir que o final do século seja marcado pela tragédia orçamentária e pelo ominoso peso da dívida contraída pelas gerações passadas. O diagnóstico do “fracasso” da “era keynesiana” e dos prejuízos que causou à sociedade, este sim, é valioso porque assinala, de uma perspectiva conservadora, a inconformidade com a “democratização do capitalismo”, a nostalgia dos padrões liberais de gestão do Estado e das finanças públicas, ao mesmo tempo em que aponta o rastro de problemas e desequilíbrios legado pelas políticas compensatórias e ativas dos governos intervencionistas.

Não há quem possa negar que os problemas de financiamento e a perda da capacidade de regulação do Estado são as marcas registradas da conjuntura difícil e complexa do final do século. Se os conservadores pretendem enfrentá-la reinventando o liberalismo e renovando a fé na capacidade de auto-regulação do mercado, os progressistas se contorcem entre fórmulas ultrapassadas e o enorme peso dos interesses constituídos dentro do Estado. Interesses que se acumularam à medida que se ampliava o âmbito do intervencionismo e que acabam se constituindo em forças de resistência à mudança.

Robert Skidelsky, historiador, o mais recente biógrafo de Keynes, ironiza o temor de Hayek de que a saúde da democracia pudesse ser afetada pela força excessiva do Estado. Muito ao contrário, diz Skidelsky, o Estado foi muito fraco para impedir a invasão, tornando-se dependente e ficando à mercê das “forças externas” que acabam anulando ou reduzindo a capacidade de gestão econômica. “Keynes superestimou a possibilidade de uma gestão econômica racional pelos governos democráticos”, conclui.²

Skidelsky não pretende, como o conservador Buchanan, empreender uma volta aos padrões vitorianos de moralidade e de gestão da coisa pública e sugere vagamente que o esgotamento do padrão de intervenção estatal seja substituído por algo mais avançado do que o modelo keynesiano. Ainda assim, mesmo resgatando retoricamente sua face progressista, o autor deixa sublinhado o conflito entre racionalidade econômica e práticas democráticas.

O problema é que tanto Buchanan como Skidelsky concebem a relação Estado-economia como uma relação de *exterioridade*. Esse “vício metodológico” é indissociável dos procedimentos de investigação

²Skidelski, R. “The political meaning of the keynesian revolution”, in: Robert Skidelski, (org.) *The End of the Keynesian Era*, Macmillan, 1977.

da economia, na medida em que o objeto proposto à análise são as condições e propriedades de um sistema auto-regulável e movido por critérios de maximização das utilidades individuais, dadas as restrições orçamentárias de cada uma. Samuel Brittan sugere que é possível estabelecer a partir de Schumpeter, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, a diferença entre o mercado “econômico” e o mercado político.³

O mercado econômico é caracterizado pela busca *individual* do próprio interesse e os indivíduos estão sujeitos à restrição orçamentária: eles não podem gastar mais do que ganham ou tomam emprestado. Já o mercado político é caracterizado pela presença de grandes grupos sociais em busca do próprio interesse, e nessa luta as restrições orçamentárias são ignoradas. Os eleitores podem demandar uma parte maior do bolo sem se preocupar com outros grupos cujas fatias serão emagrecidas. Esse processo de disputa dará, como resultado certo, uma pressão sobre o gasto público.

Schumpeter de fato não podia conter seu entusiasmo pela arquitetura magnífica do edifício walrasiano, a primeira demonstração, compatível com os cânones científicos de sua época, da possibilidade da existência e da reprodução de uma sociedade fundada no interesse individual. Tão poderoso foi esse cometimento do ponto de vista científico e ideológico, que ainda hoje uma parte preponderante do trabalho acadêmico em economia está apoiada na matriz walrasiana.⁴

Schumpeter também nunca escondeu que essa admiração não o impedia de perceber a incompatibilidade entre o capitalismo realmente existente e a engenhosa representação da sua natureza e funcionamento. Schumpeter deplorava que a ordem criada pelo capitalismo individualista pudesse ser devastada pela força avassaladora do progresso capitalista. “Assim”, dizia ele, “a evolução capitalista arrasta para o fundo todas as instituições, especialmente a propriedade e a liberalidade de corporação, que responderiam às necessidades e às práticas de uma atividade econômica verdadeiramente privada.” A grande corporação, o proprietário de ações e a importância cada vez maior dos mercados em que circulavam os direitos de propriedade — os mercados financeiros — significavam a desmaterialização da propriedade, sua despersonalização. “Um possuidor de um título abstrato perde a vontade de combater econômica, física e politicamente por sua fábrica

³Brittan, S. “Can Democracy Manage an Economy?”, in: Robert Skidelski, (org.) *The End of the Keynesian Era*, Macmillan, 1977.

⁴Schumpeter, T. *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Madrid, Aguillar, 1971.

e pelo domínio direto sobre ela, até a morte se for preciso". O capítulo XII de *Capitalismo, Socialismo y Democracia* termina com uma previsão sombria para os destinos da propriedade privada e, portanto, para os fundamentos da ordem capitalista: "não sobrá ninguém que se preocupe em defendê-la".

Mais uma vez, de uma maneira mais sutil e construída, está posta a questão das condições de convivência problemática entre capitalismo e democracia, entrevista pelo ângulo de legitimação da ordem privada. Dessa perspectiva, o destino do capitalismo parecia selado a longo prazo ("nessas coisas um século é curto prazo"), ainda que pudesse manter-se vigoroso por algum tempo. Quanto à democracia, nos países de grandes indústrias do tipo moderno, três são as condições para o seu bom funcionamento:

- 1) o material humano da política deve ser de qualidade "suficientemente elevada";
- 2) o domínio da decisão política deve ser restringido;
- 3) a existência de uma burocracia pública de boa reputação e sólida tradição, "dotada de um forte sentido de dever e de um espírito de corpo não menos forte".

A enumeração das condições indica que Schumpeter era bastante cético a respeito das chances de sucesso das democracias na gestão da coisa pública. Ele não se atrevia a confiar na sabedoria das massas e muito menos na clarividência dos políticos escolhidos por elas. "Acima de tudo os eleitorados e os parlamentares devem ter um nível intelectual e moral muito elevado para poderem resistir aos oferecimentos dos trapaceiros e farsantes ou de outros homens que, não sendo uma coisa nem outra, vão se conduzir da mesma maneira."

A verdade é que a burocracia e sua competência técnica pareciam a melhor garantia contra os desmandos dos demagogos e fazedores de milagres. Não considerava Schumpeter essa solução ideal, apenas a mais realista. A descrição que ele faz dos requisitos de constituição dessa camada de servidores do Estado é nitidamente inspirada em Max Weber. A capacitação, ainda que importante, é secundária para o recrutamento. Fundamental é a existência de um estrato social de qualidade adequada e que goze de suficiente prestígio, dentro do qual o Estado possa recrutar os seus agentes, isto é, uma classe que não seja demasiado rica, nem demasiado pobre, nem muito exclusiva nem muito acessível.

Schumpeter, a despeito da complexidade e riqueza de ângulos de sua análise, não consegue ultrapassar a oposição entre democracia e racionalidade econômica capitalista. Sugere apenas uma forma de reduzir os efeitos da irracionalidade democrática sobre a lógica do mercado. A burocracia deve ser o algodão entre os cristais.

Há uma reiteração de argumentos na direção da polaridade: racionalidade econômica/processos democráticos. As tentativas de superação caminham quase sempre na direção de se preservar a racionalidade econômica — definida a partir de seus fundamentos individualistas — restringindo a atuação dos processos democráticos. Na prática essas restrições podem ocorrer sob a forma de limitações na participação de grupos ou classes sociais em determinadas esferas decisórias ou sob a forma mais sutil de se reforçarem as tendências corporativas “naturais” dos diversos grupos de interesses. Nas economias capitalistas atrasadas, sem tradição liberal, experiências democráticas interrompidas por longos períodos autoritários e exibindo desigualdades sociais enormes, o corporativismo torna-se particularmente virulento, porque está sempre associado a uma sub-representação no Estado do interesse das classes subalternas.

Nesse caso, a razão privada tende a tomar de assalto a esfera pública e a submeter a seu comando todas as decisões que buscam atender às demandas dos setores sub-representados. A burocracia adora a racionalidade privada na gestão da coisa pública e isso passa a determinar o padrão de comportamento de todos os agentes públicos, desde as empresas até os órgãos encarregados de administrar as políticas de saúde, educação, transporte de massa etc.

Não há como discordar de Habermas⁵ quanto à *indissolúvel* tensão que atravessa permanentemente as relações entre capitalismo e democracia. Aos liberais parece possível reduzir o conflito através do encolhimento do tamanho do Estado e da redução de suas funções, despolitizando a economia. As correntes ditas progressistas, acuadas pelo avanço ideológico e político das forças sociais que sustentam a *reinvenção* do liberalismo, tentam cavar sua trincheira numa reforma do Estado.

O que significa isso? Pode significar, por exemplo, a separação entre as “funções” sociais e as econômicas do Estado, as primeiras regidas pelas normas da representação popular e pelos critérios da utilidade social, as outras administradas pela lógica do mercado. Alguns acenam com a ampliação do controle democrático, maior transparência nas decisões para evi-

⁵Habermas, J. *The Theory of Communicative Action*, vol. II, Boston, Beacon Press, 1987.

tar a feudalização da administração pública, e isso traz à consideração o problema da formação e expressão da vontade política e dos procedimentos democráticos capazes de legitimar o exercício do poder.

Ambas as propostas reformistas, ainda que divergentes, partem da irredutibilidade do “mundo da vida” aos requerimentos do capitalismo e de sua administração estatal. Em outras palavras, a democracia significa a imposição de limites ao domínio das instituições estatais — aí incluída a gestão “econômica”, ou seja, a criação das condições para o jogo da acumulação privada e do enriquecimento.

Ao mesmo tempo, o processo de acumulação tem que ser mantido tão livre quanto possível das restrições do mundo da vida e das orientações emanadas dos critérios da utilidade social, das carências do sistema de valores de uso. A lógica interna do sistema capitalismo, suspeita Habermas, acaba-se impondo mediante ou à custa da “tecnificação” do mundo da vida.

A contrapartida dessa tecnificação é a introjeção nos aparelhos de Estado dos conflitos entre as esferas de integração social e da “liberdade” do capital. Esse conflito se exprime, dentro do aparelho de Estado, como uma “separação” das burocracias, uma “social” e outra “econômica”. Isso permite o desenvolvimento de todas as formas possíveis de feudalização burocrática e de corporativismo, mas ironicamente impede a solução técnica dos problemas.

Numa sociedade democrática avançada, a alternância dos partidos no poder permite mudanças de ênfase, num movimento pendular entre “democracia e eficiência”. Nas sociedades que chegaram à industrialização mediante um esforço originário do Estado, em que a esfera privada não conseguiu se desprender da estatal, as situações de crise tendem a ser dirimidas pela militarização do Estado, a forma mais acabada de controle tecnocrático. As experiências de administração econômica mais radicalmente liberais, como as da Argentina de Martínez de Hoz e do Chile de Pinochet, foram garantidas por Estados militarizados e supressão dos procedimentos democráticos.

Não é preciso recorrer a esses exemplos extremados para concluir que as administrações tecnocráticas e militares não conseguiram um coeficiente de racionalidade maior do que os países onde prevaleceram os procedimentos democráticos. Não conseguiram evitar uma crise fiscal de enormes proporções, gerada fundamentalmente pela adoção de um padrão de financiamento externo imprudente.

Diante da generalização da crise fiscal, que vem atingindo países com graus de intervenção distintos, democráticos ou submetidos

a regimes políticos autoritários e dotados de sistemas de proteção social mais ou menos desenvolvidos, seria necessário investigar mais a fundo as origens do “déficit da racionalidade”. Os conservadores atacam o ponto correto: a crise se concentra no Estado. Os sintomas são as crescentes dificuldades de financiamento e a virtual paralisia da capacidade de administrar novas demandas. Nessas circunstâncias, a intervenção do Estado assume predominantemente sua dimensão negativa: do cobrador de impostos, competidor com o setor privado no mercado financeiro, causador da inflação na medida em que financia o seu déficit com emissão monetária, exemplo de má gestão empresarial.

Não é por acaso que o teorema de inefetividade das políticas econômicas de estabilização surge em meados da década de setenta, refletindo o desgaste tanto das políticas keynesianas quanto das políticas monetárias convencionais. A formulação do teorema coincide com a “desregulação” do mercado financeiro internacional e a conseqüente perda de autonomia dos Estados nacionais, qualquer que seja sua envergadura ou regime político. À descoordenação no interior de cada Estado corresponde uma tentativa de coordenação entre os Estados mais importantes, francamente descrentes de que a mão invisível possa resolver os desequilíbrios comerciais, tecnológicos e financeiros.

Ao invés da recuperação do automatismo do padrão-ouro, da volta à relíquia bárbara, estamos assistindo à criação de um mecanismo de coordenação internacional que tenta minimizar o caráter instabilizador dos mercados especulativos privados de câmbio e evitar a volta à hegemonia do padrão monetário da potência dominante.

Independentemente de quais os resultados que possam ser esperados dessa coordenação, estamos mais uma vez diante do triunfo da política e não de uma volta aos automatismos reclamados pelos conservadores-liberais.

Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo é professor do Instituto de Economia da UNICAMP.