

Direita e esquerda: demarcação no Brasil pós-FHC e Lula

Samuel de Abreu Pessoa*

Uma questão que tem sido objeto de debate desde a queda do muro de Berlim é a do atual significado da dicotomia entre esquerda e direita. Parece-me que hoje ela pode ser proposta em diversos temas – questão ambiental, direitos das mulheres, desigualdade entre indivíduos, direitos civis, organização do sistema político, papel do Estado na economia etc. – e não creio que o posicionamento assumido por um indivíduo diante de um tema implique sua adesão ao mesmo partido diante de outro. No entanto acredito que há certa polarização recente e que esta polarização se refere a diferentes interpretações quanto ao processo de desenvolvimento das sociedades. Essa será minha abordagem. A nota está organizada em três partes. Na primeira alinhavo três demarcações possíveis entre esquerda e direita. Na segunda argumento que o atual estágio de desenvolvimento social, econômico e institucional da sociedade brasileira demanda que enfrentemos questões típicas da agenda da direita segundo a demarcação da primeira seção. Finalmente dialogo com o texto de Marcos Nobre.

Antes de entrar no tema, vale fazer uma ressalva: seguindo o posicionamento de Marcos Nobre, restrinjo esse debate às posições de esquerda e direita que tomam a democracia e a liberdade nas suas diversas expressões como seu ponto de partida. Meu posicionamento segue uma tradição intelectual que considera que o caminho para o desenvolvimento econômico e social é dado pela democracia e pela economia de mercado. Nesse sentido, minha posição não é de direita, tal como normalmente enxergamos o pensamento de direita no Brasil, um pensamento de

* Professor de economia da EPGE/FGV-RJ e pesquisador do Ibre/FGV-RJ. Fundação Getúlio Vargas – Instituto Brasileiro de Economia, Escola de Pós-Graduação em Economia. Praia de Botafogo, 190, sala 1100 – Botafogo 22250-900 – Rio de Janeiro, RJ. E-mail: pessoa@fgv.br.

caráter autoritário e descomprometido com o desenvolvimento social da maior parcela da população; defendo, antes, uma concepção de mundo tributária da tradição liberal. Ao longo desta nota, sempre que aludir à direita é a esta corrente específica de pensamento que me refiro.

1. Demarcação

A **primeira** demarcação possível entre direita e esquerda refere-se a duas diferentes formas de interpretar o processo de desenvolvimento econômico ou a duas diferentes “visões de mundo” ou, ainda, a dois modelos mentais compartilhados, na expressão de Douglas North. Na primeira, de esquerda, a situação de uma sociedade é vista como o resultado da interação de sua economia com as demais. Toma-se como ponto de partida um sistema global e a trajetória de cada unidade que compõe o sistema é definida pelo papel que ela desempenha nele. As características específicas do país não apresentam papel significativo na determinação da dinâmica da unidade em questão. Exemplo importante dessa visão é a contribuição dada pela escola estruturalista da Cepal para a interpretação do subdesenvolvimento da América Latina. Segundo seu ponto de vista, a especialização produtiva de nossa economia, fruto da divisão internacional do trabalho, explicaria significativamente o estágio de subdesenvolvimento em que ela se encontra. O atraso educacional, por exemplo, não era sequer tratado.

A segunda forma de interpretar o processo de desenvolvimento, que identifique com a direita, localiza nas características internas de cada sociedade o obstáculo maior ao desenvolvimento econômico. Uma economia é dita subdesenvolvida por ter adotado políticas que conduziram ou mantiveram o subdesenvolvimento. Parte-se, aqui, de uma visão smithiana do processo social. O fato social, ou seja, o estágio de desenvolvimento da economia é conseqüência da ação de milhões de agentes econômicos – do mais poderoso ao mais humilde –, que tomam decisões racionais de forma descentralizada em busca de maior bem-estar. Por pior que seja o resultado, ele é a resultante dessas milhões de ações conjugadas e é, portanto, muito difícil de ser alterado. Dizemos que se trata de uma situação de equilíbrio.

A conseqüência lógica dessa classificação é que os grupos de esquerda tendem a enfatizar os problemas da globalização e do imperialis-

mo enquanto que os grupos de direita investigam os impedimentos internos ao crescimento e estudam a implementação de políticas – de educação, combate à pobreza e outras – capazes de acelerar o crescimento econômico. Por um lado, temos os fóruns internacionais de Porto Alegre, e, de outro, as políticas do Banco Mundial e o seminário de Davos.

O pensamento de esquerda, ao analisar, por exemplo, a experiência de desenvolvimento dos países do leste da Ásia (os chamados tigres asiáticos), assinala primordialmente as políticas de intervenção estatal no direcionamento do investimento, na repressão financeira, na interferência no comércio exterior etc. Estas políticas seriam necessárias para reposicionar as economias na economia global e, conseqüentemente, criar espaço para um desenvolvimento autônomo. O pensamento de direita afirma que as evidências empíricas de que essas políticas tenham sido efetivas são, no mínimo, muito duvidosas, e que é perfeitamente possível descrever a trajetória de crescimento dos tigres asiáticos a partir dos fundamentos macroeconômicos. Isto é: qualquer economia que apresente os elevados níveis de poupança, investimento e investimento em educação com elevadíssima qualidade – como é atestada para os países do leste asiático pelo desempenho dos seus estudantes nos testes internacionais – apresentará elevadas taxas de crescimento, independentemente das políticas industrial e de comércio exterior.

A interpretação da esquerda adquire características revolucionárias. Dado que o problema está no sistema é preciso entender as leis de seu funcionamento para que seja possível invertê-las. O argumento apresenta sempre feição grandiosa. Diferentemente, a visão smithiana recomenda o ceticismo.¹ Devido ao forte atrator representado pelo equilíbrio social resultante das características objetivas da sociedade, é muito difícil que a ação consciente do Estado consiga alterá-lo efetivamente. Há elevado risco de que essa ação resulte num mal ainda maior. Assim, toda política pública deve ser profundamente investigada. Todo processo de alteração institucional deve ser incremental. Em vez da grandiloqüência do discurso de esquerda, tem lugar um debate metucioso, tecnicamente sofisticado e, muitas vezes, tedioso. Para melhorar a educação, por exemplo, é mais eficiente elevar a relação professor-aluno e elevar o salário do professor ou reduzir a relação professor-aluno, com a conseqüente redução do salário do professor? Devemos ou não caminhar em direção a uma reforma política que eleve a responsabilização do representante

mesmo sob pena de reduzir a capacidade do congresso de representar minorias? E por aí vai.

Parece-me que hoje a visão de esquerda enfrenta grandes dificuldades. Não há nenhuma evidência empírica de que o desenvolvimento das economias pobres seja limitado pela forma com que as economias interagem, nem pelas regras comerciais da Organização Mundial do Comércio etc. Também me parece não ser possível identificar nenhum mecanismo sistemático de transferência de renda dos países pobres em direção aos países ricos. Por efeito dessa dificuldade talvez, o discurso de esquerda tem recaído, com muita facilidade, em argumentos de natureza conspiratória.²

Uma solução típica de esquerda é recorrer ao argumento de regressão no tempo. Pode-se afirmar, por exemplo, que o subdesenvolvimento dos países da África subsaariana é resultado do processo de colonização que vigorou da metade do século XIX até meados do século XX. Embora essa proposição seja discutível, mesmo que verdadeira, ela é pouco útil para inspirar ações que retirem essas economias do estado de equilíbrio malthusiano em estão mantidas. Para o bem ou para o mal, há cinco décadas essas sociedades são autônomas e, independentemente do processo histórico anterior, o sistema global tem muito pouca responsabilidade sobre a trajetória dessas economias nas últimas décadas. Esse recurso ao passado, além de infrutífero para propor políticas de solução, pode levar a uma regressão remota, que chegaria a Adão e Eva.³

A **segunda** demarcação entre esquerda e direita transpõe a distinção anterior entre as economias para o nível individual. A esquerda presume que a situação de um indivíduo depende muito pouco ou quase nada de suas decisões, ao passo que a direita considera que os indivíduos têm certo espaço de manobra para determinar seu próprio futuro. Essa demarcação ocorre em dois níveis: positivo e normativo. Do ponto de vista positivo, indaga-se a possibilidade de as escolhas individuais alterarem ou não a trajetória do indivíduo. Do ponto de vista normativo, pergunta-se se o indivíduo deve ser responsabilizado pelo seu estado ou se a responsabilidade deve ser coletiva.

A **terceira** demarcação entre esquerda e direita é a que se popularizou nos livros-textos de economia do setor público. Refere-se ao *trade off* que geralmente existe entre distribuição de renda e eficiência econômica. A posição de esquerda está disposta a abrir mão de crescimento eco-

nômico para melhorar a distribuição de renda, enquanto que a visão de direita prefere maior eficiência econômica mesmo ao custo de uma pior distribuição de renda.⁴

2. Como estamos?

Com relação à primeira demarcação parece-me claro que a mensagem de esquerda é pouco útil para entendermos o processo de desenvolvimento brasileiro nas últimas décadas. Não conheço nenhum trabalho que mostre que tenha vigorado qualquer mecanismo sistemático de transferência de renda da economia brasileira em direção às economias centrais que não seja a contrapartida da aquisição de bens e serviços. Os estudos que conheço mostram que a taxa interna de retorno (TIR) das ferrovias, das multinacionais do setor de utilidades públicas e mesmo os juros da dívida externa não foram maiores do que o custo de oportunidade do capital. Trabalhos mais recentes mostram que o custo para o país do acordo que garante direitos de propriedade intelectual na área de fármacos (TRIPS) será menor do que o do benefício para os consumidores de novos medicamentos. Não conheço nenhum estudo que documente que a economia brasileira sofreu nos últimos 150 anos qualquer processo de exploração por parte das economias centrais.

A análise torna-se muito mais interessante com relação ao segundo critério de demarcação esquerda-direita, isto é, se a responsabilidade pela situação social e econômica de cada indivíduo é coletiva ou individual. Em que medida os indivíduos no Brasil, mesmo os mais carentes, têm condição de, a partir de suas escolhas, alterarem sua situação? Se fosse responder a tal pergunta no período imediato à redemocratização, não teria a menor dúvida. Em uma sociedade com o nível de desigualdade que tínhamos (e, infelizmente, ainda temos), com a total ausência da presença estatal nas áreas sociais prioritárias, parece-me que o espaço que os indivíduos das classes mais desfavorecidas tinham para melhorar sua situação era muito estreito.

Penso que a atual Constituição e os treze anos de governos social-democratas (em 2010 completaremos 16 anos) começaram a alterar esse quadro. Hoje nossa sociedade conta com uma rede de bem-estar social quantitativamente comparável às dos países da Europa continental. Te-

mos saúde, educação pública e seguridade social universal. Parece-me que a agenda de extensão de direitos foi esgotada. Se não é chegado o momento de abraçar com força a ideologia da “responsabilização sem mais” (citando o texto de Marcos Nobre), é chegado o momento de a colocarmos em pauta.

Uma objeção à responsabilização individual hoje, além da alusão óbvia ao passado escravocrata, senhorial e injusto, é que a péssima qualidade dos serviços públicos universais impediria que o indivíduo, a partir de suas escolhas, moldasse seu futuro, usufruindo plenamente de sua autonomia (e podendo, portanto, ser responsabilizado por suas opções). Este óbice parece-me relevante (o outro, o histórico, acho desinteressante, pois acaba em Adão e Eva). Mesmo aceitando essa objeção, que, parece-me, faz todo o sentido, não fica excluído o fator da responsabilização individual. Dado que o setor público arrecada algo em torno de 38% do PIB, que o gasto com os programas universais de saúde, educação e previdência está em linha com o gasto nos países civilizados, parece-me difícil melhorar a qualidade desses serviços e, portanto, elevar o grau de autonomia dos cidadãos, sem enfrentar a agenda de responsabilização no interior da máquina pública.

Exemplifiquemos o caso com a educação fundamental. O setor público investe em educação algo em torno de 5% do PIB. Seria desejável que elevássemos este valor para algo próximo de 8% e que esses 3% adicionais fossem direcionados à educação fundamental. Pergunta: o aporte adicional de 3% do PIB seria capaz de reverter o quadro desastroso em que se encontra nosso sistema público de educação? A evidência empírica que temos para o Brasil e para outros países é que a correlação entre gastos em educação e qualidade de ensino é muito baixa. A interpretação desse resultado não é que o gasto em educação seja inútil. A evidência nos revela que, devido à forma com que a rede pública é organizada, a simples elevação dos gastos não trará resultados práticos. Para que a elevação dos gastos seja efetiva, ela tem que ser precedida de alteração nos incentivos de funcionamento da rede pública. É necessário rever a forma de contratação, os controles, a forma de remuneração etc. Ou seja: é necessário trazer para dentro do setor público a agenda de responsabilização individual. Caso contrário, não conseguiremos melhorar a qualidade de funcionamento de nossas redes universais de serviços de saúde, educação e assistência social (incluindo previdência).

É claro que escrever as duas últimas frases do parágrafo anterior é muito mais fácil do que executar o que elas sugerem. Em algumas áreas, como, por exemplo, nos critérios de elegibilidade aos direitos de aposentadoria e pensão, há injustiças tão dramáticas que é relativamente simples fazermos um diagnóstico. Muito mais difícil é a negociação política. Mas em outras áreas a própria solução técnica não parece ser simples. Por exemplo, parece evidente que o contrato de trabalho que o setor público assina com os professores da rede pública é uma das causas da baixíssima qualidade do ensino. Ingresso por concurso público, com estabilidade no emprego, total isonomia salarial e aposentadoria integral vitalícia após 25 anos de trabalho não parece ser um conjunto de regras que estimule o trabalho diligente. No entanto, pelo que exatamente deve-se substituir o contrato atual? Não obstante haja motivos de economia política que expliquem esta forma de contrato, o seu estabelecimento deve ter sido gerado a partir de um processo histórico. Isto é, essa forma de contrato não é resultado da ação de dois ou três indivíduos malévolos que desejaram enriquecer-se à custa do setor público. Na linguagem da seção anterior, essa forma de contratação representa um equilíbrio institucional e a simples tentativa de alterá-lo pode com facilidade produzir como resultado a queda adicional da qualidade da educação. Qualquer alteração terá que ser precedida por aquele tedioso e cuidadoso estudo e deve ser, preferencialmente, incremental (além de amplamente negociada na sociedade).

A resposta da esquerda à argumentação dos parágrafos anteriores é, parece-me, novamente conspiratória. Alega-se que o setor público não tem recursos para melhorar a qualidade dos serviços públicos, pois o custo de rolagem da dívida pública compromete o orçamento. Novamente caímos no caso em que a todo problema complexo corresponde uma solução simples, geralmente errada. No exemplo em tela, os banqueiros seriam responsáveis por todos os nossos males. Se tivéssemos um Banco Central corajoso e que realmente defendesse o interesse nacional, o monopólio dos banqueiros seria enfrentado e haveria recursos públicos suficientes para elevar o salário mínimo, pagar dignamente os professores, elevar os gastos com a saúde, ter uma política de segurança etc. Conta simples que apresento no rodapé em seguida mostra que se a taxa de juros que incide na dívida pública atingir valores civilizados a

economia para o setor público será da ordem de 1,6% do PIB. Muito longe da panacéia em que muitos acreditam.⁵

Dessa forma, defendendo que o próprio esgotamento fiscal do Estado brasileiro aponta que é chegado o momento de a sociedade começar a considerar uma agenda de responsabilização. A agenda de extensão de direitos parece-me próxima de esgotamento no que tange à sua capacidade de atingir o objetivo de prover estatuto de cidadania a todos os brasileiros. Há pouco espaço para resolver nossas querelas com novas rodadas de elevação da carga tributária e elevação do gasto público.

A terceira demarcação entre esquerda e direita que apresentei refere-se ao *trade off* igualdade e eficiência econômica. Pessoalmente não seria difícil escolher viver em Paris ou Berlin, em vez de Londres ou Nova York. Agrada-me a idéia do forte seguro social da Europa continental em contraposição ao capitalismo de mercado anglo-saxão. No entanto, esse não me parece ser o dilema que vivemos hoje no Brasil. A carga tributária atingiu valores estratosféricos. Qualquer uma dessas economias – seja a inglesa, francesa, alemã ou americana – apresentava, no momento que a renda per capita era próxima da brasileira de hoje, apenas uma fração da atual carga tributária brasileira. Conseqüentemente, penso que as ineficiências que se irão acumular em função de novas rodadas de elevação da carga tributária não justificam os possíveis ganhos distributivos.

3. Reações ao texto de Marcos Nobre

A primeira caracterização do pensamento de direita apresentada no texto de Marcos Nobre (doravante MN) toca ao caráter conservador dessa posição: segundo ele, “a direita se posiciona invariavelmente pela fixação de conteúdos determinados para a caracterização dos direitos de cidadania, procurando sempre bloquear a discussão sobre esses limites, que ela vê como pétreos e intocáveis.” Minha caracterização do pensamento de direita guarda semelhança com a de MN. Denominei-a cética em vez de conservadora. Mas, diferentemente da análise de MN, na minha análise o ceticismo não é conseqüência de uma posição fundamentalista sobre os direitos pétreos que definem a liberdade individual, mas sim uma resposta lógica a uma particular compreensão do

fenômeno social, que chamei “smithiana.” Minha crítica à esquerda é que o caráter revolucionário ou transformador da sua ação é consequência em geral de uma análise maniqueísta do processo social, que penso estar geralmente equivocada.

Se para MN a direita é conservadora, “a esquerda não pode aceitar a idéia de um catálogo prévio de direitos, independentemente de sua discussão e deliberação em contextos sociais concretos.” Um exemplo desse catálogo prévio, parece-me, seria o direito de propriedade. Assim, a direita trataria este como um dos direitos inalienáveis do cidadão, uma cláusula pétrea, ao passo que a esquerda estaria disposta a discuti-lo. Não sei se, neste caso, há um claro corte entre esquerda e direita. De fato, em geral, a direita defende a manutenção dos direitos de propriedade. Além de motivos de economia política, sabemos haver forte evidência de que direitos de propriedade mal definidos constituem um dos maiores impedimentos ao crescimento econômico. No entanto, nos EUA, vigora uma lei muito rigorosa que tributa a herança com alíquotas marginais de mais de 50%. Em que pesem os ataques recentes a esse tributo (fruto da onda conservadora que assola aquele país), a sua vigência, datada de mais de 100 anos, está profundamente arraigada aos valores daquela sociedade. Por outro lado, nós economistas sabemos que uma das formas mais eficientes de transferência de riqueza é a que a universalização da educação pública de qualidade promove. Esta nunca foi uma bandeira da esquerda brasileira. Do ponto de vista intelectual, ela foi historicamente uma bandeira da direita: Gudín escrevia sobre educação muito antes de Celso Furtado, que nunca se interessou pelo tema.

MN propõe-nos o enigma da esquerda ou, talvez, um dilema moral: dado que liberdade e igualdade serão colocadas no mesmo nível, como decidir por uma ou outra se houver conflito entre ambas? “O critério para fazer prevalecer uma sobre a outra em uma disputa determinada não pode ser outro senão o do fomento da autonomia de cidadãos e cidadãs, como indivíduos ou como grupos organizados em vista de uma luta concreta.” Neste sentido coloco-me do lado da esquerda. No entanto, sinto na afirmação de MN certo otimismo. Explico-me no próximo parágrafo.

Parece-me que MN confia na capacidade da ação intencional do Estado, ou das sociedades, de retirar pessoas da situação de pobreza, penúria e miséria. Isto é, de promover a autonomia das pessoas. Infeliz-

mente, a experiência prática tem sido muito frustrante. O recente volume de William Easterly (*The white man's burden*) lista inúmeras iniciativas bem-intencionadas e aparentemente bem desenhadas de ação social na África subsaariana com péssimos resultados. Contrastando com a experiência da África subsaariana, o crescimento da China, em que pese o forte autoritarismo político do regime, é o maior processo de eliminação da miséria da história da humanidade. Algumas centenas de milhões de cidadãos, no espaço de algumas décadas, estão se tornando autônomos. E essa conquista de autonomia é uma conquista individual. Os chineses pobres estão deixando de ser pobres porque trabalham muito, estudam muito, poupam muito e têm poucos filhos. Sem um centavo do Banco Mundial e com apenas muito pouco recurso do governo chinês, os chineses têm superado a armadilha da pobreza.

Agradeço os comentários de Heloísa Mesquita, Marcos Lisboa e Octávio Amorim Neto. Erros e imperfeições remanescentes são de responsabilidade exclusiva do autor.

Notas

- ¹ Agradeço a Marcos Lisboa a sugestão do termo “cético”, muito mais preciso do que “conservador”, termo que havia empregado inicialmente.
- ² Evidentemente a esquerda não tem nem a prerrogativa nem a exclusividade da visão conspiratória da história. Ela está presente tanto nas experiências totalitárias (de direita e de esquerda) do século XX como, por exemplo, no endurecimento dos EUA no episódio da invasão do Iraque. Somente afirmo que é hoje muito difícil sustentar um argumento racional de esquerda sobre a natureza da desigualdade de bem-estar entre as sociedades sem recorrer a argumentos de natureza conspiratória.
- ³ Outro exemplo de visão conspiratória é a alegação de que os países centrais impedem o desenvolvimento das demais economias, uma vez que não há espaço para que todas as economias tenham o padrão de consumo do Primeiro Mundo. De fato, é bem provável que a continuidade do desenvolvimento da China e da Índia produza durante algumas décadas redução de bem-estar nos países centrais, devido ao encarecimento das matérias-primas. Este fato pode já estar ocorrendo. No entanto, não consigo localizar nenhuma ação das potências globais para impedir o processo de desenvolvimento dessas economias superpovoadas.
- ⁴ Uma quarta demarcação importante refere-se ao posicionamento com relação ao papel do setor público na economia. Por falta de espaço, não abordo aqui esse tema.

⁵ Segundo os dados de setembro do Banco Central, o custo de rolagem da dívida pública nos últimos 12 meses – consolidando União, estados, municípios e empresas estatais – foi de 6,3% do PIB. Se dividirmos este valor pelo estoque de dívida líquida de 45% do PIB obtemos uma taxa nominal de juros da ordem de 14% ao ano. No entanto, para sabermos o real custo de juros para o setor público, temos que considerar os juros reais (isto é, os juros nominais líquidos da correção monetária). Dada a inflação de 4% ao ano, o custo de rolagem cai de 6,3 para 4,4% do PIB. No entanto, parte significativa dos pagamentos com juros retorna para os cofres públicos na forma de impostos. Supondo conservadoramente uma alíquota média de 10% de impostos, o custo real de rolagem da dívida pública líquido de impostos é de 3,8% do PIB. Se os juros pagos pelo setor público caíssem dos atuais 14% ao ano para 10% ao ano (que correspondem a juros reais de 5,8% ao ano), o custo de rolagem da dívida pública reduzir-se-ia para 2,2% do PIB, gerando economia para o setor público da ordem de 1,6% do PIB (3,8-2,2). Esta é a economia que o governo de fato fará se os juros reais caírem para valores civilizados. O resultado fica mais modesto se lembrarmos que parte significativa da dívida pública está no ativo da CEF e do BB (aproximadamente 20% do estoque) e no ativo dos fundos de pensão de empresas estatais que funcionam no regime previdenciário de benefício definido.

Recebido e aprovado para publicação em novembro de 2007.