

Introdução



111

As recentes ondas de transição para a democracia tiveram início na Europa Meridional, em meados dos anos 70, alcançaram a América Latina em meados da década de 80 e varreram o Leste Europeu, incluindo a União Soviética, em 1989-90. Em geral, as transições ocorreram quando as economias desses países passavam por sérias dificuldades, ou mesmo crises profundas.

Em muitos países, o colapso dos regimes autoritários foi acompanhado por uma crise econômica, caracteristicamente causada pela exaustão das estratégias de desenvolvimento voltadas para o mercado interno e conduzidas pelo Estado. O Estado cresceu demasiadamente, regulamentou em excesso, estabeleceu proteções além do razoável: na América Latina, o Estado era uma carga onerosa; na Europa Oriental, seu peso era esmagador. O interesse público foi substituído pelos interesses particulares dos burocratas, dos administradores das grandes empresas e dos homens de negócios do setor privado. Práticas populistas, aliadas a estratégias desenvolvimentistas voltadas para o mercado interno, levaram à indisciplina fiscal e ao déficit público. A conseqüência, além da crescente ineficiência do sistema econômico como um todo, foi uma crise fiscal: em muitos países, o Estado faliu. Deste modo, ainda que esses países contassem com regimes mais ou menos autoritários, o Estado tornou-se economicamente impotente.

Uma vez que a crise econômica quase sempre coincide com as transições para a democracia, muitas novas democracias enfrentam um duplo desafio: como retomar o crescimento econômico e, ao mesmo tempo, consolidar as nascentes instituições políticas. Além disso, como as reformas necessárias para restabelecer a capacidade de crescimento causam inevitavelmente uma deterioração transitória das condições materiais de muitos grupos, a consolidação das instituições democráticas pode, sob tais condições, ser facilmente comprometida. A questão que então se coloca é se existe alguma estratégia específica de reforma que conduza à retomada do crescimento e fortaleça a democracia.

Colocar o problema nesses termos não significa pressupor que as novas democracias sejam menos capazes de enfrentar crises econômicas do que as

democracias consolidadas, ou do que os regimes autoritários. De acordo com certos argumentos, a capacidade das novas democracias de realizar programas de estabilização e implementar reformas estruturais é prejudicada pelas elevadas expectativas de melhoria econômica que elas geram e pela vulnerabilidade diante de pressões populares e da influência de grupo de interesses; ao mesmo tempo, os ciclos eleitorais e a competição pluralista minam a capacidade de planejamento de longo prazo (Stallings e Kaufman, 1989; Marer, 1991). Ainda assim, as novas democracias não parecem ter sido menos capazes de impor disciplina econômica quando confrontadas com períodos difíceis. Estudos comparativos das reformas econômicas nos países menos desenvolvidos mostraram que não há diferenças sistemáticas entre os regimes na escolha das estratégias para as reformas econômicas (Nelson, 1990) e no desempenho econômico (Remmer, 1986, 1990; Haggard, Kaufman, Shariff e Webb, 1990). Mas, ainda que fosse verdade que os regimes autoritários são mais capazes de implantar e manter as reformas econômicas, não gostaríamos de tratar a democracia como um valor instrumental, a ser julgado por suas conseqüências para o desempenho econômico. A questão que colocamos aqui não é como os diferentes regimes políticos influem no sucesso dessas reformas econômicas, mas se existem maneiras de retomar o crescimento econômico sob condições democráticas.

O critério econômico definitivo para avaliar o sucesso das reformas deve somente levar em conta se houve uma retomada do crescimento econômico do país, mantendo-se a inflação em um nível moderado e estável. Reformas econômicas abrangem as várias combinações de medidas concebidas para estabilizar a economia, os passos dados para modificar sua estrutura e, algumas vezes, a venda de patrimônio público. O propósito central da estabilização econômica é reduzir a inflação e melhorar a situação financeira do Estado. O objetivo central das reformas estruturais é aumentar a eficiência da alocação de recursos. A finalidade da privatização é menos clara, uma vez que as razões ostensivas para a venda do patrimônio público nem sempre são as verdadeiras razões.¹ No entanto, ainda que todas essas medidas sejam em si mesmas bem-sucedidas, o efeito que elas têm sobre o crescimento econômico não é evidente de imediato. A estabilização implica uma redução da demanda, as reformas estruturais levam ao fechamento de empresas ineficientes e a privatização desorganiza temporariamente a economia. Mesmo que os diversos programas de reformas sejam diferentes quanto à abrangência e ao ritmo, a estabilização econômica — e, em particular, as reformas estruturais — necessariamente provoca um declínio temporário do consumo. Para que essa estabilização seja sustentável, é preciso que haja uma redução transitória da demanda, obtida por meio da combinação de redução do gasto público, aumento de impostos e adoção de taxas de juros elevadas. A liberalização do comércio, as medidas antimonopólios e a redução de subsídios às indústrias e aos preços causam inevitavelmente um desemprego

1. Embora o propósito ostensivo da privatização seja, na maioria das vezes, o de aumentar a eficiência ou incrementar a disciplina fiscal (Lipton e Sachs, 1990), sua razão mais provável é a desesperada necessidade de abastecer os cofres públicos, ou de possibilitar novos investimentos.

temporário de capital e de trabalho. A privatização acarreta uma reorganização — de novo, mais custos de transição. Além disso, as reformas orientadas para o mercado são com freqüência empreendidas em um momento em que os efeitos das medidas iniciais ainda se fazem sentir e, ao mesmo tempo, importantes mercados ainda não foram constituídos. Por fim, os idealizadores das reformas incorrem em erros, e erros têm custos. Desse modo, o efeito das reformas econômicas sobre o crescimento deverá ser negativo no curto prazo.² Na verdade, para os defensores das reformas o desemprego e o fechamento de empresas constituem uma evidência de sua eficácia: se a reduzida taxa de desemprego vigente não aumentasse para algo em torno de 8 a 10% em 1991, dizia Vladimir Dlouhy, ministro da Economia da Checoslováquia, "isto seria um indício de que as reformas não estavam funcionando" (*Financial Times*, 6 de fevereiro de 1991). Dessa maneira, os programas de reformas ficam entre a fé daqueles que antevêem seus efeitos finais e o ceticismo daqueles que vivenciam apenas suas conseqüências imediatas.

É por isso que as avaliações dos programas de reformas, feitas em meio a seu processo de implementação, tendem a ser bastante inconstantes e controvertidas. Considerando que as reformas orientadas para o mercado inevitavelmente provocam uma redução temporária do consumo, não é claro como devemos avaliar seu sucesso. Existem três maneiras de conceber este sucesso. A primeira delas, seguida por Nelson (1990) e pela maioria de seus colaboradores, consiste em definir o sucesso apenas nos termos de uma implementação continuada das medidas de reformas, quaisquer que sejam estas: esses autores abriram mão de utilizar o critério econômico para avaliar o sucesso das reformas e, em vez disso, decidiram explicar "o grau em que decisões de políticas foram consumadas, em vez dos resultados econômicos das medidas tomadas". A segunda maneira, que está implícita na maior parte da literatura econômica, assim como em Haggard e Kaufman (1991), consiste em conceituar o sucesso em termos de estabilização e liberalização econômicas. A terceira maneira, que é a por nós adotada, consiste em permanecer cético até que a economia apresente crescimento sob condições democráticas.

A primeira concepção é insustentável, uma vez que se baseia no pressuposto de que, quaisquer que tenham sido as medidas implementadas, elas devem ter sido apropriadas. Essa concepção não admite a possibilidade de haver erros na escolha das políticas, e — ponto que deve ser enfatizado — tais erros são freqüentes e talvez inevitáveis. Não são óbvias as escolhas do tipo de âncora de preços que deve ser adotada (o agregado nominal sobre o qual se assenta o programa de estabilização), da seqüência das medidas de desregulamentação (prioridade para as contas de capital *versus* prioridade para o comércio), do método e do *timing* das desvalorizações, e da distribuição dos cortes nas despesas públicas. Não existe o projeto econômico perfeito: o que existem são hipóteses

2. Para um argumento pormenorizado de que as reformas orientadas para o mercado causam necessariamente um declínio transitório no consumo, v. Przeworski, 1991: cap. 4, e Blanchard et alii, 1991: pp. 10-11.

alternativas, a serem testadas na prática, cada qual implicando um determinado custo. Na verdade, a seqüência das estratégias de reforma desperta desentendimentos agudos, e, como a *débâcle* chilena de 1982 evidenciou, decisões erradas conduzem a enganos que podem custar muito caro.

A segunda concepção é mais defensável, mas também se baseia na conjectura de que a estabilidade e a eficiência sejam suficientes para produzir crescimento — uma conjectura que acreditamos ser falsa. Essa postura pressupõe que o conjunto das etapas parciais levará por fim ao crescimento e à prosperidade. Aqueles que propõem as reformas argumentam como se tivessem um protótipo do Juízo Final: um modelo geral da dinâmica econômica que permita a avaliação das conseqüências finais de todas as etapas parciais. Esse modelo, no entanto, é apenas uma conjectura. A inflação pode ser controlada através de uma dose suficiente de recessão, mas as evidências de que uma estabilização bem-sucedida conduz à retomada do crescimento são frágeis. Abrir a economia e aumentar as exportações pode resultar na melhoria do crédito de um país, mas pode ser que os beneficiários dessas medidas sejam apenas os credores externos. A venda de empresas estatais pode engordar os cofres públicos, mas estas receitas podem ser roubadas ou desperdiçadas. Assim, os vínculos causais entre determinadas medidas de reforma e suas metas últimas permanecem frágeis. Como relatou Remmer (1986), referindo-se aos programas *standby** do FMI, existe "apenas uma moderada correlação entre a implementação das prescrições do FMI e a obtenção dos resultados econômicos desejados".

Se o propósito ostensivo das reformas dirigidas para o mercado é aumentar o bem-estar material, então essas reformas devem ser avaliadas por seu sucesso em promover o crescimento econômico. Qualquer outra coisa aquém desse critério será apenas uma reafirmação da hipótese neoliberal, e não o seu teste. Dado que o processo de reforma implica *trade-offs*** intertemporais, é impossível evitar que se façam conjecturas sobre conseqüências distantes no tempo. No entanto, a menos que insistamos em pensar em termos de crescimento econômico, corremos o risco de passar por um longo período de tensão e privação, apenas para descobrir depois que a estratégia que as ocasionou estava errada. Depois de citar diversos casos em que as políticas de estabilização minaram a capacidade de crescimento, Tanzi (1989: 30) conclui:

Em todos esses exemplos, a *oferta* tinha sido reduzida, criando assim desequilíbrios que, na ocasião, se expressaram como um excesso de demanda. Nesses casos, as políticas de administração da demanda, isoladamente, teriam reduzido os sintomas desses equilíbrios, mas não as causas. Desse modo, é possível que programas de estabilização sucedam a outros programas de estabilização, sem que proporcionem um ajustamento duradouro.

* Programas *standby* são programas de auxílio emergencial prestado pelo FMI a países com dificuldades econômicas relacionadas principalmente ao balanço de pagamentos. São normalmente acompanhados por um monitoramento da economia do país por parte do FMI. (N. do R. T.)

** Troca, substituição de uma meta ou objetivo econômico por outro, quando eles não podem ser atingidos ao mesmo tempo. Para que uma meta seja atendida, abre-se mão da outra. (N. do R. T.)

O argumento de que quanto pior, melhor não pode ser mantido indefinidamente; a certa altura, é preciso que as coisas melhorem. E a retomada do crescimento é o único critério confiável de sucesso econômico.

Enquanto reformas econômicas têm sido adotadas por alguns regimes autoritários e por algumas democracias bem-consolidadas, os regimes democráticos recém-estabelecidos enfrentam simultaneamente uma necessidade premente de superar a crise econômica e de consolidar as nascentes instituições. Desse modo, o segundo critério para aferir o sucesso das reformas deve ser a consolidação da democracia. E, para que as reformas se processem sob condições democráticas, é preciso que os conflitos distributivos sejam institucionalizados: todos os grupos devem encaminhar suas demandas por intermédio das instituições democráticas e rejeitar todos os demais métodos. Independentemente da premência de suas necessidades, as forças políticas devem estar dispostas a submeter seus interesses ao veredito das instituições democráticas. Devem estar dispostas a aceitar derrotas e a esperar, confiantes, que estas instituições continuem a oferecer outras oportunidades, na próxima rodada de disputas. Essas forças devem adotar o calendário institucional como o horizonte temporal para suas ações, pensando em termos de eleições vindouras, negociações compactuadas ou, no mínimo, em termos de exercícios fiscais. Devem assumir a posição adotada por John McGurk, presidente do Partido Trabalhista da Inglaterra, em 1919:

Ou somos constitucionalistas, ou não o somos. Se somos constitucionalistas, se acreditamos na eficácia dos instrumentos políticos (e nós acreditamos: do contrário, para que teríamos um Partido Trabalhista?), então seria tanto imprudente como antidemocrático que, ao não conseguirmos obter maioria nas eleições, mudássemos de idéia e passássemos a exigir a substituição das eleições por greves nas indústrias. (Citado em Miliband, 1975:69)

Desse modo, as instituições democráticas somente podem se consolidar se oferecerem aos grupos politicamente relevantes incentivos para processar suas demandas dentro do quadro institucional vigente. Mas as reformas econômicas inevitavelmente provocam um declínio, no mínimo transitório, do consumo. Esta é, então, a fonte do dilema com que se defrontam as novas democracias: de que modo criar incentivos para que as forças políticas processem seus interesses no interior das instituições democráticas, quando nas quais as condições materiais devem se deteriorar em um futuro previsível.

Nosso propósito é investigar se existe uma brecha entre essas duas restrições: uma estratégia que possa levar à retomada do crescimento, sob condições democráticas. Como as demais pessoas que tentam pescar nessas águas turvas, nós lançamos mão da experiência histórica, de argumentos baseados em princípios básicos e de conjecturas.

Nosso argumento é baseado em três hipóteses inter-relacionadas: (1) As reformas indicadas pelas atuais recomendações-padrão são necessárias, mas

não são suficientes para restabelecer a capacidade de crescimento, a menos que sejam acompanhadas por uma coordenação ativa, da parte do Estado, no processo alocativo. (2) Como qualquer pacote de reformas deve consistir num conjunto de etapas distintas, realizadas ao longo de um período prolongado, as condições políticas para a continuidade das reformas serão solapadas, caso não exista uma política social que proteja ao menos aquelas pessoas que têm sua subsistência ameaçada pelas reformas. (3) Para que o processo de reformas não comprometa a democracia — isto é, para que os conflitos políticos possam se processar através das instituições democráticas —, é necessário que as instituições representativas desempenhem um papel efetivo na concepção e na implementação das políticas de reforma.

Na década de 50, o reconhecimento da política econômica como um instrumento poderoso para promover a industrialização ou para alcançar o pleno emprego levou a uma bem-sucedida onda de intervenção estatal, tanto nos países desenvolvidos quanto nos subdesenvolvidos. Neste último grupo de países, a Teoria do Desenvolvimento Econômico, baseada na hipótese do *big push*, era o instrumento teórico; a industrialização era o objetivo principal; a substituição de importações, a estratégia básica; e o Banco Mundial, a instituição financeira e de apoio fundamental, no nível internacional.³ A partir dos anos 70, contudo, esse quadro mudou radicalmente. O consenso keynesiano entrou em colapso nos países desenvolvidos e as economias planejadas do tipo soviético estagnaram. Por volta da década de 80, as políticas monetárias dos países desenvolvidos tornaram-se mais austeras, o fluxo líquido de capitais mudou de sentido e os créditos aos países devedores foram condicionados à aceitação dos programas de estabilização e de liberalização do comércio. Uma dívida externa elevada, geralmente relacionada com ambiciosos projetos industriais de substituição de importações orientados para o mercado interno, levou muitos países em desenvolvimento à crise fiscal, à crise de balanço de pagamentos, à estagnação econômica e às altas taxas de inflação. Concomitantemente, o pensamento neoliberal tomou conta das universidades, dos governos e das agências multilaterais do Primeiro Mundo. A Teoria do Desenvolvimento Econômico perdeu terreno, e as reformas econômicas orientadas para o mercado tornaram-se a estratégia que o Primeiro Mundo passou a oferecer aos países em desenvolvimento. Enquanto no passado a industrialização autárquica era o projeto para se alcan-

3. Atualmente, tendemos a esquecer que essa estratégia parecia na época altamente bem-sucedida. De 1960 a 1980, o produto interno bruto dos países da América Latina teve uma taxa média de crescimento não ponderada de 5,2% e, na Europa Oriental, a taxa de crescimento do produto material líquido foi superior a 6%. Diversos países tiveram períodos em que a produção industrial cresceu a uma taxa de dois dígitos. No final da década de 70, esse crescimento simplesmente entrou em colapso. Entre 1980 e 1985, a taxa média de crescimento do PIB na América Latina foi de 0,0%; nestes mesmos anos, os três países do Leste Europeu que forneciam dados ao FMI — Hungria, Polônia e Iugoslávia — tiveram uma taxa média de crescimento de 1,0%.

Além disso, Murell (1991) demonstrou que, conquanto pareça *prima facie* evidente que as economias planejadas eram menos eficientes que as economias de mercado mais desenvolvidas, essa alegação não é respaldada pela evidência empírica que se baseia nos modelos da economia neoclássica. Na verdade, por que razão os poloneses em massa rejeitaram a economia que tinham, enquanto os argentinos não o fizeram, permanece uma questão em aberto.

çar o mundo desenvolvido, a liberalização econômica é a panacéia oferecida aos países menos desenvolvidos, embora nos países bem-sucedidos do Extremo Oriente e entre os países da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico*] a intervenção estatal, incluindo uma larga dose de protecionismo, ainda desempenhe um papel decisivo.

As políticas neoliberais — o chamado "consenso de Washington" (Williamson, 1990) — estão baseadas no pressuposto de que a confiança exclusiva nos mercados por si só provocará uma realocação maciça de recursos entre setores e processos (v., por exemplo, Lipton e Sachs, 1990). Esse pressuposto não passa de um voto de fé, uma vez que o Estado desempenhou um papel central em todos os casos de desenvolvimento bem-sucedido, inclusive na Europa Ocidental e no Extremo Oriente, ao mobilizar as poupanças, suprir a infra-estrutura, moldar as prioridades setoriais e, em muitos casos, compelir os agentes individuais, por meio da tributação, a se dedicarem a atividades orientadas para o mercado. A estabilização, assim como as medidas concebidas para incrementar a concorrência interna e externa, podem desta maneira ser necessárias a muitos países, mas não são suficientes para produzir crescimento econômico. Deste modo, devemos pensar nas reformas em termos mais amplos do que normalmente se faz. Os mercados podem com sucesso orientar os agentes individuais a alocar recursos de maneira eficiente, mas não são suficientes para coordenar ações individuais em direção à eficiência intertemporal e a outras metas normativa e politicamente desejadas.⁴ *A orientação para o mercado* não basta para produzir uma *coordenação de mercado* que leve à prosperidade coletiva.

Uma justificativa para a afirmação feita acima tornaria necessária uma longa incursão pela teoria econômica. A essência de nosso argumento é a seguinte: aqueles que esperam que o mercado coordene as atividades econômicas e produza uma alocação intertemporal eficiente de recursos argumentam como se pudessem justificar a proposição de que mercados competitivos são suficientes para produzir eficiência, ao menos na ausência de bens públicos, externalidades e rendimentos crescentes. Mas essa proposição baseia-se no pressuposto de uma completude dos mercados — ou seja, para cada eventual estado de natureza, existiria um mercado. Mas, de acordo com Arrow (1964) e Greenwald e Stiglitz (1986), este pressuposto não é mais sustentável. E, na ausência de alguns mercados, não haverá equilíbrio nos mercados de trabalho, de capital e de bens, e a alocação de recursos daí resultante pode ser aprimorada.⁵ É claro que, como o debate a respeito dos bens públicos já demonstrou, o simples fato de o mercado não funcionar não implica que o Estado possa realizá-lo melhor. Ain-

* OECD - Organization for Economic Cooperation and Development (N. do R. T.).

4. Sobre o viés estático da teoria neoclássica, v. Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel, 1990.

5. Como Newbery e Stiglitz (1981: 209) afirmam: "Com um conjunto incompleto de mercados, a taxa marginal de substituição dos diferentes indivíduos nos diferentes estados de natureza serão diferentes; os fazendeiros (ou os produtores de maneira geral), ao escolher suas técnicas de produção, observam apenas a distribuição de preços e suas próprias taxas marginais de substituição, que podem diferir marcadamente daquelas dos demais fazendeiros e dos consumidores. Quando todos eles fazem isso, o equilíbrio que daí resulta pode não ser Pareto-eficiente: existirão algumas escolhas alternativas de técnica e de redistribuição de renda que podem melhorar a situação de todos os indivíduos".

da precisamos repensar o papel do Estado numa economia descentralizada, na qual faltam inevitavelmente alguns mercados e certas informações. Depois de fazer uma revisão das ineficiências causadas pelos diferentes tipos de incompletudes de mercados, Newbery (1989) concluiu que o escopo para a intervenção governamental é limitado. No entanto, a idéia de que, deixado a si mesmo, o mercado coordenará com eficiência a alocação de recursos escassos é puramente exortatória. Nas palavras de Murell (1991: 73), na conclusão de sua devastadora crítica às reformas baseadas nos modelos neoclássicos, "prescrições genéricas certamente não merecem figurar em um debate entre economistas".

Existe uma esmagadora evidência (Nelson, 1990) de que as tentativas de estabilização econômica normalmente são empreendidas como resultado de uma crise fiscal do Estado. Por "crise fiscal" queremos dizer não só que o déficit público é crônico, ou que a dívida pública é excessiva, mas também que o Estado perdeu a capacidade de financiar sua dívida em bases não-inflacionárias. A erosão das poupanças públicas priva o Estado da capacidade de adotar qualquer tipo de política desenvolvimentista. E, quando o Estado chega à beira da falência e perde a capacidade de obter empréstimos, todos os governos, qualquer que seja sua base social, a ideologia que professam ou as promessas de campanha que tenham feito, terminam tomando as medidas que são necessárias para restabelecer seu crédito.

No entanto, se a retomada do crescimento econômico é o que se busca, o objetivo das medidas de reforma não deve ser somente reduzir a inflação e aumentar a competição, mas também o restabelecimento da capacidade do Estado de mobilizar poupanças e de adotar políticas públicas orientadas para o desenvolvimento. A intervenção estatal na alocação de recursos nos vários setores e atividades, judiciosa e cuidadosamente planejada, é uma condição necessária para a retomada do crescimento.⁶ Após examinar as características dos mercados financeiros na maioria dos países desenvolvidos, Blejer e Cheasty (1989) concluíram que eles não alocam os investimentos de maneira eficiente.⁷ O Estado tem de obter a capacidade de mobilizar as poupanças. De acordo com Blejer e Cheasty (1989 : 45-7), o governo deveria

6. Os novos argumentos em favor da intervenção estatal provêm de teorias endógenas de crescimento (Lucas, 1988; Romer, 1990). Nessas teorias, tanto o capital físico como o humano dão margem a externalidades positivas, que geram retornos crescentes de escala, que não são capturados pelo agente individual. E, embora Benhabib e Jovanovic não tenham conseguido encontrar retornos crescentes de capital físico, as taxas de matrículas nas escolas são os únicos indicadores robustos de crescimento econômico, em muitas das recentes investigações estatísticas (Meyer, Hannan, Rubinson e Thomas, 1979; Marsh, 1988; Levine e Renelt, 1991; Persson e Tabellini, 1991).

Outra fonte de argumentos em favor da intervenção estatal é a teoria do comércio internacional, que troca o ambiente walrasiano convencional por outro, com concorrência imperfeita. Mas, mesmo dentro desse marco concorrencial, as políticas industriais são justificadas em um número significativo de casos, particularmente quando uma indústria apresenta retornos crescentes devido ao aprendizado. (Para uma revisão criteriosa dos argumentos pró e contra as políticas industriais, v. Grossman, 1990.)

7. Eles elencam três motivos: (1) o mercado de capitais é fragmentado e não diversificado, (2) os retornos financeiros das poupanças ou investimentos são insuficientes e (3) os ativos financeiros levam a riscos não recompensáveis.

almejar o estabelecimento do total de suas receitas e de suas despesas (tanto correntes como de capital) em níveis que possam gerar um superávit geral, que poderia então ficar disponível, em bases competitivas e não por meio de concessões, ao setor privado, assim como às empresas estatais. Isso daria ao governo um instrumento poderoso e flexível que facilitaria [...] a alocação eficiente dos investimentos. [Além disso, argumentam eles], o governo poderia aumentar as poupanças internas ao empreender ações que elevassem a taxa de retorno observada dos investimentos do setor privado. Uma maneira de fazer isso seria por meio de investimentos diretos em projetos que possam resultar em externalidades positivas ao setor privado.

As poupanças públicas são indispensáveis para estimular o investimento privado e para alocá-lo de maneira mais eficiente, para permitir ao Estado empreender políticas industriais, promover o desenvolvimento tecnológico, proteger o meio ambiente e adotar políticas sociais.

As reformas econômicas são inevitavelmente um processo prolongado, e necessariamente induzem a uma redução temporária do consumo por parte de uma importante parcela da população. Para que tais reformas se processem sob condições democráticas, é preciso que contem com apoio político continuado, por meio do próprio processo democrático. O típico argumento dos economistas — de que a proposta econômica é "correta" e que somente "populistas" irresponsáveis é que a estragam — é apenas ciência econômica de má qualidade. Uma estratégia econômica correta é uma estratégia que se ocupa explicitamente da questão do apoio que será ou não será dado às reformas, quando seus custos começarem a surgir. No mínimo, as reformas devem ter credibilidade (Calvo, 1989): deve ser do maior interesse dos políticos empreender as medidas que eles anunciam, uma vez que tenham obtido o apoio para essas medidas.⁸ Mas a dificuldade é mais profunda: como persuadir as pessoas a ter confiança no processo de reforma, quando esse mesmo processo induz um temporário aumento da privação material?

Para que as pessoas realizem *trade-offs* intertemporais, para que aceitem uma redução transitória do consumo e não sejam seduzidas por apelos populistas, é preciso que tenham confiança de que esses sacrifícios transitórios levarão ao final a uma melhoria de suas próprias condições materiais. As características das políticas públicas sobre as quais nos determos a seguir com mais detalhes são um importante fator na conformação dessa confiança. Porém, ainda mais importante é que o perigo iminente com que essas pessoas se defrontam não constitua uma ameaça a suas vidas: as pessoas cuja sobrevivência física está em perigo não irão pensar em seu futuro. Elas não têm nenhum *trade-off* intertemporal a fazer.

Os cidadãos nas novas democracias esperam que estas também lhes garantam direitos sociais, além dos direitos políticos. As reivindicações relativas ao atendimento da "cidadania social" — nas palavras de T. H. Marshall (1964:

8. Suponha que no tempo $t = 0$ um governo prometa A para o tempo $t = 2$, caso ele ganhe a eleição no tempo $t = 1$. Uma estratégia terá credibilidade se A for a estratégia maximizadora do governo no tempo $t = 1$. Se um governo diz "releja-nos e nós reduziremos o desemprego", quando está claro que qualquer um que seja eleito terá de reduzir o gasto público, tal estratégia não terá credibilidade.

76), "um tipo de igualdade humana básica, associada com uma concepção de membro pleno de uma comunidade" — requerem que a segurança e as oportunidades sejam compartilhadas por todos. As políticas sociais respondem a essas reivindicações por meio da oferta de serviços de saúde e educação, e através da manutenção da renda. Essa oferta é em geral restrita, quando as novas democracias se aventuram na senda da reforma econômica; é por isso que os efeitos de curto prazo da estabilização e da liberalização representam uma ameaça à existência básica daquelas pessoas mais duramente atingidas pelos passos rumo a uma economia de mercado. A questão é saber se esses passos terão continuidade ou não, a partir das decisões do processo democrático.

Por fim, o que está em jogo não é somente a continuidade do apoio político ao processo de reforma, em si mesma uma condição necessária para evitar os avanços e recuos que caracterizam a maioria dos programas de reforma econômica, mas das próprias instituições democráticas. As reformas podem avançar sob duas condições polares, relativas à organização das forças políticas: essas forças precisam ser fortes e devem apoiar o programa de reformas, ou devem ser fracas e incapazes de se oporem a elas de maneira efetiva. As reformas têm menor probabilidade de avançar quando as forças políticas, em particular os partidos de oposição e os sindicatos, são suficientemente fortes para sabotá-las, mas não sejam grandes o bastante para internalizar o custo de deter essas reformas. Como Haggard e Kaufman (1989: 269) afirmam, "a maior dificuldade ocorre nos casos intermediários, nos quais as forças trabalhistas são capazes de mobilização defensiva, mas vivem a incerteza a respeito de seu lugar no sistema político, a longo prazo". Dizendo de maneira franca, os governos orientados para as reformas se defrontam com a escolha de ou cooperar com os partidos de oposição e os sindicatos, como fizeram os governos espanhóis de 1977 em diante, ou então destruí-los, como fez o governo boliviano de Paz Estensoro com os sindicatos.

O dilema genérico que enfrentam os governos que tomam o rumo das reformas é que uma consulta ampla às diversas forças políticas pode levar à inércia, ao passo que reformas impostas de cima para baixo podem resultar na impossibilidade de implementá-las, em face da resistência política e da descrença em relação à economia. Confrontados com esse dilema, os governos podem adotar diferentes estilos políticos para a adoção das reformas. Num extremo, o poder Executivo governa por decreto, impondo reformas sem nenhuma consulta pública, freqüentemente de surpresa e contra a resistência popular. Noutros casos, as alternativas políticas são discutidas durante a campanha eleitoral, mas a maioria vencedora interpreta sua vitória como um mandato legislativo para atuar sem necessidade de outras discussões ou consultas. Em outros casos ainda, os governos consultam e fazem acordos com os partidos de oposição, à medida que as políticas vão sendo formuladas e implementadas. Finalmente, no outro extremo, a concepção e a implementação das políticas de reforma resultam de uma negociação formal com organizações extraparlamentares, notadamente com associações patronais e sindicatos.

No entanto, como a estratégia neoliberal implica apreciáveis custos sociais, e portanto oposição política, as reformas tendem a ter início de cima para baixo e a ser deflagradas de surpresa, independentemente da opinião pública e sem participação das forças políticas organizadas. Tais reformas tendem a ser estabelecidas por decreto, ou então, são impostas ao Legislativo e aprovadas sem modificações que pudessem refletir uma divergência de interesses e de opiniões. O estilo político da implementação das medidas tende a ser autocrático; o governo procura desmobilizar seus defensores, para não ter de comprometer seu programa por meio de consultas públicas. No final das contas, o que se ensina à sociedade é que ela pode votar, mas não pode escolher; adestram-se os membros do Legislativo para que pensem que não têm nenhum papel na elaboração das políticas; ensina-se aos nascentes partidos políticos, sindicatos e outras organizações que suas vozes não contam. Assim, o estilo político autocrático que caracteriza as reformas feitas ao estilo de Washington tende a minar as instituições representativas, a criar uma política personalista e a gerar um clima no qual a política se reduz a arreglos, a uma busca da redenção. Mesmo que os pacotes de reforma neoliberais contenham uma ciência econômica de qualidade, o mais provável é que transformem a política numa espécie de sortilégio/magia negra, destinada a dominar as ações dos demais participantes.

Essas conseqüências não são inevitáveis. Na verdade, a razão pela qual todo o padrão *stop-go** das reformas se estabelece é que a democracia é incompleta, para começo de conversa. Num país em que as prescrições constitucionais obriguem o Executivo a buscar a aprovação do Legislativo para as suas políticas, antes de colocá-las em vigor, onde haja instituições representativas eficazes e ampla participação política, um governo não poderá estabelecer o rumo para as reformas independentemente do respaldo que possa angariar. É preciso que as reformas se originem das consultas encaminhadas através das instituições representativas. O governo socialista espanhol efetivamente procedeu desta maneira e foi bem-sucedido em levar o país para um doloroso programa de reconversão industrial, usufruindo ao mesmo tempo de amplo apoio.⁹ Para que a democracia não sucumba como conseqüência das reformas econômicas, as organizações representativas e as instituições devem participar ativamente na formulação e na implementação do programa de reformas, mesmo que essa participação debilite a lógica do programa econômico ou aumente seus custos. É precisamente a força das instituições democráticas, e não as exortações dos tecnocratas, que faz diminuir o espaço político para a busca de interesses particularistas imediatos — isto é, para o populismo. O populismo é um produto endógeno do estilo político tecnocrático.

* Trata-se de uma política econômica que alterna períodos de expansão econômica com outros de retração, oscilando entre o objetivo de crescimento da economia e o de controlar o nível de preços. (N. do T.)

9. Observe que o Partido Comunista Italiano, quando decidiu, em 1976, apoiar a política de austeridade do governo, fez com que 1 milhão de trabalhadores frequentassem escolas noturnas de economia, que explicavam por que a austeridade era necessária.

Nosso argumento, portanto, agrega três recomendações: (1) a estabilização econômica e as políticas de ajuste estrutural devem ser concebidas como meios para restabelecer a saúde fiscal do Estado e sua capacidade de adotar políticas ativas de desenvolvimento; (2) qualquer estratégia de reforma deve incluir desde o início uma rede de proteção social para aqueles que sofrem as mais terríveis conseqüências dessas reformas; (3) a própria estratégia de reforma deve ser um produto não dos planos tecnocráticos, mas de uma ampla deliberação, feita através das instituições representativas.

É necessária uma nota prévia, para apresentar a estrutura dos próximos capítulos deste livro. Embora os capítulos se baseiem em dados de regiões diferentes, a estrutura de cada um deles não pretende ser análoga. No primeiro, Luiz Carlos Bresser Pereira examina os dados relativos à América Latina para enfocar a relação entre estabilização, liberalização e crescimento. No segundo, José María Maravall utiliza a experiência da Europa Meridional para examinar a importância das políticas sociais para a dinâmica política das reformas. Finalmente, no terceiro capítulo, Adam Przeworski explora os dados relativos ao Leste Europeu, especialmente a Polônia, para destacar o impacto das reformas sobre as instituições democráticas. Nosso intento não é oferecer, para cada um desses pontos, evidências indutivas que possam ser comparadas; dada a pobreza em experiência histórica, um intento destes, na presente situação, simplesmente não é viável. Também não pretendemos desenvolver um esquema para uma política que pudesse ser aplicada em qualquer lugar: as estratégias de reforma precisam fazer um *trade-off* entre objetivos conflitantes, para enfrentar as restrições que são específicas a cada situação. Tudo que pretendemos é expor as premissas tácitas que subjazem ao atual modelo neoliberal de reformas econômicas e demonstrar que somente uma estratégia que combine uma ênfase no crescimento, um nível de renda satisfatório para a população e instituições democráticas poderá levar ao sucesso das reformas.

REFERÊNCIAS

- ARROW, Kenneth J. "The role of securities in the optimal allocation of risk Bearing". In: *Review of Economic Studies* 31: 91-6, 1964.
- BENHABIB, Jess e JOVANOVIC, Boyan. "Externalities and growth accounting". In: *American Economic Review* 81: 82-114, 1991.
- BLANCHARD, Oliver, DORNBUSCH, Rudiger, KRUGMAN, Paul, LAYARD, Richard e SUMMERS, Lawrence. *Economic reform in the East*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- BLEJER, Mario I. e CHEASTY, Adrienne. "Fiscal policy and mobilization of savings for growth". In: BLEJER, Mario I. e CHU, Ke-young. (eds.). *Fiscal policy, stabilization, and growth in developing countries*. Washington, D.C., FMI, 1989.
- CALVO, Guillermo A. "Incredible reforms". In: CALVO, Guillermo, FINDLEY, Ronald, KOURI, Pentti e MACEDO, Jorge Braga de (eds.). *Debt, stabilization and development: essays in memory of Carlos Díaz-Alejandro*. Londres, Blackwell Publisher, 1989.

- FANELLI, J., FRENKEL, R. e ROZEMWURCEL, G. "Growth and structural reform in Latin America: where we stand". Relatório preparado para UNCTAD. Buenos Aires, CEDES, outubro, 1990.
- GREENWALD, Bruce e STIGLITZ, Joseph E. "Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets". In: *Quarterly Journal of Economics* 90: 229-64, 1986.
- GROSSMAN, Gene M. "Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence". In: *OECD Economic Studies*, nº 14 (primavera), 1990.
- HAGGARD, Stephan e KAUFMAN, Robert. "The politics of stabilization and structural adjustment". In: SACHS, Jeffrey D. (ed.). *Developing country debt and the world economy*. Chicago, University of Chicago Press, 1989.
- _____. "Economic adjustment and the prospects for democracy". Trabalho apresentado no workshop "States, markets and democracy". Universidade de São Paulo, julho, 1991.
- HAGGARD, Stephan, KAUFMAN, Robert, SHARIF, Karim e WEBB, Steven B. "Politics, inflation and stabilization in middle-income countries". Banco Mundial, Washington, D.C., 1990. Mimeo
- LEVINE, Ross e RENELT, David. "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions". Banco Mundial, Working Paper WPS 609. Washington, D.C., 1991.
- LIPTON, David e SACHS, Jeffrey. "Creating a market economy in Eastern Europe: the case of Poland". *Brookings papers on economic activity*, pp. 75-145, 1990.
- LUCAS, Robert E., Jr. "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42, 1988.
- MARER, Paul. "The transition to a market economy in Central and Eastern Europe". In: *OECD Observer*, nº 169 (abril-maio), 1991.
- MARSH, Robert M. "Sociological explanations of economic growth". In: *Studies in Comparative International Research* 13 : 41-76, 1988.
- MARSHALL, T. H. *Class, citizenship and social development*. Nova York, Doubleday, 1964.
- MEYER, John W., HANNAN, Michael T., RUBINSON, Richard e THOMAS, George M. "National economic development, 1950-70: social and political factors". In: MEYER, John W. e HANNAN, Michael T. (eds.). *National development and the world system*. Chicago, University of Chicago Press, 1979.
- MLIBAND, Ralph. *Parliamentary socialism: a study in the politics of labour*. 2ª. ed., Londres, Merlin, 1975.
- MURELL, Peter. "Can neoclassical economics underpin the reform of centrally planned economies?" *Journal of Economic Perspective* 5, 59-76, 1991.
- NELSON, Joan (ed.). *Economic crisis and policy choice*. Princeton, Nova Jersey, Princeton University Press, 1990.
- NEWBERRY, David M. "Missing markets: consequences and remedies". In: HAHN, Frank (ed.). *The economics of missing markets, information and games*. Oxford, Clarendon Press, 1989.
- NEWBERRY, David e STIGLITZ, Joseph. *The theory of commodity price stabilization*. Oxford, Oxford University Press, 1981.
- PERSON, Torsten e TABELLINI, Guido. "Is inequality harmful for growth? Theory and evidence". Working Paper nº 91-155. Department of Economics, University of California, Berkeley, 1991.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- REMMER, Karen L. "The politics of economic stabilization: IMF standby programs in Latin America, 1954-1984". *Comparative Politics* 19, 1 (outubro), 1986.
- _____. "Democracy and economic crisis: the Latin American experience". *World Politics* 42, 3 (abril), 1990.
- ROMER, Paul M. "Endogenous technical change". *Journal of Political Economy* 98: S71-S103, 1990.
- STALLINGS, Barbara e KAUFMAN, Robert. "Debt and democracy in the 1980s: the Latin American experience". In: STALLINGS e KAUFMAN (eds.), *Debt and democracy in Latin America*. Boulder, Colorado, Westview, 1989.
- TANZI, Vito. "Fiscal policy, stabilization and growth". In: BLEJER, Mario I. e CHU, Ke-young (eds.). *Fiscal policy, stabilization, and growth in developing countries*. Washington, D.C., FMI, 1989.
- WILLIAMSON, John. "What Washington means by policy reform". In: WILLIAMSON (ed.). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D.C., Institute of International Economics, 1990.