

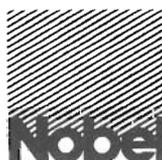
LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA
JOSÉ MARÍA MARAVALL
ADAM PRZEWORSKI

REFORMAS ECONÔMICAS EM DEMOCRACIAS NOVAS

Uma proposta social-democrata

Tradução de
Antonio Sérgio Rocha
Economista com mestrado em Ciência Política
pela USP e pesquisador do CEBRAP

Revisão técnica de
Ricardo Ribeiro
Doutorando em Economia pela FGV e Assessor
Econômico do Ministério da Administração
e Reforma do Estado



Publicado originalmente sob o título
Economic reforms in new democracies
A social-democratic approach

com autorização da Press Syndicate of the University of Cambridge
© 1993 - Cambridge University Press

Direitos desta edição reservados à

Livraria Nobel S. A.

Rua da Balsa, 559 — 02910-000 — São Paulo, SP

Fone: (011) 876-2822 — Fax: (011) 876-6988

e-mail: nobel@livros.com

Preparação do texto: Carlos Alberto Inada

Revisão: Ana Luiza França e Sílvia Cristina Dotta

Capa: José Maury de Barros

Composição: AGA Estúdio Gráfico

Impressão: Prol Editora Gráfica Ltda

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Bresser Pereira, Luiz Carlos, 1934-

Reformas econômicas em democracias novas: uma proposta social-democrata / Luiz Carlos Bresser Pereira, José María Maravall, Adam Przeworski; tradução de Antonio Sérgio Rocha. — São Paulo : Nobel, 1996.

Título original: *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach.*

Bibliografia.

ISBN 85-213-0884-1

1. América Latina — Política econômica 2. Democracia — América Latina 3. Democracia — Europa Meridional 4. Democracia — Europa Oriental 5. Economia mista — América Latina 6. Economia mista — Europa Meridional 7. Europa Meridional — Política econômica 8. Europa Oriental — Política econômica 9. Europa Oriental — Pós-comunismo I. Maravall, José María. II. Przeworski, Adam, 1940 — II. Título.

93-1784

CDD-337

Índice para catálogo sistemático:

1. Política econômica internacional 337

É PROIBIDA A REPRODUÇÃO

Nenhuma parte desta obra poderá ser reproduzida, copiada, transcrita ou transmitida por meios eletrônicos ou gravações sem a permissão, por escrito, do editor. Os infratores serão punidos pela Lei nº 5.988, de 14 de dezembro de 1973, artigos 122-130.

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

1 3 5 7 9 8 6 4 2

97 99 98 96

Este livro foi composto
em *New Baskerville* corpo 10

Apresentação

As transições dos sistemas políticos autoritários para a democracia têm muitas vezes ocorrido em períodos de crise econômica. As reformas necessárias para mudar o sistema econômico frequentemente impõem sacrifícios materiais a vastos setores da população. Assim, as novas democracias constituídas sob tais circunstâncias enfrentam um formidável desafio: consolidar, em condições de penúria econômica, as instituições políticas nascentes.

Para identificar as estratégias de reforma que conduzem à retomada do crescimento e ao fortalecimento da democracia, os autores fazem uma avaliação das experiências de reforma econômica ocorridas na Europa Meridional, na América Latina e no Leste Europeu. Eles argumentam que as reformas econômicas devem ser explicitamente orientadas para a retomada do crescimento, devem garantir o bem-estar dos segmentos mais duramente penalizados pelas reformas e fazer pleno uso das instituições representativas. Uma democracia nova, argumentam os autores, deve ser capaz de oferecer incentivos aos grupos politicamente importantes, de modo a levá-los a travar suas disputas nos marcos do sistema representativo institucional; do contrário, o apoio ao sistema democrático será frágil.

Sumário

Apresentação	5
Prefácio à edição brasileira	9
Introdução	13
1. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina	27
<i>Luiz Carlos Bresser Pereira</i>	
Introdução	27
Abordagem neoliberal ou pragmática?	31
A abordagem de Washington	31
A abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática	33
A crise fiscal na América Latina	39
As origens da crise fiscal	41
Reformas “orientadas para o mercado”	43
As reformas adequadas	47
Estudo de países	50
Introdução	50
Chile e Colômbia	50
Bolívia	52
México	53
Venezuela	56
Peru	57
Argentina	58
Brasil	60
Ataque frontal <i>versus</i> construção da confiança	63
A política da reforma econômica na América Latina	66
Populismo	66
Democracias e reformas	68
A eficiência das reformas	70
Custos de transição e consenso	73
Conclusão	76

2. Política e políticas: reformas econômicas na Europa meridional	83
<i>José María Maravall</i>	
Desenvolvimento econômico, crise e conflito: os antecedentes das transições políticas.....	86
A primeira etapa da democracia: o primado da política.....	91
A segunda etapa da democracia: o desenrolar das reformas econômicas e sociais	99
Os efeitos das reformas: o equilíbrio entre a eficiência econômica e a justiça social.....	111
A trajetória das reformas: dilemas, decisões e implementação.....	121
Conclusões.....	129
3. Reformas econômicas, opinião pública e instituições políticas: a Polônia na perspectiva do Leste Europeu	133
<i>Adam Przeworski</i>	
Introdução	133
Background: a escolha das estratégias	136
O que tornou as reformas necessárias?	136
Os objetivos das reformas	142
O programa de reformas.....	145
Por que uma estratégia em particular foi escolhida?.....	149
Os efeitos econômicos das reformas.....	153
A dinâmica da opinião pública	161
A evolução da opinião pública	161
Dinâmica econômica e opinião pública	162
O feedback da opinião pública às reformas.....	169
Reformas econômicas e instituições democráticas	174
A confiança pública nas instituições	174
Dinâmica econômica e confiança nas instituições.....	177
Estilo dos programas de reformas e instituições democráticas.....	179
Conclusões.....	185
Por que o desemprego é tão importante politicamente?	185
Estilo e resultados dos programas de reforma	187
Conclusões	193
Índice por Autor	215
Índice por Assunto	219

Prefácio à edição brasileira

Desde os anos 80 vivemos em uma era de reformas econômicas orientadas para o mercado. Essas reformas foram e continuam sendo uma resposta à crise do Estado, que tem início nos anos 70 em todo o mundo, mas que só na última década pôde ser perfeitamente percebida. Se nos anos 20 e 30 deste século a crise econômica foi basicamente uma crise do mercado, o que permitiu a Keynes diagnosticá-la como uma crise crônica de insuficiência de demanda, a crise contemporânea é uma crise do Estado, que perdeu o crédito público e entrou em crise fiscal. Imobilizado pela falta de recursos e pela superação de suas formas burocráticas de intervenção, o Estado deixou de ser um promotor efetivo do desenvolvimento econômico, via aumento da poupança, ao mesmo tempo em que viu reduzida sua capacidade de compensar os desequilíbrios sociais inerentes ao capitalismo por intermédio das políticas de bem-estar.

Diante dessa crise, tornou-se necessário reformar o Estado, recuperando suas finanças, limitar sua dimensão e mudar as estratégias de intervenção. As reformas econômicas orientadas para o mercado — privatização, liberalização comercial, desregulação — e as reformas internas ao próprio Estado — ajustamento fiscal e reforma do aparelho do Estado — foram as respostas a essa crise. Este livro é uma avaliação dessas reformas, particularmente das reformas que ocorreram nas novas democracias surgidas a partir dos anos 70 no Sudoeste da Europa, na América Latina e no Leste Europeu. Não por acaso, nessas três regiões a crise econômica foi particularmente grave e ocorreu em regimes autoritários. A primeira resposta à crise foi política — o restabelecimento da democracia — e a segunda, econômica: as reformas.

Até que ponto foram essas reformas bem-sucedidas? E em que medidas foram elas o produto de uma onda conservadora, neoliberal, visando a instauração de um Estado mínimo? Essas são, provavelmente, as perguntas centrais que procuramos responder neste livro, além de fazer um amplo diagnóstico da crise fiscal do Estado.

Nosso entendimento é o de que não apenas as reformas, mas também o próprio ressurgimento do movimento político conservador, foram produto

da crise do Estado. No momento em que, depois de um longo período de bem-sucedida expansão, foi se tornando claro que o Estado fora privatizado e imobilizado pelos interesses especiais de empresários, trabalhadores e burocratas, e assim submetido à crise fiscal, a esquerda e a social-democracia entraram em crise, enquanto avançavam as idéias conservadoras, que assumiram a iniciativa política. Em pouco tempo, as reformas econômicas orientadas para o mercado foram identificadas com a direita não apenas por ela própria, mas também pela parte da esquerda que não logrou se atualizar em relação aos novos tempos.

Neste livro, apresentamos uma visão alternativa e menos conspiratória do problema. A reforma do Estado não decorre de uma estratégia conservadora, mas de um imperativo da sua própria crise. Assim, a reforma não é conservadora ou progressista, mas necessária. Sua orientação para o mercado decorre preponderantemente do excesso de intervenção estatal que a precedeu, não de um movimento político-ideológico liberal.

O fato de que as reformas orientadas para o mercado e para a reconstrução fiscal e administrativa do Estado sejam necessárias, entretanto, não significa que elas venham sendo bem-sucedidas, nem que estejam sendo eficientemente bem-implantadas. A incompetência dos reformadores e seu vezo ideológico pode, em muitas circunstâncias, levar ao seu fracasso, ou então o resultado desejado pode ter sido alcançado depois de, ineficientemente, se haver incorrido em um custo desnecessariamente alto.

Em princípio as reformas visando a estabilização dos preços e o equilíbrio do balanço de pagamentos implicam custos de transição substanciais. A abertura comercial, a privatização e a desregulação também não são efetivadas sem se incorrer em um preço. Isso não significa, porém, que as reformas não possam ser realizadas por regimes democráticos. Embora os povos politicamente menos desenvolvidos tenham uma preferência muito alta para o consumo presente, quando o custo de “empurrar com a barriga” começa a se tornar alto demais eles são capazes de reconhecer a necessidade do ajuste e das reformas. Para que as reformas mantenham o apoio político é preciso, em certos momentos, desenvolver políticas sociais compensatórias para proteger os grupos mais débeis. E em todos os casos a lógica da democracia exige o debate dos problemas de forma transparente com a população.

É importante, entretanto, que as reformas tenham como critério essencial de seu êxito não apenas a capacidade de estabilizar preços e balanço de pagamentos, mas também a de retomar o desenvolvimento sustentado com distribuição de renda. Evidentemente não estamos pretendendo que seja possível compatibilizar esses três objetivos no mesmo tempo. O ajuste e a reforma limitarão o desenvolvimento no curto prazo. Poderão limitá-lo de forma excessiva e desnecessária se as estratégias forem ineficientes, mas em qualquer circunstância limitarão. Uma vez, entretanto, lograda a estabilização, o desenvolvimento e a distribuição de renda são compatíveis, nos quadros do regime democrático.

Para isso os reformadores devem ter claro que seu objetivo não é o Estado mínimo, mas a reconstrução do Estado. Se o mercado e o Estado são os

dois instrumentos fundamentais de coordenação econômica nos sistemas capitalistas contemporâneos, a resposta social-democrata moderna à crise do Estado não é a resposta neoliberal de excluir o Estado da área econômica e social, mas a estratégia de reconstruir financeira e administrativamente esse mesmo Estado, para que ele possa voltar a promover direta e indiretamente o aumento da poupança global da economia e o desenvolvimento econômico e social, agindo de forma complementar ao mercado.

As idéias deste livro foram o resultado de trabalho conjunto realizado pelos três autores entre 1990 e 1993, nos quadros de um projeto de estudos coordenado por Adam Przeworski, sob o patrocínio da MacArthur Foundation. Cada um dos autores ocupou-se da análise das reformas em uma região, mas o livro não pode ser considerado uma reunião de ensaios, não apenas porque possui uma introdução e uma conclusão comuns, mas porque cada um dos capítulos foi o produto de um intenso debate prévio e posterior à sua redação inicial. Por outro lado, buscamos nos três capítulos uma análise complementar. Enquanto eu próprio me encarregava da América Latina e dava ênfase à análise da crise fiscal do Estado e da necessidade da retomada do desenvolvimento, José María Maravall, que é professor da Universidade de Madri e foi ministro da Educação de seu país nos primeiros seis anos do governo Gonzales, analisou a experiência social-democrata na Espanha, Portugal e Grécia e deu ênfase à montagem bem-sucedida de um Estado do bem-estar principalmente nos dois primeiros países. Przeworski, de origem polonesa e professor de ciência política da Universidade de Chicago, analisou as reformas no Leste Europeu, adotando um ponto de vista eminentemente político.

O subtítulo do livro, “Uma abordagem social-democrata”, busca enfatizar que as reformas econômicas orientadas para o mercado podem ser politicamente progressistas, além de democráticas, desde que não se deixem contaminar por um vezo anti-Estado que pouco sentido faz. O grande desafio do nosso tempo não é destruir mas reconstruir o Estado, não é opor o mercado ao Estado, mas ver como ambas as instituições podem, interdependentemente, fortalecer uma à outra e assim promover o desenvolvimento econômico e social.

Luiz Carlos Bresser Pereira

Introdução

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 consequência, 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 consequências 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 professem 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 JOVANOVIĆ, 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*, n° 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, SHARIFF, 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*, n° 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 n° 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.

1. Reformas econômicas e crescimento econômico: eficiência e política na América Latina

LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA

*Um pragmatista afasta-se da abstração e da insuficiência das soluções verbais, das deficientes razões a priori, dos princípios estabelecidos, dos sistemas fechados e dos pretensos absolutos e origens...
Pragmatismo quer dizer ar livre e as possibilidades da natureza, em oposição ao dogma, à artificialidade e à pretensão da finalidade na verdade.*
William James, "Pragmatism", in: *Pragmatism and the meaning of truth* (Cambridge, Harvard University Press, 1975)

Introdução

A estabilização e as demais reformas econômicas orientadas para o mercado enfrentam, nas democracias novas, um duplo desafio: têm de ser economicamente eficientes e politicamente viáveis. Os economistas em geral enfatizam o primeiro aspecto, e os cientistas políticos, o segundo, embora sejam interdependentes e igualmente importantes. É um erro acreditar, como fazem os cientistas políticos com frequência, que os economistas sabem como as reformas devem ser concebidas, e também é um engano pressupor, como gostam de pensar os economistas, que tudo o que é necessário para o sucesso das reformas é um programa tecnicamente correto. Por um lado, alguns programas econômicos são incorretos justamente porque começam por uma falsa avaliação do problema a ser resolvido, ou porque acarretam custos econômicos e sociais desnecessariamente altos. Por outro lado, os obstáculos políticos, em particular o populismo e todos os tipos de dogmatismo, repetidas vezes impediram reformas extremamente necessárias. A recente crise latino-americana é eloquente nos dois sentidos. Os obstáculos políticos são em especial perturbadores para as democracias novas, nas quais o risco do populismo está sempre presente, mas é importante lembrar que a crise atual é a herança do autoritarismo.

Na década de 80, a América Latina enfrentou a pior crise econômica de sua história — uma crise caracterizada pela estagnação econômica e altas taxas de inflação. Em meio a essa crise, diversos países se converteram à democracia, e desde então têm lutado para reformar suas economias. No início dos anos 90, alguns países começaram a superar a crise, embora ainda seja prematuro afirmar que uma nova onda de crescimento esteja em curso. Em 1991, o crescimento da região foi negativo; para 1992, o prognóstico das agências multilaterais é que ocorra um modesto aumento do PIB, inferior ao crescimento populacional.

Tabela 1. *Variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980	1985	1989	1990
Crescimento do PIB (índice)	100,0	102,3	111,6	111,5
PIB per capita (índice)	100,0	92,3	92,6	90,6
Investimento/PIB	23,2	16,2	16,0	15,6
Transferência de recursos/PIB	-5,9	2,7	3,2	2,5
Dívida/exportações	2,2	3,5	3,0	2,9
Inflação (%)	54,9	274,7	1 157,6	1 260,1

Fontes: ECLA (Economic Commission for Latin America), *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*; Banco Mundial, *World Development Report*, vários números; Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*.

A crise afetou a América Latina como um todo (v. a tabela 1). Contudo, o desempenho dos países, em termos individuais, não tem sido homogêneo. Alguns já estavam crescendo. Outros alcançaram a estabilidade de preços, mas não retomaram o crescimento. O que tem predominado é a estagnação, e até mesmo o declínio, das rendas per capita. Além disso, nos últimos anos diversos países entraram numa espiral hiperinflacionária, interrompida com frequência por congelamentos de preços. Na Bolívia (1985), no Peru (1988-9), na Nicarágua (1988-9), na Argentina (1989-90) e no Brasil (1990), a taxa de inflação em algumas ocasiões passou de 50% ao mês, chegando assim à hiperinflação — um fenômeno sem precedentes na América Latina.

Por que a crise foi tão profunda? Por que a renda per capita na América Latina diminuiu cerca de 7,4%, entre 1980 e 1989? Por que a inflação, que teve em 1980 uma média de 54,9%, subiu para 1 157,6% em 1989? Por que a parcela de investimento no PIB caiu de 23,2% para 16,0%, no mesmo período? Será que uma explicação satisfatória pode ser encontrada apenas nas práticas populistas dos políticos e na excessiva intervenção estatal, como freqüentemente se diz? O que é necessário fazer para superar a crise? Para que se retome automaticamente o crescimento, será suficiente alcançar a estabilização, privatizar e liberalizar?

Para entender a crise e formular soluções, podem-se distinguir duas interpretações alternativas: de um lado, a abordagem neoliberal, ou do consenso de Washington; do outro, a abordagem pragmática, que se concentra na crise fiscal do Estado. Essas abordagens têm em comum diversos diagnósticos e al-

gumas recomendações. Em particular, ambas criticam o populismo e o nacional-desenvolvimentismo que prevaleceu por tanto tempo na América Latina. Ainda assim, acredito que a abordagem pragmática apresenta uma visão mais realista da crise latino-americana, que ela é menos dogmática com relação às políticas a serem adotadas, e que é mais eficiente, uma vez que realiza as reformas com um custo menor do que o da abordagem neoliberal. Todavia, como a abordagem neoliberal tem sua origem em Washington — a fonte hegemônica do poder político externo na região — a política econômica futura será constituída mais provavelmente por uma mistura das duas abordagens.

Embora o foco desse ensaio sejam as novas democracias, não limitarei minha análise a estas. Examino aqui oito países, cinco dos quais (Peru, Bolívia, Argentina, Brasil e Chile) passaram por uma transição para a democracia na última década, dois (Colômbia e Venezuela) são democracias estáveis há um longo tempo, e um, o México, é um regime semi-autoritário, que recentemente tem exibido alguns sinais de democratização. Em todos esses países, os custos de transição provocados pelo ajuste e pela reforma eram altos, quando a crise irrompeu em 1982. Uma questão que tento responder é se e de que maneira as novas democracias reagiram de modo diferente das antigas democracias, do regime que continuou autoritário (México) e do país onde a transição para a democracia ocorreu depois que as reformas haviam sido completadas (Chile). Isso significa que discuto não apenas a parte econômica das reformas — a sua eficácia —, mas também os aspectos políticos envolvidos no processo.

O capítulo está dividido em três partes. Na parte 1, faço uma revisão da crise econômica latino-americana, vista da perspectiva das duas abordagens. Nas primeiras duas seções, defino a abordagem neoliberal da crise latino-americana — o “Consenso de Washington” — e a abordagem pragmática; na terceira e quarta seções, analiso a crise fiscal latino-americana e suas origens. A quinta seção traça a distinção entre *orientação para o mercado* e *coordenação pelo mercado*; a sexta seção resume as reformas apropriadas.

As reformas empreendidas em oito países latino-americanos são analisadas na parte 2. Esses estudos de países permitem uma avaliação das vantagens de cada uma das abordagens.

A parte 3 enfoca a questão política das reformas e sua eficácia. A primeira seção analisa o dilema entre um ataque frontal à crise fiscal e a estratégia da construção de confiança, na qual os setores mais poderosos da sociedade são poupados dos custos de transição envolvidos no ajuste fiscal. A segunda seção discute a ameaça populista que é endêmica às reformas, diferenciando o populismo em geral e o “pacto populista” do populismo econômico. Na terceira seção, é discutida a compatibilidade entre a democracia e as reformas. Essa seção questiona o freqüente pressuposto de que os economistas sabem o que deve ser feito, e que o único problema é mobilizar os recursos políticos necessários. Na quarta seção, um modelo é construído para discutir os custos de transição no momento em que as reformas são empreendidas; os custos do ajustamento são comparados com os custos de “empurrar a crise com a barriga”. O problema

fundamental tratado nessa parte é o poder político que os governos precisam obter para que consigam reformar o Estado e recuperar a confiança na moeda nacional, garantida pelo Estado.¹

Na conclusão, além de fazer um resumo, mostro que, embora as abordagens neoliberal e pragmática coincidam em vários aspectos, a ênfase na crise fiscal do Estado leva a um conjunto diferente de recomendações. Enquanto a abordagem neoliberal atribui a crise econômica na América Latina à existência de um Estado demasiado grande e forte, a abordagem pragmática reconhece que o Estado cresceu muito — e de uma maneira distorcida —, porém explica a crise mais pela debilidade do Estado, garroteado pela crise fiscal, do que por sua força excessiva. O Estado foi mutilado pela crise fiscal e perdeu a capacidade de desempenhar seu papel, complementar ao do mercado, na coordenação da economia. A abordagem neoliberal, adotada pelas principais *policy-making* do mundo, paradoxalmente limita a política econômica a um papel negativo: ao da redução do aparato estatal. Além disso, ignora uma característica essencial da inflação latino-americana desde a década de 70: seu caráter inercial. Como conseqüência, os programas de estabilização que seguem a abordagem ortodoxa, quando não são simplesmente ineficazes, tendem a gerar altos custos e, uma vez alcançada a estabilização, o crescimento é retomado com dificuldade. Essa ineficácia é agravada pela dependência das agências multilaterais com relação ao mundo desenvolvido, particularmente aos Estados Unidos, cujos interesses nem sempre coincidem com os dos países latino-americanos. Essa dependência torna-se particularmente clara na abordagem amena que dão à crise da dívida.² Em contraste, a abordagem pragmática enfatiza a necessidade — posta pela gravidade da crise fiscal — de reduzir ou cancelar a dívida pública, e destaca a importância da recuperação das poupanças públicas. Sendo uma abordagem pragmática, ela dá ênfase à elaboração de políticas econômicas, descartando a visão pessimista neoliberal de que a intervenção estatal é sempre feita para gerar benefícios pessoais aos *policy-makers*. Assinala ainda a necessidade, uma vez alcançada a estabilização, de se ter uma política de desenvolvimento ampla e flexível: uma estratégia na qual a coordenação estatal tenha um papel subsidiário, mas significativo, e na qual o critério do interesse nacional tome o lugar do nacionalismo.³

1. Não emprego as palavras *governo* e *Estado* como sinônimos, como é costume nos países anglo-saxões. Nesse capítulo, são conceitos distintos. O *governo* é o corpo que dirige o Estado (o presidente e seus ministros, o Legislativo, o Tribunal Superior). O *Estado* é a organização burocrática, o aparato que detém o poder exclusivo de legislar e tributar a população que vive num dado território. Desse modo, o Estado é uma entidade mais ampla, da qual o governo é um aspecto essencial. Mais amplo ainda é o conceito de *Estado-nação* — o país ou nação soberana —, que não deve ser confundido com o Estado.

2. Embora dominada por idéias neoliberais, Washington continua muito preocupada com a concentração de renda e de riqueza na América Latina. Eles sabem que a desigualdade não é somente o principal problema social, mas também um obstáculo crucial à efetiva modernização da região.

3. Sobre o aspecto pragmático da abordagem que estou propondo, v. meu ensaio "A pragmatic approach to state intervention" (1990), no qual analiso a abordagem pragmática que os economistas do Leste e do Sudeste Asiático empregaram para lidar com os problemas que enfrentavam.

Abordagem neoliberal ou pragmática?

A abordagem de Washington

A abordagem de Washington à crise latino-americana cristalizou-se nos últimos dez anos. John Williamson (1990a) publicou recentemente um ensaio no qual definia o que ele chamava de "Consenso de Washington" — e, embora a palavra *consenso* possa ser demasiado forte,⁴ está bem claro que algum tipo de concordância sobre a crise latino-americana de fato existe em Washington e, de modo ainda mais amplo, nos países da OCDE.

As origens dessa perspectiva são razoavelmente claras. Suas raízes se assentam no colapso do consenso keynesiano (Hicks, 1974; Bleaney, 1985) e na crise da Teoria do Desenvolvimento Econômico (Hirschman, 1979). Ela é caracterizada pela ascensão de uma nova direita — o neoliberalismo —, representada, no âmbito da economia, pela escola austríaca (Hayek, Von Mises), pelos monetaristas (Friedman), pelos novos clássicos (Lucas, Sargent), pelos livre-cambistas (Krueger, Balassa), e pela escola da escolha pública (Buchanan, Olson, Tullock, Niskanen). Essas concepções, moderadas por algum grau de pragmatismo, são esposadas pelas agências multilaterais em Washington, pelo Federal Reserve, pelo Tesouro americano, pelos ministros das Finanças dos países do G-7 e pelos presidentes dos vinte bancos comerciais mais importantes.⁵ Elas formam o consenso de Washington: a abordagem neoliberal que, tendo Washington como sua origem geográfica, tem uma poderosa influência sobre os governos e as elites da América Latina.

De acordo com essa abordagem, as causas da crise econômica latino-americana são basicamente duas: (1) a excessiva intervenção estatal, que se expressa no protecionismo, na regulamentação exagerada e num setor público superdimensionado, e (2) o populismo econômico, caracterizado como indisciplina fiscal: falta de vontade de eliminar o déficit orçamentário. Segundo esse julgamento, as reformas econômicas deveriam, no curto prazo, combater o populismo econômico e controlar o déficit orçamentário; no médio prazo, deveriam seguir uma estratégia de crescimento orientada para o mercado, isto é, reduzir a intervenção estatal, liberalizar o comércio exterior e incentivar as exportações.

4. A "abordagem de Washington" é a abordagem dominante em Washington e de maneira geral nos países industrializados, mas não é necessariamente uma abordagem consensual. Richard Feinberg, ao comentar o ensaio de Williamson, deixou claro que, embora haja um movimento na direção de um "consenso centrista" em Washington, existem muitas dúvidas: "Por exemplo, sobre o papel do Estado. Estamos de acordo que este deva ser enxugado e remodelado. Mas queremos que o produto final seja um Jaguar de alta performance ou um Yugo minimalista?" (1990: 22).

5. Em relação à administração da crise da dívida externa, esse grupo forma o que Susan George chamou de o "sistema" (1988). Esse sistema é comandado pelo Tesouro americano, e tem como braços fundamentais o Fundo para o Desenvolvimento Internacional e o Banco Mundial. Completam o sistema, por um lado, os ministros das Finanças dos demais países do G-7, e, por outro, os presidentes dos bancos internacionais mais importantes (são cerca de vinte). Na fase inicial da crise da dívida, o Federal Reserve Bank, na época dirigido por Paul Volcker, representava o governo dos Estados Unidos. Depois do anúncio do Plano Baker (1985), a influência do FRB começou a diminuir, e praticamente desapareceu depois que Volcker deixou a sua direção, em 1987.

Na versão de Williamson (1990a: 8-17), o consenso de Washington compreende dez medidas: (1) uma disciplina fiscal deve ser imposta, para eliminar o déficit fiscal, (2) devem ser alteradas as prioridades nos gastos estatais, eliminando-se os subsídios e aumentando-se os gastos em educação e em saúde, (3) uma reforma tributária deve ser implementada, com aumento da carga tributária, se inevitável, mas com a advertência de que “a base tributária deve ser ampla e as taxas marginais de tributação devem ser moderadas”, (4) as taxas de juros devem ser positivas e determinadas pelo mercado, (5) a taxa de câmbio deve ser determinada pelo mercado, (6) o comércio deve ser liberalizado e orientado para o exterior (não há prioridade na liberalização dos fluxos de capitais internacionais), (7) não deve haver restrições para o investimento direto, (8) as empresas estatais devem ser privatizadas, (9) as atividades econômicas devem ser desregulamentadas, (10) devem-se prover melhores garantias para os direitos de propriedade. Note-se que as cinco primeiras reformas podem ser resumidas numa só: estabilização por meio de políticas fiscal e monetária ortodoxas, ao estilo do FMI, em que o mercado desempenha o papel principal. As cinco reformas restantes constituem maneiras diferentes de dizer que o tamanho e o papel do Estado deve ser severamente reduzido. Assim, o diagnóstico é transparente: a crise latino-americana origina-se da indisciplina fiscal (populismo) e no estatismo (protecionismo e nacionalismo).

É digno de nota que o consenso de Washington nada diz sobre a crise do endividamento externo e ignora o problema das poupanças públicas,⁶ ao mesmo tempo em que o populismo econômico e a intervenção estatal não são situados historicamente. Fica implícita a sugestão de que esses problemas sempre foram uma séria desvantagem para a América Latina.

A abordagem de Washington pressupõe que o crescimento será automaticamente retomado depois que forem feitas a estabilização macroeconômica, a liberalização comercial e a privatização. Não há nenhuma dúvida sobre a prioridade da estabilização. Além disso, as reformas orientadas para o mercado provavelmente melhorarão a alocação dos recursos e aumentarão a eficiência do sistema econômico. Mas em nenhum lugar da América Latina se chegou à idéia neoliberal do Estado mínimo. Mesmo na Bolívia e no Chile, onde mais se avançou nessa direção, o papel econômico do Estado continua crucial. Na Colômbia, não se fez nenhuma reforma estrutural, e ainda assim se chegou à disciplina fiscal: em 1980, o país apresentou o melhor desempenho do grupo. Por outro lado, os países que foram bem-sucedidos na estabilização e que estão implementando as reformas estruturais liberais, como a Bolívia e o México, têm apresentado taxas de crescimento insatisfatórias (v. tabela 2). Williamson e Rüdiger Dornbusch (1989) analisaram esse fato, enquanto Pedro Malan (1990) observou que tal situação tem provocado um nítido mal-estar em Washington.

6. Essa omissão da dívida externa não é casual. Embora Washington reconheça a existência da crise da dívida — ou melhor, do “problema” da dívida —, seu ponto de vista atual é que esse problema tem sido muito superestimado.

Tabela 2. *América Latina: inflação e crescimento do PIB per capita na década de 80, em países selecionados (%)*

	PIB per capita			Inflação		
	1985-9	1989	1990	1985-9	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4 923,8	1 344,4
Bolívia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2 337,6	1 585,2
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colômbia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Peru	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2 775,8	7 649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fonte: ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*.

A abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática

O pressuposto de que basta alcançar a estabilização e reduzir a intervenção estatal para que se retome o crescimento é falso. Embora as reformas liberalizantes de fato aperfeiçoem a coordenação do mercado e melhorem a alocação de recursos, tornar o sistema econômico mais eficiente não basta para que se tenha crescimento. Para tanto, é necessário combater a crise fiscal, recuperar a capacidade de poupança pública e definir-se um novo papel estratégico para o Estado, de modo que a poupança total seja aumentada e o progresso tecnológico possa ser incentivado.

A abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática, relaciona as dificuldades econômicas da América Latina tanto ao problema do endividamento externo, quanto ao populismo econômico.⁷ Ambos têm como consequência uma crise fiscal do Estado que se expressa em altas taxas de inflação. À medida que os preços e os salários tendem a ser informalmente indexados, essa alta inflação adquire um caráter crônico, ou inercial. À luz dessa abordagem, os programas de estabilização, além de adotar políticas fiscal e monetária ortodoxas, precisam incluir políticas de renda e reduzir a dívida pública pendente. Alcançada a estabilização, devem entrar em cena as reformas orientadas para o mercado; contudo, o Estado que emerge dessas reformas, embora menor e

7. Não é tão fácil como no caso da abordagem de Washington definir os responsáveis pelo que estou chamando, na falta de um nome estabelecido, de abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática: "crise fiscal" para salientar a causa básica da crise latino-americana, e "pragmática" para afastar qualquer tipo de dogmatismo. Como antecessores diretos das idéias do presente capítulo, eu citaria Sachs, 1987; Dornbusch, 1989; Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel, 1990; e meu ensaio "A pragmatic approach to state intervention" (Bresser Pereira, 1990). Citarei aqui diversos economistas, não apenas da América Latina e da Ásia, como também dos Estados Unidos e da Europa, que partilham dos mesmos princípios dessa abordagem. Entre os economistas citados neste ensaio, além dos outros dois co-autores deste livro, Adam Przeworski e José María Maravall, eu apontaria Adolfo Canitrot, Albert Hirschman, Alice Amsden, André Lara Resende, Edmar Bacha, Colin I. Bradford Jr., Elhanan Helpman, Eliana Cardoso, Felipe Passos, Fernando Fajnzylber, Gene Grossman, Guillermo Rozenwurcel, Jeffrey Sachs, José María Fanelli, Joseph Ramos, Michael Bruno, Miguel Kiguel, Mitsuhiro Kagami, Nora Lustig, Paul Beckerman, Paul Krugman, Pedro Malan, Pêrsio Arida, Richard Feinberg, Roberto Frenkel, Rogério Werneck, Rüdiger Dornbusch, Sebastian Edwards, Werner Baer e Yoshiaki Nakano, como aqueles que compartilham minha adoção da abordagem da crise fiscal, ou abordagem pragmática.

reorganizado, deve ter não apenas um papel político e de bem-estar, mas também um papel econômico, particularmente na área de metas de uma política industrial orientada para a promoção da exportação.

A abordagem pragmática tem como antecessora a abordagem da dependência, que foi dominante no final dos anos 60 e ao longo da década de 70. A principal diferença entre elas reside no fato de a abordagem da dependência tomar as causas do subdesenvolvimento como sendo estruturais, ao passo que a abordagem pragmática pressupõe que elas são, em alguma medida, estratégicas. Ainda assim, as duas abordagens se preocupam com a importância das variáveis externas — no caso, a crise da dívida — e ambas criticam os diagnósticos e receitas que ignoram as especificidades dos países latino-americanos.⁸

Desde a eclosão da crise da dívida, os programas de ajuste patrocinados por Washington tinham como exigência o equilíbrio orçamentário, por meio da redução tanto dos gastos correntes quanto dos investimentos. A alternativa de eliminar o déficit orçamentário através do aumento dos impostos e da redução da dívida pública recebeu uma atenção menor.⁹ Em termos práticos, o ajuste no balanço de pagamentos e nos preços são considerados de tanta importância que a qualidade do ajuste fiscal não é levada em consideração. Ajustes fiscais que afetam negativamente os investimentos são encarados da mesma maneira que ajustes que cortam os gastos correntes. Cortes nos gastos públicos são considerados preferíveis a aumento nos impostos, ignorando o fato de que os cortes nos gastos são em geral regressivos, enquanto aumentos de impostos podem ser um instrumento de distribuição de renda.¹⁰ A redução na dívida externa é sistematicamente deixada de lado, colocada como último recurso. E a idéia de que a recuperação das poupanças públicas seja uma parte essencial das reformas é em geral descartada.

Em contraste, a abordagem da crise fiscal começa com a hipótese de que o crescimento não é retomado automaticamente após a estabilização, seja porque a estabilização é feita às custas do investimento público, seja porque a reforma não trata da questão das poupanças públicas. Essa abordagem assevera que o crescimento será retomado somente se a estabilização e as reformas orientadas para o mercado forem complementadas pela recuperação das poupanças públicas e pelas políticas que definem um novo papel estratégico para o Estado. Pois por crise fiscal se quer dizer não só que o Estado não tem crédito, tornando-se incapaz de financiar suas atividades, mas também que ele perdeu a

8. Barbara Stallings (1991: 3) recentemente chamou a atenção para o fato de que "as velhas idéias sobre a influência externa foram abandonadas com demasiada rapidez. Ironicamente, justo quando as variáveis externas se tornaram particularmente importantes na década de 80, como um fator-chave das teorias de desenvolvimento, estas variáveis desapareceram".

9. Isso não é consensual em Washington. O Banco Mundial tem ultimamente destacado a importância do aumento dos impostos para equilibrar os orçamentos e também para financiar programas de combate à pobreza que tornariam o ajuste fiscal e as reformas estruturais compatíveis com a democracia. O FMI tem se preocupado cada vez mais em como conseguir a estabilização com crescimento econômico. V. em especial o trabalho de Vito Tanzi (1989) no livro do FMI, organizado por Mario Blejer e Ke-young Chu, *Fiscal policy, stabilization and growth in developing countries* (1989).

10. Essa crítica foi originalmente feita por Sachs (1987).

capacidade de investir e levar adiante políticas de longo prazo orientadas para o desenvolvimento industrial, agrícola e tecnológico. Uma vez superada a crise fiscal, as poupanças públicas terão de ser recuperadas, para que possam financiar uma estratégia de crescimento.¹¹

A abordagem neoliberal pressupõe que as poupanças e os investimentos privados substituirão o investimento público. É verdade que, em termos históricos, essa tem sido a tendência. Embora o Estado tenha desempenhado um papel decisivo na Alemanha e no Japão, no final do século XIX, investindo diretamente na indústria, esse papel desde então tem se reduzido e transformado. Ainda assim, não é realista esperar que uma transformação desse tipo ocorra abruptamente. A substituição pelo investimento privado do investimento feito pelo Estado, diretamente ou de maneira induzida, deve necessariamente ser um processo gradual. O Estado, especialmente no atual estágio de desenvolvimento na América Latina, desempenha um papel suplementar, mas ainda assim estratégico, na coordenação da economia e na promoção do crescimento econômico. Quando o Estado fica paralisado por causa da crise fiscal, a economia como um todo tende a ficar imobilizada.

A abordagem pragmática apóia a liberalização, mas não como uma fórmula mágica. Como observa Colin I. Bradford Jr. (1991: 88), a literatura recente sobre as estratégias de desenvolvimento apresenta alternativas para se conseguir competitividade internacional: (1) "reforma estrutural da economia nacional com vistas à competitividade interna, que resulta em crescimento dinâmico e em aumento da oferta de produtos exportáveis" ou (2) "reforma da política de comércio com vistas à competitividade internacional, que permita a economia responder às demandas externas". A segunda alternativa é característica da abordagem de Washington. Seus proponentes enumeram diversos pré-requisitos para que uma estratégia orientada para o exterior seja bem-sucedida (Krueger, 1985), mas fica bem claro que o pré-requisito essencial na visão deles é a liberalização do comércio e a abertura da economia ao investimento estrangeiro. A primeira alternativa é preferível, sob o ângulo da abordagem pragmática.¹² Enquanto a liberalização comercial por si só pode ser uma estratégia adequada para países pequenos como Cingapura, Hong Kong ou Uruguai, para os países de maior dimensão, como são os da América Latina, a liberalização do comércio deve ser apenas um dos ingredientes de uma estratégia de desenvolvimento, abrangendo as poupanças públicas e os investimentos em educação e tecnologia, assim como o incentivo às exportações. A estratégia de substituição de importações, tendo esgotado seu potencial há muito tempo, foi posta de lado, porque não garante a competitividade internacional. Mas não faz muito sentido acreditar que basta ao Estado estabilizar, liberalizar o comércio e incen-

11. Existe obviamente uma alternativa: financiar o crescimento com poupanças externas, em especial com investimento estrangeiro direto. Em parte, esta tem sido a direção seguida pelo México. O investimento estrangeiro e o repatriamento de capitais permitiram ao México superar a estagnação e iniciar sua recuperação econômica.

12. Ela é apresentada, por exemplo, por Fajnzylber, 1990.

тивar a educação pública para que o crescimento seja automaticamente retomado. Nas palavras de Bradford (1991: 93):

A idéia [neoliberal] de um crescimento conduzido pelas exportações baseia-se na noção de que, se as condições estiverem certas, as exportações irão se realizar, mas a teoria não especifica os agentes responsáveis pelo crescimento dinâmico das exportações, apontando apenas os ganhos de eficiência resultantes dos efeitos alocativos e estáticos que decorrem do alinhamento de preços. A idéia pragmática do crescimento conduzido pelas exportações baseia-se num conjunto mais rico de elementos que ativam o processo de crescimento. Esta abordagem enfoca o processo de geração de conhecimento tanto internamente, por meio da educação, treinamento, alfabetização, apoio à pesquisa e desenvolvimento e coisas do gênero, assim como do ponto de vista da crucial absorção das tecnologias do exterior, por meio de políticas econômicas abertas ao exterior.

A abordagem pragmática não deve ser vista como uma rejeição do consenso de Washington, mas como uma alternativa que com ele compartilha muitas concepções. Ambas se opõem à postura "nacional-populista" que ainda existe na América Latina, embora com credibilidade e apoio progressivamente menores.¹³ A abordagem pragmática aceita a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, que cresceu de modo exorbitante nos últimos cinquenta anos, e concorda que essa expansão gerou sérias distorções, já que o Estado passou a ser capturado pelos interesses particulares dos "caça-rendas" (*rent-seekers*). Nossa abordagem, contudo, enfatiza que a crise do Estado latino-americano se deve à exaustão da forma da intervenção estatal — a estratégia de industrialização por substituição de importações — mais do que ao tamanho em si do Estado. Essa abordagem não aceita o axioma neoliberal de que "sendo as falhas do Estado piores do que as falhas do mercado, a solução é reduzir a intervenção estatal ao mínimo". Embora as falhas do Estado possam ser tão ruins quanto as falhas do mercado, as reformas econômicas, e as políticas econômicas de uma maneira mais geral, representam uma tentativa de limitar e superar essas falhas. Algumas vezes, as reformas implicam uma redução da intervenção do Estado, outras vezes sua ampliação.

Assim, com essas advertências em mente, a abordagem pragmática apóia as reformas liberalizantes e as que visam a redução do Estado, tal como representadas na postura neoliberal. Ainda assim, a avaliação neoliberal das causas da crise é incompleta e parcialmente equivocada, em particular quando confunde uma aguda crise fiscal com uma concepção voluntarista de "indisciplina" fiscal. Como resultado, as reformas decorrentes do consenso de Washington são insuficientes.

O diagnóstico neoliberal acerca das origens da crise latino-americana da década de 80 é historicamente incorreto. A crise não pode ser atribuída unicamente ao populismo econômico, já que o populismo sempre existiu na Amé-

13. A abordagem populista e nacionalista rejeita qualquer tipo de ajuste, considera os déficits fiscais e os salários mais altos como funcionais na reativação da demanda agregada e do crescimento, e discorda em que a intervenção estatal tenha sido excessiva e que a estratégia de substituição de importações esteja esgotada. Nos últimos anos, o número de defensores dessas idéias na América Latina reduziu-se drasticamente. Essas práticas, contudo, continuam disseminadas.

rica Latina. Tampouco pode ser imputada à estratégia de substituição de importações, já que por muitos anos essa estratégia produziu excelentes resultados econômicos. Não pode ser atribuída ao caráter intrinsecamente equivocado da intervenção estatal, porque por muitos anos essa intervenção foi bem-sucedida. O desenvolvimento econômico latino-americano entre 1930 e 1980 nunca teria sido tão intenso se não fosse pelo papel ativo do Estado.

De acordo com a abordagem pragmática, a crise latino-americana pode ser explicada pelo acúmulo de distorções resultantes de anos de populismo e de nacional-desenvolvimentismo, pelo crescimento excessivo e distorcido do Estado, pela exaustão da estratégia de substituição de importações, e pela consequência final do acúmulo de todas essas tendências acumuladas: a crise financeira do Estado — uma crise que o imobilizou, transformando-o em um obstáculo, mais do que em um agente eficaz do crescimento.

O conceito de crise fiscal do Estado deve ser distinguido claramente da mera indisciplina fiscal ou dos déficits orçamentários. A crise fiscal é um fenômeno estrutural, e não um fenômeno de curto prazo e circunstancial. Déficits públicos persistentes com certeza provocam uma crise fiscal, mas, uma vez eliminados os déficits, o país se defronta com um problema mais sério. James O'Connor (1973) apresentou o conceito de crise fiscal do Estado,¹⁴ explicando essa crise pela crescente incapacidade do Estado de dar conta das demandas crescentes de diversos setores da economia e dos grupos sociais correspondentes.

Na década de 80, a crise fiscal do Estado na América Latina tinha cinco ingredientes: (1) déficit orçamentário, (2) poupança pública negativa, ou muito pequena, (3) dívida externa e interna excessivamente grande, (4) baixa credibilidade do Estado, que se expressava na falta de confiança na moeda nacional e no vencimento de curto prazo da dívida interna (por exemplo, o mercado *overnight* brasileiro de títulos do Tesouro Nacional),¹⁵ e (5) falta de credibilidade do governo.

O déficit público e a insuficiência de poupanças públicas são componentes de fluxo da crise fiscal; o tamanho da dívida pública — seja ela interna ou externa — é o componente de estoque. A falta de crédito e de credibilidade são fenômenos sociopolíticos relacionados diretamente com as causas reais, mas com alguma autonomia em relação a estas. Um país pode ter um grande déficit público e também uma grande dívida pública, sem que o Estado perca o crédito ou sua credibilidade enquanto governo. Esse é atualmente caso dos Estados Unidos e da Itália, onde, a despeito do déficit e da dívida, não há crise fiscal, ou pelo menos esta é de natureza muito mais branda do que as crises predo-

14. Há uma redundância nesta expressão: uma crise fiscal é sempre uma crise do Estado. "Crise financeira do Estado" seria uma expressão alternativa, significando a mesma coisa. A expressão "crise fiscal do Estado", entretanto, serve para ressaltar que o Estado está em crise.

15. O Estado no Brasil é financiado internamente pelo mercado *overnight*. Diariamente, os agentes econômicos convertem o depósito que possuem nas contas bancárias em empréstimos ao Estado, com vencimento de um dia. Dessa maneira, os ativos financeiros são indexados e protegidos da inflação, e o Estado se financia com um título que é uma quase-moeda. O Plano Collor I representou uma tentativa de enfrentar esse problema (Bresser Pereira e Nakano, 1990).

minantes na América Latina. A perda de crédito por parte do Estado — sua incapacidade de se financiar, exceto através de senhoriagem (criação de moeda) — é a característica fundamental das crises fiscais. Existe, desse modo, uma relação direta entre uma crise fiscal e o regime hiperinflacionário que tende a prevalecer, como sua consequência.

A maioria das características da crise fiscal é evidente por si só. Mas acredito que seja importante salientar a questão da insuficiência das poupanças públicas. Especialmente nos países em desenvolvimento, esse fator tem um papel estratégico fundamental. Poupanças públicas negativas tendem a ser uma causa direta das baixas taxas de investimento e da estagnação da renda per capita. As poupanças públicas (S_c) são iguais à receita corrente (T) menos os gastos correntes (C_c), onde o juro está incluído:¹⁶

$$S_c = T - C_c$$

Poupanças públicas é um conceito distinto do déficit público (D_c), que é igual às receitas estatais correntes menos todas as despesas, inclusive investimentos (I_c), e corresponde ao aumento da dívida pública:

$$-D_c = T - C_c - I_c$$

Dadas essas definições, e sem considerar a senhoriagem real, o investimento público é financiado ou pelas poupanças públicas ou pelo déficit público:

$$I_c = S_c + D_c$$

Essas distinções são importantes. Elas fazem parte do sistema padrão de contabilidade nacional, mas com uma lacuna: as empresas estatais são excluídas do cálculo de poupanças públicas. Poucos economistas incluem as poupanças públicas entre os conceitos que manejam.¹⁷ Em consonância com a abordagem do ajuste fiscal e monetário adotada pelo FMI, a literatura sobre estabilização se refere quase que exclusivamente ao déficit público. Ainda assim, para analisar a economia de qualquer país, as poupanças públicas são um conceito pelo menos tão importante quanto o conceito de déficit público.

As poupanças públicas serão um instrumento particularmente importante se adotarmos uma concepção ampla de investimento público. De acordo com esse conceito, o investimento público engloba, por um lado, (1) o investimento propriamente dito, que inclui (a) investimentos em projetos nos quais o setor privado não demonstrou interesse (infra-estrutura), (b) investimentos sociais (educação, saúde) e (c) investimentos na segurança (polícia, prisões) e, de outro lado, (2) subsídios ou incentivos ao investimento privado (política agrícola e industrial).

16. Poderíamos excluir as empresas estatais das receitas e gastos correntes. Nesse caso, a maneira mais simples de considerar a poupança (ou despoupança) delas é adicionando a cada identidade os lucros (poupanças), ou deduzindo as perdas (despoupanças).

17. Não tenho conhecimento de nenhum estudo sobre poupanças públicas nos países da América Latina. Existem informações disponíveis sobre o Brasil mas, como em outros lugares, elas não incluem as empresas estatais. Um economista que usou o conceito de poupanças públicas de uma maneira pioneira foi Rogério Werneck, em seu estudo sobre a economia do Estado brasileiro (1987).

Quando as poupanças públicas estão próximas de zero, o Estado terá somente uma alternativa, se quiser investir: financiar projetos por meio de déficit público. Contudo, se o objetivo é reduzir o déficit público — o que é parte intrínseca de qualquer programa para solucionar uma crise fiscal —, um desfecho provável será um corte no investimento público. Se o Estado investe, seu endividamento estará crescendo e seu crédito diminuindo; se o déficit público é eliminado, o investimento será cortado. E, se as poupanças públicas são negativas, o Estado terá um déficit mesmo que o investimento público seja zero. O déficit irá financiar os gastos correntes, dos quais a maior parte é constituída pelos juros. Em qualquer situação, o Estado estará paralisado, incapaz de formular ou implementar as políticas que promovam o crescimento. E essa paralisia, mais do que qualquer coisa, revela a relação entre a crise fiscal e a estagnação econômica.

A crise fiscal na América Latina

Desde o início da década de 80, quando irrompeu a crise da dívida externa, os países da América Latina se envolveram em estratégias de ajuste e de reformas de acordo com a abordagem neoliberal. Os resultados em termos de estabilização econômica são modestos; em termos de crescimento, praticamente nulos, com a exceção do Chile. Os defensores da abordagem neoliberal certamente dirão que esses esforços não foram suficientes: o ajuste fiscal deveria ter sido mais rígido, a política monetária, mais firme, e as taxas de juros, mais altas. Admito que é impossível realizar a estabilização sem incorrer em custos. Mas os esforços feitos devem exibir um retorno. Ainda assim, em muitos casos esses esforços, especialmente as iniciativas de estabilização, provaram-se perversos, conduzindo à própria derrota, uma vez que não atacaram o âmago da crise: a crise fiscal e a conseqüente imobilização do Estado (Bresser Pereira, 1989). E o outro cerne da crise — a exaustão da estratégia de substituição de importações — também não foi resolvido, porque o Estado estava paralisado.

Os governos na América Latina, que entre as décadas de 30 e de 70 desempenharam um papel decisivo na estruturação do interesse nacional e na promoção do crescimento econômico por meio da apropriação e da utilização da poupança pública forçada, foram atingidos pela crise fiscal e por fim imobilizados. A tabela 3 apresenta os números para oito países latino-americanos. Apesar de suas deficiências, a tabela é bem clara no que diz respeito à crise fiscal.¹⁸ Na maioria dos países, o investimento público foi mantido pelo menos no nível do início da década de 80; nos casos do México e do Peru, caiu acentuadamente. Os dados sobre a poupança pública são impressionantes. Em 1980, entre os oito países escolhidos, somente a Bolívia apresentava poupança pública negativa; em 1988, apenas o Chile e a Colômbia (exatamente os dois países que não enfrentaram uma crise fiscal) apresentavam poupanças públicas positivas.

18. Como assinalam as notas da tabela 3, os critérios não foram os mesmos para todos os países. Para alguns deles, foram incluídas as empresas estatais; para outros, elas não foram incluídas.

O déficit público foi reduzido em praticamente todos os países, mas continuou alto. A única exceção foi o Chile, que apresentou um superávit desde o início da década. O déficit na Colômbia é pequeno. O México, que na tabela ainda exhibe um déficit, foi por fim capaz de controlar suas finanças públicas, ao conseguir um superávit primário extraordinariamente elevado.¹⁹

Tabela 3. *América Latina: investimento, poupança e déficit público em países escolhidos*

	Investimento público (%PIB) ^a		Poupanças públicas (%PIB) ^a		Déficit público (%PIB) ^b	
	1980	1988	1980	1988	1980	1988
Argentina	8,9	7,9	2,3	-2,2	7,6	8,6
Bolívia	1,2	2,7	-6,7	-2,0	9,1	5,5
Brasil	2,4	3,0	1,1	-2,6	6,7	4,8
Chile	2,6	3,5	6,4	11,4	-5,4	0,5
Colômbia	6,6	7,7	0,7	1,1	2,5	2,2
México	9,6	4,4	1,5	-0,9	3,8	3,5
Peru	3,0	0,5	2,0	-3,6	3,9	7,6
Venezuela	1,3	3,2	7,3	-0,4	-4,0	8,6

a = Bolívia, Peru e Venezuela: somente o governo central; Chile: governo central, entidades descentralizadas e municipalidades; Brasil: empresas estatais não incluídas. Argentina, Bolívia, Chile e Venezuela: o investimento público não inclui as transferências de capital.

b = Bolívia: 1980, somente o governo central.

Fontes: Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*; ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*. Para o déficit público (NFSP), também o Banco Central do Brasil e o Banco do México.

A tabela 4 apresenta alguns dados relacionados às contas externas dos oito países escolhidos: as proporções dívida/exportações e dívida/PIB, e o encargo dos juros pagos pelo governo central (externo e interno)²⁰. A tabela demonstra claramente que as proporções da dívida se deterioraram entre 1980 e 1988. Na média, a transferência real de recursos continuou a ser muito elevada. Quando são pequenas (Peru) ou mesmo negativas (Venezuela em 1988), isso pode indicar apenas uma má performance da balança comercial e de serviços reais, e um déficit de conta corrente significativo. Os dados relativos aos paga-

19. No México, o déficit público cresceu até 1982, quando chegou a 8,3% do PIB, e a partir daí declinou, por causa de um ajuste fiscal particularmente forte. Em 1989, o déficit público mexicano caiu para 1,8%. Em 1990, ele chegou a zero. Contudo, os dados sobre o déficit operacional público (NFSP — Necessidade de Financiamento do Setor Público, em termos reais) em geral não são mencionados pelos defensores do consenso de Washington, quando se referem ao México. Eles normalmente utilizam o conceito de déficit primário (déficit público menos os juros), que em 1983 foi de 3,1% do PIB e subiu para 7,4% em 1982, mas que desde 1983 sofreu forte redução, passando para um superávit primário de 8,0% do PIB em 1988 e 7,8% em 1989. O superávit primário evidencia de modo indubitável o grande esforço realizado pelo México. Mas a persistência de um déficit público considerável, que somente em 1990 chegou a zero, é um sinal de que o problema da dívida pública — especialmente a dívida pública externa — não foi resolvido, o que obriga o governo mexicano a pagar um enorme montante de juros.

20. Essas taxas, em conjunto com os dados da tabela 3 (especialmente as taxas de poupanças públicas), são excelentes indicadores da crise fiscal. Uma informação adicional importante seria a dívida pública total (interna e externa, incluindo as empresas estatais), mas não consegui encontrar esses dados para todos os oito países. O encargo dos juros pagos pelo governo central fornece uma indicação da crise fiscal.

mentos de juros não são de todo confiáveis. Os juros pagos pelo governo central mexicano parecem ser excessivos, mas são compatíveis com um superávit primário de 7% do PIB e um déficit público (NFSP) de 5% do PIB.

Tabela 4. *Proporção da dívida externa pública na América Latina (países escolhidos)*

	Proporção dívida/exportação			Transferência de recursos (% do PIB)		
	1980	1988	1989	1980	1988	1989
Argentina	2,8	5,3	5,4	-2,2	5,2	6,4
Bolívia	2,3	6,1	4,0	5,4	8,3	-3,3
Brasil	3,2	3,1	3,1	-3,3	6,2	4,9
Chile	1,9	2,1	1,7	-4,2	5,6	4,0
Colômbia	1,3	2,4	2,2	0,6	6,7	3,0
México	2,4	3,5	2,9	-2,3	8,4	0,9
Peru	2,1	4,5	3,7	0,0	1,9	3,2
Venezuela	1,5	3,0	2,3	7,0	-4,8	4,4

Fontes: ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*; Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*.

As origens da crise fiscal

Como as tabelas 3 e 4 indicam, os esforços de ajustamento das economias latino-americanas durante os anos 80 foram impressionantes. Ainda assim, foram inócuos. O único país capaz de se ajustar e superar a crise fiscal foi o Chile, e isso ocorreu mais cedo, na década de 70. Além disso, durante a década de 80 os países latino-americanos lutaram não apenas para fazer o ajuste, mas também para implementar as reformas estruturais. Porém, os resultados em termos de crescimento foram de novo insatisfatórios, com exceção, mais uma vez, do Chile, e talvez do México. Esses dois países estão sendo apresentados como casos exemplares da abordagem de Washington. Isso pode ser verdadeiro para o Chile, mas mesmo esse país, desde 1983, deixou de seguir estritamente as receitas neoliberais. Com relação ao México, é importante lembrar que a estabilização foi alcançada através de uma combinação de política fiscal e de choque heterodoxo, e que a política industrial continua na agenda do governo. De qualquer modo, o México é usualmente visto como estando mais próximo da visão de Washington do que da abordagem da crise fiscal, especialmente porque o governo mexicano foi o primeiro a assinar um acordo nos termos do Plano Brady.

A crise fiscal do Estado na América Latina foi resultado de dois fatores: de um lado, o excessivo endividamento externo da década de 80; de outro, a demora em trocar a estratégia de industrialização baseada na substituição de importações por outra, conduzida pelas exportações. Essas duas origens podem ser reduzidas a uma só, se notarmos que o elevado endividamento dos anos 70 foi a maneira viciada que os governos latino-americanos e as empresas encon-

taram para prolongar a estratégia de desenvolvimento que já havia se esgotado na década de 60. Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel (1990: 1), na crítica que fazem ao consenso de Washington, observam que a crise latino-americana

não se originou na fraqueza da estratégia de substituição de importações, mas, ao contrário, na dinâmica de ajustamento ao choque externo que ocorreu no início da década de 80. Na verdade, consideramos que as principais restrições ao crescimento originam-se hoje em dia nas duradouras características dos desequilíbrios externo e fiscal, induzidos pela crise da dívida, e que ainda não foram revertidos, após dez anos de ajuste.

Os três economistas argentinos subestimaram a exaustão da estratégia de substituição de importações, mas a definição que dão para as origens e a natureza da crise é um excelente exemplo da abordagem da crise fiscal.²¹

Em segundo lugar, as origens políticas dessa crise não estão fundamentalmente no populismo econômico, como geralmente se pensa em Washington.²² Políticas econômicas populistas sem dúvida tiveram seu papel, mas o populismo sempre existiu na América Latina, e antes de 1980 não representava um empecilho a uma razoável estabilidade de preços e de crescimento. O fato histórico novo que levou as economias da América Latina a uma crise fiscal nunca experimentada antes foi a decisão, nada populista, tomada nos anos 70, em sua maioria por governos militares, de contrair uma enorme dívida externa e de tê-la em seguida estatizada. O populismo é acusado pela abordagem neoliberal por algo pelo qual ele não é originalmente culpado (Bresser Pereira e Dall'Acqua, 1989; Cardoso e Helwege, 1990). Não é por acaso que o único país da América Latina que apresentou taxas de crescimento satisfatórias na década de 80 foi um país que não havia previamente acumulado uma grande dívida externa: a Colômbia.

A incapacidade de financiar o Estado através dos impostos, especialmente dos impostos sobre a renda, é uma característica essencial dos países latino-americanos em crise fiscal. Ricos não pagam imposto na América Latina. A carga tributária tende a ser sistematicamente baixa, comparada não apenas à dos países desenvolvidos, mas também à dos países asiáticos de mesmo nível de desenvolvimento (Kagami, 1989). A maioria dos impostos na América Latina é indireta, de modo que o sistema tributário tende a ser regressivo. O Estado na América Latina foi inicialmente financiado pelos impostos de exportação. Na segunda fase, quando os rendimentos dos produtos primários foram reduzidos, o Estado passou a se financiar por meio dos impostos indiretos e impostos provenientes da criação de fundos especiais de investimentos. Na terceira fase, na década de 70, quando essas fontes de receitas para o Estado se exauriram ou se mostraram insuficientes, o endividamento externo mostrou ser uma alternativa

21. Sobre o caráter fiscal da crise, ver também Sachs, 1987; Bresser Pereira, 1987, 1988b; Reisen e Trottenburg, 1988; Fanelli e Frenkel, 1989.

22. O populismo econômico tem algumas contribuições clássicas: Canitrot, 1975, O'Donnell, 1977, e Díaz-Alejandro, 1981. Esses ensaios, juntamente com contribuições recentes de Sachs (1988), Dornbusch e Edwards (1989), Cardoso e Helwege (1990) e minha própria contribuição, sozinho (1988c) e com Fernando Dall'Acqua (1989), foram reunidos no livro *Populismo econômico*, organizado por Bresser Pereira (São Paulo, Nobel, 1991).

fácil. Quando essa fonte deixou de existir, aumentou a participação do imposto inflacionário no financiamento estatal. O imposto sobre a renda sempre representou uma fração menor do recolhimento de impostos.²³

Como observa Przeworski, "a questão crucial é se um determinado Estado é capaz, política e administrativamente, de arrecadar receitas de impostos daqueles que podem pagá-los: em muitos países latino-americanos, notadamente na Argentina, o Estado está tão falido que a única maneira de conseguir sobreviver no dia-a-dia é tomando dinheiro emprestado daqueles que deveriam ser os contribuintes dos impostos" (1990a: 20-1). Essa característica pode ser atribuída ao populismo, mas eu a identificaria principalmente com o caráter autoritário do Estado capitalista latino-americano, que implica sujeição do Estado aos ricos.

O fato de os governos na América Latina em geral tributarem insuficientemente, ao mesmo tempo que incorrem em déficits orçamentários, no início financiados por empréstimos e depois pelo imposto inflacionário, pode ter uma outra explicação, além do populismo e da existência dos regimes autoritários. Alguns autores, vinculados à "nova economia política", relacionam o fenômeno à instabilidade política e à polarização política. A perspectiva de alternância política (instabilidade) e a existência de sistemas sociais altamente conflituosos (polarização) na América Latina, como consequência de uma distribuição de renda extremamente desigual, induzem os governos, hoje, a incorrer em déficits, que serão pagos no futuro por outro governo, provavelmente representando outro grupo de interesse (Alesina e Tabellini, 1988; Alesina e Edwards, 1989; Edwards e Tabellini, 1990).

Reformas "orientadas para o mercado"

Se a abordagem pragmática representa uma avaliação mais correta das causas e da natureza da crise econômica latino-americana do que a visão neoliberal, as reformas econômicas necessárias também são um tanto diferentes. Não é suficiente combater o populismo e reduzir o tamanho do Estado. Embora a disciplina fiscal seja um objetivo essencial, assim como o é um Estado menor, a intervenção estatal não é intrinsecamente má.

O Estado de fato se tornou um obstáculo ao crescimento na América Latina, mas numa fase anterior ele foi um agente estratégico desse mesmo crescimento: as distorções dessa estratégia de intervenção no final superaram seus benefícios. A consequente ineficiência do Estado, mais os persistentes déficits orçamentários e a decorrente dívida pública levaram as economias latino-americanas à crise fiscal. Desse modo, a reforma econômica fundamental é resolver a crise fiscal, isto é, reduzir a dívida pública e recuperar a capacidade de poupança do Estado. Essa é a condição que permitirá aos países latino-americanos,

23. Em 1988, a receita média do imposto sobre a renda na América Latina significava apenas 23% do total das receitas governamentais. E essa cifra ainda é inflada, por causa dos produtores de petróleo como o Equador e o México (Cheibub, 1991).

no curto prazo, restabelecer a confiança na moeda nacional e estabilizar os preços e, no médio prazo, trocar a estratégia de substituição de importações por uma outra, conduzida pelas exportações e com políticas industriais orientadas para o mercado.

As reformas devem ser “orientadas para o mercado” — mas este conceito precisa ser examinado. Na década de 80, a expressão “orientada para o mercado” tornou-se uma fórmula mágica. Esse fato é expresso em declarações do tipo: “as economias, para serem bem-sucedidas, devem ser orientadas para o mercado”; ou: “somente economias orientadas para o mercado, como o Japão, Coréia e Alemanha, são capazes de manter altas taxas de crescimento econômico e tecnológico”; “economias orientadas para o mercado são economias controladas por um mercado auto-regulável”. Na Ásia, em particular, os *policy-makers*, que na verdade praticam a intervenção estatal, freqüentemente usam a expressão “orientadas para o mercado” para dissimular essas mesmas práticas, pois sabem muito bem que essas práticas não são aceitas nos foros internacionais. Pergunte a um *policy-maker* do Japão, da Coréia ou de Cingapura como ele (ou ela) definiria sua economia, e a resposta será, prontamente, “uma economia orientada para o mercado”. Não obstante, quando eles dizem isso, obviamente não estão pensando numa economia controlada por um mercado auto-regulado. Como é bastante conhecido, o Estado teve no passado, e ainda tem, um papel fundamental no desenvolvimento dos países do Leste e do Sudeste Asiático.²⁴ Ao dizerem que suas economias são orientadas para o mercado, eles estão afirmando algo que é verdade — elas são de fato orientadas para o mercado externo — ao mesmo tempo em que pragmaticamente evitam a discussão ideológica.

Mas o que é uma economia orientada para o mercado? Isso é sinônimo de uma economia coordenada pelo mercado, na qual o Estado praticamente não tem um papel econômico? Certamente não. Para que tornemos mais clara essa questão, com a menor interferência ideológica possível, os conceitos de orientação para o mercado e de coordenação pelo mercado devem ser distinguidos. Orientação para o mercado e coordenação pelo mercado são fenômenos diferentes.

As economias capitalistas são, por definição, orientadas para o mercado. Podem ser orientadas para o mercado interno, como foram as economias da América Latina durante o período da estratégia de substituição de importações, ou orientadas para o mercado externo, como os “tigres” asiáticos têm sido desde a década de 60. Somente economias estatizadas, como as da antiga União Soviética, não são orientadas para o mercado. As empresas estatais nessas economias não produzem primariamente para o mercado, mas para o plano. As economias capitalistas, contudo, são coordenadas não apenas pelo mer-

24. Os defensores da abordagem de Washington tentam com insistência utilizar o exemplo dos NICs (*New Industrializing Countries*) asiáticos para respaldar o argumento deles; mas isto é sem sentido, em vista do papel que neles desempenha o Estado. O livro definitivo sobre o assunto foi escrito por Alice Amsden (1989).

cado, mas também pelo Estado: por meio de políticas públicas, por meio de alguma forma de planejamento.²⁵ Toda economia capitalista é um resultado de um misto de coordenação pelo mercado e pelo Estado.²⁶ Essas idéias estão organizadas na tabela 5.

Tabela 5. *Alguns países classificados de acordo com o critério de orientação para o mercado e de coordenação pelo mercado*

		Orientação para o mercado	
		Interno	Externo
Coordenação pelo mercado	Mista	América Latina	Coréia Japão França/Alemanha
	Mercado		Inglaterra Estados Unidos

Desde os anos 40, quando a Teoria do Desenvolvimento Econômico começou a ser formulada, a estratégia básica de desenvolvimento fundava-se na intervenção estatal. A estratégia do *big push*, a teoria do crescimento desequilibrado, a teoria do excedente de trabalho, a teoria das trocas desiguais, o modelo de dois hiatos e a estratégia de substituição de importações baseavam-se todos em alguma forma de intervenção estatal. Essas teorias acadêmicas foram adotadas amplamente pelos países em desenvolvimento. Washington adotou-as e utilizou o Banco Mundial, uma instituição que supostamente só emprestava a governos, como o instrumento principal para promover o crescimento. Pelo menos por um quarto de século (1945-70), os países em desenvolvimento e o Banco Mundial desafiaram com sucesso a velha ordem internacional liberal. Mas, nos anos 60, alguns países asiáticos perceberam que o componente de substituição de importações da estratégia geral havia se exaurido e o abandonaram. Decidiram copiar o modelo japonês de intervenção que se baseia em uma política industrial caso a caso, no lugar de protecionismo. Mas o papel do Estado na promoção do desenvolvimento continuou crucial.

Na década de 70, no exato momento em que a Teoria do Desenvolvimento Econômico e o consenso keynesiano entravam em colapso, os países em desenvolvimento iniciaram o movimento da Nova Ordem Internacional, um esforço político sistemático de desafiar o sistema internacional liberal. Foi um momento errado. Nessa época, as diversas formas de intervenção estatal ti-

25. Robert Heilbroner (1990: 98) nota que “o capitalismo está, portanto, intimamente imbricado com o planejamento, assim como o mercado. Esse imbricamento não é chamado de planejamento, mas de política econômica, e não é preciso dizer que política econômica é muito diferente de planejamento central. Mas é mesmo assim um planejamento — isto é, um esforço deliberado de provocar um tipo de desfecho diferente do que, de outra maneira, surgiria do processo do mercado”.

26. Sachs (1987), criticando a abordagem de Washington, mostrou que o sucesso econômico do Japão, Coréia e Taiwan não pode ser atribuído à liberalização comercial, dado o caráter misto dessas economias, nas quais o Estado continua a desempenhar um papel decisivo.

nham ido demasiado longe, tinham provocado crescentes distorções e haviam facilitado o surgimento do neoliberalismo.²⁷ O fracasso do movimento pela Nova Ordem Internacional é um bom indicador de que os tempos haviam mudado. E, por volta de 1970, a voga acadêmica do neoliberalismo estava começando, uma voga que, nos anos 80, seria posta em prática por políticos e *policy-makers*.

No início da década de 70, a fase de expansão do Estado, que havia começado nos anos 30, chegava ao fim, e uma nova fase de redução estatal estava iniciando. O padrão cíclico e sempre mutável da intervenção estatal mais uma vez se manifestava (Bresser Pereira, 1988a). As distorções provocadas pelo crescimento excessivo e desorganizado do Estado causaram uma crise fiscal, sinalizando que já chegara a hora da reestruturação e redução da dívida, da privatização, da desregulamentação e da liberalização comercial.

A onda neoliberal tinha, contudo, limites óbvios. A tentativa de afastar o Estado da economia provou ser mais retórica do que real nos países industrializados. Enquanto se pregava o neoliberalismo, o protecionismo aumentava. Na Grã-Bretanha, onde a retórica neoliberal era particularmente desenvolvida, chegou-se a fazer alguma privatização, mas o papel econômico do Estado continuou importante. A Comunidade Européia, controlada por uma burocracia sediada em Bruxelas, é um exemplo contemporâneo de intervenção estatal bem-sucedida. No Leste e no Sudeste Asiático, embora se tenham feito algumas privatizações, o papel do Estado continua sendo fundamental. Essas economias são orientadas para o mercado externo, mas não são coordenadas pelo mercado.

Desse modo, as reformas econômicas na América Latina não têm necessariamente de ser exclusivamente neoliberais, puramente coordenadas pelo mercado. Certamente terão de ser orientadas para o mercado. Mais especificamente, dada a exaustão da estratégia de substituição de importações, tais economias terão de ser orientadas para o mercado externo. Mas sua coordenação deve ser mista, como todas as mais recentes estratégias de crescimento bem-sucedidas. A condição para o sucesso é que as reformas consigam superar a crise fiscal do Estado, de modo que este recupere sua capacidade de intervir, planejar e implementar políticas.

O mesmo é verdadeiro para o Leste Europeu, incluindo a antiga União Soviética. O ano de 1989 foi o ano da revolução democrática. Foi também o ano em que se tornou dramaticamente evidente que as formações sociais estatistas, em que um modo de produção tecnoburocrático é dominante e a economia é de comando central, e não de planejamento central, são incapazes de coordenar a economia no longo prazo. O que não ficou claro é que isto é especialmente verdadeiro se o Estado estiver falido, vítima de uma crise fiscal. É o caso dos

27. Stephen Krasner (1985: 7) observa que "as demandas associadas com as propostas de uma Nova Ordem Internacional, que tiveram maior proeminência em meados dos anos 70, são as manifestações mais claras dos esforços do Terceiro Mundo para reestruturar os regimes internacionais orientados para o mercado".

28. Examinei as formações sociais estatistas e o modo de produção tecnoburocrático em Bresser, 1981a.

antigos Estados comunistas do Leste Europeu.²⁸ Agora, depois que o Leste Europeu teve sua revolução democrática, a estabilização e liberalização estão na ordem do dia. Mas a prioridade será, além da redução do aparato estatal, a superação da crise fiscal, dotando-se o Estado de poderes que lhe permitam assumir um papel positivo no desenvolvimento. Os próximos anos serão tempos de dureza. Se o estatismo é ineficiente e o socialismo irrealizável, o capitalismo, por sua vez, é irracional (Przeworski, 1989).²⁹ Mercados não funcionam a partir do nada. Eles são instituições que dependem de outras instituições, particularmente de um Estado forte e de um governo respeitado.

As reformas adequadas

Dessa maneira, as reformas econômicas apropriadas não são apenas aquelas sugeridas pela abordagem de Washington: (1) a estabilização e (2) a redução do papel do Estado. De acordo com a abordagem pragmática, é necessário adicionar duas outras: (3) superar a crise fiscal e (4) definir uma nova (embora menos abrangente) estratégia de crescimento, isto é, um novo padrão de intervenção estatal.

Estabilizar a economia significa controlar a inflação e o balanço de pagamentos. O requisito essencial é a disciplina fiscal. Os instrumentos básicos para isso são de ordem macroeconômica: política fiscal, política monetária e política de rendas (política salarial e de preços).

Reduzir o aparato estatal significa reduzir seu tamanho e a intensidade de sua intervenção. Os instrumentos básicos para isso são a privatização, a liberalização comercial e a desregulamentação. A privatização é necessária não apenas porque as empresas estatais cresceram em demasia e se mostraram vulneráveis aos interesses políticos externos (à empresa) e aos interesses tecnoburocráticos internos, e não só porque não respondem com a necessária rapidez aos estímulos do mercado, mas também porque a venda dessas empresas pode ajudar a resolver o problema da dívida pública. Leslie Armijo (1991: 34), depois de estudar o processo de privatização na Argentina, no Brasil, no México e na Índia, admite que essa última razão é o verdadeiro motivo para a privatização, mas ela acrescenta que os quatro países agiram na privatização sob uma forte pressão do consenso de Washington. Um motivo destes é obviamente perverso.

A liberalização não é uma panacéia, mas o protecionismo era tão forte na América Latina que um movimento na direção oposta era necessário. Além disso, as experiências de liberalização comercial se mostraram em geral positivas.³⁰ O resultado positivo, contudo, deve ser atribuído não apenas às vantagens intrínsecas do livre comércio — afinal, o livre comércio não é de fato

29. De acordo com Przeworski, "o capitalismo é irracional no sentido de que, neste sistema, não se pode utilizar todo o potencial produtivo sem que se remunerem aqueles que controlam as dotações produtivas". Por seu turno, o socialismo, que ele define como sendo "sinônimo de comando centralizado sobre a alocação de recursos", é inviável, pois no mundo real as pessoas passam fome" (1989: 3, 16, 28).

30. V. em particular o estudo realizado por Michaely, Papageorgiou e Choksi (1991).

praticado entre os países desenvolvidos —, mas também ao fato de essas experiências serem uma resposta ao excessivo protecionismo anterior. O mesmo argumento aplica-se à desregulamentação.

Superar a crise fiscal do Estado significa não só produzir um superávit orçamentário (ou um déficit público muito menor), mas também reduzir a dívida pública (interna ou externa), restabelecer o crédito estatal e a credibilidade do governo e recuperar as poupanças públicas. A reforma essencial é a reestruturação da dívida pública interna e externa e do pagamento de seus juros respectivos, reduzindo o montante total e alongando seu vencimento.

Dado o objetivo de reconstruir a capacidade do Estado de formular e implementar uma estratégia de crescimento, a recuperação das poupanças públicas é uma parte essencial da reforma econômica. Além da redução da dívida pública, uma reforma tributária que vise ao aumento da carga tributária (junto com o aprimoramento da arrecadação de impostos) é a estratégia básica a ser seguida. A resistência interna e externa a essas medidas será grande. O argumento padrão contra a redução da dívida, que pode ser feita internamente por meio de uma taxação sobre o capital e externamente por meio de algum tipo de decisão unilateral, é que tais medidas irão prejudicar o crédito estatal. O argumento contra a reforma tributária é que o aumento dos impostos afetará negativamente os investimentos.

Não há dúvida de que os gastos e os subsídios devem ser reduzidos. Existem gastos que servem apenas para sustentar uma burocracia corrupta e setores empresariais privilegiados, especialmente os fornecedores do Estado. Mas os limites — econômicos e políticos — à redução dos gastos estatais são bastante estritos. Os ordenados e os salários no setor público são em geral muito baixos. O excesso de pessoal em alguns departamentos é contrabalançado pela falta de funcionários públicos em outros. Além de suas funções clássicas de garantir a lei e a ordem, e da promoção social e econômica, o Estado na América Latina sempre desempenhou o papel de manter uma classe média de burocratas. Essa burocracia, em geral protegida por direitos constitucionais, está longe de ser ociosa. Reformas administrativas devem organizar e fazer uso dessa burocracia de maneira mais racional. Mas essa é uma reforma de longo prazo, e não uma medida de curto prazo para superar a atual crise.

Uma vez que se tenham recuperado as poupanças públicas, uma reforma essencial a ser feita é definir um novo padrão de intervenção estatal. O padrão antigo baseava-se na proteção comercial, no investimento direto em empresas estatais e nos subsídios aos investimentos privados. O novo padrão, na medida em que se centra na privatização e na liberalização comercial, provavelmente excluirá o investimento direto e a proteção comercial. Mas não irá excluir todos os tipos de subsídios. O papel principal de coordenação será desempenhado pelo mercado, mas o Estado também terá sua participação. Nas palavras de um relatório de 1990 do Inter-American Dialogue: "O objetivo, em resumo, não deve ser despojar o Estado de seu papel econômico. O desafio, ao contrário, é redesenhar e aprimorar esse papel, expandindo e fortalecendo tanto a

contribuição do setor privado quanto a do mercado” (1990: 29). As poupanças públicas serão empregadas fundamentalmente para estimular os investimentos estratégicos privados e o desenvolvimento tecnológico, para proteger o meio ambiente e assegurar acesso a padrões mínimos de saúde e educação.

O paradigma neoliberal descarta as políticas industriais. Contudo, não só as bem-sucedidas experiências anteriores na América Latina, mas também o desempenho atual na Ásia, e mesmo nos países da OCDE, mostram que nenhum governo, nem mesmo o governo Thatcher na Grã-Bretanha, pode não adotar tais políticas. Políticas industriais, embora dissimuladas, fazem parte da prática cotidiana do mundo desenvolvido, particularmente em associação com a indústria de alta tecnologia. E um número crescente de estudos mostra a necessidade de políticas industriais quando os mercados não são perfeitos, como é a regra nas indústrias de alta tecnologia, nas quais existem grandes custos fixos de entrada, substanciais economias de escala, curvas-aprendizado altas, potenciais benefícios mútuos entre as firmas, decorrentes das externalidades, e assimetria de informações entre produtores e compradores.³¹

A política industrial e tecnológica não se baseará em proteção generalizada e subsídios, mas numa análise, caso a caso, de projetos, buscando atingir a competitividade internacional. Seguindo uma estratégia de orientação para o mercado, os subsídios terão como meta a promoção das exportações e estarão diretamente vinculados ao desempenho individual das empresas. Como mostra Amsden (1991: 185-6),

a evidência do Leste Asiático sugere que, na industrialização baseada em subsídios, o crescimento será tanto mais rápido quanto mais o processo de alocação de subsídios for disciplinado e vinculado a padrões de desempenho — sendo as exportações possivelmente o instrumento de monitoramento mais eficiente[...] Os Estados de Taiwan e da Coreia do Sul só se tornaram desenvolvimentistas por pragmatismo. Quando começaram não apenas a conceder subsídios às empresas, mas também impor-lhes padrões de desempenho (além de metas de exportações), então o crescimento aumentou.

Em suma, embora organizada essencialmente pelo meio do sistema de preços, a alocação de recursos continuará a ser influenciada pelo Estado. Em particular, deve ser objeto de consideração uma taxa de juros subsidiada para financiamento de projetos prioritários. A taxa de juros que é necessária para atrair fluxos de capital, ou para evitar fuga de capital na América Latina, é substancialmente mais alta do que as taxas predominantes nos países desenvolvidos. O spread exigido pelos bancos locais para cobrir os custos operacionais também é substancialmente mais alto do que nos países desenvolvidos. Conseqüentemente, as taxas de juros de mercado para empréstimos são compatíveis apenas com taxas de retorno sobre o investimento bastante elevadas, taxas que podem ser obtidas somente através de uma compressão salarial enorme e provavelmente irrealizável. A alternativa é limitar essas altas taxas de juros de merca-

31. Para um resumo desses estudos, v. Grossman, 1990. Entre os trabalhos pesquisados estão Grossman e Helpman, 1986; Pack e Westphal, 1986; Krugman, 1987; Flam e Staiger, 1989, e Helpman e Krugman, 1989.

do ao financiamento de capital circulante e a investimentos não prioritários, ao mesmo tempo em que subsidiem abertamente as taxas de juros relacionadas a investimentos prioritários.³²

Estudo de países

Introdução

Na perspectiva das duas abordagens à crise latino-americana, examinarei agora o que está efetivamente acontecendo nos oito principais países. Eles têm sido vitimados por crises fiscais? Que reformas eles realizaram — somente aquelas baseadas na abordagem de Washington, ou também as reformas propostas pela abordagem pragmática? Qual tem sido o desempenho destes países?

Até 1990, levando-se em conta somente os oito principais países,³³ a América Latina permaneceu basicamente estagnada. A renda per capita não tem crescido. As exceções são o Chile, a Colômbia e talvez o México.³⁴ Por outro lado, o Brasil, a Argentina e o Peru passaram por hiperinflações, e continuam a enfrentar altas taxas de inflação. A questão óbvia é então analisar se os países que conseguiram a estabilização e o crescimento realizaram previamente as quatro reformas relevantes, e se justamente os países que não foram bem-sucedidos fracassaram em adotar essas reformas. Uma questão à parte é saber por que alguns países foram capazes de empreender as reformas necessárias, e outros não.

Chile e Colômbia

No caso do Chile, a resposta à primeira questão é positiva: a economia foi estabilizada, superou-se a crise fiscal, o aparato estatal foi reduzido e o comércio foi liberalizado. Apenas não está claro qual é o novo padrão de intervenção estatal adotado. O Chile não é um modelo de economia liberal coordenada pelo mercado. De acordo com uma estimativa, durante o período 1982-7, os subsídios às empresas privadas financiados pelo Banco Central chegaram a 4,3% do PIB (Oliveira, 1991). A Codelco, empresa estatal que explora as minas de cobre e continua responsável por 50% das exportações chilenas, não foi privatizada. A empresa foi reestruturada e tornada muito mais eficiente, sendo hoje um exemplo de administração estatal bem-sucedida.

32. Os juros reais pagos aos investidores nos países desenvolvidos se situam em torno de 4%. O spread é de 2%. Dessa maneira, a taxa de juros real para empréstimos fica em torno de 6%, compatível com uma razoável taxa de retorno dos investimentos de cerca de 12%. Na América Latina, a taxa de juros real para atrair capitais fica em cerca de 10%, e o spread exigido pelos bancos, em torno de 5%. Desse modo, a taxa de juros real dos empréstimos — 15% — será compatível apenas com uma taxa média de retorno de investimentos de cerca de 25%. Uma taxa de retorno tão elevada somente seria possível mediante uma concentração de renda ainda maior, numa região onde esse fenômeno já é um dos principais problemas econômicos e políticos.

33. Brasil, México, Argentina, Chile, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia.

34. As taxas de crescimento per capita do México em 1989 e 1990 foram respectivamente de 0,8% e 0,4%.

O ajuste fiscal e as reformas liberalizantes foram impostas por um regime autoritário, que por muitos anos contou com o apoio político da classe média e dos setores capitalistas. Essas reformas foram bem-sucedidas. Há vários anos a inflação tem permanecido sob controle. Quanto ao crescimento econômico, 1990 foi um ano ruim para a economia chilena. Mas, entre 1985 e 1988, o crescimento per capita do PIB foi em média de 3,3%, e em 1989 atingiu 7,5% (ver tabela 6 a seguir).³⁵

Tabela 6. *Chile: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	0,1	5,3	9,8	2,0
PIB per capita	-1,3	3,5	8,0	0,3
Investimento/PIB	15,3	14,3	16,9	17,7
Salários (1980 = 100)	102,4	96,1	102,9	104,8
Transferência de recursos/PIB	-0,7	7,0	4,0	2,2
Dívida/exportações	3,4	3,5	1,7	1,7
Déficit público/PIB *	3,0	1,5	-1,2	-0,5
Inflação	22,1	19,4	21,4	27,3

* O sinal negativo indica um superávit.

Fontes: V. tabela 1.

Até 1983, os custos de transição foram muito altos. Em 1974/5, a renda per capita caiu 26%; em 1982/3, 16%. O desemprego rondava os 15% entre 1975 e 1985; em 1983, chegou a 30%. Desse modo, o ônus foi pesado para os trabalhadores. A concentração de renda se acirrou. Em 1988, a renda per capita e os salários reais não eram muito mais altos do que em 1973. A sociedade chilena provavelmente não teria tolerado tais custos de transição se o regime fosse democrático.

Zhiyuan Cui (1991), ao comentar uma versão anterior deste trabalho, observou que “é necessário dividir a história do Chile nos períodos pré e pós-1982”. Citando Sebastian e Alejandra Edwards (1987: 215), segundo os quais “a política macroeconômica de ajuste automático dos primeiros *Chicago boys* ajudou a desencadear a crise de 1982”, e utilizando informações do livro deles, Cui chega à conclusão que “o sucesso chileno do final da década de 80 se deve a uma ativa política estatal de gerenciamento macroeconômico, de estímulo aos investimentos e de programas de conversão. Dessa maneira, o caso do Chile na verdade vem suscitar dúvidas sobre o ‘consenso de Washington’”. A observação de Cui é compatível com as evidências mencionadas acima de que após 1982 as reformas chilenas não foram tão neoliberais como habitualmente se pensa.

A situação da Colômbia é diferente. Primeiro, em que pesem os problemas das drogas e do terrorismo, a Colômbia tem sido uma democracia está-

35. É importante observar que uma parte substancial das altas taxas de crescimento pode ser explicada pela elevação dos preços do cobre no mercado internacional, iniciada em 1985. Esse aumento dos preços foi aproveitado integralmente pela Codelco, enquanto no Peru, por exemplo, o mesmo não aconteceu. Devo essa observação a Roberto Frenkel.

vel por muitos anos. Não houve nenhuma transição política no decorrer da década de 80. Segundo, como a Colômbia não padecia de uma crise fiscal, não havia necessidade de fazer ajustes econômicos. A inflação nunca foi alta. Quando o déficit orçamentário ameaçou sair de controle no início dos anos 80, ele foi reduzido. A sua dívida externa é a menor da América Latina: a Colômbia também sofreu a suspensão dos empréstimos voluntários em 1982 somente porque faz parte da América Latina, e não porque a proporção de seu endividamento a justificasse. Assim como o Chile, a Colômbia não quis se aproveitar do Plano Brady, pressentindo que isto poderia afetar o seu crédito (Bacha, 1991). Foi o único país latino-americano a prescindir do reescalonamento da dívida. É verdade que a taxa de investimento caiu ao longo da década, e que a taxa de crescimento per capita da economia foi moderada. Mesmo assim, foi positiva, em termos comparativos (v. tabela 7). O que nunca ficou definido com clareza foi sua estratégia de industrialização de longo prazo: basicamente, manteve-se uma estratégia de substituição de importações. A liberalização e a privatização, embora tenham ocorrido, foram muito limitadas na Colômbia.

Tabela 7. Colômbia: variáveis macroeconômicas na década de 80

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	2,6	5,1	3,5	4,1
PIB per capita	0,5	3,0	1,5	2,1
Investimento/PIB	18,0	15,7	15,4	14,6
Salários (1980 = 100)	106,8	117,9	119,4	115,9
Transferência de recursos/PIB	1,4	5,2	3,0	2,2
Dívida/exportações	2,2	2,6	2,2	2,1
Déficit orçamentário/PIB	6,1	1,7	2,4	...
Inflação	22,2	24,0	26,1	32,4

Fontes: V. tabela 1.

Bolívia

A Bolívia é uma das novas democracias que adotaram quase integralmente a abordagem ortodoxa neoliberal. O único desvio importante no programa de estabilização de 1985 foi uma moratória da dívida externa.

A hiperinflação de 1985 foi o resultado de uma crise fiscal. As receitas correntes do Estado boliviano caíram de 13,1% do PIB em 1980 para 4,6% em 1984, enquanto os gastos correntes aumentaram de 16,5% para 25,4%. O Estado estava literalmente falido. A inflação atingiu 11 750% em 1985. Em setembro desse ano, o índice de preços ao consumidor cresceu 56,5%.

Segundo Williamson (1990b: 381), "a Bolívia é talvez o caso mais extremo de adoção das políticas que constituem o 'consenso de Washington'". O programa de estabilização foi um choque fiscal ortodoxo. Os gastos do governo foram fortemente reduzidos, o déficit orçamentário foi controlado, a taxa de juros tornou-se positiva, as minas de estanho propriedade do Estado foram fecha-

das, os subsídios foram eliminados, o comércio internacional foi liberalizado (uma tarifa fixa de 10% foi introduzida) e o sistema tributário foi simplificado, tornando-se menos progressivo.

A inflação tem estado sob controle desde então. Em 1989 e 1990, a inflação foi de 17% em média. Entretanto, a economia permaneceu em estagnação. A renda per capita continuou a cair, após a adoção das reformas neoliberais. O mais provável é que essa ausência de crescimento possa ser explicada pelo fato de a crise fiscal não ter sido superada, nem se definiu uma nova estratégia de crescimento. A taxa de investimentos muito baixa, em torno de 10% do PIB, é um indicador de que as poupanças públicas não se recuperaram. A elevada proporção dívida/exportações fornece outro sinal de que a crise fiscal ainda persiste.

Tabela 8. *Bolívia: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	-1,9	0,5	2,7	2,6
PIB per capita	-4,5	-2,2	-0,1	-0,2
Investimento/PIB	12,5	13,3	13,7	12,7
Salários (1980 = 100)	105,9	66,0	78,7	...
Transferência de recursos/PIB	6,2	4,3	-3,3	-3,6
Dívida/exportações	3,2	5,6	4,0	3,9
Déficit orçamentário/PIB *	13,0	6,6	4,2	2,6
Inflação	272,1	268,6	16,6	18,0

* O governo central está incluído somente até 1985.

Fontes: V. tabela 1.

México

A herança do governo populista de Echeverria e do governo claudicante de López Portillo foi onerosa. Mas, depois de 1983, com o presidente de la Madrid, o México iniciou o seu ajuste, e desde 1985 tem implementado reformas orientadas para o mercado. A partir dessa época, um grupo estável e competente de economistas tem gerido a política econômica do país. Quando um desses economistas, Salinas de Gortari, foi eleito presidente no final de 1988, a parte mais difícil do trabalho já havia sido completada. Um forte ajuste fiscal estava sendo feito, investimentos públicos e gastos sociais foram severamente reduzidos, obteve-se um superávit primário no orçamento,³⁶ foi feita uma reforma tributária, o comércio internacional foi totalmente liberalizado (com uma tarifa fixa de 10%), as regulamentações restritivas ao investimento estrangeiro foram eliminadas e, em dezembro de 1987, um choque heterodoxo, o Pacto de Solidaridad, congelando preços e salários, estabilizou a economia.

36. O superávit (ou déficit) primário no orçamento é igual ao déficit orçamentário menos os juros da dívida interna e externa.

Com o novo presidente, a privatização foi ampliada, assinou-se um acordo com os bancos comerciais, nos moldes do Plano Brady, e em 1990 o México requereu seu ingresso no Nafta (North American Free Trade Agreement). Ao mesmo tempo, criou-se um elaborado programa social, administrado diretamente pelo presidente, que dedicava um dia da semana a ele. Um aspecto inovador do programa foi sua vinculação oficial com o programa de privatização: uma percentagem fixa das receitas que o governo obtém com cada privatização é reservada para gastos previamente especificados com o programa social. Como consequência dos bons resultados econômicos, e provavelmente por causa do programa social, o partido do governo obteve uma esmagadora vitória nas eleições provinciais de 1991.

Quais foram os resultados dessas reformas? O México está sendo apresentado hoje como o caso exemplar do consenso de Washington: um exemplo para o resto da América Latina.³⁷ E, de fato, os resultados efetivos são positivos. E são positivos porque o ajuste fiscal foi imenso, porque implementaram-se “reformas orientadas para o mercado” e porque a estabilização foi alcançada por meio de um choque heterodoxo. As duas primeiras reformas são propostas tanto pela abordagem neoliberal quanto pela pragmática; a última delas é específica da abordagem pragmática. Ainda assim, os resultados estão longe de serem espetaculares, basicamente porque a redução da dívida externa, obtida sob os auspícios do Plano Brady, foi modesta, e essa dívida continua sendo um pesado encargo para a economia mexicana.

Entre 1986 e 1988, o crescimento do PIB per capita foi negativo; em 1989 e 1990, foi ligeiramente positivo (v. tabela 9). Para 1991, as previsões eram novamente de uma taxa de crescimento em torno de 4%. Os salários reais caíram 40% entre 1982 e 1988, e desde então aumentaram muito pouco. A situação fiscal melhorou muito. Obteve-se um grande superávit primário — cerca de 7% do PIB, — mas, por causa dos enormes pagamentos de juros, o déficit orçamentário (no conceito de NFSP) não se converteu num superávit; mas em 1990 quase chegou a zero. A inflação, que foi contida em dezembro de 1987 por um choque heterodoxo e um acordo social, chegou a quase 30% em 1990, mas a expectativa para 1991 era que caísse para 22%. O peso passou por contínua valorização cambial desde o plano de estabilização de 1987. Como consequência desse fato e de uma liberalização comercial radical, o superávit comercial se converteu num déficit, cuja expectativa para 1991 era que alcançasse US\$ 9 bilhões. A conta corrente do balanço de pagamentos é fortemente negativa, mas um grande fluxo de capital (investimento estrangeiro e repatriação de capital) é atraído por altas taxas de juros e pela nova confiança na economia. As reservas, que atingiram 15 bilhões de dólares em 1987, eram de cerca de 10 bilhões em 1991.

37. David Goldman, por exemplo, escreveu na revista *Forbes* (9 jul. 1990): “O índice da Bolsa de Valores do México praticamente dobrou desde julho de 1989 [...] Com o presidente Carlos Salinas de Gortari, o México está destinado a repetir a história de sucesso da Coréia do Sul, mas numa escala muito maior”.

O México é um caso de credibilidade construída [*confidence building*], em que as máximas concessões possíveis à abordagem de Washington — algumas vezes apenas em termos retóricos —, inclusive, em especial, a aceitação do esquema Brady de reestruturação da dívida externa, tiveram um papel decisivo. Ainda assim, essa confiança não está assentada em bases sólidas. O acordo da dívida foi claramente insatisfatório, envolvendo apenas uma pequena redução efetiva da dívida.³⁸ A dívida pública e os respectivos juros pagos pelo governo mexicano continuaram muito grandes. O déficit orçamentário permanece sob controle apenas por causa de um superávit primário muito alto. As poupanças públicas não se recuperaram. A situação do balanço de pagamentos continua frágil, sendo fortemente dependente dos influxos de capital. Em outras palavras, a crise fiscal do Estado mexicano foi resolvida apenas parcialmente. O ajuste fiscal foi de fato severo, mas o acordo Brady da dívida externa concedeu uma redução da dívida nitidamente aquém das necessidades do México.³⁹ Acredita-se em geral que o principal benefício que o acordo da dívida trouxe ao México foi a obtenção da confiança internacional. Mas é importante lembrar que o México primeiro ajustou sua economia, estabilizou e implementou reformas estruturais, e somente mais tarde, depois que os aspectos fundamentais estavam sob controle, é que assinou o acordo da dívida.

Seja como for, esse acordo ajudou a recuperar a confiança, tanto internacional quanto interna. A questão agora é saber se a estratégia de construção de credibilidade poderá substituir a contento um ataque mais direto ao problema da dívida externa e, de maneira mais geral, à crise fiscal do Estado. Em termos estritos, se o investimento direto estrangeiro e o repatriamento de capitais continuarem fortemente positivos, é possível que essa estratégia funcione. Mas a confiança precisa se basear em fatos concretos. No México, o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização são fatos concretos, mas a dívida pública continua muito grande. E, nas palavras do *The Economist* (14 dez. 1991),

para o México, a confiança externa significa tudo. Se existe uma coisa que deixa os economistas sem conseguir dormir à noite, é saberem que 75% do ingresso de capital dirige-se para portfólios de investimentos de alta liquidez, e não para novas fábricas, e que a parte do leão desse capital provém de capital que havia se evadido e foi repatriado pelos mexicanos. Sobre esse dinheiro, uma coisa é certa: ele é volátil. Se houver um choque de confiança, o fluxo de capital pode rapidamente se inverter.

38. A redução da dívida em termos de fluxo de caixa líquido, levando em consideração os novos empréstimos que tiveram de ser dados como garantia aos bancos, foi de cerca de 10%, quando uma redução razoável seria de 60% (v. Lustig, 1990). De acordo com Bacha (1991: 9), a redução do juro anual líquido devido foi de 19%. Mas ele usou uma taxa Libor de 9,125%. "Se os cálculos tivessem sido feitos com a taxa Libor de 1990-1, que foi muito mais baixa, os juros poupados teriam sido correspondentemente reduzidos".

39. Obviamente, as avaliações relativas ao acordo da dívida mexicana são objeto de controvérsias. Wijnbergen (1991: 41), por exemplo, acredita que "o pacote atende às necessidades mexicanas de financiamento, tal como presentemente projetadas, e é compatível com uma recuperação gradual do crescimento do México para os próximos seis anos". Uma visão distinta é sustentada por Islam (1990), para quem o Plano Brady perdeu a oportunidade de abrir espaço para o crescimento. Creio que o desempenho positivo do México é mais bem explicado pela adoção de políticas mais corretas e pelos preços do petróleo mais elevados.

Tabela 9. México: variáveis macroeconômicas na década de 80

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crescimento do PIB	3,0	-0,2	3,1	3,9
PIB per capita	0,5	-2,4	0,9	1,7
Investimento/PIB	21,1	16,4	17,3	18,9
Salários (1980 = 100)	89,7	72,4	75,4	72,5
Transferência de recursos/PIB	4,2	9,5	0,9	0,5
Dívidas/exportações	3,2	3,9	2,9	2,6
Déficit orçamentário/PIB	3,0	1,3	1,8	0,0
Inflação	58,1	100,7	19,7	29,9

Fontes: ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*; Banco Mundial, *World Development Report*, vários números; Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Economic and social progress in Latin America: 1990 report*; Central Bank of Mexico, *The Mexican Economy 1990*.

Venezuela

A Venezuela também passou por uma crise fiscal de Estado. No início da década de 80, o país empreendeu um severo processo de ajuste, e entre 1985 e 1988 retomou o crescimento, com uma razoável estabilidade de preços. As reformas, contudo, não foram levadas adiante, nem se resolveu o problema da crise fiscal. No final da década, a Venezuela estava de novo em dificuldades, com a inflação subindo e a economia estagnada. Entretanto, assim como na Colômbia, a crise fiscal na Venezuela nunca foi muito profunda, nem a hiperinflação era uma ameaça real. A Venezuela é tão rica em recursos naturais, especialmente petróleo, que um gerenciamento macroeconômico razoável se desincumbirá da tarefa de estabilizar a economia e encetar a retomada do crescimento.

Em 1989, depois que o novo presidente, Carlos Andrés Pérez, assumiu o poder, tomou-se a decisão de adotar uma abordagem inteiramente neoliberal, incluindo um acordo do Plano Brady semelhante ao feito pelo México, e um programa de ajustamento nos moldes do FMI. Como de la Madrid no México, Pérez fez uma crítica à estratégia latino-americana de desenvolvimento de longo prazo. Em certa medida, isso era também uma autocrítica, já que ele já tinha sido presidente da Venezuela num período anterior.⁴⁰ As conseqüências imediatas desse processo de ajustamento foram a eclosão de revoltas sociais, um declínio no PIB de 10,4% e a elevação da inflação para 81%. As indicações, contudo, apontam no sentido de esses serem os custos de transição de um processo de ajuste clássico. Em 1990, a inflação baixou e o crescimento foi retomado. Obviamente, o aumento nos preços do petróleo ajudou a recuperação econômica. Em 1991, apesar do declínio dos preços do petróleo, esperava-se que o crescimento do PIB continuasse alto. A inflação, contudo, voltava a crescer.

40. O presidente Pérez (1990) declarou a um jornalista brasileiro que "há um erro básico no processo de desenvolvimento latino-americano... Os governos desenvolveram uma série de estratégias defensivas contra as práticas abusivas do capital internacional, que na época chamávamos de imperialismo. Isso gerou uma excessiva intervenção estatal, e uma economia artificialmente protegida".

Tabela 10. *Venezuela: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	-2,4	4,0	-7,8	5,8
PIB per capita	-5,3	1,2	-10,1	8,2
Investimento/PIB	24,0	19,2	15,7	14,4
Salários (1980 = 100)	83,1	60,9	38,0	36,3
Transferência de recursos/PIB	4,8	5,7	4,4	12,1
Dívida/exportações	1,8	2,9	2,3	1,6
Déficit orçamentário/PIB ^a	0,7	3,5	1,1	-0,8
Inflação	12,9	22,6	81,0	36,5

^a O sinal negativo significa um superávit.

Fontes: Ver a tabela 1.

Peru

A transição democrática no Peru ocorreu em 1980, quando Belaunde retornou à presidência; mas o acontecimento político e econômico crucial foi a eleição do candidato do Apra, Alan García. Depois de sua posse em julho de 1985, o governo de García decidiu adotar um típico pacote de medidas populistas e nacionalistas. A inflação foi controlada por meio da sobrevalorização da moeda nacional, e cuidou-se do balanço de pagamentos por meio de um sistema de taxas de câmbio múltiplas. Ao mesmo tempo, o governo aumentou os salários e os gastos públicos, agravando o déficit público, enquanto limitava o pagamento dos juros da dívida externa a 10% das receitas de exportações. Nos primeiros dois anos, a economia cresceu, a inflação declinou, e os salários e o consumo aumentaram, como classicamente acontece nos ciclos populistas (Díaz-Alejandro, 1981; Sachs, 1988). Mas, depois dessa lua-de-mel, tornou-se inevitável a desvalorização do inti, a inflação voltou e, em 1989, o Peru enfrentou o caos e a hiperinflação. A tabela 11 por si só explica a tragédia pela qual esse país está passando: um agudo declínio do PIB per capita e hiperinflação.

O Peru é o exemplo negativo que Washington habitualmente apresenta, contrastando-o com as suas concepções. Ainda assim, essa retórica ignora o fato de a alternativa real ao neoliberalismo não ser o populismo nacionalista, e sim a abordagem centrada na crise fiscal. Até 1989, o Peru não havia implementado as reformas nos moldes de Washington nem aquelas baseadas na abordagem pragmática: o governo de Alan García era um modelo rematado de populismo.

A eleição do novo presidente, Alberto Fujimori, em 1990, renovou as esperanças. Como o presidente Collor no Brasil, o novo presidente peruano não tinha atrás de si um partido político e uma tradição política. Mesmo assim, a despeito de suas origens populistas, Fujimori adotou imediatamente as reformas nos moldes de Washington. Ainda é muito cedo para tirar conclusões dos planos e realizações efetivas do governo Fujimori. No início de 1991, a economia peruana estava dando sinais de recuperação (com perspectivas de crescimento de 2,5%), e a inflação tinha caído para 400% ao ano.

Tabela 11. *Peru: variáveis macroeconômicas na década de 80*

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crescimento do PIB	0,5	2,5	-11,4	-4,9
PIB per capita	-1,9	0,3	-13,2	-6,8
Investimento/PIB	22,4	17,9	16,1	17,7
Salários (1980 = 100)	95,0	91,6	41,5	39,4
Transferência de recursos/ PIB	1,9	2,5	3,2	-0,7
Dívida/exportações	3,0	4,4	3,7	4,2
Déficit orçamentário/PIB	6,0	6,4	6,2	3,0
Inflação	97,3	299,3	2 775,8	7 649,7

Fontes: V. tabela 1.

Argentina

A crise argentina é talvez a mais séria da América Latina. O país é um exemplo extremo de crise fiscal. A Argentina já foi um país rico, mas a cada ano foi se tornando mais pobre. Depois que Perón assumiu o poder, a decadência começou. Os militares, que entraram e saíram do governo diversas vezes, desde o primeiro governo Perón, não foram capazes de enfrentar os problemas econômicos e modernizar a economia. Durante a maior parte desse período, Perón e os peronistas representaram a burguesia industrial orientada para o mercado interno e os trabalhadores urbanos, enquanto os militares se aliaram à oligarquia exportadora de carne e de cereais (a "burguesia pampeana") e a grande burguesia (O'Donnell, 1977). Os peronistas eram populistas; os militares eram conservadores e ortodoxos em termos de política econômica. No final dos anos 70, na gestão do ministro Martínez de Hoz, os militares tentaram adotar uma abordagem neoliberal, combinando liberalização comercial, disciplina fiscal e uma desvalorização cambial anunciada previamente. O fracasso dessas políticas, somado à derrota na guerra das Malvinas, desmoralizou os militares e abriu caminho para a transição democrática: Raúl Alfonsín foi eleito presidente no final de 1983.

O governo Alfonsín não foi populista. Sua derrota nas eleições parlamentares de 1987 é um bom indicador desse fato. O governo não se curvou às demandas dos diversos grupos e classes que formam a sociedade argentina. A equipe que geriu a política econômica em cinco dos seis anos do governo Alfonsín era muito competente. A importância da crise fiscal do Estado provavelmente não estava clara para eles quando assumiram o poder em 1984, mas a administração da economia no dia-a-dia levou-os a identificar as origens da crise na dívida externa e na situação fiscal do Estado.⁴¹ A Argentina foi o primeiro país da América Latina a combinar políticas fiscal e monetária convencionais com um congelamento de preços: o Plano Austral. O fracasso desse choque he-

41. Mario Brodersohn, que era responsável pelas negociações da dívida externa no governo Alfonsín, disse: "Existe hoje na Argentina um amplo consenso de que o setor público enfrenta uma profunda crise estrutural" (1989: 1). Esse consenso não existia em 1984, quando a equipe econômica de Juan Sourouille assumiu. O mesmo aconteceu no Brasil. Somente em 1987, depois do fracasso do Plano Cruzado, é que ficou claro que a origem da crise brasileira estava numa crise fiscal.

terodoxo em estabilizar a economia não pode ser atribuído ao populismo (como no Plano Cruzado brasileiro de 1986), nem ao seu caráter emergencial e provisório (como no Plano Bresser de 1987 e no Plano Collor I), nem à falta de competência (como no Plano Verão de 1989 e no Plano Collor II).

O governo Alfonsín não foi, contudo, capaz de controlar a inflação inercial ou crônica, ou a “dolarização crônica”, um fenômeno econômico peculiar à Argentina.⁴² O governo foi incapaz de resolver a crise da dívida e de superar a crise fiscal. Esse insucesso é intrigante, já que não foi causado por incompetência nem por populismo; um enorme esforço foi feito para reduzir o déficit orçamentário, fizeram-se acordos com o FMI a respeito da estabilização e com o Banco Mundial acerca das reformas estruturais, e tiveram início uma liberalização comercial e a privatização. Do ponto de vista da abordagem neoliberal, a explicação seria a falta de suficiente determinação e liderança do governo Alfonsín. A abordagem da crise fiscal acrescentaria ainda que essa falta de força foi particularmente clara em duas áreas: na incapacidade de reduzir a dívida externa e na incapacidade de taxar as classes proprietárias. O governo Alfonsín não foi capaz de formar um consenso entre as classes dominantes acerca da gravidade da crise fiscal, nem foi capaz de impor sua liderança sobre essas classes. Anos e anos de deterioração econômica haviam debilitado o sentido e a preocupação com o interesse nacional na Argentina. A maciça fuga de capitais é um indicador desse fato. O governo Alfonsín, por causa de suas limitações políticas e pessoais, e padecendo da falta de apoio externo (o interesse nacional dos credores representados pela abordagem neoliberal era oposto aos interesses nacionais da Argentina), foi incapaz de mudar essa situação.

O governo Alfonsín terminou em hiperinflação. O novo presidente, Carlos Menem, eleito pelo populista Partido Peronista, surpreendeu o mundo, e Washington em particular, com sua adesão imediata e completa à abordagem neoliberal. Foi nomeado um ministro da Economia totalmente identificado com essa abordagem e com a burguesia internacionalizada. Foi dada prioridade absoluta à liberalização e à privatização. Uma reforma tributária foi iniciada. Por alguns meses, a aprovação no Primeiro Mundo foi geral e entusiástica. Mas, como a crise fiscal não havia sido efetivamente atacada, nem a inflação inercial e a dolarização crônica haviam sido adequadamente tratadas, quatro meses mais tarde, em dezembro de 1989, um segundo episódio de hiperinflação irrompeu e, dois meses depois, mais outro. A abordagem neoliberal sofreu um sério revés. As reformas baseadas na liberalização e na disciplina fiscal continuaram a ser reforçadas, mas a economia não dava sinais de recuperação. Em 1990, a inflação manteve-se na maior parte do tempo em 10% ao mês, enquanto a produção industrial, que havia caído 4,9% em 1987 e 7,5% em 1989, deveria, segundo previsões, cair cerca de 7,0% em 1990.

42. Sobre esse assunto, v. Bresser Pereira e Ferrer, 1991. Uma dolarização efetiva aconteceu em diversos países por um curto período, juntamente com a hiperinflação. Na Argentina, contudo, houve uma real ou efetiva dolarização da economia por muitos anos, antes, durante e depois da hiperinflação. Esse fato coloca dificuldades adicionais à estabilização da economia.

No início de 1991, um novo plano de estabilização — o Plano Cavallo — tentou controlar a inflação. Como a economia estava crônica e quase totalmente dolarizada, a idéia, simples, consistia em atrelar legalmente a taxa de câmbio ao dólar e se chegar a um acordo com o setor privado a respeito dos preços. Não foi necessário um congelamento generalizado porque, numa economia dolarizada, uma âncora cambial é o suficiente. Esse plano foi erroneamente chamado de plano de dolarização. O que se está efetivamente tentando é adotar algo como um padrão ouro: um padrão dólar. O governo argentino se comprometeu a trocar austrais por dólares a uma taxa de câmbio fixa. Dessa maneira, o governo tenta também se comprometer com uma disciplina fiscal absoluta. O padrão dólar favorece o plano, assim como dois outros fatores: a redução e consolidação da dívida interna obtida por meio de diversas medidas unilaterais, aliadas à disposição da sociedade em aceitar custos de transição mais altos. Contudo, as perspectivas para o Plano Cavallo não são boas. A taxa de câmbio provavelmente foi fixada num patamar sobrevalorizado, e os problemas fiscais não foram resolvidos. A inflação atual é muito baixa, mas ocorre basicamente nos *nontradables*, agravando a cada mês o problema da sobrevalorização cambial. Somente um enorme movimento de confiança, nacional e internacional, poderá salvar o Plano Cavallo.

Tabela 12. *Argentina: variáveis macroeconômicas na década de 80, antes e depois da transição democrática (1983)*

	1980-3	1984-8	1989	1990
Crescimento do PIB	-2,1	0,6	-4,4	-0,5
PIB per capita	-4,2	-0,8	-5,6	-1,8
Investimento/PIB	17,5	12,0	8,7	7,5
Salários (1980 = 100)	92,5	108,9	83,3	78,7
Transferência de recursos/PIB	1,0	4,1	6,4	6,7
Dívida/exportações	3,9	5,7	5,4	5,0
Déficit orçamentário/PIB	12,5	7,9	7,2	4,9
Inflação	191,2	292,6	4 923,8	1 344,4

Fontes: V, tabela 1.

Brasil

Na década de 70, o Brasil era uma das maravilhas do mundo. Na década seguinte, era um país estagnado, e no início de 1990 passou por um episódio de hiperinflação. Como o Brasil é a economia mais pujante e industrializada da América Latina, a crise da dívida foi interpretada inicialmente como um problema de curto prazo, que seria resolvido por meio de um ajuste fiscal, combinado com recursos financeiros adicionais. Essa visão coincidia com o diagnóstico inicial de Washington: trata-se da abordagem que pretendia “empurrar com a barrega” a crise da dívida. Atribuir pouca importância a essa crise era algo generalizado. O governo autoritário e as elites brasileiras compartilhavam essa visão com os credores.

Um enorme esforço de ajustamento foi empreendido em 1981 (antes da moratória mexicana de 1982), e um outro em 1983. A balança de conta corrente foi equilibrada, mas a inflação foi, em média, de 200% ao ano, em 1984 e 1985. A transição democrática ocorreu no início de 1985. Informações errôneas publicadas pelo Banco Central no final de 1984 e início de 1985 levaram o novo governo democrático a acreditar equivocadamente que o déficit orçamentário havia se transformado em superávit.⁴³ Além disso, o grande superávit comercial de 1984 e uma certa recuperação do crescimento em 1984 e 1985 levaram a maioria dos economistas a concluir que a crise havia sido superada e que o país estava pronto para crescer novamente. A inflação, que continuava elevada, seria somente inercial ou autônoma.

O Plano Cruzado foi o resultado dessas visões otimistas. O fracasso do plano pode ser explicado por seu mau (populista) gerenciamento. O pacto social democrático, conduzido pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que levou Tancredo Neves a ganhar a presidência da República e José Sarney a assumi-la, foi no final um clássico pacto populista: um compromisso abrangente entre as classes sociais, baseado na crença de que democracia e políticas econômicas expansionistas “corretas” resolveriam todos os problemas do Brasil.

Mas o populismo, que dominou os dois primeiros anos do governo Sarney, é apenas uma parte da história.⁴⁴ O motivo básico para o fracasso do Plano Cruzado foi a falta de uma avaliação correta da crise fiscal. A idéia de crise fiscal nessa época não existia no Brasil. Os economistas — com exceção dos economistas populistas — reconheciam que o déficit fiscal era o problema fundamental, mas acreditavam que sua eliminação seria um tarefa relativamente fácil, desde que o governo não fosse populista.

Durante a primeira metade de 1987, no que se seguiu ao Plano Cruzado, a inflação deixou de ter um caráter relativamente estável e predominantemente inercial. O processo hiperinflacionário estava começando. O Plano Bresser foi uma tentativa emergencial de detê-lo. Mas estava claro para a nova equipe econômica que a crise brasileira era muito mais séria do que se havia pensado antes: deter a inflação inercial e eliminar o déficit orçamentário não seria suficiente, uma vez que a crise econômica era basicamente uma crise fiscal do Estado, que tinha sua origem no endividamento externo e no aumento da dívida interna. O Plano de Controle Macroeconômico foi o primeiro diagnóstico oficial compatível com esses fatos (Ministério da Fazenda do Brasil, 1987). Esse diagnóstico distinguia um componente de estoque — a dívida externa e a dívida pública interna, que tinham de ser reduzidas — e um problema de fluxo — a necessidade de recuperar a capacidade de poupança do Estado. Contudo, os autores não encontraram respaldo político para o diagnóstico e a estratégia que haviam estabelecido. Deixaram então o governo em dezembro de 1987, quando a inflação já estava em 14% ao mês e mostrava uma tendência moderada, porém persistente, de crescimento.

43. V. Banco Central do Brasil, 1985: 25.

44. Uma análise do caráter populista dos primeiros anos do governo Sarney pode ser encontrada, por exemplo, em Bresser Pereira, 1988c; Sachs, 1988; e Beckerman, 1990.

Por um ano, a inflação continuou seu curso ascendente. O governo tentou sem sucesso controlá-la através de políticas fiscal e monetária convencionais. Em 1988, foi feito um acordo com os bancos estrangeiros, em moldes convencionais. O acordo foi tão desfavorável ao Brasil, que pouco depois a dívida brasileira passou a ser negociada com deságio no mercado secundário. O Brasil passava agora a enfrentar um regime hiperinflacionário. Um novo congelamento — o Plano Verão (janeiro de 1989) — combinado com taxas de juros extremamente elevadas,⁴⁵ só agravou a situação. Em vez de ajudar a controlar a inflação, a taxa de juros elevada funcionou de maneira perversa, sinalizando aos agentes econômicos que o Estado — o grande devedor — estava falido, e, no final das contas, não honraria os títulos públicos. Como conseqüência, depois do Plano Verão a inflação acelerou-se de maneira explosiva. De nada adiantaram a contenção artificial dos preços públicos e a supervalorização da taxa de câmbio, porque essas medidas foram tomadas como indicações adicionais da fraqueza e da desorientação do governo em final de mandato. Esse processo atingiu a sua culminância em março de 1990, quando a inflação mensal chegou à marca de 84%.

Ao governo Sarney, que deixava o poder naquele mês, faltou determinação e coragem para enfrentar a crise fiscal brasileira. Esse tinha sido um governo fundamentalmente populista — nos primeiros dois anos, de maneira total; nos últimos três, de modo hesitante. Além disso, a sociedade não estava preparada para chegar a um consenso sobre como resolver a crise fiscal. Ainda assim, algum progresso nesse sentido foi feito: o déficit público passou a ser considerado como o maior dos males. Agora, a necessidade de uma redução substancial da dívida — interna e externa — é aceita com muito mais naturalidade.

O novo governo, que assumiu em 15 de março de 1990, beneficiou-se desse consenso crescente e iniciou, um dia após a posse, um plano de estabilização radical: o Plano Collor. Um novo congelamento de preços e salários e o bloqueio de 70% de todos os ativos financeiros foram medidas audaciosas, fortalecendo a impressão de que o novo presidente tinha a determinação e a coragem que haviam faltado a seu antecessor. Sua posição firme em relação à dívida externa transmitia o mesmo sinal positivo. Sua decisão de liberalizar o comércio e acelerar o processo de privatização iam na direção correta. O ajuste fiscal foi empreendido de maneira muito firme: o Tesouro obteve superávits de caixa ao longo do ano, e o déficit público se transformou em um superávit de 1,2%, em termos operacionais reais. Um imposto sobre o capital, que assumiu diversas modalidades, reduziu a dívida interna de maneira substancial. A dívida externa continuou sem uma solução.

O problema, no entanto, é que determinação e coragem não bastam: é preciso ter também visão e capacidade política. Era necessária visão para fazer uma avaliação correta da crise e capacidade política para obter apoio para as reformas. Nenhum desses requisitos esteve presente no primeiro ano da presidência de Collor. Em maio, ficou patente que o plano havia fracassado. Ainda as-

45. No primeiro mês do plano, a taxa de juros real foi de 16% ao mês.

sim, até setembro ou outubro a confiança, fora e dentro do país, continuava alta. Só em dezembro, quando a inflação chegou a 20%, o governo reconheceu o fracasso. Em janeiro, um novo congelamento foi adotado, sem contar com a adequada preparação e sem nenhuma negociação política. Desde o começo, ficou claro que esse plano também fracassaria em controlar a inflação. Os dias da então ministra da Economia estavam contados. Sua agressividade no combate ao déficit público e na redução da dívida pública,⁴⁶ combinados com o fracasso no controle da inflação, fizeram com que as elites internas e externas exigissem a sua demissão. Em maio de 1991, uma nova equipe econômica assumiu. Os tempos heróicos, e muitas vezes obstinados, de Collor e Zélia chegavam ao fim (Bresser Pereira, 1991). O presidente Collor deixou de confrontar a sociedade e começou a negociar e a fazer concessões. Ele adotou um estilo político mais flexível e mais brando. O Brasil, no entanto, em meados de 1991, estava longe da estabilização e da retomada do crescimento.

Tabela 13. *Brasil: variáveis macroeconômicas na década de 80, antes e depois da transição democrática (1985)*

	1980-4	1985-8	1989	1990
Crescimento do PIB	1,3	4,7	3,3	-4,0
PIB per capita	-0,9	2,5	1,2	-5,9
Investimento/PIB	19,3	17,5	16,7	16,0
Salários (1980 = 100)	106,0	112,5	116,0	106,0
Transferência de recursos/PIB	0,7	4,4	4,9	2,8
Dívida/exportações	3,7	4,0	3,1	3,5
Déficit orçamentário/PIB ^a	5,4	4,6	6,9	-1,2
Inflação	131,5	313,3	2 337,6	1 585,2

^a O sinal negativo indica um superávit.

Fontes: Banco Central do Brasil, *Brasil: Programa Econômico*, vários números; ECLA, *Panorama econômico de América Latina 1990 e 1991*.

Ataque frontal versus construção de confiança

Considerando-se as descrições feitas até aqui, podemos agora examinar as duas abordagens da crise latino-americana, de acordo com dois critérios: (1) o *trade-off* entre a decisão de reduzir a dívida unilateralmente, ou quase unilateralmente, e a estratégia da construção direta de confiança e (2) o *trade-off* entre o apoio político para o ajuste e as reformas e os custos de transição envolvidos (tendo em mente que estes custos não estão dados, mas são também variáveis).

Entre os oito países discutidos, somente o Chile implementou todo o conjunto das reformas, e mesmo assim numa escala menor do que em geral se supõe. A Colômbia não precisou fazer o ajuste fiscal, já que sua dívida externa

46. Internamente, Zélia Cardoso de Mello teve sucesso em reduzir a dívida pública. Cerca de 50% (US\$ 30 bilhões) foi suprimido. Ela estava começando a negociar com o setor externo quando deixou o ministério.

não era grande. Entre os demais países — todos eles vitimados por crises fiscais — temos duas situações: aqueles que fizeram o ajuste em termos fiscais, alcançaram a estabilização e vêm implementando as reformas econômicas liberalizantes já há algum tempo, mas não retomaram o crescimento sustentado (México, Bolívia e, talvez, a Venezuela), e os países que têm recentemente tentado implementar as reformas, mas não chegaram ainda à estabilização (Brasil, Argentina e Peru).

Vimos por que os países que conseguiram a estabilização não retomaram o crescimento econômico: nem todos os elementos da crise fiscal foram efetivamente eliminados, e nenhuma nova estratégia ocupou o lugar da substituição de importações. Além disso, os programas de estabilização e as reformas conseguiram restabelecer apenas parcialmente a confiança na economia.

Um dos objetivos centrais das reformas é recuperar a confiança dos agentes econômicos (1) na moeda nacional, que desde o abandono do padrão ouro passou a depender do crédito estatal e (2) na economia do país, que é coordenada e regulada não só pelo mercado, mas também pelo Estado. Confiança na moeda quer dizer estabilização de preços; confiança na economia do país significa novos investimentos e retomada do crescimento. Ambas dependem da confiança no Estado. Como essa confiança pode ser recuperada?

Há duas estratégias possíveis para se chegar ao restabelecimento da confiança. A primeira é o ataque à crise de maneira direta, reduzindo a dívida pública unilateralmente, ou quase unilateralmente, e aumentando os impostos, com isso enfrentando a resistência dos setores mais poderosos da sociedade, que terão de pagar a conta. Isto é, agir sobre os fundamentos. A segunda estratégia consiste em conseguir o apoio dos credores e dos capitalistas do país, ao mesmo tempo em que se estabelece o compromisso com a redução da dívida e com o aumento dos impostos. No primeiro caso, haverá a eliminação da crise fiscal e os custos do ajuste serão distribuídos entre todos os grupos: os credores, que terão seus empréstimos reduzidos; os tecnoburocratas, que terão reduzidos seus ordenados e o número de postos à sua disposição; os capitalistas, que pagarão mais impostos e terão seus empréstimos ao Estado parcialmente cancelados; e os trabalhadores, cujos salários sofrerão temporariamente uma diminuição. No segundo caso, a crise fiscal será reduzida, mas não eliminada, já que aqueles melhores dotados para fazer frente à conta — os credores estrangeiros e os capitalistas locais — serão poupados do ônus do ajuste.

O México adotou claramente a segunda alternativa. O Brasil e a Argentina, açoitados pela hiperinflação, não tiveram outra alternativa a não ser atacar primeiramente a dívida pública interna. Mas a redução conseguida foi insuficiente. Não houve, em nenhum dos casos, um cancelamento total da dívida, como ocorreu em outros programas de reforma monetária,⁴⁷ e não houve aumento de impostos, como teria sido necessário. Em outras palavras, como no esquecido conselho de Maquiavel, o “mal” não foi feito integralmente. A crise

47. Por exemplo, a reforma monetária na Alemanha Ocidental, em 1948.

fiscal não foi eliminada por completo, o que significa que a recuperação plena da confiança foi impossível. Pelo contrário, como a lei foi violada pelo Estado — pelo confisco de fato dos depósitos bancários —, a confiança foi abalada.

Esse dilema — agir agressivamente com relação à crise fiscal, mas correndo o risco de ter de enfrentar a reação dos setores poderosos, ou agir com muito menos agressividade, esforçando-se para ser um parceiro gentil e confiável para a classe capitalista — é um dilema clássico. Keynes, por exemplo, percebeu isso com clareza. Em seu livro *A tract on monetary reform*, ele parte do pressuposto de que a tarefa central dos governos é preservar a confiança na moeda. Mesmo assim, no prefácio à edição francesa do livro, Keynes observava que na França, onde a situação não era tão séria, essa tarefa era possível sem que o governo tivesse de recorrer a medidas extremas; em contrapartida, na Rússia, Áustria e Alemanha, “o problema de equilibrar o orçamento era, durante as fases iniciais, uma virtual impossibilidade. O impulso inicial em direção ao colapso também era, portanto, um impulso persistente” (1923: xix-xx). Tendo claramente essa situação perversa em mente, Keynes enfatizava:

Quando a dívida acumulada ultrapassa uma proporção tolerável, tem-se habitualmente buscado um remédio em um ou dois dos três métodos possíveis. O primeiro deles é o repúdio da dívida [...]. O segundo método é a desvalorização da moeda [...]. O último deles é a instituição de uma taxa sistemática e adequada sobre o capital. [Mas, acrescenta ele] existe uma corrente de opinião respeitável e influente que, repudiando com veemência a adoção de qualquer desses expedientes, fulmina por igual as desvalorizações e as taxações, alegando que elas violam a intocável sacralidade do contrato [...]. Essas pessoas, no entanto, ao desconsiderar a distinção fundamental entre o direito do indivíduo em repudiar um contrato e o direito do Estado em controlar os interesses estabelecidos, são os piores inimigos daquilo que buscam preservar (pp. 54-6).

O problema é saber antes do colapso — não depois — se existe uma alternativa à violação dos contratos. Se não existe, ou se essa alternativa é extremamente injusta, o governo terá de levar em consideração algum tipo de tratamento de choque. Mesmo assim, caso seja preciso romper contratos, é melhor que isto seja feito de uma maneira direta e de uma vez por todas e, se possível, precedido de alguma negociação. Assim, o ato não será unilateral, ou quase unilateral: terá sido precedido e acompanhado de negociações.

O México foi capaz de fazer o ajuste fiscal, iniciando-o em 1985 e, em 1987, quando a inflação havia caído a menos de 200% ao ano, o governo foi capaz de controlá-la através de um choque heterodoxo, conjugado a um acordo social. Desse modo, foi possível ao México restringir as violações aos contratos. Nenhuma reforma monetária, nenhuma taxa sobre o capital e nenhuma redução quase-unilateral da dívida foi levada a cabo. A única violência foi um congelamento de preços. À maneira de um *trade-off*, o México não teve outra alternativa a não ser impor altos custos a seu povo.

Talvez essa estratégia tenha sido possível porque o México nunca enfrentou uma hiperinflação, e porque dispunha de um regime político autoritário. Os casos do Brasil e da Argentina eram exatamente o oposto, isto é, países

que, depois da transição democrática, foram incapazes de fazer o ajuste, tiveram hiperinflações, estiveram próximos ou chegaram ao colapso e, por fim, não tiveram outra alternativa além de reduzir a dívida interna unilateralmente. Mas essa redução foi feita de maneira tão incompleta e inepta, que não se conseguiu alcançar estabilização nem restabelecer a confiança.

A política da reforma econômica na América Latina

Populismo

O consenso de Washington e a abordagem pragmática concordam que é essencial fazer o ajuste e implementar as reformas orientadas para o mercado. Por que não se consegue fazer o ajuste? Por que essas reformas não são concluídas? Quais são os obstáculos que os *policy-makers* latino-americanos enfrentam? Especificamente, quais são os obstáculos políticos? Estes são somente internos? A política é somente um problema populista, ou devemos buscar um entendimento mais amplo a respeito dos obstáculos políticos?⁴⁸ Os países latino-americanos estão condenados a fazer o ajuste fiscal e as reformas econômicas somente quando a crise chega ao fundo do poço, quando eclode a hiperinflação e o caos econômico, ou eles serão capazes de dar início às reformas antes que se chegue a esse ponto?

Para o consenso de Washington, o obstáculo político central é interno: é o populismo econômico. São os políticos populistas, que controlam os parlamentos da América Latina, e às vezes também o Executivo, que constituem o principal motivo de não se conseguir controlar o déficit público nem a inflação. Mas, embora o populismo econômico faça parte do problema, não é a parte essencial. Populismo econômico é apenas outro nome que se dá à indisciplina fiscal: a disposição para satisfazer as demandas excessivas e inconsistentes de todos os setores da sociedade, ignorando, ao mesmo tempo, as restrições que a poupança, a situação fiscal e o intercâmbio com o exterior impõem, assim como a postergação do ajuste, quando os desequilíbrios aparecem. A questão é saber por que o populismo econômico é tão comum na América Latina.

Para responder a essa questão, é necessário fazer uma distinção entre o populismo de uma maneira geral, o "pacto populista" e o populismo econômico. O populismo como prática política é uma estratégia adotada pelos políticos para estabelecer relações diretas com o povo, usando um discurso que enfatiza o interesse nacional, o crescimento econômico e a distribuição de renda. Como prática política, o populismo se vê reforçado pela existência, por toda a América Latina, de regimes presidencialistas e eleições presidenciais diretas. A industrialização na América Latina, da década de 30 até os anos 60, foi em geral empreendida sob a liderança de políticos populistas. Eles formaram "pactos

48. Minha primeira tentativa sistemática de responder essa questão está em Bresser Pereira, 1988c.

populistas”: amplas coalizões de industriais, trabalhadores urbanos, militares e tecnoburocratas civis com setores da velha oligarquia agrária, que promoveram o crescimento e prometeram distribuição de renda, por meio da intervenção estatal e da substituição de importações. Essas coalizões chegaram ao fim na década de 60, surgindo novas coalizões autoritárias entre tecnoburocratas e capitalistas, com a exclusão dos trabalhadores, dando origem ao que O’Donnell chamou de “regimes burocrático-autoritários”.⁴⁹ Mas, na maior parte dos países da América Latina, as políticas econômicas desenvolvimentistas e populistas, baseadas na intervenção estatal, foram mantidas pelos novos regimes militares. Endividamento externo e investimento estrangeiro direto foram as novas fontes de financiamento para essa segunda onda de substituição de importações. Quando essa fonte também secou, no início dos anos 80, os Estados latino-americanos foram à falência e a crise irrompeu.

Assim, existe uma clara diferença entre o populismo em geral, o “pacto populista” que predominou entre a década de 30 e a de 60, e o populismo econômico. Na verdade, o populismo econômico e as políticas ortodoxas tendem a seguir um padrão cíclico nesses países.⁵⁰ A certa altura, o regime populista põe em prática políticas que reduzem a inflação, e ao mesmo tempo, aumentam a demanda agregada e o crescimento econômico. O instrumento básico para isso é a sobrevalorização da taxa de câmbio. Elevar os salários nominais e reais e aumentar os gastos do governo completam a estratégia populista. Por algum tempo, os resultados são maravilhosos: a inflação parece estar sob controle e a economia, saudável. Quando surgem as dificuldades no balanço de pagamentos, fortalecem-se os controles sobre as importações. Quando uma inflação de demanda tem início, o controle sobre os preços são reforçados. Mas esses remédios *ad hoc* não têm efeito duradouro. Em pouco tempo, as exportações caem e as importações sobem, e o país enfrenta uma crise generalizada no balanço de pagamentos. Como as reservas internacionais estão esgotadas, o governo se vê forçado a desvalorizar a moeda nacional, e a inflação reaparece. Quando estoura a crise econômica, geralmente vem em seu rastro uma crise política. No passado, esse era o momento em que acontecia o golpe militar, apoiado pela classe capitalista. O populismo chegava ao fim, pelo menos por algum tempo. Nessa fase, a crise é tão séria que não basta que o novo governo desvalorize a moeda; ele adota um “pacote” completo de medidas econômicas: liberalização de preços, liberalização comercial, corte de despesas, aumento de impostos. Algumas dessas reformas são de fato necessárias; outras, entretanto, são inadequadas para as realidades econômicas e sociais do país. Os custos de transição são altos e os resultados nem sempre brilhantes. Algumas vezes, como na Argentina em 1979 e no Chile em 1980-1, eles podem ser desastrosos. De qualquer modo,

49. Eu prefiro empregar a expressão “regime autoritário tecnoburocrático-capitalista” para definir essa coalizão política, salientando que ela se baseava num acordo fundamental entre os burocratas, especialmente os militares, e os capitalistas. Contudo, a expressão cunhada por O’Donnell foi largamente adotada e é muito útil para definir um tipo de coalizão que foi dominante por vinte anos na América Latina, no início com o apoio de Washington.

50. Sobre esse assunto, v. Canitrot, 1975; O’Donnell, 1977; Díaz-Alejandro, 1981; e Sachs, 1988.

como as políticas econômicas são puramente ortodoxas, o crescimento tende a ser modesto, as desigualdades econômicas tendem a crescer e o descontentamento popular aumenta. Em outras palavras, tem início a gestação de um novo ciclo populista.

O populismo econômico é uma conseqüência da política democrática, em países onde o eleitorado é formado por uma enorme massa de pessoas com baixo nível de educação e precário nível de renda. Sachs (1988), percebendo que na Ásia o populismo econômico é muito menos freqüente, atribuiu o problema ao alto grau de concentração de renda existente na América Latina. De fato, a presença de algum grau de populismo faz parte da experiência democrática na América Latina. Trata-se de um problema de subdesenvolvimento político, com profundas raízes econômicas e culturais. Em termos ideais, a alternativa ao populismo é uma democracia moderna; em termos práticos, porém, essa alternativa com freqüência tem sido os regimes autoritários. É provável que uma abordagem mais realista do tema seja a convivência com algum grau de populismo político, enquanto se critica duramente o populismo econômico. Afinal, os dois fenômenos não são necessariamente correlacionados. No Brasil, o governo Vargas (1930-45 e 1951-4) foi politicamente populista, embora não o tenha sido em termos econômicos. Um episódio clássico de populismo econômico ocorreu no Brasil durante um governo militar e não-populista (1979-80). Como nota Faucher (1991: 1-2), "o populismo não está associado com nenhuma política econômica ou programa específicos [...] O populismo utiliza instrumentos econômicos para fins políticos [...] Governos populistas nem sempre adotam políticas econômicas 'populares'". Menem na Argentina, Collor no Brasil e Fujimori no Peru, todos foram eleitos após clássicas campanhas políticas populistas e, uma vez no governo, adotaram políticas econômicas antipopulistas ortodoxas.

Democracias e reformas

Se o populismo é visto como uma manifestação perversa da democracia nas sociedades subdesenvolvidas, a tentação é atribuir as reformas econômicas e a eficiência econômica aos regimes autoritários. Esses regimes seriam "uma etapa necessária" não apenas entre o subdesenvolvimento e o desenvolvimento, mas também entre os regimes políticos oligárquicos tradicionais e a moderna democracia.

Durante os longos anos em que os regimes autoritários tiveram o apoio de Washington, como uma barreira contra o comunismo, houve também a percepção de que suas políticas econômicas eram corretas. As alternativas que se apresentavam eram, de um lado, os regimes autoritários "modernos", capazes de fazer a estabilização, e, de outro lado, os regimes populistas, sem capacidade para tanto. Essa visão foi expressa num trabalho de Thomas Skidmore, de 1977, sobre os esforços de estabilização econômica ocorridos nas décadas de 50 e 60 na Argentina, no Brasil e no México. Segundo Skidmore, "governos que

atuam em sistemas políticos competitivos consideram *extremamente* difícil reduzir a inflação se esta tiver passado de 10% [...] Todos os casos de estabilizações bem-sucedidas foram realizados por governos autoritários (ou de partido único)" (p. 181).

Por essa razão, pode parecer que em regimes autoritários e em sistemas bipartidários, como o da Colômbia, onde é difícil distinguir uma norma democrática de uma autoritária, a adoção de esforços de ajuste de longo prazo seja mais viável do que em regimes democráticos (Haggard e Kaufman, 1991). Ainda assim, os mesmos autores, juntamente com Webb, tendo encontrado apoio à hipótese de que "os regimes autoritários podem ter maiores chances de promover a estabilização quando a inflação e os conflitos sociais são altos", acrescentam que seus "resultados não fornecem nenhuma evidência que apóie a afirmação geral de que os governos autoritários têm inflação menor do que as democracias, ou que tenham maiores chances de estabilizar a economia" (Haggard, Kaufman e Webb, 1990: 4, 23-27). Uma das razões para isso é que as práticas populista-desenvolvimentistas foram adotadas por muitos dos regimes autoritários latino-americanos.

A percepção da superioridade econômica do autoritarismo foi posta em xeque na década de 80 quando, por um lado, os Estados Unidos mudaram sua política em relação aos regimes autoritários da América Latina e, por outro, esses regimes tornaram-se alvo de duras críticas por parte das elites latino-americanas. Como os regimes autoritários fracassaram na implementação de reformas orientadas para o mercado nas décadas de 60 e 70, e por fim levaram suas economias a uma enorme crise na década de 80,⁵¹ surgiu o pressuposto, que foi compartilhado — por diferentes razões — pelas elites dos Estados Unidos e da América Latina, de que as novas democracias seriam capazes de estabilizar a economia e implementar as reformas. Esse pressuposto é confirmado por diversos novos estudos. Karen Remmer estudou os programas *standby* do FMI na América Latina entre 1954 e 1984 e chegou a conclusão de que o autoritarismo não é uma condição necessária para a estabilização econômica. E acrescentou: "Regimes autoritários podem inspirar maior confiança aos investidores estrangeiros ou podem, por outro lado, superar seus congêneres democráticos em termos de gestão econômica, mas tais regimes não têm uma probabilidade maior de iniciar programas de estabilização, ou de sobreviver às suas reverberações políticas" (1986: 20). Num outro trabalho, em que Remmer apresenta um estudo de 21 eleições competitivas na América Latina, entre 1982 e 1990, a autora concluía (depois de apontar o "paradoxo" de que as transições para a democracia tenham tido lugar em meio a uma aguda crise econômica) que as novas democracias são mais estáveis do que normalmente se pensa: "As chamadas 'novas' democracias não se comportam como um grupo distinto, que possa ser caracterizado como inusitadamente vulnerável a retrocessos econômicos [...] A experiência latino-americana dos anos 80 sugere

51. O México, e o Chile em particular, representam exceções a essa regra geral.

que a crise econômica deve ser descrita menos como uma ameaça à democracia do que como um desafio, que coloca tanto oportunidades quanto riscos" (1991: 28-9).

É provável que Remmer esteja sendo demasiado otimista a respeito da democracia quando acrescenta que "a suposição de que os líderes políticos nas novas democracias estarão particularmente predispostos a sucumbir às tentações do populismo econômico parece, portanto, inadequada" (p. 30). Reformas econômicas de extrema necessidade foram retardadas nas novas democracias latino-americanas, especialmente na Argentina, no Brasil e no Peru. Quando os líderes populistas na Argentina, na Bolívia, na Venezuela, no Peru e no Brasil adotaram políticas não-populistas, foi porque a crise nesses países era já de tal gravidade, que mesmo os custos de curto prazo da manutenção das políticas populistas haviam se tornado mais altos do que os custos do ajuste. Quando não existe outra alternativa senão empreender as reformas, estas são realizadas independentemente do caráter autoritário ou democrático do regime. E, de fato, um regime democrático não é necessariamente menos capaz do que um regime autoritário de introduzir essas reformas.

O poder político de um governo deriva, em larga medida, do apoio que este recebe da sociedade civil, em termos gerais, e das elites do país. Nos regimes democráticos, esse apoio tende a crescer em momentos especiais, particularmente após as eleições. Em tais momentos, os governos recém-eleitos possuem suficiente apoio popular para impor custos de transição à população. Se a crise econômica é particularmente aguda, o poder político do novo governo se torna maior. No Brasil, a posse do governo Collor (março de 1990) e na Argentina, a posse do governo Menem (agosto de 1989) coincidiram com a eclosão da hiperinflação. Nos dois casos, o governo era muito poderoso naquele momento e tomou enérgicas iniciativas de reformas. Ainda assim, ambos fracassaram. Regimes autoritários podem ter maior estabilidade de poder, mas somente enquanto continuarem a receber apoio das elites. Quando perdem esse respaldo, transformam-se em regimes notavelmente fracos.

A eficiência das reformas

Os contínuos fracassos das tentativas de fazer o ajuste e implementar as reformas colocam uma questão a respeito da possível eficácia e eficiência desses esforços. Esse é um problema ao mesmo tempo econômico e político. Os cientistas políticos, quando analisam as restrições que cercam as políticas econômicas, tomam em geral como dado que os economistas (ou o Banco Mundial e o FMI) *sabem* que tipo de políticas devem ser adotadas. Partindo desse pressuposto, eles põem em questão se os governos irão obter o apoio político ou conseguirão mobilizar os *inputs* políticos necessários para implementação das reformas.⁵² Essa questão, que discutimos acima, é sem dúvida alguma

52. Essa atitude está presente, por exemplo, num livro organizado por Joan Nelson, *Economic Crisis and Policy Choice* (1990).

relevante; de fato, tanto os regimes democráticos quanto os autoritários usualmente fracassam em empreender as reformas porque não são capazes de mobilizar os *impuls* políticos necessários para implementá-las. Mas, em especial com relação aos programas de estabilização, eles habitualmente falham — ou produzem custos de transição excessivos — não por falta de poder político, mas porque as reformas são malconcebidas.

A estabilização chilena da década de 70 é um típico caso de sucesso mas sem eficiência, em vista dos exorbitantes custos de transição.⁵³ Por sua vez, o Plano Collor I (março a dezembro de 1990) é um exemplo paradigmático de política ineficaz. Seu fracasso não pode ser atribuído à falta de poder político ou à vontade política insuficiente. O plano fracassou porque foi malconcebido; porque, em sua segunda fase, de maio a dezembro, o governo brasileiro adotou uma estratégia estritamente monetarista, ignorando o fato de o componente inercial da inflação ser, na época, muito elevado.⁵⁴ A primeira fase do Plano Collor I, que durou de 16 de março a 15 de maio, foi uma fase de choque heterodoxo. Consistiu de uma reforma monetária que incluía uma taxaço sobre o capital, bloqueio de 70% de todos os ativos financeiros da economia e um congelamento de preços e salários. Essa fase reconhecia o caráter inercial, ou autônomo, da inflação. Depois de maio, contudo, quando ficou claro que a inflação inercial havia retornado, iniciou-se então uma segunda fase, desta vez monetarista. Ignorando a indexação informal da economia e a endogeneidade da oferta monetária nessas circunstâncias, uma meta monetária irrealizável foi estabelecida (crescimento de 9% na base monetária para a segunda metade de 1990), e tudo o mais foi subordinado à consecução dessa meta. Em agosto, uma missão do FMI visitou o Brasil e escreveu uma carta de compromisso, que foi assinada pelo governo brasileiro, apoiando plenamente o programa de estabilização. O acordo não foi assinado pela diretoria do FMI, mas só porque o Brasil estava com dívidas atrasadas e os bancos comerciais estavam pressionando por um acordo. Por sete meses, de maio a novembro, os economistas ortodoxos, ligados ao pensamento econômico dominante, projetavam uma queda da inflação “para o mês seguinte”, em vista do abandono de qualquer tipo de indexação formal, a conseqüente redução nos salários reais, a severidade da política fiscal, o rigor da política monetária, as altas taxas de juros e a conseqüente recessão. Quando a inflação de dezembro chegou a quase 20% e o Banco Central perdeu o controle da base monetária, a predição da teoria neo-estruturalista de uma inflação inercial ou autônoma se confirmou. Mesmo assim, os economistas monetaristas recorreram à clássica explicação que dão quando os programas patrocinados por eles fracassam, argumentando que as medidas fiscais e monetárias não foram duras o suficiente. Mas foram. O Plano Collor I fracassou não por causa de uma política fiscal ou monetária deficiente, mas porque, ao ignorar o

53. A respeito desse assunto, v. Díaz-Alejandro, 1981; Foxley, 1983; Ramos, 1986; e Edwards e Edwards, 1987, entre outros.

54. Sobre o assunto, v. Bresser Pereira e Nakano, 1990 e, para a definição e análise das duas fases, Bresser Pereira, 1991.

caráter inercial da inflação e o regime hiperinflacionário prevalescente desde o fracasso do Plano Cruzado, não fez uso de uma política de rendas e de uma âncora nominal (a taxa de câmbio) — os dois instrumentos essenciais para controlar esse tipo de inflação.

Em geral, quando a inflação é alta e crônica, com um forte componente inercial (o que a torna autônoma em relação à demanda), os planos de estabilização que seguem a abordagem de Washington tendem a fracassar. Esse tipo de inflação, que fica entre a inflação moderada, existente em todo lugar, e a hiperinflação, tem sido denominado das mais variadas maneiras: “autônoma”, “inercial”, “alta” e “crônica”.⁵⁵ Quando a inflação está cronicamente acima de 5% ao mês, uma série de sistemas de indexação formais e informais inevitavelmente aparece, como resultado da luta do agente econômico para proteger sua parcela relativa da renda. Na medida em que os agentes econômicos indexam seus preços a algum índice de inflação passada, elevando-a na fase seguinte, torna-se difícil reprimir a inflação. Por causa da falta de coordenação dos aumentos de preços, os preços relativos passam a oscilar continuamente entre um estado de equilíbrio e desequilíbrio. A indexação informal faz com que a inflação se torne rígida, autônoma com relação à demanda e inercial.

Para controlar esse tipo de inflação, as políticas fiscais e monetárias convencionais não são suficientes. Uma vez que a causa última da inflação é a crise fiscal do Estado, é necessário um choque fiscal. E, dado o componente inercial da inflação, é preciso haver uma política de rendas ou algum tipo de congelamento. Esse fato, que se tornou claro para os estruturalistas latino-americanos, e provavelmente também para os economistas de Israel no início da década de 80, tem sido cada vez mais reconhecido. Na introdução de um livro recente intitulado *Lessons of a recent economic stabilization and its aftermath*, Michael Bruno (1991: 2) resume os resultados a que chegou um grupo de economistas acerca dessa espécie intermediária de inflação, que se tornou tão comum nos últimos tempos:

Em vista da inércia inflacionária, o tratamento ortodoxo é necessário, mas não suficiente. Por si só, a correção dos aspectos fundamentais não elimina a inércia inflacionária, como o exemplo recente do México se incumbiu de demonstrar. Uma intervenção direta suplementar no processo nominal, tal como um congelamento temporário de salários, preços e taxa de câmbio, pode reduzir substancialmente o custo inicial da desinflação.⁵⁶

Esse tipo de inflação é típico da América Latina, em especial no Brasil e na Argentina. O consenso de Washington, em função de suas bases monetaristas, tem uma enorme dificuldade em entender isso. A análise teórica do FMI é

55. A teoria da inflação inercial foi desenvolvida no início da década de 80. Passos, que escreveu um livro pioneiro sobre o assunto (1972), chamou-a de “inflação crônica”. Eu inicialmente a denominei “inflação autônoma” (1981b). Roberto Frenkel (1979) usa a expressão “inflação alta”, mas a expressão dominante veio a ser “inflação inercial”, uma expressão que induz a equívocos, porque é incompatível com a aceleração que em geral está associada a ela. Para um resumo sobre o assunto, v. Bresser Pereira e Nakano, 1987, e Baer, 1987.

56. Uma análise similar pode ser encontrada em Kiguel e Liviatan, 1988, e Beckerman, 1990. É Washington adotando a abordagem pragmática.

os programas de estabilização que daí derivam ignoram a inflação inercial ou autônoma. A consequência disso são políticas de estabilização ineficientes, quando não ineficazes.

Custos de transição e consenso

Como o ajuste e as reformas implicam custos de transição, a razão mais geral para explicar por que essas medidas são postergadas é a ausência de um consenso político mínimo sobre o que deve ser feito. O questionamento começa pelo significado do ajuste e das reformas. Seus objetivos amplos — a estabilização, o crescimento, a distribuição — são de modo geral aceitos, mas disso não se segue que o ajuste fiscal, o ajuste do balanço de pagamentos e a liberalização comercial devam ser adotados. É verdade que, com o descrédito crescente das políticas populistas, a disciplina fiscal e a orientação para o mercado têm sido paulatinamente incluídas entre os pontos de consenso. Mas em geral o consenso pára por aí. Mesmo os economistas têm diferentes pontos de vista sobre como fazer a estabilização e as reformas. Já é tempo de fazer as reformas? Como distribuir os custos de transição entre as classes? Que grupos e setores da sociedade devem pagar a conta? Os sacrifícios devem recair apenas sobre o país, ou devem ser repartidos também com os credores externos?

Essas questões não têm respostas simples. Os políticos estão sempre sob pressão daqueles que representam. Um comportamento econômico racional que fosse compatível com uma preferência relativamente clara pelo consumo futuro corrigiria qualquer distorção, especialmente qualquer aceleração da inflação, tão logo esta se manifestasse. Mas essa postura representa uma certa antecipação dos custos de transição. Na América Latina, as arraigadas crenças populistas fazem com que os agentes econômicos aceitem sacrifícios somente quando a crise se torna intolerável. Usualmente, os agentes econômicos tentam repassar os sacrifícios exigidos para os demais.

A decisão de fazer o ajuste tão logo apareçam as distorções implica um *trade-off* entre os custos de curto prazo, que de certo modo são antecipados, e os benefícios de médio prazo das reformas. Os custos de transição são antecipados na medida em que, nessa fase inicial, os custos das reformas são mais altos do que os de administrar a crise de não implementar as reformas. O conceito de custo de transição está baseado nessa antecipação. Entretanto, se as reformas não são implementadas e a crise continua piorando, mais cedo ou mais tarde os custos desse adiamento se tornam iguais e, por fim, mais altos do que os de se fazer o ajuste e reformar. A essa altura, não é mais apropriado falar de custos de transição como um custo de oportunidade, já que não implementar as reformas implica custos maiores do que fazê-lo.

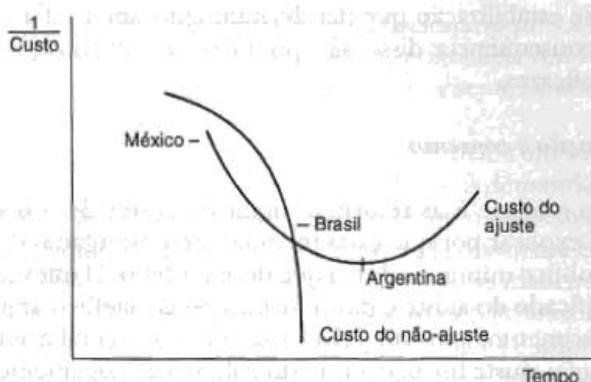


Fig. 1. O custos de realizar as reformas e de adotar uma estratégia de "Muddling through"

Esse fenômeno pode ser visto de maneira mais fácil com a ajuda da figura 1. No eixo vertical, temos a razão inversa dos custos, tanto das reformas quanto da administração da crise sem as reformas necessárias ($1/\text{custo}$).⁵⁷ A curva do custo da procrastinação declina a uma taxa crescente. Quando ela se torna vertical, ou perfeitamente inelástica em relação ao tempo, isso significa que a economia chegou à fase de desordem econômica ou ao caos, usualmente traduzidos na hiperinflação. A curva dos custos da reforma tem um formato de U: declina por algum tempo a uma taxa decrescente e em seguida sofre uma inflexão e se move para cima, à medida que os benefícios do ajuste aumentam.

A distância vertical entre as curvas, onde o custo do ajuste está à esquerda do custo da imobilidade, representa o custo líquido de transição: os custos antecipados de iniciar as reformas. Os custos líquidos de transição são a diferença entre os custos do ajuste e os custos da procrastinação.

Enquanto o custo do adiamento das reformas é dado e retrospectivo, o custo do ajuste é prospectivo, isto é, ele se materializará somente se as reformas forem implementadas. No gráfico, esse custo vai depender de quando a decisão foi tomada. Para o México, por exemplo, a curva de ajuste seria para cima e para a esquerda. Desse modo, existe uma curva de ajuste para cada país, dependendo do ponto no qual se decide implementar as reformas. Mas, se é assim, que curva de custo do ajuste aparece na figura 1? A curva representada é a curva-“limite” do ajuste — limite porque é a curva cujo ponto mais baixo corresponde, no eixo horizontal, ao momento em que a curva da imobilidade se torna vertical, isto é, corresponde ao ponto em que os custos de não ter feito o ajuste podem crescer infinitamente. A curva-limite corresponde ao último momento em que as reformas podem ser implementadas, antes do caos econômico. É também a curva envelope que abrange todas as possíveis curvas de ajustamento que poderiam ser representadas para cada país, dependendo do momento específico em que se decida fazer o ajuste.

57. Tive a idéia de construir a curva dos custos de transição a partir de Przeworski, 1990b. Eu acrescentei a curva do “não-ajuste”, isto é, da não-implementação das reformas necessárias. Usei a razão inversa dos custos para indicar graficamente a queda para o fundo do poço, à medida que os custos se elevam.

Desse gráfico é possível extrair um conceito racional de “fundo do poço”. Em termos práticos, não existe fundo do poço para uma crise: ela pode continuar indefinidamente. Mas também podemos definir o fundo como o ponto onde as duas curvas se cruzam. Nessa interseção, a curva do não-ajuste se torna vertical, e os custos líquidos de transição são iguais a zero. Depois desse primeiro ponto, é irracional postergar as reformas, mesmo para aqueles que raciocinam em termos de curto prazo. A reforma se torna imperativa. E provavelmente será tão caótica quanto a crise que ela tenta curar.

Podemos localizar nesse gráfico o momento em que o México e a Argentina introduziram as reformas. O México o fez numa fase anterior, e desse modo os custos de transição foram altos. Em compensação, a curva de custo do ajuste logo embicou para cima. Essa curva não está representada na figura, mas pode ser facilmente imaginada. Em contraste, a Argentina postergou as reformas tanto quanto possível. Ela iniciou as reformas diversas vezes depois da posse do governo Alfonsín, mas não foi capaz de efetivamente implementá-las. Somente depois de vários episódios de hiperinflação, e depois que as duas curvas se cruzaram, é que as reformas foram afinal implementadas: inicialmente, em 1990, de uma forma caótica, e mais tarde, em 1991, de um modo mais ordenado, com o Plano Cavallo. O Brasil está numa situação intermediária entre esses dois países. No final de 1990, o país estava provavelmente no ponto em que as duas curvas se cruzam. Ainda assim, em vista da experiência da Argentina, nada garantia que as reformas seriam afinal firmes e bem-sucedidas. O consenso necessário para dar prosseguimento ao processo ainda estava para ser alcançado.

O comportamento econômico coletivo racional implica que as reformas são realizadas assim que as distorções surgem. É preciso que se chegue a um consenso sobre o que deve ser feito tão cedo quanto possível. A política na democracia é essencialmente um processo de negociação e persuasão, que conduz a sociedade ao consenso. Mas este é um processo demorado. E pode ter um custo alto, se as medidas necessárias são adiadas por um longo tempo. A crise pode persistir por anos a fio, enquanto se espera pelo estabelecimento do consenso.

A existência de liderança é importante. Um estadista dotado da *virtù* maquiavélica, com visão e coragem, pode ser capaz de antecipar o consenso. O apoio surgirá *a posteriori*, em vista do sucesso que as reformas por fim alcançarão.⁵⁸ A maneira corajosa como Mario Soares em Portugal e de la Madrid no México enfrentaram as crises de seus respectivos países é exemplo dessa liderança. Mas estadistas são frutos do acaso. Na ausência deles, um país pode ter de enfrentar hiperinflação e caos, antes que as elites econômicas e políticas estejam persuadidas de que não há outra alternativa, a não ser empreender um programa de reformas.

58. Fernandez e Rodrik (1991) especificam algumas condições nas quais isso pode ser verdadeiro. Suponha que, se implementadas, as reformas produzam preços baixos para muitas pessoas e uma grande perda para alguns poucos, sem que os indivíduos saibam *a priori* se irão ganhar ou perder. O valor esperado das reformas será então negativo, mas, desde que elas tenham sido introduzidas haverá um maior número de ganhadores que de perdedores.

Conclusão

Há duas alternativas para que a América Latina consiga superar a crise fiscal. A primeira é atacá-la diretamente, reduzindo a dívida pública interna e externa e aumentando impostos. A segunda é poupar do sacrifício os setores dominantes da economia, enquanto se faz o ajuste fiscal e se implementam as reformas. A primeira alternativa é arriscada. Se o ataque não for bem-feito e suficientemente forte, há grandes chances de a situação posterior ficar ainda pior. A segunda alternativa é politicamente mais fácil, já que pouco exige dos grupos mais poderosos, de quem dependem a estabilização e a retomada do crescimento. O fluxo de medidas fiscais, as reformas e um acordo com os bancos nos moldes do Plano Brady trabalharão no sentido da construção da confiança. Todavia, na medida em que provavelmente será inviável fazer com que os trabalhadores e a classe média aceitem todos os sacrifícios necessários — como salientam os casos da Venezuela e do Peru —, a crise fiscal não será completamente resolvida. Por algum tempo, a ameaça de um colapso em todo o sistema estará presente.

O México tem seguido a segunda alternativa de modo bastante consistente. Até o presente momento, os resultados são ambíguos. A economia mexicana permaneceu estagnada até recentemente, e, embora haja agora algum crescimento per capita, este continua sendo modesto. O México está longe de ter resolvido todos os seus problemas. Ainda assim, é possível que a crise fiscal seja afinal superada, através de novos investimentos e da repatriação de capital. O acordo da dívida nos moldes do Plano Brady resultou numa redução insatisfatória, mas contribuiu positivamente para o processo de construção de confiança. O México vem seguindo essa estratégia andando no fio da navalha. As reservas internacionais são estáveis. O déficit de conta corrente tem sido compensado por vastos afluxos de capital. Os aumentos nos preços de petróleo foram de grande ajuda em 1990. Se os preços do petróleo continuarem altos, se o investimento direto estrangeiro e os afluxos de capital forem mantidos, as contas corrente e comercial, que são negativas, podem vir a ser equilibradas. E, nesse meio tempo, o aumento na produtividade pode levar a taxa de câmbio de novo ao equilíbrio.

A Argentina, a Venezuela e o Peru tentam seguir o exemplo do México por enquanto, sem sucesso evidente. Em 1991, os três países eram apresentados por Washington como exemplos de sucesso. Mas a profunda crise política de fevereiro de 1992 na Venezuela, após um golpe militar abortado, e o golpe dado por Fujimori no Peru, em abril, demonstraram que os custos internos da reforma econômica eram muito altos e que a democracia era ainda frágil e instável. O Brasil, por ter confrontado os credores externos e os capitalistas nacionais com o Plano Collor I, parece ter escolhido a primeira alternativa, de distribuir os sacrifícios necessários para a superação da crise fiscal entre todos os setores da sociedade. Mas o fracasso do plano de estabilização ortodoxo, que em maio de 1990 seguiu o choque heterodoxo de março, deixou a economia brasi-

leira numa situação difícil. Washington, que apoiou o programa de estabilização, agora atribui exclusivamente a Brasília a culpa pelo fracasso. Em maio de 1991 assumiu um novo ministro da Economia, identificado com a visão de Washington. No entanto, um ano depois a inflação continuava em mais de 20% ao mês e a economia permanece estagnada.

A América Latina ainda está atolada na crise econômica. A Colômbia, comprometida com a disciplina fiscal, foi o único país que conseguiu evitar a crise fiscal. Os dois governos autoritários, o Chile e, mais recentemente, o México, superaram ou estão superando a crise. Mas os custos de transição têm sido muito elevados. A economia boliviana continua estabilizada, mas ainda não retomou o crescimento. A Venezuela empreendeu um rigoroso ajuste fiscal em 1989, e é um país tão rico que está retomando o crescimento, a despeito da limitada redução que obteve na dívida, conseguida com o acordo do Plano Brady. As crises do Peru e da Argentina foram tão longe e são tão profundas, e os episódios de hiperinflação e a queda nas rendas tão angustiantes, que no momento os custos de não enfrentar a crise são maiores do que os custos do ajuste, incluindo os de cancelar uma parte da dívida pública interna. A economia brasileira, muito mais poderosa que as demais, em 1991 ainda não havia chegado ao ponto em que a crise se torna intolerável para a sociedade. A maioria dos setores ainda acredita que os custos de transição do ajuste fiscal eram maiores do que os custos do imobilismo — ou então que existe alguma fórmula mágica para evitar os custos de transição, ou ainda que estes custos devem e podem ser transferidos para os demais setores da economia.

A abordagem neoliberal da crise latino-americana combina-se à pressão internacional. Essa pressão implica na imposição de condicionalidades formais, feitas pelas agências multilaterais, e informais, por parte dos governos dos países industriais avançados e da comunidade internacional de negócios. Critiquei aqui essa abordagem de diversos modos: porque não reconhece suficientemente a gravidade da crise fiscal, porque faz concessões demais aos credores internos e externos, porque não estabelece uma razoável repartição do ônus do ajuste, porque se baseia numa avaliação equivocada da natureza da inflação, por propor programas de estabilização com custos excessivos e, mais importante de tudo, porque mesmo que tenha sucesso na estabilização, não oferece estratégias eficazes para a recuperação das poupanças públicas e de incentivo à retomada do crescimento.

Ainda assim, o consenso de Washington, se for combinado com as pressões internas provenientes dos setores modernos e bem-informados da sociedade, se for identificado com os interesses nacionais e se tiver determinação para enfrentar a crise fiscal, para implementar as reformas orientadas para o mercado e para definir uma nova estratégia de crescimento, poderá ser eficaz. Na medida em que essa abordagem descarta o populismo e o nacionalismo, as pressões internas, por rejeitarem o internacionalismo ingênuo e a subordinação ao exterior, poderão ser reforçadas pelas influências externas, desde que os governos locais mantenham uma avaliação crítica dos pressupostos neoliberais

que estão por trás do consenso de Washington e que os governos, agências multilaterais e as sociedades civis dos países mais avançados, especialmente dos Estados Unidos, sejam menos doutrinários e mais pragmáticos.

A política é a arte do compromisso — compromisso que na América Latina tem de ser alcançado não apenas internamente, mas também nas relações internacionais. O neoliberalismo é mais uma retórica do que uma prática efetiva nos países avançados. É usualmente uma retórica doutrinária. Mas é uma retórica que tem de ser levada em consideração, em particular quando propõe medidas extremamente necessárias como a disciplina fiscal e reformas orientadas para o mercado.

O desafio fundamental que a América Latina enfrenta é a crise fiscal. A estabilização, assim como a retomada do crescimento, depende da superação da falência do Estado e da recuperação das poupanças públicas. Washington, embora pressione muito para que se elimine o déficit público, preocupa-se muito menos com a recuperação das poupanças públicas. As reformas estruturais que difundem têm um caráter negativo. Elas devem levar a uma nova estratégia de desenvolvimento, na qual o mercado terá um papel central, mas onde um Estado reorganizado e menor terá uma tarefa de orientação.

A América Latina é uma região dependente. O interesse nacional de cada um de seus países têm muito em comum com o interesse nacional dos países avançados, especialmente com os Estados Unidos. Mas existem também conflitos de interesses e de visões. Será necessário chegar a um acordo sobre uma variedade de questões — acordo que reconheça as diferenças, mas que não as superestime.

REFERÊNCIAS

- ALESINA, A. e EDWARDS, S. "External debt, capital flights and political risk". *Journal of International Economics* 27, 3-4 (novembro), 1989.
- ALESINA, A. e TABELLINI, G. "Credibility and politics". *European Economic Review* 32, 1988.
- AMSDEN, Alice H. *Asia's next giant*. Nova York, Oxford University Press, 1989.
- . "The diffusion of development: the late industrialization model and the greater East Asia". *American Economic Review* 81, 2 (maio), 1991.
- ARENDT, Hannah. "On humanity in dark times: thoughts about Lessing" (1960). Publicado em ARENDT, *Men in dark times*. Nova York, Harcourt Barce Jovanovich, 1968.
- ARIDA, P. e RESENDE, A. L. "Inertial inflation and monetary reform". In: WILLIAMSON (ed.), 1985.
- ARMIJO, Leslie Elliot. "Private capital for the public good or surrender of national patrimony? Debating privatization in four semi-industrial countries and the Washington policy community". Trabalho apresentado no Congresso da Latin American Studies Association, Washington, 4 a 7 de abril, 1991.
- BACHA, Edmar L. "The Brady Plan and beyond: new debt management options for Latin America". Texto para discussão n° 257, maio. Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC), Rio de Janeiro, 1991.
- BAER, Werner. "The resurgence of inflation in Brazil: 1974-1986". *World Development* 15, 8 (agosto), 1987.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Programa Econômico Brasileiro, volume 7, maio. Brasília, *Bacen*, 1985.

- BATES, Robert (ed.). *Toward a political economy of development*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1988.
- BECKERMAN, Paul. "Recent 'heterodox' stabilization experience". Trabalho apresentado no seminário "The economics crises in Latin America in the 1980s and the opportunities of the 1990s", University of Illinois, Urbana-Champaign, setembro. Publicado em *Quarterly Review of Economics and Business* 31, 3 (outono), 1990.
- BLEANEY, Michael. *The rise and the fall of Keynesian economics*. Londres, Macmillan, 1985.
- BLEJER, M. e CHU, K. (eds.). *Fiscal policy, stabilization and growth in developing countries*. Washington, D. C., FMI, 1989.
- BRADFORD, Colin I., Jr. "New theories on old issues: perspectives on the prospects for restoring economic growth in Latin America in the nineties". In: EMMERIJ e IGLESIAS (eds.), 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *O colapso de uma aliança de classes*. São Paulo, Brasiliense, 1978.
- _____. *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*. São Paulo, Brasiliense, 1981a.
- _____. "Inflation in oligopolistic and technobureaucratic capitalism". In: BRESSER e NAKANO, 1987. Publicado originalmente em 1981b.
- _____. "The dialectic of redemocratization and abertura". *Development and crisis in Brazil, 1930-1983* (capítulo 9). Boulder, Colorado, Westview, 1984.
- _____. "Changing pattern of financing investment in Brazil". *Bulletin of Latin American Research* (Glasgow) 7, 2, 1987.
- _____. "The cyclical pattern of state intervention". Trabalho apresentado no seminário patrocinado pela Universidade de São Paulo e Wilson Center, "Democratizing Economics", São Paulo, julho. Publicado em português na *Revista de Economia Política* 9, 3 (julho de 1989), 1988a.
- _____. "Da crise fiscal à redução da dívida". Trabalho apresentado no Fórum Nacional, Rio de Janeiro, novembro, 1988b. Publicado em BRESSER PEREIRA (ed.), *Dívida externa: crise e soluções*. São Paulo, Brasiliense, 1989.
- _____. "Economic ideologies and the consolidation of democracy in Brazil". Trabalho apresentado no simpósio "L'internationalisation de la démocratie politique", University of Montreal, outubro, 1988c. Publicado em ETHIER (ed.), 1990.
- _____. "The perverse macroeconomics of debt, deficit and inflation in Brazil". Trabalho apresentado no simpósio "The present and the future of the Pacific Basin economy", Institute of Developing Economies, Tóquio, julho, 1989. Publicado em FUKUSI e KAGAMI (eds.), 1990.
- _____. "A pragmatic approach to state intervention". *Revista de la CEPAL* 41 (agosto), 1990.
- _____. *Os tempos heróicos de Collor e Zélia*. São Paulo, Nobel, 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (ed.). *Populismo econômico*. São Paulo, Nobel, 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e DALL'ACQUA, F. "Economic populism x Keynes: reinterpreting budget deficit in Latin America". Trabalho apresentado na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1989. Publicado no *Journal of Post-Keynesian Economics* 14, 1 (outono de 1991).
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e FERRER, A. "Dolarização crônica: Argentina e Brasil". *Revista de Economia Política* 11, 1 (janeiro), 1991.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e NAKANO, Y. *The theory of inertial inflation*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1987.
- _____. "Hyperinflation and stabilization in Brazil: the first Collor Plan". Trabalho apresentado no seminário "Economic problems of the 1990s", Knoxville, Tennessee, junho, 1990. Publicado. In: DAVIDSON e KREGEL (eds.), 1991.
- BRODERSON, Mario. "La deuda externa de Argentina". Texto para discussão. Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Buenos Aires, 1989.
- BRUNO, Michael. "Introduction and overview". In: BRUNO, Fischer, HELPMAN, Liviatan e MERIDOR (eds.), 1991.
- BRUNO, Michael, FISCHER, S., HELPMAN, E., LIVIATAN, N. e MERIDOR, L. (eds.). *Lessons of economic stabilization and its aftermath*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- CANITROT, Adolfo. "La experiencia populista de redistribución de ingreso". *Desarrollo Económico* 15 (outubro), 1975.
- CARDOSO, E., e HELWEGE, A. "Populism, profligacy and redistribution". Tufts University, Medford, Massachusetts, 1990. Publicado em BRESSER PEREIRA (ed.), 1991.

- CHEIBUB, José Antônio. "Taxation in Latin America: a preliminary report." Department of Political Science, University of Chicago, julho, 1991.
- CLINE, W. e WEINTRAUB, S. (eds.). *Economic stabilization in developing countries*. Washington, D. C., Brookings Institution, 1991.
- CORBO, V., GOLDSTEIN, M. e KHAN, M. (eds.). *Growth oriented programs*. Washington, D. C., FMI, Banco Mundial, 1987.
- CORBO, V., KRUEGER, A. e OSSA, F. (eds.). *Export oriented development strategies*. Boulder, Colorado, Westview, 1985.
- CUI, Zhiyuan. "Comments on Maravall-Pereira-Przeworski volume on reform". University of Chicago, 1991, Mimeo..
- DAVIDSON, Paul e KREGEL, Jan (eds.). *Economic problems of the 1990s*. Londres, Edward Elgar, 1991. Trabalho apresentado em seminário de mesmo nome em Knoxville, Tennessee, junho de 1990.
- DIÁZ-ALEJANDRO, Carlos. "Southern Cone stabilization plans". In: CLINE e WEINTRAUB (eds.), 1981.
- DORNBUSCH, Rüdiger. "Policies to move from stabilization to growth". Trabalho apresentado na conferência "Economic reconstruction of Latin America", Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, agosto, 1989. Publicado em *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics* — 1990 (suplemento do *World Bank Economic Review*).
- DORNBUSCH, Rüdiger e EDWARDS, S. "The macroeconomics of populism". Trabalho apresentado no segundo encontro do IASE, Bogotá, 30 de março/1º de abril, 1989. Publicado em *Journal of Development Economics* 32, 2 (abril de 1990).
- EDWARDS, S. e EDWARDS, A. C. *Monetarism and liberalization: the chilean experiment*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1987.
- EDWARDS, S. e TABELLINI, G. "Explaining fiscal policies and inflation in developing countries". *National Bureau of Economic Research Working Paper* nº 3493, outubro. Cambridge, Massachusetts, The Bureau, 1990.
- EMMERIJ, L. e IGLESIAS, H. (eds.). *Restoring financial flows to Latin America*. Paris/Washington, OECD/Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1991.
- ETHIER, Dianne (ed.). *Democratic transition and consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. Londres, Macmillan, 1990.
- FAJNZYLBER, Fernando (ed.). *Changing production patterns with social equity*. Santiago, Economic Commission for Latin America, 1990.
- FANELLI, J. e FRENKEL, R. "Desequilibrios, políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina". Texto para Discussão, Cedes, novembro, 1989. Publicado em FANELLI e FRENKEL (eds.), *Políticas de estabilización y gobierno en Argentina*. Buenos Aires, Editorial Thesis, 1990.
- FANELLI, J., FRENKEL, R. e ROZENWURCEL, G. "Growth and structural reform in Latin America: where we stand". Relatório preparado para o UNCTAD, outubro. Buenos Aires, Cedes, 1990.
- FAUCHER, Philippe. "The improbable stabilization and inconceivable popular market capitalism: Argentina, Brazil, Mexico and Peru". Trabalho apresentado no workshop "States, markets and democracy", Universidade de São Paulo, julho. A ser publicado como parte de um livro com Graciela Ducatenzeiler, 1991.
- FEINBERG, Richard E. "Comment". In: WILLIAMSON (ed.), 1990.
- FERNÁNDEZ, Raquel e RODRIK, Dani. "Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual specific uncertainty." *American Economic Review* 81, 1991.
- FLAM, H. e STAIGER, R. "Adverse selection in credit markets and infant industry protection". National Bureau of Economic Research Working paper nº 2864. Cambridge, Massachusetts, The Bureau, 1989.
- FOXLEY, Alejandro. *Latin American experiments in neo-conservative economics*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1983.
- FRENKEL, Roberto. "Decisiones de precios en alta inflación". *Estudios Cedes*, Buenos Aires, 1979
- FUKUSHI, T. e KAGAMI, M. (eds.). *Perspectives on the Pacific Basin economy: a comparison of Asia and Latin America*. Tóquio, Institute of Developing Economies, 1990.
- GEORGE, Susan. "Global economic security and the political implications of the debt". Trabalho apresentado no simpósio "International economic security," organizado pela Third World Foundation e *South Magazine*, Moscou, agosto, 1988, mimeo.

- GROSSMAN, Gene M. "Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence". *OECD Economic Studies* 14 (primavera), 1990.
- GROSSMAN, Gene M. e HELPMAN, H. "Strategic export promotion: a critique". In: KRUGMAN (ed.), 1986.
- HAGGARD, S. e KAUFMAN, R. "Economic adjustment and the prospects for democracy." Trabalho apresentado no workshop "States, markets and democracy". Universidade de São Paulo, julho, 1991. Publicado em HAGGARD e KAUFMAN (eds.), *The politics of adjustment: international constraints, distributive conflicts, and the state*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1992.
- HAGGARD, S., KAUFMAN, R. e WEBB, S. "Politics, inflation and stabilization in middle income countries". Working Paper, Banco Mundial, setembro, 1990.
- HEILBRONER, Robert. "Reflections after communism". *New Yorker*, 10 set, 1990.
- HELPMAN, H. e KRUGMAN, P. *Trade policy and market structure*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1989.
- HICKS, John. *The crisis of keynesian economics*. Oxford, Blackwell Publisher, 1974.
- HIRSCHMAN, Albert. "The rise and decline of development economics". 1979. *Essays in Trespassing*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE. *The Americas in a new world: the 1990 report on the Inter-American dialogue*. Queenstown, Md., Aspen Institute, 1990.
- ISLAM, S. "Whither the Brady Plan?". *International Economy*, outubro, 1990. (Citado em BACHA, 1991.)
- KAGAMI, Mitsuhiro. "A fiscal comparison of Asia and Latin America", 1989. Publicado em FUKUSHI e KAGAMI (eds.), 1990.
- KEYNES, John M. *A tract on monetary reform* (1923). In: *Collect Writings*, vol. 4. Londres, Macmillan, 1971.
- KIGUEL, M. e LIVIATAN, N. "Inflationary rigidities and the orthodox stabilization policies: lessons from Latin America". *World Bank Economic Review* 2, 3 (setembro), 1988.
- KRASNER, Stephen D. *Structural conflict: the third world against global liberalism*. Berkeley/Los Angeles, University of California Press, 1985.
- KRUEGER, Anne O. "The experience and lessons of Asia's super exporters". In: CORBO, KRUEGER e OSSA (eds.), 1985.
- KRUGMAN, Paul R. "The narrow moving band, the dutch disease and the competitive consequences of Mrs. Thatcher". *Journal of Development Economics* 27, 1, 1987.
- KRUGMAN, Paul R. (ed.). *Strategic trade policy in new international economics*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1986.
- LOPES, Francisco L. *O desafio da hiperinflação*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- LUSTIG, Nora. "Agreement signed by Mexico and its commercial banks". Depoimento à Comissão de Bancos do U. S. House of Representatives. Washington, 7 fev, 1990.
- _____. *North American free trade: assessing the impact*. Washington, D. C., Brookings Institution, 1992.
- MALAN, Pedro. "Uma crítica ao consenso de Washington". Observações na sessão de encerramento de uma conferência em homenagem ao professor Albert Hirschman. Buenos Aires, 11 nov, 1990. Publicado na *Revista de Economia Política* 11, 3 (julho de 1991).
- MALLOY, James M. (ed.). *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.
- MICHAELY, M., PAPAGEORGIOU, D. e CHOKSI, A. *Liberalizing foreign trade*. Vol. 7, *Lessons of experience in the developing world*. Cambridge, Massachusetts, Blackwell Publisher, 1991.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA DO BRASIL. *Plano de controle macroeconômico*. Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, julho, 1987.
- NELSON, Joan (ed.). *Fragile coalitions: the politics of economic adjustment*. New Brunswick, N. J., Transaction, 1989.
- _____. *Economic crisis and policy choice*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1990.
- O'CONNOR, James. *The fiscal crisis of the state*. Nova York, St. Martin Press, 1973.

- O'DONNELL, Guillermo. *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in South American politics*. Institute of International Studies da University of California, Berkeley, Modernization Series, nº 9. Berkeley/ Los Angeles, University of California Press, 1973.
- _____. "State and alliances in Argentina, 1956-1976". In: BATES (ed.), 1988. Publicado originalmente em *Desarrollo Económico*, jan. 1977.
- OLIVEIRA, Gessner. "Sucesso de modelo do Chile tem alto custo social". *Folha de S. Paulo*, 16 jun, 1991.
- PACK, H. e WESTPHAL, L. "Industrial strategy and technological change: theory versus reality". *Journal of Development Economics* 22, 1, 1986.
- PASSOS, Felipe. *Chronic inflation in Latin America*. Nova York, Praeger, 1972.
- PÉREZ, Carlos Andrés. Entrevista a Clóvis Rossi, *Folha de S. Paulo*, 24 nov, 1990.
- PRZEWORSKI, Adam. "Why are children starving when we could feed the world? The irrationality of capitalism and the infeasibility of socialism". University of Chicago, outubro, 1989, mimeo.
- _____. "East-South system transformation". University of Chicago, fevereiro. Mimeografado, 1990a.
- _____. "Political dynamics of economic reforms". University of Chicago, novembro 1990b. In: *Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina*. Editora Relume Dumará, 1994.
- RAMOS, Joseph. *Neoconservative economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.
- REISEN, H. e TROTSENBURG, A. *Developing country debt: the budgetary and transfer problem*. Paris, OECD Development Center, 1988.
- 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.
- _____. "The political impact of economic crisis: Latin America, 1982-1990". Trabalho apresentado no encontro anual da American Political Science Association, Washington, D. C., agosto, 1991.
- SACHS, Jeffrey. "Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment programs". National Bureau of Economic Research Working Paper nº 2 226, abril. Publicado em CORBO, KRUEGER e OSSA (eds.), 1987.
- _____. "Social conflict and populist policies in Latin America". Trabalho apresentado na conferência "Markets, institutions and cooperation", Veneza, outubro. A ser publicado em livro com o mesmo título, organizado por Renato Brunnetta para a International Economic Association, 1988.
- SKIDMORE, Thomas E. "The politics of economic stabilization in postwar Latin America", In: MALLOY (ed.), 1977.
- STALLING, Barbara. "International influence on economic policy, debt, stabilization and structural reform". In: HAGGARD e KAUFMAN (eds.). *The politics of economic adjustment: international constraints, distributive policies, and the state*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1991.
- TANZI, Vito. "Fiscal policy, stabilization and growth". In: BLEJER e CHU (eds.), 1989.
- WERNECK, Rogério Furquim. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Rio de Janeiro, Campus, 1987.
- WIJBERGEN, Sweder van. "The Mexican debt deal". *Economic Policy* 6, 2 (abril): 14-56, 1991.
- WILLIAMSON, John. "What Washington means by policy reform". In: WILLIAMSON (ed.), 1990a.
- _____. "The progress of policy reform in Latin America". In: WILLIAMSON (ed.), 1990b.
- WILLIAMSON, John (ed.). *Inflation and indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington, D. C., Institute of International Economics, 1985.
- _____. *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D. C., Institute of International Economics, 1990.

2. Política e políticas: reformas econômicas na Europa Meridional

JOSÉ MARÍA MARAVALL*

Este capítulo ocupa-se das reformas socioeconômicas ocorridas após a transição para a democracia, tomando a Europa Meridional como estudo de caso. Consideraremos aqui as reformas como sendo políticas inovadoras que, por meio da legislação ou da ação do Executivo, pretendem alterar o padrão existente de desempenho econômico e a distribuição social dos recursos. Serão examinados os dilemas enfrentados pelos governos das novas democracias, os tipos de reformas que foram introduzidas, os fatores que ajudam a explicar a trajetória dessas reformas, seus resultados e efeitos sobre a própria democracia. Uma vez restabelecidas as democracias, depois de um período de domínio ditatorial, surgem novos problemas: a eficiência do novo sistema político, e não apenas sua legitimidade, torna-se a questão principal — isto é, a capacidade da democracia de resolver os problemas e atender as expectativas. Pode-se argumentar que a amplitude das mudanças deliberadas (isto é, que podem ser feitas, uma vez restabelecida a democracia) depende fundamentalmente da natureza das necessidades econômicas e do tipo de transição para a democracia: estas são na verdade as condições que circunscrevem as opções políticas e as estratégias. Ainda assim, as políticas poderão variar em sua concepção, implementação e impacto, como resultado de outros fatores além do tipo de transição para a democracia e das condições econômicas. A abrangência das reformas que são introduzidas (relativas, por exemplo, à nacionalização, aos gastos públicos, ao tipo de equilíbrio entre Estado e mercado) é em larga medida o resultado de determinadas combinações de restrições e escolhas.

* Este estudo é parte de um projeto de pesquisa mais amplo, desenvolvido no âmbito do Instituto Juan March. Está também relacionado com o projeto AME91-0257 do PLANICYT.

As reformas socioeconômicas contribuem para o tipo particular de democracia que se constrói. Elas dependem das condições políticas das novas democracias, mas seu sucesso ou fracasso também têm consequências para o novo sistema político. Na complexa relação que existe entre a economia e a política, algumas das questões centrais têm a ver com a contribuição das reformas econômicas para a consolidação das instituições democráticas e para a eficácia destas, com as variações no padrão das reformas e com a associação dessas reformas com as variáveis políticas. Argumentarei que, além da necessidade de enfrentar a crise econômica, de tornar o Estado financeiramente equilibrado e de aumentar a competitividade da economia, as novas democracias enfrentam demandas ampliadas na área de direitos sociais. A estabilização econômica e as reformas estruturais exigem mudanças nas taxas de câmbio, limitações nos gastos públicos, receitas tributárias mais elevadas, corte de subsídios, desregulamentação dos preços, eficiência nos mercados de trabalho e de capital e alterações na estrutura da propriedade. Mas as democracias têm também de responder às exigências de justiça social: os cidadãos das novas democracias com frequência consideram que seu novo status político também tem a ver com os direitos sociais. Isto, naturalmente, é uma questão empírica. E também normativa: a democracia pode ser considerada incompatível com restrições ao exercício dos direitos políticos e sociais, ou com discriminações que tenham por base as condições sociais. Tanto a democracia como as reformas econômicas podem ser solapadas pelos altos custos sociais e pela desigualdade distributiva, que acabam erodindo o apoio político. A qualidade de uma nova democracia vai depender da combinação de eficiência econômica e coesão social.

As novas democracias usualmente herdaram Estados que são demasiadamente intervencionistas na economia e excessivamente débeis no que diz respeito às políticas sociais. Assim, parafraseando uma máxima política bem conhecida, o Estado tem de ser transformado até que se torne tão pequeno quanto possível e tão amplo quanto necessário. O Banco Mundial deu ênfase a esse duplo requisito para o desenvolvimento das democracias:¹ os governos devem intervir menos em certas esferas e mais em outras, e as economias devem ser mais orientadas para o mercado, mas o papel do Estado na provisão de bens públicos, investimento em capital humano, construção de infra-estrutura e proteção do meio ambiente é também necessário para a igualdade social. O mercado por si só não garante que a população, especialmente os grupos mais pobres, irá se beneficiar da educação apropriada, da proteção à saúde ou de aposentadorias. Políticas sociais, tal como argumenta o Banco Mundial, estão relacionadas com a democracia, fortalecem a legitimidade do regime e contribuem para a estabilidade política; estão também associadas com um menor protecionismo econômico e com maior crescimento.

As reformas econômicas em geral buscam maximizar a competitividade da economia, a saúde financeira do Estado, a satisfação das demandas e do

1. Banco Mundial, *World development report 1991*, Nova York, Oxford University Press, 1991, cap. 7.

bem-estar dos cidadãos; mas diferem na combinação específica desses objetivos e nos instrumentos que utilizam. Inflação, déficits orçamentários e de conta corrente, desemprego e perda de competitividade são sérios desafios para os novos governos democráticos, mas a gravidade que assumem não é sempre a mesma, tampouco são equivalentes as pressões políticas pró-reformas que os governos enfrentam.

Em meados da década de 70, as economias da Europa Meridional não se encontravam nas mesmas circunstâncias dramáticas das economias do Leste Europeu e da América Latina na última década, nem os governos foram confrontados com exigências econômicas tão prementes. Ainda assim, as sociedades do sul da Europa partilhavam uma situação de relativo atraso econômico quando comparadas com as sociedades mais avançadas da Europa Ocidental. Elas pertenciam a nichos específicos na divisão internacional de trabalho, se atentarmos à composição e ao equilíbrio de seu fluxo comercial, à natureza dos investimentos estrangeiros que atraíam, à importância do turismo para suas economias e à extensão da migração de sua mão-de-obra para outros países. Haviam tido uma longa experiência de protecionismo econômico estatal e autárquico; suas economias foram adequadamente descritas como um capitalismo "assistido", em vez de "competitivo".² Desde o século XIX, o Estado e as empresas públicas desempenharam nesses países um papel central como promotores do desenvolvimento econômico. O Estado era altamente centralizado, e a burocracia pública era grande e ineficiente. O sistema de bem-estar que tinham era bastante limitado e não atendia às necessidades locais, que eram amplas. Intervenções militares no governo e na vida política tinham sido acontecimentos recorrentes em sua história contemporânea. O pluralismo religioso pouco tinha existido, e a religião dominante era identificada com o Estado. Experiências democráticas sucessivamente fracassadas se caracterizavam por sistemas partidários instáveis e de frágil enraizamento na sociedade, por dramáticas confrontações entre a esquerda e a direita com relação a questões básicas a respeito da legitimidade, natureza e estrutura do Estado.³ "Normalizar" suas sociedades a partir dos padrões da Europa Ocidental, alcançá-los em termos econômicos e políticos, tem sido o objetivo fundamental dos reformadores gregos, portugueses e espanhóis neste século. "Modernização", uma palavra-chave na política democrática da Europa Meridional, era assim entendida, em larga medida, como sinônimo de "europeização": esta era com certeza a característica central, não apenas da transição democrática nos três países, mas também das reformas após a transição.

Neste particular, são notáveis as semelhanças com as concepções intelectuais de muitos reformadores da Europa do Leste e Central. Na Polônia,

2. A. Vázquez Barquero e M. Hebbert, "Spain: economy and state in transition", in: R. Hudson e J. Lewis (eds.), *Uneven development in Southern Europe: studies of accumulation, class, migration and the state*, Londres, Methuen, 1985, pp. 284-308.

3. J. Solé Tura, "Socialist governments in Southern Europe: between reformism and adaptation to state structures", trabalho apresentado no European Consortium for Political Research. Barcelona, março de 1985.

Hungria e Checoslováquia, a finalidade das reformas a partir de 1989 era construir um sistema econômico "normal" — isto é, seguir o modelo das economias avançadas da Europa Ocidental. Experiências com soluções diferentes foram rejeitadas na Europa Central e do Leste desde o início: este também foi o caso da Espanha, enquanto em Portugal e na Grécia os experimentos foram gradualmente abandonados após dois anos de governos provisórios, instabilidade política e deterioração econômica que se seguiram à Revolução dos Cravos portuguesa e aos maus resultados econômicos conseguidos por Papandreu em sua tentativa de conduzir a Grécia, através de uma "Terceira Via", a uma modalidade diferente de sistema econômico.

Desenvolvimento econômico, crise e conflito: os antecedentes das transições políticas

Embora existissem diferenças em seus respectivos níveis de desenvolvimento econômico antes do restabelecimento da democracia, Portugal, Grécia e Espanha tinham experimentado uma considerável mudança econômica a partir dos anos 50. A economia grega neste período tornou-se amplamente integrada nos mercados internacionais e passou por uma fase de rápido crescimento que, de 1960 até o colapso da ditadura, em julho de 1974, alcançou uma taxa média anual de 7,7%.⁴ O desenvolvimento econômico beneficiava-se dos baixos salários e das remessas feitas pelo grande número de trabalhadores no exterior. Em Portugal, o salazarismo tinha sido profundamente anticapitalista e tentara congelar a economia e a estrutura social em moldes pré-industriais: em 1974, a renda per capita do país era a mais baixa da Europa Ocidental, a agricultura, seriamente subdesenvolvida e a produtividade geral, muito baixa; contudo, do final dos anos 50 em diante, ocorreu uma mudança nas políticas econômicas, com o país se afastando do isolamento e movendo-se em direção a uma maior integração na economia mundial. De 1960 até o *putsch* do Movimento das Forças Armadas (MFA) contra a ditadura em abril de 1974, a economia portuguesa vinha crescendo a uma taxa média anual de 6,9%. Embora o comércio tivesse se beneficiado durante décadas de um império colonial, que fornecia mercados cativos e matéria-prima barata, a transformação econômica de Portugal refletia-se no fato de em 1973 quase metade das trocas comerciais serem feitas com a Comunidade Européia, e apenas um sexto com as colônias. O capital externo estava ingressando em Portugal,⁵ e novas indústrias foram estabelecidas nas áreas de eletrônica, automóveis, construção naval e têxteis. A participação da

4. Economist Intelligence Unit, *Greece: country profile*. Londres, Economist Publications, 1990.

5. A percentagem de capital estrangeiro no total dos investimentos correntes subiu de 1% em 1959 a 21% em 1969. Neste último ano, o capital estrangeiro alcançou 52% de todo o investimento nos produtos industrializados (Economist Intelligence Unit, *Portugal: Country Profile*, Londres, Economist Publications, 1990).

produção agrícola no PIB caiu de 20% no início de 1960 para 14% no final da década; a parcela da produção industrial aumentou de 27 para 33%.

A economia espanhola no período franquista ficou estagnada por vinte anos; somente em 1963 é que os salários reais alcançaram o nível (pré-Guerra Civil) de 1936. O isolamento político internacional acompanhava a autarcização da economia. Iniciado na segunda metade dos anos 50, contudo, o isolamento internacional pouco a pouco extinguiu-se, acompanhado de alguma liberalização da economia. Em 1959-62, depois de um plano de estabilização de três anos, a economia espanhola beneficiou-se de um desenvolvimento econômico generalizado na Europa Ocidental e ingressou num período de rápido crescimento, que de 1955 a 1975 alcançou uma taxa média anual próxima de 8%.⁶ A mão-de-obra era barata e abundante, a carga tributária era baixa, a proteção estatal era grande. As mudanças resultantes na estrutura econômica e ocupacional da Espanha foram dramáticas: a contribuição da agricultura no PIB caiu de 23% em 1960 para 5% vinte anos depois, e a população empregada na agricultura declinou de 5 milhões em 1960 para 2 milhões. O capital financeiro desempenhava um papel dominante: em 1956, cinco bancos controlavam 51% do capital do país e eram, em larga medida, responsáveis pela criação da nova indústria nacional. O Estado era um importante instrumento da atividade capitalista, basicamente por meio do Instituto Nacional da Indústria (INI), uma holding pública criada em 1941 e que participava diretamente em 63 companhias, empregando mais de 200 mil trabalhadores e representando 10% do PIB. A subordinação do Estado aos interesses privados era ideologicamente defendida em termos do *princípio de subsidiaridad*: nos anos 50, a reacionária doutrina socioeconômica da Igreja substituiu as idéias fascistas de mobilização e desenvolvimento conduzidos pelo Estado. Não existia nenhum sistema tributário moderno, mas, graças a um gasto público muito limitado, não havia déficit orçamentário.

Tabela 1. *Evolução das três economias da Europa Meridional, 1961-73 (médias)*

	Grécia	Portugal	Espanha	CE
PIB: variação anual (%) (a preços constantes)	7,7	6,9	7,2	4,8
Inflação: variação anual (%)	4,5	3,9	7,1	5,2
Emprego { variação anual (%)	-0,5	0,2	0,7	0,3
{ desemprego em % da população ativa	4,2	2,5	2,8	2,4
Salários reais por assalariado: variação anual	6,4	6,7	7,5	5,0
Custo unitário do trabalho em termos reais* (100 = 1980)	106,0	86,3	95,7	97,1

* 1961-70

Fonte: EC Commission, *Economie Européenne*, supp. A, n° 5 (maio de 1991)

6. Este crescimento foi em larga medida financiado direta ou indiretamente pela nova afluência européia. Assim, rendimentos provenientes do turismo subiram para US\$ 2 386 milhões em 1973, enquanto o número de turistas elevou-se de 6 milhões em 1960 para 36 milhões; as remessas de dinheiro dos trabalhadores migrantes chegaram a US\$ 1 718 milhões em 1973, e o investimento estrangeiro chegou a US\$ 852 milhões no mesmo ano. Em 1970, o turismo contribuiu com 5,2% do PIB na Espanha e com 2,1% na Grécia.

A tabela 1 mostra a evolução das três economias da Europa Meridional nos anos 60 e início dos 70, comparada com a média dos seis países da Comunidade Européia. Antes que suas transições para a democracia tivessem começado, os três países da Europa Meridional estavam, em diferentes graus, atravessando uma fase de crescimento econômico e liberalização que havia trazido mudanças a suas economias e estruturas sociais.⁷ Contudo, existiam sérias contradições econômicas e sociais nos três processos que caracterizam uma limitada modernização econômica: o protecionismo permaneceu muito maior do que nas outras economias da Europa Ocidental, e a industrialização baseou-se em indústrias pouco competitivas (aço, construção naval); existia um permanente hiato entre a demanda agregada e a oferta de bens manufaturados, que causava importantes déficits na balança comercial; e a inflação sempre esteve alta.

Tabela 2. *A economia na época da transição para a democracia*

		Grécia	Portugal	Espanha
Taxa de crescimento do PNB	1970	8,0	7,6	4,1
	ano de início da transição*	-3,6	1,1	0,5
Taxa de desemprego	1970	4,2	2,6	2,6
	ano de início da transição*	2,1	1,7	4,5
Taxa de inflação	1970	3,9	3,4	6,8
	ano de início da transição*	20,9	18,9	16,8

* Portugal e Grécia: 1974; Espanha: 1975

Fontes: *Economie Européenne*, n° 46 (dezembro de 1990); FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, vol. 13 (1989); World Bank, *World Tables*, 1989-90.

A crise econômica dos anos 70 se sobrepôs ao colapso dos regimes autoritários. Em 1973-4, o preço do petróleo quadruplicou; como consequência, em 1975 a Europa Ocidental experimentou um crescimento econômico negativo, e a taxa média de inflação subiu a 8%. Depois de uma expansão que teve vida curta, ocorrida em 1977-8, o segundo choque do petróleo em 1979, no qual o preço do barril aumentou de US\$ 12 para 31, levou a uma estagnação do PIB, a aumentos da taxa de inflação e mais desemprego. Não houve retomada do crescimento antes de 1986. A crise econômica foi mais séria na Europa Meridional, que era mais dependente do petróleo importado; por exemplo, a Espanha era capaz de cobrir com seus próprios recursos apenas pouco mais de um quarto de sua demanda por energia primária, enquanto os gastos da Grécia com a importação de petróleo equivaliam a dois terços de suas receitas de exportação. Desse modo, a crise internacional veio piorar a posição da Europa Meridional na economia mundial. A tabela 2 fornece dados sobre a deterioração das três economias, particularmente em suas taxas de crescimento e inflação, no momento em que a transição para a democracia estava praticamente

7. J. J. Linz analisa as mudanças econômicas e sociais na Europa Meridional antes do restabelecimento da democracia em Portugal, Grécia e Espanha em "Europe's Southern frontier: evolving trends towards what?" *Daedalus*, inverno de 1979, pp. 175-209.

começando. Contudo, a situação dessas economias era menos dramática do que a dos países da América Latina e Leste Europeu, quando a transição teve início nesses países. Embora a inflação tenha subido na Grécia, Portugal e Espanha, ainda assim era bem mais baixa do que os 66% na Polônia, em 1989, os 235% no Brasil, em 1985, ou os 349% na Argentina, em 1983. Não havia nenhuma hiperinflação: as moedas eram conversíveis, as taxas de câmbio não eram artificiais, e inexistiam mercados negros; em larga medida, os preços refletiam a oferta e a demanda por bens e serviços. A dívida per capita havia alcançado, em 1974, US\$ 134 em Portugal e US\$ 331 na Grécia, cifras bem menores do que as do Brasil (US\$ 769), Argentina (US\$ 1 556), Chile (US\$ 1 539), Polônia (US\$ 1 113) e Hungria (US\$ 1 656). Contudo, embora a política deixasse alguma margem de manobra, as economias dos três países da Europa Meridional tinham piorado consideravelmente em relação ao desempenho que haviam tido na década anterior.

Em síntese, Portugal, Grécia e Espanha tinham experimentado um período de desenvolvimento econômico seguido de crise econômica no exato momento em que iniciavam suas transições para a democracia. Na verdade, as transições estavam relacionadas com a crescente tensão social proveniente das novas perturbações e desigualdades provocadas pelo desenvolvimento. Essas perturbações, afetando em particular a força de trabalho industrial e a classe média baixa, atuaram como uma pressão de baixo para cima sobre a ditadura grega,⁸ em Portugal, o aumento da concentração industrial urbana em Lisboa, Setúbal e na cidade do Porto, e uma crescente classe trabalhadora industrial foram as bases das ondas de greves que tiveram início em 1968 e atingiram seu apogeu em 1973 e 1974, conduzidas por comissões de trabalhadores, nos locais de trabalho, apresentando reivindicações que eram cada vez mais políticas.⁹ As pressões vindas de baixo foram particularmente importantes no caso espanhol: o número de horas trabalhadas perdidas com as greves aumentou de 1,5 milhão em 1966 para 8,7 milhões em 1970 e 14,5 milhões em 1975, ano da morte de Franco, e os objetivos dos movimentos dos trabalhadores assumem uma dimensão política cada vez maior. Confrontado por esse considerável conflito social nos dois últimos anos do franquismo, o governo espanhol de Arias Navarro, de maneira muito semelhante ao governo grego de Papadopoulos e ao governo português de Caetano, foi incapaz de tomar as duras decisões necessárias para enfrentar a crise da economia. Pensava-se que a crise **não duraria** muito, e o preço do petróleo foi mantido em níveis artificialmente baixos. Áreas básicas da produção foram profundamente danificadas pelo excesso de capacidade produtiva e pelos altos custos de produção. Os sindicatos continuaram na ilegalida-

8. V. P. Nikiforos Diamandouros, "Regime change and the prospects for democracy in Greece: 1974-83", in: G. O'Donnell, P. C. Schmitter e L. Whitehead (eds.), *Transitions from authoritarianism rule: Southern Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 138-64.

9. As greves de 1973-4 ocorreram numa companhia aérea (TAP), nas indústrias têxteis e eletrônicas (Siemens, Phillips, Plessey, Standard Electric), no sistema de metrô de Lisboa, etc. V. M. L. Lima Santos, M. Pires de Lima e V. M. Ferreira, *O 25 de abril e as lutas sociais nas empresas*; Porto, Afrontamento, 1976, e J. Pires, *Greves e o 25 de abril*, Lisboa, Base, 1976.

de, mas o governo era incapaz de controlar os aumentos salariais. De 1970 a 1979, os salários cresceram quarenta pontos percentuais a mais do que os índices de produtividade.¹⁰ As exportações perderam competitividade e a balança comercial deteriorou-se agudamente. No início da transição, a economia espanhola estava passando por uma fase de inflação elevada, relevante déficit comercial, desemprego crescente, colapso nos lucros e um crescente déficit público, como resultado da tentativa do governo de compensar a queda da demanda externa com o aumento dos gastos públicos.

À medida que a ditadura se debilitava, as crescentes demandas sociais, provenientes da satisfação muito limitada dos direitos sociais, expressavam-se não apenas em questões salariais, mas também nas áreas de saúde, educação e problemas urbanos, por meio de uma variedade de organizações, associações de bairro, movimentos por reforma educacional, etc. Este foi particularmente o caso da Espanha: além das demandas salariais dos anos 70, a ausência de um sistema de bem-estar estava alimentando as demandas sociais. A legislação de bem-estar social, que tinha seguido um ritmo similar ao dos demais países da Europa Ocidental até 1936, fora detida pelo franquismo. Assim, os gastos públicos na área social chegavam a apenas 9,9% do PIB, enquanto a média da Comunidade Européia chegava a 24%; apenas 4% do orçamento da seguridade social era financiado por receitas públicas provenientes da tributação, em contraste com o índice de 26% na França e na Itália; gastos públicos em educação eram de 1,8% do PIB, quatro pontos abaixo da média européia; um entre cada quatro espanhóis não era assistido por nenhum programa de saúde pública.

As demandas pelo atendimento dos direitos sociais eram muito menos explícitas nos outros dois países. Na Grécia, contudo, onde nunca houve um sistema de bem-estar social, gradualmente emergiram pressões populares (que tinham permanecido latentes sob a ditadura dos coronéis) por uma expansão do "salário social" e por uma redistribuição da renda.¹¹ Também em Portugal, embora as greves dos trabalhadores tivessem aumentado antes da transição, a explosão de demandas na verdade seguiu, e não precedeu, o término da ditadura. Foi a democracia que liberou as demandas. Houve 17 greves na primeira semana de democracia, 31 na segunda, 87 na terceira e 97 na quarta. Por muitos meses, uma infundável corrente de greves reivindicava melhores condições de trabalho, uma menor jornada diária, mais feriados remunerados e melhores salários; essas greves aconteceram não só nos redutos das organizações das classes trabalhadoras, mas também nos serviços de transporte e de correios, assim como entre pescadores, padeiros e vendedores de jornais. Cada vez mais se faziam advertências contra as greves gerais, tanto pela Intersindical, como pelo Partido Comunista¹² e pelo presidente da República. O decreto-lei nº 392,

10. V. V. Pérez Díaz, *El retorno de la sociedad civil*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1987, p. 114.

11. C. Tsoucalas refere-se a isso em "Radical reformism in a pre-welfare society: the antinomies of democratic socialism in Greece", in: Z. Tzannatos (ed.), *Socialism in Greece*. Aldershot, Gower, 1986.

12. Nesse estágio da democracia portuguesa, as advertências destacavam que as greves estariam ameaçando as conquistas democráticas e teriam um impacto contra-revolucionário; foi o que disse Álvaro Cunhal, por exemplo, num discurso em Braga, em 30 de novembro de 1974.

de 27 de agosto de 1974, legalizou as greves, mas também introduziu uma série de restrições. No entanto, as greves continuaram. No verão de 1975, passaram a incluir demandas por auto-gestão, não somente por motivos ideológicos, mas também para evitar o fechamento de firmas e assegurar os empregos e os salários; casas também foram ocupadas (2 mil nas duas primeiras semanas de democracia) por comissões de moradores, e terras foram ocupadas por camponeses.

A primeira etapa da democracia: o primado da política

À medida que a democracia foi sendo restabelecida nos três países, por algum tempo a política teve precedência sobre a economia. Embora todas as transições da Europa Meridional tivessem se iniciado a partir de fatores internos, existiam diferenças significativas entre elas. Na Espanha, as posições de liderança foram ocupadas por políticos civis. A mudança política consistiu em uma combinação de pressões vindas de baixo com reformas feitas pelo alto; também tomou a forma de um processo gradual baseado em transações e pactos. As transições na Grécia e em Portugal ocorreram com uma forte ruptura com o passado, e ambas tiveram início com problemas na área militar (o confronto com a Turquia por causa de Chipre, e a guerra em Angola e Moçambique). Na Grécia, a mudança política foi conduzida por uma liderança civil, assim que o exército apeou do poder a junta de coronéis. Em contraste, a transição portuguesa começou com uma insurreição militar contra a ditadura de Marcelo Caetano; até a mudança constitucional de 1982, o exército ocupou uma posição central no novo regime, primeiro com as assembleias do Movimento das Forças Armadas (MFA) e, mais tarde, com o Conselho da Revolução. A ruptura com o passado não ficou definida com clareza, e a confusão entre a política parlamentar e a política extraparlamentar era considerável: seis governos provisórios sucederam-se um ao outro em curtos intervalos de tempo. Na Grécia e na Espanha, as regras estavam definidas com muito mais clareza desde o início. Também nesses dois países, a nova direita democrática (a Nea Demokratia de Karamanlis e a Unión de Centro Democrático de Suárez) venceu as duas primeiras eleições, e a esquerda pôde ganhar experiência sobre os limites e as possibilidades da democracia pluralista. Mas enquanto Karamanlis, beneficiando-se de uma maioria absoluta no parlamento, conduziu a transição grega em larga medida à sua maneira, com um mínimo de envolvimento por parte da oposição (em particular do Pasok — Panellinio Sosialistiko Kinima), Suárez seguiu uma estratégia de negociações e pactos com a oposição, que se estendeu à elaboração da Constituição de 1978, ao processo de descentralização política — que tentava acomodar as reivindicações nacionalistas da Catalunha e dos Países Bascos — e à política econômica.

Nesse estágio, o problema fundamental para os novos governos democráticos da Grécia e da Espanha era estabelecer uma democracia política viável. Em Portugal, a construção de um tipo diverso de sistema econômico também fazia parte da empreitada. A ideologia dos primeiros governos na Grécia e na Espanha ajuda a explicar, num grau considerável, a ausência de reformas econômicas radicais e a prioridade da política; um fator adicional era a ameaça da intervenção militar contra a democracia (maior na Espanha, como ficou manifesto na Operación Galaxia, de novembro de 1978, e na tentativa de golpe de 23 de fevereiro de 1981). Além disso, a memória dos fracassos democráticos do passado contribuiu para o pragmatismo político. Em Portugal, pelo contrário, por causa da ruptura aguda com a política do passado, da presença dominante do radical MFA, e da vasta mobilização popular que se seguiu ao colapso da ditadura, por um certo tempo tudo parecia possível. As tarefas de estabelecer uma democracia política e transformar a economia além dos limites do capitalismo foram tentadas ao mesmo tempo. Isso contribuía para produzir uma considerável instabilidade política e para agravar a situação econômica.

Examinemos agora as primeiras decisões econômicas tomadas em Portugal. O governo provisório que assumiu o poder depois de 25 de abril de 1975 fechou imediatamente a Bolsa de Valores e congelou mais de US\$ 2 bilhões de capital privado. Pouco depois disso, o decreto-lei nº 203/74, de 15 de maio, apresentou o programa de governo. Seus objetivos principais eram o aumento do investimento público, a alteração do sistema de crédito, a reforma dos bancos e a implementação de uma estatização em massa. Uma ideologia anticapitalista também orientou a elaboração da nova Constituição, assim que passaram as eleições de abril de 1975. É nesse sentido que a Constituição, promulgada em 1976, estabelecia que "o desenvolvimento do processo revolucionário impõe, no nível econômico, a apropriação coletiva dos principais meios de produção"; os artigos 89 e 105 declaravam que o setor privado da economia desempenharia apenas um papel residual e que "uma socialização progressiva e efetiva da economia" teria lugar; o objetivo, de acordo com o artigo 91, era a "criação de uma sociedade socialista". A primeira estatização — a da companhia de águas de Lisboa — ocorreu em junho de 1974; a grande onda de estatização veio alguns meses depois, no período radical do gonçalvismo, e incluiu as estradas de ferro, os transportes marítimos, as companhias aéreas, as refinarias de petróleo, a indústria de aço, as companhias de cigarro, de produção de fertilizantes e de cimento, as cervejarias e uma miríade de pequenas firmas dependentes. Estimou-se que 27% das empresas portuguesas foram afetadas — em sua maioria, unidades grandes e tecnologicamente complexas.¹³ Como resultado, a parcela do investimento total sob responsabilidade do Estado aumentou

13. V. H. M. Makler, "The Portuguese industrial elite and its corporative relations: a study of compartmentalization in an authoritarian regime", in: L. S. Graham e H. M. Makler (eds.), *Contemporary Portugal: the revolution and its antecedents*, Austin, University of Texas Press, 1979, pp. 156-7, e *idem*, "The consequences of the survival and revival of the industrial bourgeoisie", in: L. S. Graham e D. L. Wheeler (eds.), *In search of modern Portugal: the revolution and its consequences*, Madison, University of Wisconsin Press, 1983, p. 261.

de 18% em 1973 para 45% em 1980. Ao final do período de estatização, as empresas públicas contribuíam com 15% do PIB e com 24% da formação bruta de capital. Essa proporção não era muito diferente daquelas de outros países da Europa Ocidental — o setor produtivo público de Portugal era menor que o da Itália. A diferença básica ocorria no sistema financeiro, já que 22 bancos nacionais estavam nas mãos do setor público.

Nesse primeiro estágio da transição portuguesa, importantes aumentos salariais foram assegurados, iniciando com um substancial aumento no salário mínimo decidido um mês após a queda da ditadura; os salários reais cresceram 25% em média, entre 1975 e 1976. O gasto público também cresceu de maneira muito rápida, mais do que o PIB. Uma grande parte do orçamento era gasta com indústrias não-competitivas com mercados em retração (química, construção naval, aço), numa tentativa de preservar empregos. O atendimento das enormes demandas sociais e um programa ideológico de transformação socioeconômica tinham precedência sobre a gestão econômica em sentido estrito. As conseqüências desses grandes incrementos no gasto público, dos salários crescendo acima da inflação e da produtividade e de o país estar vivendo graças às amplas reservas de moedas estrangeiras, que ainda existiam no início da transição, foram críticas para a solvência do Estado, para a posição internacional da economia e para os indicadores macroeconômicos. O déficit orçamentário, inexistente no período da ditadura, era agora muito grande; havia déficit na balança comercial e no balanço de pagamentos; a dívida externa estava crescendo rapidamente. A inflação também estava aumentando, assim como o desemprego, que sofria ainda o impacto adicional de 600 mil migrantes que estavam retornando de Angola e Moçambique (uma proporção cerca de seis vezes maior do que a imigração argelina para a França, em 1958). A descolonização representou uma perda súbita de mercados coloniais. O investimento declinou (a formação bruta de capital caiu 6,1% em 1974 e 10,6% em 1975); uma importante fuga de capitais passou a acontecer, e os capitalistas saíram de Portugal.¹⁴ O efeito sobre o desenvolvimento econômico foi considerável: a taxa de crescimento do PIB, que tinha alcançado uma média de 7,6% entre 1970 e 1974, caiu para somente 2,3% entre 1974 e 1977.

A evolução da economia contribuiu para a turbulência política e para um confronto crescente entre radicais e moderados. Esse enfrentamento tinha a ver tanto com as políticas econômicas quanto com a democracia parlamentarista. As políticas econômicas dividiam a facção radical dos militares e Melo Antunes (o oficial que fora incumbido do programa de reformas do MFA), particularmente no que diz respeito ao grau de controle estatal sobre a economia e sobre o papel do investimento estrangeiro. As dissensões sobre a importância relativa da democracia parlamentar e da democracia direta eram profundas. No primeiro ano da transição, a mobilização política aumentou muito: uma miríade de canais de representação política e órgãos de “poder popular” foram estabelecidos por meio

14. Entre outros, A. Champaulimaud, proprietário de um grupo econômico muito grande, que incluía a Siderurgia Nacional. Quando venceu as eleições de 1976, Mario Soares fez uma viagem ao Brasil, no final do verão, para tentar persuadir os industriais a retornar a Portugal.

de comissões, assembléias e comitês de diversos tipos. As eleições para a Assembléia Constituinte de abril de 1975 tiveram um efeito moderador profundo sobre a política econômica: o sexto governo provisório — o de Pinheiro de Azevedo —, formado em meio a uma séria crise econômica, interrompeu o processo de estatização e obteve importantes empréstimos dos Estados Unidos e da Comunidade Européia. Essa mudança de rumo, afastando-se da coletivização, recebeu um reforço com a nova vitória dos moderados nas primeiras eleições pós-constituente, um ano depois. Assim, por cerca de dois anos, existiram sérias incertezas políticas sobre o papel do Estado e do mercado e sobre a importância da democracia direta em oposição à democracia parlamentar.¹⁵ As sucessivas eleições foram aos poucos afastando o país do coletivismo econômico e da democracia direta.

Na Grécia, uma das maiores preocupações de Karamanlis era consolidar as instituições democráticas e integrar o país à Europa Ocidental. As reformas realizadas por ele foram políticas. Até a primeira eleição democrática, em novembro de 1974 (que lhe proporcionou 54% do total dos votos), ele adotou uma estratégia cautelosa: a Constituição de 1952 foi restabelecida como uma norma provisória, Ghizikis foi mantido como chefe de Estado, os partidos políticos (inclusive o KKE) foram legalizados, assegurou-se uma anistia política e o controle civil sobre cada uma das instituições importantes foi garantido. Logo depois das eleições e do malogrado golpe militar de fevereiro de 1975, Karamanlis rapidamente estabeleceu as novas regras do jogo: a monarquia foi abolida, após um referendo em dezembro de 1974, e os responsáveis pelo golpe militar de 1967 foram levados a julgamento.¹⁶ O governo também requereu o ingresso na Comunidade Européia, em 1974; as negociações começaram dois anos depois, os tratados foram assinados em maio de 1979, e a Grécia tornou-se membro efetivo da CE em 1º de janeiro de 1981. A economia, contudo, tinha enfrentado crescentes dificuldades: a inflação alcançou 15,4% em 1976 e subiu para 19,8% em 1980; a taxa anual de crescimento, que tinha sido de 7,7% de 1961 a 1973, caiu para menos da metade (3,5%), entre 1974 e 1980; houve uma queda nos investimentos, enquanto a formação bruta de capital, de 1970 a 1973, tinha crescido a uma taxa média anual de 12,4% (de 1974 a 1981 essa taxa caiu para uma média de -1,25%); algo em torno de trezentas empresas estavam à beira da falência. O gasto público, contudo, cresceu rapidamente; era financiado em larga medida por déficits orçamentários e empréstimos estrangeiros, de modo que a dívida externa sofreu uma elevação, chegando a 4,4% do PIB em 1978 e a 7,9% em 1981. Karamanlis, sob forte influência gaullista, levou avante um considerável programa de estatização; ao final, o setor público abrangia a maioria dos bancos, das telecomunicações, a indústria petrolífera, os transportes e os portos marítimos.

15. Um bom exemplo das incertezas enfrentadas pela democracia representativa foi dado por Álvaro Cunhal, secretário-geral do Partido Comunista Português, em uma entrevista a Oriana Fallaci, logo após as eleições para a Assembléia Constituinte, em abril de 1975: "Se você pensa que o Partido Socialista, com seus 40%, e os Democratas Populares, com seus 27%, constituem a maioria, você é vítima de um mal-entendido" (*L'Europeo*, 15 de junho de 1975).

16. V. Nikiforos Diamandouros, "Transition to, and consolidation of, democratic politics in Greece, 1974-1983: a tentative assessment", *West European Politics* 7, 2 (1984): 50-71.

Para diminuir o déficit público, reduzir a inflação e promover os investimentos, eram necessárias sérias reformas nos gastos públicos, no sistema tributário, nos subsídios às empresas, no financiamento da dívida pública, na evolução dos custos de produção, na legislação trabalhista e na administração pública. Contudo, esses não eram os únicos problemas: a expansão dos gastos públicos era provocada pelas tentativas de atender as demandas sociais e pela necessidade de dedicar recursos muito maiores para pagar por mais e melhores educação, saúde e aposentadorias. Essa era uma encruzilhada comum nas novas democracias da Europa Meridional. Os governos enfrentavam o dilema de levar o país por uma via longa e penosa na direção da eficiência econômica e do crescimento de longo prazo, com perspectivas duvidosas quanto ao sucesso econômico e político, enquanto postergava as recompensas que muitas pessoas esperavam da democracia, ou então tentar atender às necessidades políticas e sociais mais imediatas, retardando a implementação das reformas econômicas e torcendo para que a economia fosse se mantendo. Na Grécia, nenhuma reforma econômica profunda foi realizada por Karamanlis, e a política dominou os sete primeiros anos da nova democracia.

Esse também foi o caso da Espanha. Suárez acreditava que sua nova e frágil democracia não estava preparada para empreender reformas econômicas profundas. A transição para a democracia era uma empreitada suficientemente delicada, e poderosos grupos antidemocráticos continuavam intocados; por um longo período, eles representaram uma séria ameaça à democracia. A cuidadosa costura do tecido da democracia realizada por Suárez podia ser desfeita a qualquer instante. Além disso, o governo da Unión del Centro Democrático (UCD), que tinha ganhado as duas primeiras eleições gerais — a de 1977 e a de 1979 — com 35% dos votos, era minoritário. Assim, as políticas econômicas ao longo do período que vai de 1977 a 1981 basearam-se em consultas e pactos. Exemplos disso são os Pactos de la Moncloa, em 1977, o Acuerdo Marco Interconfederal, em 1979, e o Acuerdo Nacional sobre el Empleo, em 1981.

A economia da Espanha se encontrava em estagflação. A taxa anual de crescimento não era mais algo próximo dos 8%: havia caído para 1,3% em média, entre 1975 e 1982. A inflação tinha chegado a 23,2% em 1977; embora o governo tivesse sido capaz de reduzi-la a 17,1% em 1979, ela permanecia muito mais alta do que a média da Europa Ocidental. Os Pactos de la Moncloa foram um plano de estabilização nos moldes clássicos, em que as reivindicações salariais foram ajustadas à previsão da inflação e em que as reformas estruturais foram incluídas, mas nunca inteiramente postas em prática. A segunda crise do petróleo, em 1979, teve um grande impacto sobre a estrutura produtiva, que não havia se ajustado às novas condições econômicas. A produção industrial caiu (em cerca de 1,1% em 1982); o investimento declinou agudamente; a crise no sistema financeiro foi a mais profunda de todos os países da OCDE, ameaçando instituições que representavam 30% dos recursos de terceiros dos bancos espanhóis; o déficit comercial cresceu rapidamente; o déficit orçamentário subiu a 5,6% do PIB em 1982 e era, em sua maior parte, financiado pela

emissão de moeda pelo Banco da Espanha, o que agravava a inflação. Ainda assim, como na Grécia, os gastos públicos elevaram-se de 24,9% do PIB em 1975 para 38,0% em 1982, em grande parte devido à expansão dos orçamentos da seguridade social, da saúde e da educação, áreas nas quais existia uma ampla demanda social. Os salários também cresceram em termos reais: em média, 3,0% ao ano, no período de 1975 a 1982. A renda do trabalhador adulto do sexo masculino melhorou durante a transição e em meio à crise econômica. Os custos unitários do trabalho, que haviam praticamente duplicado nos 11 anos entre 1962 e 1973, dobraram de novo nos quatro anos seguintes.¹⁷ Como resultado da crise, o desemprego começou a crescer dramaticamente: era de 4,5% em 1975 e de 16,2% em 1982.¹⁸ Na verdade, o desemprego tornou-se o maior problema social da nova democracia espanhola. O franquismo havia mantido latente o problema, na medida em que quase 2,5 milhões de trabalhadores espanhóis haviam migrado para outros países europeus em busca de emprego, e apenas uma parte muito pequena das mulheres estava no mercado de trabalho. A crise econômica na Europa trouxe muitos migrantes de volta à Espanha.

Assim, as novas democracias da Europa Meridional experimentaram sérios problemas de eficiência econômica ao longo do período que corresponde ao que Rustow chamou de fase de "habituação" nas transições democráticas.¹⁹ A tabela 3 mostra o desempenho econômico dos três países e da Comunidade Econômica Européia, de 1974 a 1982. As economias tiveram um pior desempenho em termos de crescimento do PIB, inflação, desemprego, déficits orçamentários e custos trabalhistas. Paradoxalmente, a crise parece ter tido um impacto de igualização sobre a sociedade espanhola: se examinarmos a parcela do consumo total do decil superior da população, notamos que houve um declínio de 31,0%, em 1973, para 19,3%, em 1981.²⁰ Esse era mais um resultado da crise em si do que das políticas redistributivas. Tornando-se mais pobre, a sociedade espanhola também havia se tornado mais igualitária, uma vez que as perdas na renda e no consumo eram maiores nos grupos mais bem-aquinhoados. As demandas sociais, seja como for, multiplicam-se com a democracia: Przeworski tem razão quando diz que "o advento da democracia é acompanhado por uma explosão de expectativas: para a maioria das pessoas, a democratização traz a promessa não só de direitos políticos, mas também de transformações sociais".²¹

17. A. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España: de la industrialización al mercado único*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, p. 53.

18. Entre 1960 e 1975, 2 412 317 trabalhadores haviam migrado para a Europa em busca de emprego; de 1975 em diante, o fluxo passou a ser negativo, e em 1981 o retorno líquido chegou a 270 mil pessoas. A população feminina ativa era de 2 804 000 em 1964, alcançou 3 852 600 em 1974 e era de 3 908 600 em 1982.

19. D. Rustow, "Transitions to democracy: towards a dynamic model", *Comparative Politics* 2, 3 (1970): 337-63.

20. A. Bosch, C. Escribano e I. Sánchez, *La desigualdad y la pobreza en España: 1973-1981*, Madrid, Instituto Universitario José Ortega y Gasset, 1988, p. 9.

21. A. Przeworski, "The games of transitions", manuscrito inédito, Universidade de Chicago, janeiro de 1990, p. 27.

Tabela 3. *Desempenho econômico na primeira fase das novas democracias*
(médias para o período 1974-82)

	Grécia	Portugal	Espanha	CE
PIB: variação anual (%), a preços constantes	2,7	2,8	1,7	1,9
Inflação: variação anual (%)	17,2	19,8	16,7	12,0
Emprego { variação anual (%)	1,0	-0,4	-1,4	-0,1
{ desempregados em % da população ativa				
{ (média para o período)	2,7	6,4	8,4	5,6
Salários reais por assalariado: variação anual (%)	3,9	3,0	2,8	2,0
Custo unitário do trabalho em termos reais em 1981 (100 = 1980)	106,5	102,3	100,5	100,6
Gasto total na administração pública (% do PIB)	—	—	29,6	43,9
Receitas totais para a administração pública (% do PIB)	29,3	—	27,9	40,0

Fonte: *Economie Européenne*, nº 46 (dezembro de 1990).

A encruzilhada em que os governos democráticos se encontravam não se circunscrevia apenas à economia, mas também incluía as demandas por bem-estar social e igualdade. Essas reivindicações eram particularmente importantes na Espanha; em 1981, num estudo sobre “valores europeus” realizado em 13 países, a Espanha teve os maiores índices em “reformismo” e em apoio a políticas sociais;²² numa escala de 1 a 5 em apoio popular à igualdade social e bem-estar, a Espanha novamente aparece no alto, em comparação com outros oito países da Europa Ocidental.²³ Três em cada quatro espanhóis consideravam o sistema econômico muito ou razoavelmente injusto; 87% tinha o ponto de vista de que “haveria menos problemas no país se as pessoas fossem tratadas com mais igualdade”, e 70% consideravam que o governo era responsável pelo bem-estar de todos e de cada um dos cidadãos.²⁴ Desse modo, visões igualitárias eram arraigadas e generalizadas, e eram expressas como demandas contra o Estado.

Nos três países, as expectativas foram frustradas pela crise econômica; também foram frustradas pelas políticas sociais, que drenavam cada vez mais recursos dos fundos públicos, mas sempre aquém da demanda. A discussão de Tocqueville acerca das expectativas crescentes nas novas democracias era inteiramente apropriada: “As instituições democráticas despertam e estimulam as paixões por igualdade, sem nunca serem capazes de satisfazê-las inteiramente [...] [As pessoas] são excitadas pela oportunidade e irritadas pelas incertezas do sucesso; a excitação é seguida por cansaço e depois por amargura”.²⁵

22. V. J.J. Linz, “Legitimacy of democracy and the socioeconomic system”, in: M. Doggan (ed.), *Comparing pluralist democracies: strains on legitimacy*, Boulder, Colorado, Westview, 1988, pp. 75-80.

23. P. McDonough, S. H. Barnes e A. López Pina, “Economic policy and public opinion in Spain”, *American Journal of Political Science* 30, 2 (1986): 453. Os demais países europeus foram estudados em S. H. Barnes, M. Kaase, et. al., *Political action*, Beverly Hills, Califórnia, Sage, 1979.

24. Dados provenientes de pesquisas da Demoscopia S. A., em outubro de 1988, e do Centro de Investigaciones Sociológicas em novembro de 1987 e maio de 1988.

25. A. de Tocqueville, *Democracy in America*, Nova York, Harper and Row, 1988, p. 198.

O resultado foi um crescente desencanto e desilusão. Tem-se muitas vezes argumentado que as transições baseadas em negociações e pactos tendem a produzir esse efeito;²⁶ entretanto, no caso de Portugal, houve a experiência da mobilização e do desencantamento. A cultura política portuguesa, alguns anos após o colapso da ditadura, era descrita como retraída e como um espaço para o exercício de um amplo cinismo político.²⁷ Embora a direita estivesse em crise de 1974 a 1977, os valores conservadores eram influentes e se viam reforçados pela crise econômica. Como as críticas posteriores à ditadura foram limitadas, o passar do tempo fortaleceu a memória do regime como um período de estabilidade. No final da década, 28% dos portugueses consideravam que Caetano era uma melhor opção para governar o país do que os primeiros-ministros da democracia (era seguido de Mario Soares, escolhido por 9%). A maioria das pessoas achava que a democracia tinha piorado as condições da economia, da educação, da moradia e da moralidade, e contribuído para melhorar somente os salários e o nível de liberdade; 63% achavam que a sociedade portuguesa estava imersa numa séria crise, devido basicamente às condições econômicas, ao custo de vida e à falta de trabalho, e somente 5% acreditavam que não havia nenhuma crise.²⁸ Dez anos depois do restabelecimento da democracia, dois terços dos entrevistados consideravam que um grande número de cidadãos estava descontente com os partidos existentes, 50% expressavam o ponto de vista de que a Assembléia Nacional "não resolve nada", e mais de um terço ainda escolhia governantes autoritários, quando perguntados sobre quem havia governado melhor Portugal.²⁹

A contradição entre as expectativas e o desempenho, causada fundamentalmente pelas dificuldades econômicas, também se tornou um problema crescente na política espanhola. Enquanto, em 1975, 50% dos espanhóis achavam que a economia estava em boas condições, somente 2% deles acreditavam nisso, em 1980. Esse pessimismo não se restringia apenas ao desempenho econômico: na virada da década, somente um em cada três indivíduos confiava na democracia para resolver os problemas do país, embora três em cada quatro se declarassem "incondicionalmente democratas".³⁰ A relação entre eficiência política e legitimidade tem sido com frequência discutida em política comparada;³¹ argumenta-se que a legitimidade da democracia desfruta de considerável autonomia em rela-

26. V. por exemplo, J. Solé Tura, "The Spanish transition to democracy", in: R. P. Clark e M. H. Haltzel (eds.), *Spain in the 1980's: the democratic transition and a new international role*, Massachussets, Ballinger, Cambridge, 1987, p. 29.

27. Essa é, por exemplo, a análise de T. C. Bruneau, "Continuity and change in Portuguese politics: ten years after the revolution of 25 April 1974", *West European Politics* 7, 2 (1984): 77.

28. V. T. C. Bruneau, "Popular support for democracy in post-revolutionary Portugal", in: Graham e Wheeler (cf. nota 13), pp. 21-42; e também T. C. Bruneau e M. Bacalhau, *Os Portugueses e a política quatro anos depois do 25 de abril*, Lisboa, Meseta, 1978.

29. Dados provenientes de T. C. Bruneau e Macleod, *Politics in contemporary Portugal*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1986, pp. 93-4, 155, 201.

30. Dados provenientes de pesquisas nacionais realizadas pelo Centro de Investigaciones Sociológicas, em setembro de 1979 e em julho-setembro de 1980.

31. Por exemplo, por S. M. Lipset, "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review* 53, 1 (1959); especialmente pp. 86-91; e também Linz, "Legitimacy of democracy and the socioeconomic system", especialmente pp. 81-5.

ção à eficiência, na medida em que o apoio geral ao sistema político é diferente da satisfação com resultados específicos; que as responsabilidades são sempre fragmentadas nas democracias; e que sempre é possível mudar o governo sem desestabilizar o regime. Nas fases iniciais de uma nova democracia, contudo, a autonomia é mais limitada, e os problemas de eficiência podem ter um maior impacto sobre o regime. Na Espanha, existia, assim, uma correlação entre uma orientação positiva para a democracia e uma satisfação com resultados específicos; essa correlação decresceu ao longo do tempo, à medida que a legitimidade divorciou-se do desempenho: essa proporção era de 0,81 em 1978, 0,68 em 1980 e 0,57 em 1984.³² Por muitos anos, a consolidação da democracia foi vista como ameaçada não apenas por uma *involución*, mas também por uma economia em crise.

A frustração e o desencanto aumentaram nos primeiros anos das novas democracias. Esses sentimentos estavam relacionados com uma visão cínica da política, que tinha por muito tempo sido um traço central da cultura política da Europa Meridional — provavelmente um julgamento racional resultante da longa experiência da política baseada em práticas abusivas. A visão de que todos os políticos são iguais, que todos buscam seus próprios interesses, e que as pessoas comuns pouco têm a ver com a política era muito mais ampla na Europa Meridional do que nas antigas democracias estabelecidas. Cinquenta por cento dos espanhóis e 51% dos portugueses expressavam sentimentos de indiferença, desconfiança e tédio em relação à política; 10 e 16%, respectivamente, manifestavam hostilidade. Sete em cada dez espanhóis achavam que os políticos se preocupavam apenas com eles mesmos, e que o voto era a única maneira pela qual as pessoas poderiam influenciar as decisões políticas — uma proporção semelhante à que existia na Hungria, quando a democracia foi estabelecida.³³ Esses problemas de cultura política vieram somar-se às dificuldades das reformas econômicas e sociais.

A segunda etapa da democracia: o desenrolar das reformas econômicas e sociais

Muitos anos após o restabelecimento da democracia, amplas reformas econômicas eram necessárias para reorientar as economias, defasadas em termos de competitividade internacional e enfrentando sérios problemas quanto à solvência do Estado. Entretanto, além de reforma tributária, controle dos gastos públicos, mudanças nas taxas de câmbio, liberalização do comércio, des-

32. P. McDonough, S. H. Barnes e A. López Pina, "The growth of democratic legitimacy in Spain", *American Political Science Review* 80, 3 (1986): 751-2.

33. Dados de um estudo realizado pelo Centro de Investigaciones Sociológicas, em setembro de 1987; também de J. R. Montero e M. Torcal, "La cultura política de los españoles", *Sistema* 99 (1990): 65, que examina os resultados de pesquisas sobre cultura política levadas a cabo simultaneamente na Espanha, Portugal, Grécia e Itália, em 1985. Os dados para a Hungria são de J. Simon e L. Bruszt, *Magyar Nemzet*, 23 de junho de 1989, e de J. Simon, "La revolución silenciosa y la cultura política en la transición húngara", trabalho apresentado no 12º Congresso Mundial de Sociologia, Madri, julho de 1990.

regulamentação dos preços, supressão dos subsídios e reorganização dos mercados de trabalho e de capital, o atendimento dos direitos sociais em países onde os recursos destinados ao bem-estar social eram muito limitados exigia ampliação e reorganização das políticas sociais, particularmente nas áreas de aposentadorias públicas, benefícios aos desempregados, educação e saúde. Desse modo, a reforma do sistema tributário era uma necessidade, não apenas para reduzir o déficit público, como para financiar as políticas de bem-estar social e a redistribuição de renda. A administração pública também precisava ser reorganizada, não com o objetivo exclusivo de melhorar a saúde financeira do Estado, mas também para ser capaz de oferecer mais serviços sociais. Eram necessárias descentralização e a participação do cidadão para que se tivessem políticas sociais mais satisfatórias. Essas reformas eram com freqüência contraditórias. Por exemplo, o controle dos salários poderia resultar na diminuição do progresso tecnológico; um maior gasto social poderia reduzir a solvência do Estado. Reformas econômicas acompanhadas por reformas sociais, no particular contexto das novas democracias da Europa Meridional, exigiam uma nova combinação de mercado e Estado: enquanto a eficiência econômica, em termos de saúde financeira do Estado e competitividade internacional, levaria o mercado a assumir um papel mais importante, o atendimento dos direitos sociais demandaria uma expansão das funções do Estado.

A Comunidade Européia era, em larga medida, a referência para muitas das reformas. Alcançar a Europa Ocidental significava ingressar na Comunidade Européia, competir eficazmente com as demais economias e igualar seus níveis de atendimento dos direitos sociais. Na Espanha, o consenso em relação a tais objetivos era esmagador. Adolfo Suárez apresentou o pedido espanhol para ingressar na CE em 1977, e todos os partidos com assento no Parlamento deram seu apoio. A maioria das pessoas acreditava que o isolamento internacional e a ditadura tinham estado intimamente ligados na história espanhola recente. A Comunidade Européia era vista como um símbolo da democracia e do desenvolvimento; este símbolo havia sido importante na luta contra o franquismo. Acreditava-se que o ingresso na CE seria um passo decisivo para a consolidação da democracia, assim como para a futura competitividade internacional. Em Portugal, o consenso sobre o ingresso na CE também era grande, embora houvesse dissensões — por exemplo, as posições do Partido Comunista. O governo socialista de Mario Soares apresentou o pedido de ingresso de Portugal em 1977; além do PS, ele foi sustentado pelo Partido Popular Democrático (PPD) (mais tarde, Partido Social Democrático: PSD) e pelo Centro Democrático Social (CDS). Assim como na Espanha, o ingresso na CE era visto principalmente em termos políticos e simbólicos como uma recompensa pela democratização e uma contribuição decisiva para sua consolidação, mais do que numa perspectiva estritamente econômica. A Comunidade Européia era vista como uma alternativa global ao isolamento e ao terceiro-mundismo; a solicitação de ingresso era, assim, parte da mudança de curso ocorrida nas experiências econômicas e políticas de 1974 e 1975.

Na Grécia, os pontos de vista sobre a Comunidade Européia eram muito mais divididos. A esquerda se opunha, a direita era a favor do ingresso: Pasok e KKE de um lado, a União de Centro e a Nea Demokratia do outro. Enquanto Karamanlis e a ND consideravam que a entrada na Comunidade seria um passo decisivo para a democracia grega e para o futuro crescimento econômico, Papandreou e o Pasok achavam que a CE, assim como a Otan, aumentaria a dependência da Grécia e limitaria sua soberania. As lembranças da interferência externa nas agitações ocorridas na Grécia (particularmente na guerra civil de 1946 a 1949), que levou à exclusão política da esquerda, assim como a apropriação, pela direita, das reivindicações patrióticas, ajudaram a moldar esta posição assumida pelo Pasok. Considerava-se que tanto a democracia quanto o desenvolvimento seriam mais viáveis sem influências externas. Assim, nas eleições de 1977, o Pasok se opôs ao ingresso e exigiu um “acordo especial” (semelhante ao da Noruega) e um referendo. Karamanlis, contudo, levou a Grécia para a CE antes das eleições de 1981; na campanha para essas eleições, e com a perspectiva de formar o governo, Papandreou foi muito menos claro do que sobre a Comunidade Européia. Finalmente, o governo do Pasok apresentou um memorando para assistência especial em março de 1982, que foi considerado uma renegociação dos termos de entrada bastante similar à que a Grã-Bretanha havia obtido durante o governo trabalhista de Harold Wilson em 1974, tendo resultado um considerável aumento dos recursos obtidos da Comunidade pela Grécia.

Chegar ao nível da Europa Ocidental — isto é, a “normalização” da Espanha — era o objetivo central das reformas iniciadas pelo governo de Felipe González no final de 1982. Considerações políticas e econômicas estavam interligadas: pensava-se que a transição política deveria ser acompanhada por uma “transição econômica”. Enquanto Suárez tinha suas preocupações voltadas para a capacidade da democracia de enfrentar os custos de uma reforma econômica séria, González acreditava que, como em episódios anteriores da história espanhola e em muitos outros casos de experiências democráticas, uma crise econômica prolongada representava uma séria ameaça à estabilidade política. Estratégias econômicas visando ao “desenvolvimento em um único país” foram rejeitadas; o objetivo era, ao contrário, aumentar a competitividade da economia. González também desconfiava das estatizações; nisso ele sofria a influência da experiência espanhola do setor público e do ceticismo de líderes do Partido Socialista Obrero Español (PSOE), tais como Prieto e Besteiro; ele também simpatizava com a revisão ideológica que o SPD alemão empreendeu em 1959, com a social-democracia sueca (e com Palme, em particular) e com os moderados do Partido Trabalhista inglês (especialmente Gaitskell e Crosland). A mudança de rumos na política econômica, realizada pelo governo francês em 1982, também foi um útil exemplo negativo, embora houvesse apenas reforçado pontos de vista já existentes.

A despeito da crise econômica, no verão de 1982 e antes das eleições gerais de outubro, González ainda acreditava que o futuro governo teria uma

considerável margem de manobra para a expansão econômica, para aumentos no gasto público e para uma substancial criação de empregos. Por volta de setembro, o futuro ministro da Economia, Miguel Boyer, aos poucos foi se inteirando da real profundidade da crise. Maciças evasões de capital, em outubro e novembro, agravaram a situação. Descrevendo, anos depois, esse contexto de tomada de decisões, González afirmou:

Estávamos angustiados com uma situação econômica que era, do ponto de vista macroeconômico, muito ruim, não apenas porque existia um processo de necrose no conjunto da estrutura industrial, mas porque tínhamos um terrível déficit no balanço de pagamentos e contávamos com menos de US\$ 3 bilhões em reservas em moedas estrangeiras [...] Tínhamos um conjunto de dados econômicos extraordinariamente ruim; por exemplo, a eliminação de postos de trabalho estava se processando ao ritmo de mil empregos por dia. Na Europa, o processo de ajuste econômico desenrolava-se havia sete anos, e nós estávamos sete anos atrasados [...] Na campanha eleitoral de 1982, tive a coragem de dizer que, em vez de termos o FMI nos dizendo o que fazer na economia espanhola, nós mesmos é que deveríamos fazê-lo.³⁴

As medidas econômicas de González foram duras desde o início. Desvalorização da moeda e aumento de preços do petróleo foram decisões tomadas já no dia da posse do novo governo. Por cerca de três anos, a economia espanhola passou por um profundo ajuste, cujo objetivo era criar as condições para um futuro crescimento sustentado, reduzindo os problemas macroeconômicos básicos, como a taxa de inflação; o déficit público e a dívida externa; levando adiante uma substancial reconversão do setor industrial, após 1983 (por meio da Ley sobre Reconversión y Reindustrialización); reformando os mercados de capital; introduzindo mudanças no mercado de trabalho (estabelecendo, em 1984, contratos de trabalho mais flexíveis); e reorganizando a seguridade social, com a Ley de Pensiones, de 1985. A redução do déficit, de 5,6% do PIB em 1982, para 2,4% em 1990, foi conseguida pela diminuição da taxa de crescimento dos gastos públicos que, tendo aumentado 10,5% nos sete anos, de 1977 a 1982, cresceu somente 4,5% nos sete anos seguintes; por outro lado, maiores receitas tributárias financiaram esse gasto e a dívida acumulada. A queda na taxa de inflação deveu-se à aguda redução no déficit público, com taxas de juros bastante altas, aumento da pressão fiscal agregada e moderação nos salários.³⁵ O governo, portanto, utilizou reformas tanto voltadas para a demanda como para a oferta: para promover os lucros e estimular os investimentos, tentou manter a demanda e evitar o subconsumo. Embora vastas somas de recursos tivessem sido gastas para mitigar os efeitos da crise nos sistemas produtivo e financeiro, no sentido de preservar o nível de empregos e o crédito internacional do país,³⁶ a

34. Entrevista dada ao *Tiempo*, nº 327, 15-21 de agosto de 1988.

35. As reformas foram descritas por G. de la Dehesa em "Los limites de la política económica española", in: *Leviatán* 32 (1988): 27-37.

36. Foram gastos US\$ 25 bilhões com este propósito. Essa soma incluía US\$ 11 bilhões na ajuda aos bancos em crise, US\$ 6 bilhões na recuperação econômica do grupo Rumasa e US\$ 9,2 bilhões na reconversão industrial. Os dados foram revelados por José Borrell, secretário de Estado do Tesouro, ao *Diário 16*, de 2 de agosto de 1988 e ao *La Vanguardia*, de 4 de agosto de 1988.

meta a atingir passou a ser competitividade, e não mais o protecionismo. O Estado desempenhou um papel ativo na promoção da competitividade: a participação dos gastos em pesquisa e desenvolvimento no PIB dobrou, de 1983 a 1990 (aumentando de 0,48 a 0,90%), como resultado da Ley de Fomento de la Investigación Científica y Técnica, de 1986; em cinco anos, foram gastos mais de US\$ 9 bilhões em reconversão industrial; os gastos públicos em políticas de emprego cresceram cerca de 43%, em termos reais, entre 1982 e 1989, somando 9,1% do total dos gastos, tanto do governo central quanto dos governos regionais, ao longo do período. Em 1988, as políticas de emprego custavam 3,2% do PIB na Espanha, contra 1,0% em Portugal e 0,8% na Grécia. A média para a Comunidade Européia como um todo era de 2,9%. Essas políticas incluíam manutenção de rendas, assim como programas ativos, que consistiam basicamente na promoção de empregos e de esquemas de treinamento vocacional. Foram os programas ativos os que mais cresceram: em 1983, representavam 7,9% do total dos gastos com as políticas de emprego; em 1989, eram 24,6%.³⁷

Por algum tempo, as reformas em Portugal e na Grécia foram ou postergadas ou erráticas. Em Portugal, a combinação de crise internacional, descontrolo dos gastos públicos e má administração das companhias estatizadas tinha tido conseqüências sérias para a inflação, o desemprego, o investimento e o equilíbrio da conta corrente. Poucos meses após as eleições de 1975, o sexto governo provisório apresentou o Plano de Reconstrução Nacional, que começava a orientar as políticas econômicas em direção à austeridade, disciplina do trabalho e rigor fiscal, tentando atrair investimentos estrangeiros. Na campanha para a segunda eleição geral, pouco depois, a crise econômica tornou-se a mais importante questão. Pouco a pouco generalizava-se a idéia de que as prioridades políticas haviam adiado as dolorosas reformas que se faziam necessárias. Nessa campanha, Soares afirmou o compromisso do PS com o fim das estatizações: "A primeira coisa a ser dita ao povo português, e nós, socialistas, o dizemos, é que não haverá mais estatizações. É preciso incentivar o setor privado e possibilitar que os empresários privados atuem com segurança".³⁸ Alçado ao poder, o PS promulgou o decreto-lei 422/76, que estabelecia mecanismos para a privatização, punha fim à coletivização das terras e tentava proteger a "coexistência competitiva" entre o setor público e o privado.³⁹ Havia pouco de ideológico no programa econômico do governo de Soares; a "modernização" social e econômica era a palavra-chave. O governo introduziu uma maior austeridade econômica, desvalorizou o escudo, reduziu os subsídios às empresas públicas, impôs um teto de 15% aos aumentos salariais anuais e estabeleceu restrições monetárias. O governo também requereu formalmente o ingresso na Comunidade Européia e buscou um empréstimo junto ao FMI, o que criou sérias dificuldades po-

37. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, pp. 467-520.

38. *New York Times*, 3 de abril de 1976.

39. Mais tarde, no Terceiro Congresso do PS, foi adotado um programa ("Dez anos para mudar Portugal") que aceitava uma economia mista e definia o socialismo não em termos de propriedade estatal, mas de políticas social e fiscal igualitárias.

líticas, que culminaram com a substituição do governo minoritário do PS por uma coalizção PS-CDS, liderada de novo por Soares. Essa coalizção concluiu o acordo com o FMI e reforçou o ajuste econômico.

Esse governo durou apenas de janeiro a julho de 1978. Foi substituído por três governos consecutivos de “inspiração presidencial” (isto é, indicados e apoiados por Ramalho Eanes, que tinha vencido as eleições de 1976 com 62% dos votos, que era possível em decorrência do formato bipolar do Executivo na República), que mantiveram, por poucos meses, as políticas de austeridade econômica. Mas a chegada ao poder da coalizção conservadora Aliança Democrática (AD) (entre o PSD e o CDS), com as eleições de 1979 — este governo durou até 1983 —, significou o relaxamento dessas políticas. O resultado foi um crescimento mais rápido, mas também mais inflação e um aumento nos déficits do balanço de pagamentos. Foi essa coalizção que, com o apoio do PS, retirou, em 1982, as referências na constituição à socialização dos meios de produção. Essas reformas interrompidas e parciais eram em grande medida um produto da instabilidade política em Portugal naqueles anos.

Um programa de reformas abrangente teve início somente em 1983, quase dez anos depois da transição para a democracia. Foi iniciada pela nova coalizção Bloco Central (PS e PSD). Soares, ao tomar posse como primeiro-ministro, declarou que “este governo será austero, sem compromissos e impopular, se isto for necessário para alcançar a recuperação econômica”. O objetivo das reformas era promover a recuperação financeira do Estado e a competitividade econômica; um programa deflacionário foi introduzido, objetivando atacar o déficit do balanço de pagamentos, a inflação e os encargos da dívida. Os subsídios às empresas passaram de 15,5% do PIB em 1980 para 5,5%, o crédito foi restringido e os preços dos bens públicos foram aumentados. O déficit foi reduzido, principalmente por meio de aumento da tributação. O setor privado passou a desfrutar de condições mais favoráveis: a concorrência foi incentivada em muitas áreas da economia, inclusive no setor financeiro. Em junho de 1985, Portugal assinou os tratados da Comunidade Européia e tornou-se um membro pleno em 1º de janeiro de 1986. Nesse ínterim, a coalizção Bloco Central se desfez com as eleições de 1985, vencidas pelo PSD, com 30% dos votos; o apoio ao PS caiu de 36% para 21%. O novo governo minoritário do PSD, liderado por Aníbal Cavaco Silva (que se tornou um governo majoritário após vencer as eleições de 1987, com 50% dos votos), prosseguiu no rumo da reforma econômica. Reforçou o papel do mercado, em particular do setor financeiro e das empresas públicas, e foi capaz de se beneficiar mais tarde da recuperação da economia internacional, na segunda metade da década. A errática trajetória inicial e a considerável instabilidade política da nova democracia mudaram dramaticamente nos anos 80: Portugal adotou por completo o padrão da Europa Ocidental.

As políticas econômicas da Grécia também passaram por diversas mudanças nos anos 80. Karamanlis, ainda que levando adiante a monumental tarefa de restabelecer a democracia, adiará muitas das reformas econômicas urgentes. No início da década, a estagnação econômica, o desemprego em crescimen-

to e uma taxa de inflação de 24,8% fizeram com que Papandreou declarasse, após a vitória eleitoral do Pasok, em 1981, que havia herdado uma economia “de terra arrasada”. Ao assumir o governo, o Pasok optou por políticas keynesianas de expansão-com-redistribuição, semelhantes às políticas econômicas do primeiro governo Mitterrand, na França. Papandreou tentou estimular a produção, elevando as rendas médias e baixas e oferecendo incentivos ao investimento produtivo. O número de beneficiários de aposentadorias públicas aumentou acentuadamente, o “salário social” foi ampliado e as rendas mais baixas foram indexadas à inflação passada. Como resultado, a diferenciação de renda declinou substancialmente: a proporção entre a remuneração bruta dos funcionários públicos mais bem pagos e o salário mínimo caiu de 5,5 para 1 em 1980 e de 2,6 para 1 em 1988. O Estado também interveio nos negócios de 44 empresas, para salvá-las da falência e evitar que o desemprego aumentasse. As políticas monetárias foram expansionistas. A consequência foi um aumento da demanda, mas não do crescimento econômico; a taxa de crescimento do PIB foi de apenas 0,1% em 1982 e de 0,3% em 1983; a produção industrial, que havia crescido a uma taxa de 4,4% entre 1973 e 1979, declinou para -1,4% entre 1980 e 1985. Houve também uma queda nos investimentos durante esses anos. A inflação permaneceu alta (21,0% em 1982; 20,2 % em 1983) e o desemprego dobrou, subindo de 4,3% em 1982 para 9,0% em 1985 (particularmente entre os jovens, com uma taxa quatro vezes mais alta do que a taxa geral). O déficit público cresceu de 9,8% do PIB em 1981 para 14,3% em 1985, pois o governo foi incapaz de aumentar as receitas provenientes da tributação. O déficit público acumulado, que representava 47,2% do PIB em 1981, alcançou 84,1% em 1985. A dívida externa cresceu de 7,9% do PIB em 1981 para 10,6% em 1983.⁴⁰

O governo do Pasok demorou para reagir a esse conjunto de maus resultados econômicos. Desvalorizou a dracma em 21%, mas não introduziu medidas econômicas duras até que houvesse ganho as eleições gerais de 1985. Depois delas, Papandreou aprovou um plano de estabilização que durou dois anos. O plano tentou reduzir a inflação e o déficit em conta corrente através de condução restritiva da demanda: os salários foram controladas por lei (que suprimiu o mecanismo de indexação), os gastos públicos foram mantidos sob rígido controle e as políticas monetárias foram muito mais estritas. O plano também tentou melhorar a competitividade da economia grega, ao cortar os custos de produção e ao promover mais uma vez a desvalorização da moeda, desta vez em 15%. Essas medidas melhoraram a situação da economia: a inflação baixou, embora permanecesse em 17% em 1986; as necessidades de financiamento do setor público caíram de 18% em 1985 para 13%, em 1987. Para tornar o remédio menos amargo, o governo grego tomou providências para obter um substancial empréstimo da Comunidade Européia. Ainda assim, o investimento continuou baixo (na verdade, declinou 6,2% em 1986 e 7,8% em 1987), a produ-

40. Dados da Comissão da CE, *Economie Européenne* 46 (dezembro de 1990); do relatório para 1985 da diretoria do Banco da Grécia; e de P. Corliras, "The economics of stagflation and transformation in Greece", in: Z. Tzannatos (v. nota 11), pp. 35-9.

ção industrial permaneceu estagnada e a dívida externa em dólares dobrou, entre 1981 e 1987, chegando a 44,8% do PIB. Papandreou pensou que essas reformas seriam suficientes. Quando o ministro da Economia, Kostas Similis, argumentou que as reformas deveriam ser aprofundadas em 1988, o governo rejeitou a idéia, receoso de que os custos políticos seriam demasiado altos, e com isso o ministro pediu demissão em novembro de 1987. Mas as reformas nem de longe estavam completas: a competitividade e a produtividade eram baixas, os problemas microeconômicos estruturais não haviam sido resolvidos e a relação entre o investimento e o consumo era muito desproporcional. A inflação, os custos unitários de trabalho, o déficit do balanço de pagamentos e as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP) aumentaram de novo com rapidez. O déficit comercial chegou a 20% do PIB em 1989; o déficit em conta corrente, no mesmo ano, era o triplo do de 1988. Desse modo, no final da década de 80, após quinze anos de democracia, havia ainda reformas econômicas importantes a serem feitas na Grécia.

As ideologias desses governos da Europa Meridional não estavam associadas com clareza com o deslanchar das reformas econômicas. Se examinarmos os documentos dos governos conservadores, veremos que finanças estatais saudáveis e competitividade econômica não eram prioridades absolutas na agenda política de Constatin Karamanlis e Adolfo Suárez, e a Aliança Democrática em Portugal não levou adiante as reformas que os governos anteriores haviam introduzido. Contudo, o governo do PSD, de Aníbal Cavaco Silva, foi reformista a partir de 1985. Se examinarmos os governos de esquerda, as políticas de Mario Soares e, em particular, de Felipe González foram claramente dominadas pela economia: eles tentaram melhorar as finanças estatais e a competitividade de suas economias. Por outro lado, Andreas Papandreou fez apenas uma tentativa limitada nessa direção, em 1986 e 1987, e o desempenho da economia grega no governo do Pasok foi fraco.

As reformas nitidamente abandonaram a experimentação, e havia alguma convergência nos três países a esse respeito. De 1976 em diante, Portugal afastou-se das políticas coletivistas; na Grécia, a tentativa neokeynesiana fracassou e por fim foi abandonada; um pragmatismo econômico dominou as políticas espanholas. Parece ter existido uma relação entre a democracia política e a economia de mercado em Portugal, onde discussões a respeito dos modelos políticos e econômicos eram simultâneas, e a guinada para a democracia representativa, depois das duas primeiras eleições, coincide com o abandono do coletivismo. Na Espanha, os Pactos de la Moncloa, de 1977, foram não apenas um plano de estabilização, mas também um acordo implícito a respeito da economia de mercado, mais tarde incorporado à Constituição de 1978. A esquerda estava imobilizada por suas preocupações com a consolidação democrática e a viabilidade política de seus programas. Este era, em particular, o caso da Espanha, onde a memória do fracasso da experiência democrática da Segunda República, na década de 30, e suas duradouras e dramáticas conseqüências eram ainda muito fortes. Outros episódios de governos esquerdistas (Allende no Chile, os

governos provisórios em Portugal) também exerciam influência. Desse modo, González argumentava que suas políticas pragmáticas e não doutrinárias tinham um componente “utópico”: a consolidação da democracia e a erradicação da ameaça autoritária. Esta também era a principal preocupação de Soares em Portugal. Ao longo da década de 80, à medida que as democracias iam se consolidando, a integração com a Europa e a competitividade das economias nacionais tornavam-se as prioridades dominantes. O controle da inflação, do orçamento, do déficit em conta corrente eram vistos como uma condição necessária para a competitividade, para um crescimento de longo prazo e para a criação de empregos. Experimentalismos eram descartados como sendo de muito risco, tanto em termos econômicos como políticos.

A principal diferença ideológica entre os governos reformistas era expressa nem tanto pelo conteúdo de suas políticas, mas pela combinação das reformas políticas com as sociais. Medidas destinadas a promover a recuperação financeira do Estado e a competitividade econômica devem, portanto, ser examinadas não apenas em si mesmas, mas sim como parte dos típicos *pacotes* de reformas, que incluíam mudanças na proteção dos direitos sociais. Esses pacotes são relevantes quando analisamos as variantes ideológicas entre os diversos governos e interpretamos suas escolhas estratégicas: as reformas sociais podem alterar o impacto social das reformas econômicas, assim como o ônus de seus custos. Os pacotes também podem ser relacionados com a escolha entre o *decretismo* e o *pactismo*.

A democracia expandiu de maneira considerável as políticas sociais nos três países. Em todos eles, a maior preocupação com os direitos sociais confirmou o argumento de Tocqueville de que “quando as pessoas começam a refletir sobre a posição que têm, elas se dão conta de uma massa de desejos até então não percebidos, que não podem ser satisfeitos sem recorrer aos recursos do Estado. Por essa razão, os gastos públicos crescem com a civilização e, à medida que se amplia o esclarecimento, aumentam os impostos”.⁴¹

Nas novas democracias, tanto os gastos públicos em termos globais como os gastos sociais em particular cresceram muito desde meados da década de 70. Sistemas de bem-estar social e mecanismos de distribuição de renda foram ampliados e reorganizados. O papel do Estado na oferta de saúde, educação e aposentadorias foi reforçado. As receitas tributárias aumentaram, e os sistemas fiscais se tornaram mais redistributivos.

Na Grécia, foram feitas reformas no sistema de educação e de saúde pública e nas relações trabalhistas. Reformas legais ampliaram o número de matrículas no ensino técnico, no ensino básico em geral e na educação superior, tornaram mais democrático o acesso à educação e incentivaram a participação nas instituições educacionais. Contudo, o ensino particular não foi integrado ao sistema público nacional, permanecendo um setor privilegiado.⁴² A lei

41. Tocqueville, *Democracy in America*, p. 211.

42. E. Kalogeropoulou, “Election promises and government performance in Greece: Pasok’s fulfilment of its 1981 election pledges”, *European Journal of Political Research* 17 (1989): 289-311.

1397/83 estabeleceu um sistema nacional de saúde, que provia a todos de serviços de saúde, e agrupou as várias instituições que atuavam na área. A lei 1264/82 regulamentou a liberdade dos sindicatos e democratizou sua organização. Na Espanha, uma nova legislação mudou o critério para a provisão de bem-estar: introduziu-se o atendimento universalizado. Para suplementar os esquemas de aposentadorias voluntárias e contributivas, aposentadorias básicas foram estabelecidas, com pagamentos desvinculados das contribuições pessoais, financiadas pelo orçamento público e equivalentes ao salário mínimo. Um sistema nacional de saúde foi criado em 1986 pela Ley General de Sanidad, que, assim como ocorreu na Grécia, substituiu uma variedade de sistemas de seguridade por um sistema público integrado, que provia proteção universal. A reforma educacional também foi feita, com base em três leis: a Ley de Reforma Universitaria, de 1983, que concedeu autonomia financeira, acadêmica e organizacional às universidades; a Ley del Derecho a la Educación, de 1985, que democratizou o sistema educacional como um todo e regulamentou a relação entre as escolas públicas e as particulares; e a Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, que tornou obrigatória a educação até os 16 anos, ampliou a educação técnica e vocacional, e reorganizou os níveis educacionais abaixo da educação superior. O governo Suárez introduziu uma legislação trabalhista nova e democrática, com o Estatuto de los Trabajadores e a Ley Básica de Empleo; o governo González completou essa legislação, aprovando uma nova lei protegendo a liberdade dos sindicatos (a Ley de Libertad Sindical, de 1985), e ampliou maciçamente as políticas trabalhistas. As descontinuidades políticas dos governos em Portugal provavelmente explicam por que as mudanças na legislação não foram tão completas. A nova legislação tentou atender os direitos sociais e foi um componente essencial do pacote reformista, na medida em que teve um impacto na distribuição social dos custos e benefícios das reformas econômicas. As conseqüências econômicas também foram importantes, uma vez que a ampliação das políticas sociais exigia do Estado orçamentos maiores. De maneira crescente, foi nesta parte dos pacotes reformistas que as diferenças ideológicas entre os governos se tornaram mais claras.

As demais reformas foram qualitativas. Não dependeram de recursos econômicos nem tiveram um efeito direto sobre a desigualdade material. A reforma dos direitos civis, uma maior descentralização e novos canais de participação social foram exemplos dessa mudança qualitativa, que teve grande importância na Grécia e na Espanha. Na Grécia, entre as reformas dos direitos civis incluía-se a aceitação plena dos casamentos civis (lei 1250/82), a introdução do divórcio, a modificação do Código Penal, uma nova lei do direito das famílias — que estabeleceu direitos iguais para marido e mulher e eliminou as distinções entre filhos legítimos e ilegítimos — (lei 1329/83) e igualdade legal para a mulher no mercado de trabalho, no direito às pensões e no abandono do lar (lei 1414/84). Reformas semelhantes foram introduzidas na Espanha: divórcio, aborto e objeções de consciência foram legalizados, e o direito ao *habeas corpus* e à assistência jurídica foi assegurado. Novos canais de participação cria-

dos na Espanha afetaram a gestão das escolas, das universidades e do serviço de saúde.⁴³ A descentralização política e administrativa originou 17 “comunidades autônomas”, cada uma com governo e parlamento regional, e um aumento na parcela dos gastos públicos gerida por essas comunidades, que cresceu cerca de 20% na década de 80. Na Grécia, maiores poderes e recursos foram transferidos aos governos locais, e o poder dos monarcas (governadores de província) foi reduzido; mas o Ministério do Interior conservou importantes instrumentos de controle. Reformas visando ao aumento da participação foram mais limitadas; alegava-se que esses mecanismos, mais do que devolver o poder à sociedade, eram manipulados pelos partidos.⁴⁴

As reformas qualitativas podem ter ocasionado menos problemas em termos de necessidades econômicas, mas por vezes engendraram uma séria resistência ideológica. Desacordos entre a esquerda e a direita, por exemplo, foram particularmente agudos na Espanha, a respeito do aborto, do divórcio e da reforma educacional. Tais reformas foram importantes para a identificação social das alternativas políticas e do apoio do eleitorado.⁴⁵ Consideradas como um todo, as reformas quantitativas tornaram caras as transições na Europa Meridional. Nos três países, os gastos públicos cresceram consideravelmente; a satisfação gradual dos direitos sociais até então não atendidos significou uma forte pressão sobre os orçamentos. A tabela 4 fornece informações sobre a evolução dos gastos públicos, receitas tributárias e emprego no setor público da economia, após o restabelecimento da democracia nos três países.

Tabela 4. *Evolução dos gastos públicos, tributos e emprego (% do PIB)*

	Grécia			Portugal			Espanha		
	1976	1984	1988	1976	1984	1988	1976	1984	1988
Total dos gastos públicos	20,9	44,2	51,3	37,3	46,6	43,7	26,0	39,7	41,7
Receitas tributárias	29,2	31,2	35,9	31,0	34,6	36,6	25,0	33,2	36,7
Emprego no setor público	8,5	9,4	10,1	8,8	13,3	13,8	8,5	12,8	13,8

Fontes: Relatórios econômicos da OCDE sobre a Grécia, Portugal e Espanha: 1989 e 1990; J. Borrell, *Balace general de la politica presupuestaria durante el periodo 1981-1988*, Santander, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1988.

Embora os gastos públicos tenham aumentado nos três países, seu crescimento foi dramático na Grécia (cerca de 30,4%), moderado na Espanha (cerca de 15,7%) e mais limitado em Portugal (cerca de 6,4%). Depois das turbulências dos períodos iniciais da democracia, os governos portugueses parecem ter controlado o crescimento dos gastos públicos melhor que os dos outros dois países (embora as cifras de Portugal não incluam os grandes aumentos do

43. Para maiores detalhes, v. J. M. Maravall, “Valores democráticos y práctica política”, *Leviatán* 37 (1989): 13-15.

44. V., por exemplo, Y. Papadopoulos, “Parties, the state and society in Greece: continuity within change”, *West European Politics* 2, 12 (1989): 67.

45. A associação entre questões não-ideológicas, identificação ideológica e apoio aos partidos na Espanha da década de 80 foi discutida por J. Diéz Medrano, B. García-Mon, e J. Diéz Nicolás, “El significado de ser de izquierdas en la España actual”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* 45 (1989): 9-41.

período de 1974-5). Portugal é também o único caso em que o ajuste econômico da década de 80 parece ter reduzido os gastos públicos; ainda que os orçamentos da Grécia e da Espanha tenham crescido num ritmo menor, não foi feito nenhum corte. A ideologia do governo parece ter relação com as tendências dos gastos públicos, se compararmos Portugal com a Grécia e a Espanha, mas não se compararmos os governos de cada país, ao longo do tempo; tomados como um todo, nos três países a taxa anual de crescimento dos gastos públicos diminuiu ao longo da década. O emprego no setor público cresceu nos três países, em termos de participação no PIB, mas de maneira mais lenta na Grécia; em Portugal e na Espanha, a taxa de crescimento também foi menor, a partir de 1984. Esse era o mesmo padrão que se observava na Comunidade Européia como um todo: enquanto de 1970 a 1980 os gastos públicos cresceram em todos os países, de 1980 a 1990 eles cresceram somente na Espanha, Grécia, França, Itália e Portugal. Isto é, os países com governos social-democratas estavam entre aqueles que não fizeram cortes nos gastos públicos; nesses países, contudo, as taxas de crescimento dos gastos orçamentários foram consideravelmente mais baixas do que na década anterior, não apenas sob os governos conservadores (tais como a Union pour la Démocratie Française-Rassemblement pour la République na França, a UCD na Espanha e a ND na Grécia), mas também sob os governos social-democratas.⁴⁶

Durante todo o período, as receitas tributárias cresceram em Portugal, Grécia e Espanha. No caso da Espanha, o aumento foi o dobro do ocorrido nos outros dois países, mas os tributos ao final acabaram tendo uma participação semelhante no PIB dos três países. Se compararmos a evolução dos gastos públicos com a tributação, os gastos cresceram bem mais rápido nos primeiros anos de regime democrático. Na segunda etapa, essa tendência se mantém apenas para a Grécia; em Portugal, a receita tributária continuou a subir na segunda metade da década de 80, mas os gastos públicos foram reduzidos; na Espanha, receitas tributárias maiores financiaram tanto um maior gasto quanto as reduções no déficit orçamentário. Em 1988, a Espanha era o país que exibia a menor diferença entre gastos e receita tributária. Um exame mais atento desse país mostra que a pressão fiscal subiu 10,3% ao longo da década de 80 — o maior aumento entre todos os países da OCDE (as cifras referentes à Grécia e à Itália, únicos outros países com aumentos relevantes, foram de 8,2% e 7,7%, respectivamente). Desse total, 3% foram usados para reduzir o déficit, 3% para pagar o serviço da dívida e pouco mais de 4% foram destinados a financiamento de um maior gasto público.⁴⁷ Impostos sobre a renda e a riqueza representaram aproximadamente um terço da carga tributária (e 10,3% do PIB); os outros dois terços consistiam basicamente em impostos sobre a produção e a importa-

46. V. J. M. Maravall, "What is Left? Social Democratic Policies in Southern Europe", Working Paper 1992/36, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

47. J. Borrell, *Balance general de la política presupuestaria durante el período 1981-1988*, Santander, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, 1988; Ministerio de Economía y Hacienda, *Informe sobre la reforma de la imposición personal sobre la renta y el patrimonio*, Madrid, 1990, pp. 37-42; Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria de la Administración Tributaria*, Madrid, 1990, pp. 443-524.

ção (também 10,3% do PIB) e no crescimento das contribuições destinadas aos programas sociais (12,0%). O maior aumento nas receitas ocorreu na primeira dessas categorias (com 4% do PIB) e foi resultado de reduções na evasão do imposto sobre a renda: entre 1982 e 1988, 2 milhões de pessoas fizeram declaração de renda pela primeira vez; para cada devolução de três impostos sobre a renda em 1982, houve um adicional, seis anos mais tarde. Ao final da década, contudo, a carga tributária nas três novas democracias da Europa Meridional era bem menor do que a média na Comunidade Européia (42,8% em 1987), fundamentalmente por causa da persistente sonegação de impostos.⁴⁸

Esses diferentes padrões tiveram importância em termos políticos. Os vagos objetivos revolucionários que haviam dominado a transição em Portugal terminaram, 15 anos depois, em cortes nos gastos públicos. O adiamento das reformas econômicas significou um imenso déficit público na Grécia, que, depois que o Nea Demokratia voltou ao poder em 1990, também tornou necessários grandes cortes no dispêndio público. A atuação do Estado foi mais equilibrada na Espanha: ele expandiu o fornecimento de bens e serviços de maneira gradual e sem reversões, e ao mesmo tempo sua condição financeira melhorou muito durante a década de 80. A solvência financeira do Estado era crucial para conseguir eficiência econômica e justiça social ao mesmo tempo. Do contrário, idas e vindas nas políticas econômicas mais cedo ou mais tarde seriam inevitáveis e prejudicariam as reformas sociais.

Os efeitos das reformas: o equilíbrio entre a eficiência econômica e a justiça social

Os defensores das reformas sempre argumentaram que seu efeito final seria Pareto-superior à situação do ponto de partida, que pelo menos ao final da jornada a maioria das pessoas estaria numa situação melhor, e que não havia nenhuma outra alternativa satisfatória. Existem, no entanto, consideráveis dificuldades em estabelecer quando os efeitos são "finais". Acontecimentos novos e inesperados podem ter conseqüências para a economia (por exemplo, uma nova crise do petróleo) e distorcer os resultados das reformas já realizadas, e não existe nenhum limiar além do qual o governo não se defronte com novos desafios. Entretanto, se uma crise de solvência (fiscal) e de competitividade é evitada por meio de uma reforma econômica, seguindo-se muitos anos de crescimento estável, poderemos considerar este como um "efeito final". Os reformadores também argumentam que os custos de transição serão menores do que os benefícios finais: deve-se portanto suportar sacrifícios temporários. Os argumentos a respeito das reformas também distinguem entre seus efeitos *agregados* e os *distributivos* — considerando-se a economia como um todo ou as varia-

48. Ministerio de Economía y Hacienda, *Actuación económica y financiera de las administraciones públicas* (relatório anual), Madri, 1990.

ções no impacto de custos e benefícios no seio da sociedade. Competitividade econômica e crescimento foram exemplos típicos de efeitos finais; reduções de salários foram um caso de custos de transição que também poderiam refletir modificações na distribuição de renda. As reformas tributárias tiveram efeitos tanto finais quanto distributivos.

Aprimorar a solvência do Estado e a competitividade da economia implicam inevitavelmente custos de transição. Esses custos, contudo, podem variar de acordo não apenas com a profundidade da crise econômica, mas com dois outros fatores. Um deles é se as reformas concentram-se num curto período de tempo ou são introduzidas de maneira gradual. O outro é se essas reformas econômicas são compatíveis com as políticas sociais que amenizam seu impacto. Além disso, esses dois fatores podem limitar a eficácia, assim como os custos das reformas econômicas: quando uma cirurgia urgente é necessária, o gradualismo e as considerações de justiça social podem apenas prolongar, ou "humanizar", a doença. A situação das economias da Europa Meridional era melhor que as da América Latina e do Leste Europeu, quando se completou a transição para a democracia: não houve hiperinflação nem existia um sistema de propriedade coletiva e de planejamento estatal para ser transformado. Desse modo, o gradualismo e a justiça social criaram menos problemas que afetassem a eficiência econômica. Reformas econômicas profundas eram muito menos urgentes do que a política, quando a democracia foi restabelecida; os gastos públicos em geral puderam crescer, a despeito da crise.

Quando os governos finalmente decidiram atacar a crise que crescia há vários anos, os custos de transição resultantes foram diferentes nos três países. Na Grécia, o pacote de austeridade de 1985-7 produziu, em dois anos, uma queda dos salários reais de 11%, em média.⁴⁹ Embora a taxa de crescimento dos gastos públicos tenha diminuído, não se fez nenhum corte. As reformas tampouco tiveram conseqüências dramáticas quanto ao desemprego: embora a taxa tenha dobrado entre 1981 e 1990, ela permaneceu abaixo da média da Comunidade Européia — em grande parte, por causa do excesso de empregados em muitas empresas, o que reduzia a competitividade delas. Os efeitos finais das reformas foram, contudo, frustrados, pois elas foram interrompidas em 1987. O pacote de austeridade foi muito malconstituído, apesar da considerável ajuda que a Grécia obteve da Comunidade Européia, em especial a partir de 1983: transferências líquidas da ordem de 12 bilhões de dólares entre 1981 e 1990,⁵⁰ provenientes dos programas estruturais da Comunidade. O desempenho medíocre da economia grega na década de 80 está evidenciado na tabela 5, que compara a Grécia com a Espanha e Portugal, e com a Comunidade Européia como um todo. A deterioração econômica, se considerarmos os anos 70 ou a experiência de outros países, foi particularmente notável nas taxas de crescimento, inflação e déficit (despesas menos receitas).

49. *Financial Times*, 5 de fevereiro de 1988.

50. S. N. Kalyvas, "Parties, states, society: Greek politics today", manuscrito inédito, University of Chicago, março de 1991.

Tabela 5. Desempenho econômico das novas democracias no segundo estágio (médias para 1983-92)

	Grécia	Portugal	Espanha	CE
PIB: variação anual (%), a preços constantes	1,8	2,9	3,6	2,7
Inflação: Variação anual (%)	17,4	17,7	8,5	5,8
Emprego {	0,8	-0,1	1,4	0,8
variação anual (%)				
desempregados em % da população				
ativa (média para o período)	7,6	6,9	19,2	9,9
Salários reais por assalariado: variação anual (%)	0,6	1,9	0,6	1,6
Custo unitário do trabalho em termos reais, em 1990 (100 = 1980,	105,3	82,1	84,3	92,9
Total dos gastos públicos (como % do PIB)	48,0	44,2	40,9	47,9
Total das receitas públicas (como % do PIB)	34,1	36,6	36,4	43,5

Fonte: *Economie Européenne*, nº 46 (dez. 1990).

Os custos de transição do pacote deflacionário que o governo de Soares introduziu em Portugal, em 1983, estavam patentes na queda da atividade econômica nos dois anos seguintes e na perda considerável nos salários reais (cerca de 10% em dois anos). Seu efeito sobre o desemprego foi, contudo, muito limitado: subiu de 7,9% para 8,5%, entre 1983 e 1986. O processo de ajuste, como ocorreu no caso da Grécia — e também do Japão, Áustria e Suécia — foi realizado às custas dos níveis do salário, devido à legislação bastante rígida sobre desemprego. Os efeitos finais das reformas foram muito mais visíveis do que na Grécia. A taxa média de crescimento do PIB entre 1985 e 1990 manteve-se em 4%; o investimento fixo bruto, que havia caído 18% em 1984, no final da década atingiu o dobro da taxa média da OCDE; o investimento estrangeiro direto dobrou em dois anos; a inflação foi reduzida de 28,0% em 1984 para 8,5% em 1990; o desemprego caiu 3% em dois anos, chegando a 5,5% em 1990. Como conseqüências das reformas, a economia foi capaz de se beneficiar consideravelmente do ingresso na Comunidade Européia, que inclusive supriu Portugal com transferências que em 1989 equivaliam a 2,5% de seu PIB.

As reformas econômicas introduzidas na Espanha no final de 1982 tiveram sérios custos de transição. Ao contrário do que ocorreu em Portugal e na Espanha, a taxa de desemprego aumentou dramaticamente ao longo da primeira década de democracia: subiu de 3,9% em 1975 para 16,2% em 1982, atingindo 21,9% em 1985 (o dobro da taxa da Comunidade Européia), sendo muito mais alta entre os mais jovens.⁵¹ A destruição dos postos de trabalho iniciou-se na metade da década de 70, como resultado de fatores clássicos e keynesianos: os salários reais haviam crescido muito mais rápido do que a produtividade, a legislação paternalista do franquismo havia criado uma grande rigidez nos mercados de trabalho e o baixo nível de investimento resultou numa séria escassez de capital produtivo. Mas o desemprego foi também alimentado por fatores estruturais, especialmente a chegada à maturidade da geração provenientes do *baby-*

51. Em 1985, a taxa de desemprego alcançou 55,9% no grupo com idade entre 16 e 19 anos e 44,6% no grupo de 20 a 24 anos.

boom da década de 60 e do início dos anos 70, pelo rápido aumento, desde 1982,⁵² da população feminina ativa e pelo retorno à Europa dos trabalhadores que haviam migrado nos anos 60. Como se pode ver na tabela 6, o vasto aumento do número de pessoas desempregadas foi decorrência tanto da eliminação de empregos na década de 1975-84 como do aumento da população ativa.

Tabela 6. *Evolução dos empregos e da população na Espanha, 1964-89*

	Nº de empregos criados	Aumento na população ativa
1964-9	832 200	751 500
1970-4	519 400	803 700
1975-9	-1 031 800	42 300
1980-4	-918 500	536 500
1985-9	1 930 900	1 445 000

Fonte: A. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990, pp. 361-7.

O desemprego era de longe o principal problema social e econômico na nova democracia. Afetou o apoio aos governos e tornou tensas as relações destes com os sindicatos. Trouxe ainda enormes pressões sobre os orçamentos públicos: enquanto em 1975 os benefícios aos desempregados cobriam 167 900 pessoas, este número multiplicou-se por dez em 1989, chegando a 1 946 420.⁵³ Apesar disso, eram as famílias que ainda garantiam ampla proteção para o desempregado. Em sua maioria, eram pessoas jovens procurando emprego, de modo que, em 1984, 73% dos desempregados viviam em famílias cujo sustento era garantido por um homem empregado. Em larga medida, “tudo se passava como se o trabalhador adulto [...] tivesse sacrificado o possível emprego de sua progênie e, em menor medida, de seu cônjuge em favor do crescimento de sua própria renda”.⁵⁴ A tabela 7 mostra o impacto do desemprego sobre as famílias, na Espanha e na Europa Meridional como um todo, em comparação com a Comunidade Européia e os Estados Unidos. Em cada família, os pais tinham empregos mais seguros na Espanha e na Europa Meridional, e as crianças eram muito mais vulneráveis. Se examinarmos a evolução dos salários, constatamos que, em termos agregados, eles não sofrem com a crise econômica. A renda mé-

52. A população feminina ativa era de 3 852 600 em 1974 (o último ano do franquismo), 3 908 600 em 1982 (quando o Partido Socialista venceu as eleições) e 5 109 200 em 1989. O número de mulheres desempregadas subiu de 608 000 em 1982 para 1 297 000 em 1987. Com relação ao crescimento da população em faixas etárias, enquanto o grupo de idade entre 16 e 25 era mais de 6,5 milhões, o grupo entre 26 e 35 era de apenas 5,1 milhões. Essa tendência demográfica se manteria até 1993.

53. Esse número inclui os beneficiários tanto dos subsídios diretos (1 350 250, representando 52,7% de todos os desempregados) como das políticas ativas de trabalho, em especial o treinamento vocacional (645 170, ou seja, 25,2% do número total dos que não tinham emprego). De 1975 a 1989, os benefícios subiram 3 366%, ou dez vezes a taxa de inflação (Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, pp. 456-7).

54. Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, p. 191. Sobre a evolução do desemprego e das políticas econômicas na Espanha, v. também J. M. Dolado, J. L. Malo e A. Zabalza, *Spanish industrial unemployment: some explanatory factors*. Banco de España: Servicio de Estudios, EC/1985/16, 6 de março; L. Fina e L. Toharia, *Las causas del paro en España: un punto de vista estructural*, Madrid, Fundación Iesa, 1987.

dia por trabalhador cresceu 13% em termos reais no período 1977-82 e, embora a taxa de crescimento tenha diminuído entre 1983 e 1991, ela ainda subiu cerca de 6,2%.⁵⁵ Isto é, desde o início das reformas econômicas, o poder de compra dos salários subiu cerca de 0,7% por ano.

Tabela 7. *Percentagem de desempregados de acordo com a posição da família (1986).*

	Marido	Esposa	Chefe de família único	Filho(a)	Não-membro da família
Espanha	26,8	8,0	1,4	60,4	3,4
Europa Meridional*	17,4	14,7	1,6	62,4	3,9
Comunidade Européia	21,1	20,6	4,0	42,0	12,3
Estados Unidos	18,7	16,6	9,3	35,5	19,7

* Itália, Espanha, Portugal e Grécia

Fonte: OCDE, *Perspectivas del empleo*, Paris, 1989.

Os efeitos finais das reformas econômicas na Espanha começaram a aparecer na segunda metade de 1985, poucos meses antes de o país tornar-se membro pleno da Comunidade Européia. A queda nos preços do petróleo e a desvalorização do dólar favoreceram a recuperação econômica e as reformas que deixaram a economia espanhola em condições muito melhores, em termos de inflação, déficit e competitividade industrial. A Espanha também se beneficiou de consideráveis transferências líquidas provenientes da Comunidade Européia, que chegaram a US\$ 7,1 bilhões entre 1987 e 1992, embora o saldo positivo entre contribuições e transferências tenha declinado de US\$ 1,8 bilhão em 1989 para US\$ 700 milhões em 1992.⁵⁶ Na segunda metade da década de 80, a taxa de crescimento era, em média, o dobro daquela da Comunidade Européia tomada globalmente: por volta de 5% ao ano. A diferença entre sua taxa de inflação e a da Comunidade Européia reduziu-se de 5% para 1,5%, e o déficit orçamentário caiu para 1,9% do PIB. O desemprego caiu 6%, na medida em que um grande número de novos postos de trabalho superou a expansão contínua da população ativa. Na verdade, a elevada taxa de novos empregos a partir de meados dos anos 80 foi provavelmente o melhor resultado que a economia exibiu, em termos comparativos. Contudo, no final da década a economia espanhola estava, assim como as demais economias da Europa Ocidental, enfrentando novos problemas com a inflação (que subiu para 6,9% em 1989) e com um déficit em conta corrente. O número de novos empregos diminuiu, assim como o ritmo de crescimento — ainda que ambos continuassem elevados, em termos comparativos. A maior abertura para a competição econômica também causou problemas para as indústrias nacionais, nas quais o capital estrangeiro adentrou

55. Banco Bilbao-Vizcaya, *Informe económico 1987*, Madri, 1988, pp. 67-8; Espina, *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, p. 257; *Economie Européenne*, Supp. A, n° 5 (maio de 1991), tabela 9.

56. Estimativas do Ministerio de Economía y Hacienda para o orçamento de 1992. V. *El País*, 1° de outubro de 1991, p. 64.

profundamente. Investidores estrangeiros compraram ações de cerca de 22 mil empresas (cerca de 20% do número total de empresas na Espanha), enquanto a economia como um todo sofreu uma desindustrialização relativa e tornou-se mais uma economia de serviços.⁵⁷ Desse modo, a integração com a Europa colocou muitos pontos de interrogação quanto ao futuro desempenho da economia espanhola. As reformas, contudo, haviam tirado o país de uma situação difícil: a Espanha era agora mais aberta e competitiva, e o Estado estava financeiramente recuperado.⁵⁸ Os problemas que a Espanha enfrentava eram cada vez mais parecidos com os das outras economias européias, embora sua economia ainda estivesse muito atrás destas.

As reformas melhoraram as economias da Espanha e de Portugal. Este não foi o caso da Grécia, onde as reformas tinham sido muito menos amplas. Os custos da crise econômica variaram. No caso da Espanha, elas afetaram mais o desemprego do que os salários; entre os homens, o ônus recaiu majoritariamente sobre os ombros dos jovens e dos que estavam desempregados há mais tempo. Quando as reformas começaram, a taxa de desemprego permaneceu alta; somente três anos depois é que ela começou a declinar, à medida que os aumentos salariais diminuía de ritmo, os investimentos se recuperavam e o crescimento alcançava uma taxa alta e razoavelmente estável. Nos casos da Grécia e de Portugal, as reformas foram feitas às custas dos salários dos trabalhadores empregados; o nível de emprego como um todo pouco se alterou. Assim, os custos das reformas em cada país representou um *trade-off* entre salários e emprego.

As reformas também alteraram as relações entre Estado e mercado. Na Espanha e em Portugal, o papel do mercado na economia foi reforçado. Ao longo da crise econômica, as diferenças de renda se reduziram; todos empobreceram, mas os ricos perderam proporcionalmente mais. Mais tarde, a expansão da economia e a existência de mercados mais livres possibilitaram a ocorrência de maiores diferenciais na distribuição básica de renda.⁵⁹ Ao mesmo tempo, o nível de tributação elevou-se nos três países, e a participação dos gastos públicos no PIB cresceu (exceto em Portugal, depois de 1984). Na Comunidade Européia como um todo, as receitas tributárias correntes em média⁶⁰ aumentaram, mas, embora as novas democracias da Europa Meridional tivessem níveis de tributação menores que os dos outros países, nelas o crescimento da tributação foi mais rápido. Em certa medida, isso também ocorreu com relação aos gastos públicos, que permaneceram estáveis na Comunidade Européia de modo geral (variação positiva de 0,2% do PIB no período 1981-90) e subiu em cinco dos 12

57. O. Fanjul, "¿Es necesaria la existencia de empresas industriales españolas?", manuscrito inédito. Madri, INH, 1991.

58. O déficit caiu para um terço do nível de 1982; as reservas em moedas estrangeiras cresceram de US\$ 3 bilhões em 1982 para US\$ 45 bilhões em 1989.

59. Os dados sobre os rendimentos são do Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta de presupuestos familiares*. Madri, 1981; Banco de Bilbao, *Informe económico* 1984, Madri, 1985, pp. 47, 122.

60. Na Comunidade Européia, o total das receitas tributárias subiu de 40,0% do PIB em 1974-82 para 43,5% em 1983-92. Entre 1981 e 1990, a receita tributária corrente subiu para 1,6% do PIB. Nos países europeus da OCDE, a carga tributária subiu de 41,1% do PIB em 1979-80 para 44,6% em 1987-88.

países — os cinco que estavam na Europa Meridional.⁶¹ Das três novas democracias, especialmente a Grécia e a Espanha experimentaram altas taxas de crescimento dos gastos públicos, embora apenas na Grécia o orçamento tenha alcançado a mesma proporção do PIB que a da maioria dos países da Europa Ocidental (financiado por um grande déficit público). Assim, é possível que as novas desigualdades geradas pela liberação das forças de mercado tenham sido contrabalançadas pelo efeito combinado da tributação e dos gastos públicos. Na Espanha, o papel ativo do Estado na distribuição de renda também se expressou na distribuição regional de gastos públicos compensatórios. Catalunha e Madri contribuíam para a receita pública com o dobro do que recebiam em recursos estatais, enquanto Andaluzia e Extremadura recebiam do Estado de três a quatro vezes o montante de sua contribuição. A distribuição de investimentos compensatórios (o Fondo de Compensación Interterritorial) mostrou uma forte correlação negativa com a renda regional per capita ($r = 0,90$). Assim, no período de crescimento econômico entre 1985 e 1990, de um modo geral, as diferenças entre as comunidades autônomas mais ricas e as mais pobres diminuiu.⁶² De um ponto de vista regional, ao se tornar mais rica a Espanha não se tornou mais desigual, isso em boa parte devido à intervenção do Estado.

As reformas também propiciaram um *trade-off* entre salários e políticas sociais. Nas negociações com os sindicatos, os governos com frequência argumentavam que o aumento dos salários acima de um determinado nível traria conseqüências negativas para os gastos públicos: os aumentos teriam de ser compensados reduzindo-se os recursos públicos destinados à melhoria e ao aumento da oferta dos serviços de saúde, educação, e assim por diante. Os governos apresentaram a moderação salarial como a contrapartida de um salário social mais amplo, que incluiria políticas e transferências sociais dirigidas para o bem coletivo. Por outro lado, os sindicatos tendiam a defender aumentos nos salários e nas transferências, e estavam muito menos preocupados com a oferta de bens sociais. Portanto, diferentes meios de atender aos direitos sociais tiveram ênfases diferentes, e algumas vezes opostas.

A democracia não consistiu somente na garantia dos direitos políticos; seu advento claramente melhorou a proteção aos direitos sociais. As reformas econômicas e os gastos sociais não eram vistos como um problema de soma-zero. Os gastos públicos com políticas sociais cresceram, financiados pelo menos em parte por receitas tributárias maiores. Se examinarmos as despesas com aposenta-

61. Entre 1981 e 1990, os gastos públicos cresceram na Grécia (12,2% no PIB), Itália (10,8), Espanha (5,9), Portugal (1,6) e França (1,5). Estes gastos proporcionalmente ao PIB diminuíram em outros sete países da Comunidade Européia — particularmente na Irlanda (- 9,0), Bélgica (- 7,6) e no Reino Unido (- 5,4). V. *Economie Européenne* 46 (dezembro de 1990), p. 274, tabela 55.

62. X. Casalmiglia, "Descentralización del gasto público y financiación autonómica: una valoración del sistema español", Instituto de Análisis Económico, CSIC/Universidad Autónoma de Barcelona, abril de 1989; J. M. Esteban Marquillas e R. Gómez García, "Análisis crítico del 'sistema definitivo' de la financiación de las comunidades autónomas", Instituto de Análisis Económico, CSIC/Universidad Autónoma de Barcelona, setembro de 1989; Papeles de Economía Española, *La España desigual de las autonomías*, Madri, 1991. Na Andaluzia, a renda familiar disponível subiu de 77,4% da média nacional em 1985 para 82,9% em 1989; em Extremadura, esta renda subiu de 67,2% para 76,3%. Essas regiões eram as duas mais pobres do país.

dorias, benefícios a desempregados, saúde e educação na Espanha,⁶³ veremos que estas cresceram em termos reais 39,7% entre 1975 e 1982, e 57,6% entre 1982 e 1989; como proporção do PIB, cresceram de 9,9% em 1975 para 17,8% no final da década de 80. A tabela 8 mostra a evolução dos orçamentos e do número de beneficiários das aposentadorias públicas, dos serviços de saúde e da educação.

Tabela 8. *Evolução dos recursos públicos destinados a aposentadorias, saúde e educação na Espanha, 1975-89*

	1975-82	1982-9
<i>Aposentadorias públicas</i>		
Crescimento orçamentário em termos reais (%)	29,3	55,5
Aumento no número de beneficiários (em milhões)	1,4	1,2
<i>Saúde pública</i>		
Crescimento orçamentário em termos reais (%)	8,3	30,6
Aumento no número de beneficiários (em milhões)	3,7	6,3
<i>Educação</i>		
Crescimento orçamentário em termos reais (%)	66,4	94,0
Aumento no número de matrículas na educação secundária, para a faixa etária entre 14 e 17 anos	16,6	30,5

Fontes: Ministério da Economía y Hacienda, *Gasto público en España*, Madrid, 1989; Relatório de gastos dos Ministérios da Saúde, Educação, Ciência e Trabalho e da Previdência Social, Madrid, 1990.

Se considerarmos a Grécia, os gastos sociais como um todo também cresceram; correspondiam a 12,8% do PIB em 1970, 15,5% em 1980 e 22,6% em 1987. Na década de 80, o aumento dos gastos públicos foi dramático: o número de beneficiários cresceu a uma média anual de 5,4%. A Grécia chegou a gastar com aposentadorias proporção de seu orçamento maior do que a de qualquer outro país da OCDE, com exceção da Itália. Como resultado, o déficit da seguridade social aumentou de 1% do PIB em 1970 para 7% em 1989. A educação também se expandiu, particularmente nos níveis superiores (o número de estudantes universitários dobrou entre 1981 e 1986). E a maior parte do orçamento foi gasta em serviços sociais.⁶⁴ Portugal tomou a direção oposta: as reformas econômicas empreendidas de 1983 em diante controlaram os gastos sociais de maneira muito mais estrita. Neste caso, uma economia em ordem era uma prioridade muito mais clara do que a expansão dos direitos sociais. Desse modo, a democracia foi importante para a proteção dos direitos sociais e, no interior de cada democracia, a orientação política dos governos também foi. Se examinarmos a Comunidade Européia como um todo, entre 1982 e 1990 a par-

63. Análises dos gastos públicos na Espanha devem levar em conta a experiência de forte descentralização da década de 80 e a fórmula de financiamento das comunidades autônomas estabelecida em 1986. O impacto da descentralização foi tal que a parcela dos gastos públicos totais administrada pelas comunidades autônomas elevou-se de 2,9% em 1981 para 23,5% em 1991. Entre 1987 e 1991, os orçamentos dos governos regionais aumentaram 2,2 vezes (de US\$ 23,6 bilhões para US\$ 51,8 bilhões). A descentralização foi particularmente importante na saúde e na educação: em 1991, 56,7% do orçamento destinado à educação e 55,7% do orçamento destinado à saúde eram geridos pelas administrações regionais. Desse modo, quando se examina o total dos gastos públicos, os orçamentos do governo central e das 17 comunidades autônomas devem ser incluídos na totalização.

64. Os serviços sociais consumiram 9,85% do orçamento de 1974 a 1981, e 13,0% de 1981 a 1989.

ticipação dos gastos sociais no PIB em média sofreu uma queda — embora tenha crescido na França, Grécia e Espanha, sob governos social-democratas.⁶⁵

A capacidade de intervenção dos Estados na economia era limitada sob as regras da Comunidade Européia; paradoxalmente, ela cresceu em algumas esferas redistributivas. As metas de coesão econômica e social do European Single Act levaram ao reforço dos “fundos estruturais”, isto é, os recursos orçamentários da CE dedicados ao desenvolvimento e ajuste estrutural das regiões menos desenvolvidas, à recuperação econômica das áreas profundamente afetadas pelo declínio de suas indústrias, ao combate do desemprego de longo prazo, à promoção do emprego entre os mais jovens e à reforma da Política Agrícola Comum. Desses “fundos estruturais”, a Grécia recebeu 6,667 bilhões de ECUs para o período 1989-93; Portugal recebeu 6,958 e a Espanha, 11,362.⁶⁶ Esses fundos contribuíram para financiar os investimentos em infra-estrutura em regiões atrasadas e as políticas de emprego — em particular, os treinamentos vocacionais, que sofreram uma expansão maciça.

Assim, os efeitos das reformas econômicas sobre a desigualdade social nas novas democracias da Europa Meridional foram complexos. Argumenta-se frequentemente que a lógica da democracia resulta numa “fórmula de conservação” — *a fortiori* quando a democracia é o desfecho de uma transição por transação, sem rupturas com o passado; os pactos da transição impõem limites à agenda política.⁶⁷ No caso dos três países da Europa Meridional, as reformas econômicas foram com frequência descritas como “tecnocráticas”, “monetaristas” ou “conservadoras”.⁶⁸ Uma análise particularmente crítica foi formulada na Espanha pela Unión General de Trabajadores (UGT), uma das duas maiores centrais sindicais:

A desigualdade social não foi corrigida em nosso país nos últimos dez anos, e há uma probabilidade muito grande de que tenha mesmo aumentado. [...] A situação dos trabalhadores na sociedade espanhola não melhorou. A saída da crise deu-se de um modo socialmente regressivo: o desemprego aumentou; emergiu um dualismo no mercado de trabalho; foram feitos cortes em importantes serviços sociais, que se deterioraram; as condições de trabalho em muitos setores produtivos pioraram; a participação salarial na renda nacional sofreu um declínio.⁶⁹

65. Comissão da Comunidade Européia, “Proyecciones a medio plazo de los gastos, en concepto de protección social y su financiación”, *Revista de Economía y Sociología del Trabajo* 3 (1989), pp. 149-50; v. também Maravall, “What is left? Social democratic policies in Southern Europe.”

66. Comissão da Comunidade Européia, *Rapport annuel sur la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels*, documento COM (90) 516 final. Bruxelas, outubro de 1990.

67. Por exemplo, Adam Przeworski, “Some problems in the study of the transition to democracy”, in: G. O’Donnell, P. C. Schmitter e L. Whitehead (eds.), *Transitions from authoritarian rule: comparative perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986, pp. 61-3.

68. V. por exemplo, A. M. Williams, “Socialist economic policies: never off the drawing board?”, in: T. Gallagher e A. M. Williams (eds.), *Southern European socialism: parties, elections and the challenge of government*, Manchester: Manchester University Press, 1989, pp. 188-9; D. Share, *Dilemmas of social democracy: the spanish socialist workers party in the 80’s*, Westport, Connecticut, Greenwood, 1984, pp. 4, 74-7, passim; J. Petras, “The Rise and Decline of Southern European Socialism”, *New Left Review* 146 (julho-agosto de 1984): 37-52.

69. Instituto Sindical de Estudios, *Evolución social en España: 1977-1987*, Madri, Unión General de Trabajadores, 1988, pp. 38, 214.

A conclusão, contudo, é bem mais complexa. Descrevemos aqui os *trade-offs* havidos entre salários, empregos e políticas sociais, as muitas combinações entre mercado e Estado e os diferentes pacotes de reformas econômicas/sociais/qualitativas. O padrão de vida como um todo melhorou na Espanha, e houve uma expansão das políticas sociais. Os custos iniciais da reforma econômica concentraram-se no desemprego, mas mesmo aí as taxas de eliminação de postos de trabalho foram mais baixas do que no período anterior, quando, para que a economia não entrasse em recessão, houve adiamento das reformas. Mais tarde, de 1985 em diante, a taxa anual de criação de emprego manteve-se no patamar médio de 3,3%. Os salários reais não caíram, mas seu crescimento foi muito mais moderado do que no período anterior. Os gastos públicos com aposentadorias, benefícios a desempregados, saúde e educação aumentaram substancialmente, em termos reais. A insatisfação com as políticas sociais era considerável, mas o número de pessoas que achavam que as desigualdades sociais haviam diminuído ao longo da década de 80 era o dobro das que achavam o oposto.⁷⁰ Quase por definição, tornar solvente o Estado e competitiva a economia nunca é uma transformação isenta de custos. Contudo, descrever as reformas como regressivas ou não depende muito do grau de inevitabilidade delas, se os custos podiam ser evitados, que reformas alternativas estavam disponíveis e que *trade-offs* podiam ser obtidos entre eficiência econômica, desemprego, salários e políticas sociais, afetando diferentes grupos sociais, de diversas maneiras.

O padrão final de crescimento econômico, desigualdades de mercado, desemprego, salário e políticas redistributivas parecem apresentar relevantes variações na Europa Meridional. As reformas contribuíram para melhorar a performance econômica na Espanha e em Portugal, mas não na Grécia. Na Espanha, o desempregado arcou com os maiores custos — especialmente o trabalhador mais jovem, mas também aqueles desempregados há mais tempo, homens ou mulheres. Os assalariados não tiveram perdas em suas rendas; grupos de baixa renda beneficiaram-se do maior número de esquemas de aposentadorias públicas, proteção à saúde e educação; e as diferenças regionais diminuíram. Em Portugal e na Grécia, os assalariados perderam poder de compra, mas o desemprego não chegou a níveis dramáticos — exceto entre os trabalhadores mais jovens —; na Grécia, algumas políticas de bem-estar foram ampliadas, especialmente as aposentadorias. Um pacote específico de reformas poderia assim influenciar a distribuição social dos custos: as políticas econômicas planejadas para melhorar as condições financeiras do Estado e a aumentar a competitividade da economia não eram necessariamente incompatíveis com as políticas sociais destinadas a ampliar os direitos sociais. Em termos comparativos, as reformas econômicas na Europa Meridional foram um “remédio” menos “amargo” do que em outras novas democracias. O ônus que representaram foi em larga medida custeado por um substancial aumento das receitas estatais, em decorrência de tributação maior e mais bem-distribuída.

70. Centro de Investigaciones Sociológicas, pesquisa realizada em 12-16 de fevereiro de 1988.

A trajetória das reformas: dilemas, decisões e implementação

Os governos deflagram reformas quando avaliam que a crise chegou a um ponto de muita gravidade, quando acham que as alternativas de ação constituem opções mais desfavoráveis, ou quando acreditam que as reformas têm probabilidade de sucesso. Já examinamos a gravidade "objetiva" da crise em três das novas democracias da Europa Meridional. As prioridades políticas do processo de transição adiaram por algum tempo a realização de reformas necessárias; mas as questões econômicas voltaram a figurar no topo da agenda política poucos anos depois do restabelecimento da democracia. As reformas foram implementadas em Portugal em 1977, quando o país recorreu à ajuda do FMI; na Espanha, a decisão por reformas econômicas radicais foi tomada em 1982, quando as reservas em moeda estrangeiras exauriram-se, o déficit público cresceu mais do que o esperado, a destruição dos empregos chegou a um nível elevado e começou a ocorrer fuga de capitais em larga escala.

A escolha de uma direção específica de ação depende das avaliações sobre os custos relativos de estratégias alternativas; esses custos podem ser sociais (isto é, redução dos salários, aumento do desemprego) ou políticos (ou seja, derrotas eleitorais, conflitos sociais, dissidências no interior do governo ou do partido). Os governos das novas e frágeis democracias podem ter de se defrontar com opções que, quaisquer que sejam, podem conduzir a dramáticas conseqüências. Em tais contextos, os reformadores com freqüência se encontram em um círculo vicioso de estagnação econômica, demandas sociais, agudização da crise econômica, desestabilização política e recaídas autoritárias como as descritas por Flisfisch.⁷¹

É evidente que esses dilemas afetam todos os tipos de decisões políticas, e não apenas as políticas econômicas. Por exemplo, quando os governos da Grécia e da Espanha se defrontaram com a difícil opção de convocar ou não um *referendum* a respeito do ingresso na Otan, como haviam prometido fazer durante a campanha eleitoral de 1981 e 1982, tiveram que pesar cuidadosamente as conseqüências: a probabilidade de vencerem o *referendum*, o cenário político em caso de derrota, o decorrente custo eleitoral, o impacto sobre os demais membros da organização e a reação social caso a promessa não fosse cumprida. O adiamento, tanto quanto a decisão tomada, podem ter profundos efeitos negativos sobre a economia e a política. Se a crise é vista como bastante grave, as decisões serão consideradas como inevitáveis e urgentes. Este foi o caso da Espanha em 1982; outra era a situação da Grécia em 1980, onde as reformas foram muito limitadas e sempre subordinadas a considerações eleitorais; também foi assim em Portugal, em 1983.

A escolha de um pacote específico de reformas sempre exclui possíveis políticas alternativas. A rejeição de experiências que pudessem ter sérios

71. A. Flisfisch, *La política como compromiso democrático*, Madri, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991, pp. 265-72.

riscos econômicos e políticos era um determinante negativo da escolha. A consolidação democrática e a recuperação econômica eram a preocupação maior dos reformadores. As incertezas dos primeiros anos da transição política portuguesa foram um outro elemento desencorajador das aventuras econômicas. Desse modo, houve uma convergência gradual dos reformadores em direção à rejeição da estatização, do protecionismo econômico, do isolamento e de experiências que recusassem uma economia de mercado. Em Portugal, a mudança no curso das políticas econômicas baseou-se na convicção de que o processo de estatização realizado em 1975 tinha sido ineficiente. Na Grécia e na Espanha, existia uma visão muito negativa acerca do desempenho econômico desses países e do impacto redistributivo dos setores públicos, que já eram de dimensões razoáveis;⁷² incluiu-se na Constituição espanhola de 1978 uma referência à economia de mercado que foi aceita pela esquerda. Enquanto em Portugal o protecionismo econômico foi por algum tempo discutido acaloradamente no âmbito da MFA e na Assembléia Constituinte, na Espanha este tema era geralmente associado à ditadura. O comprometimento com a Comunidade Européia era visto em oposição ao modelo protecionista; na medida em que a Europa era considerada uma garantia de futuro melhor e mais seguro não apenas para a economia, mas também para a democracia, a alternativa protecionista foi excluída.

Reformas são empreendidas quando se considera que elas provavelmente serão bem-sucedidas. Tem-se com freqüência argumentado que governos com maioria estarão mais prontos para realizar reformas; eles terão o *direito* de colocar em prática suas intenções políticas, de acordo com a doutrina do mandato de um governo representativo,⁷³ e terão também a capacidade de fazê-lo. Somente quando um único partido detém todos os poderes governamentais é que se podem tomar as decisões necessárias, porém impopulares. Um estudo comparativo das políticas econômicas de 24 países da OCDE parece apoiar esse argumento: governos majoritários de um único partido estão associados a déficits menores e a uma menor razão dívida/PIB.⁷⁴

Enquanto a experiência espanhola parece confirmar essa hipótese, os casos de Portugal e da Grécia não a apóiam. A Grécia teve governos majoritários de 1974 a 1989; no entanto, nem Constantín Karamanlis (que teve 54% dos votos) nem Andreas Papandreou (com 48%) tomaram a decisão de introduzir e completar as reformas que se faziam necessárias. Os diversos governos portugueses não exibem um padrão claro. Em 1977, o governo minoritário de Mário Soares fracassou exatamente porque o FMI pôs em dúvida sua capacidade polí-

72. O setor público produtivo na Espanha consistia basicamente no Instituto Nacional de Industria, criado em 1941, que era uma peça central na autarquia econômica. Esse instituto terminou envolvido em assuntos que iam desde a fabricação de ferro e aço em larga escala até às indústrias pesqueiras na África.

73. V. a discussão da aplicação efetiva da teoria do mandato na política britânica em R. Rose, *Do parties make a difference?*, Chatham, N. J.: Chatham House, 1980, capítulos 2, 4 e 8.

74. N. Roubini e J. D. Sachs, *Political and economic determinants of budget deficits in industrial democracies*. NBER Working Paper 2682, Cambridge, Massachusetts, NBER, 1988. O Japão, a Alemanha Ocidental, a França e a Grã-Bretanha tiveram melhor desempenho do que a Bélgica, a Itália, a Irlanda, a Suécia ou a Dinamarca. V. também N. Roubini e J. D. Sachs, "Government spending and budget deficits in the industrial economies", *Economic Policy* 8 (1989): 99-127.

tica; em contraste, em 1985-7 o governo minoritário do PSD foi capaz de continuar as reformas iniciadas em 1984. Algumas coalizões, tais como aquela entre o CDS e o PSD, no período 1979-83, tiveram um mau desempenho, enquanto a coalizão PS/PSD, no período 1983-5, teve um desempenho muito melhor. Dessa maneira, a experiência portuguesa parece oferecer apoio ao modelo formal das coalizões europeias desenvolvido por Austen-Smith e Banks:⁷⁵ podem existir políticas estáveis com governos minoritários, que podem ter a "vontade política" de apresentar reformas e a capacidade de implementá-las, a despeito de coalizões concorrentes. A Espanha talvez seja o caso em que esse contraste fica mais evidente: depois dos cinco primeiros anos do novo regime democrático, com seu mau desempenho econômico e o adiamento das reformas necessárias, a questão política central da década de 80 foi ter um governo que fosse capaz de efetivamente governar ("un gobierno que gobierne"). O apoio da maioria conseguido por González em 1982 foi decisivo quando se decidiu pela reconversão industrial, a expropriação da holding privada Rumasa, a revisão das aposentadorias públicas e a reforma da educação.

Quando reformas são postas em prática, o objetivo principal dos governos é levá-las adiante, se são consideradas necessárias. Somente a própria sobrevivência do governo é que pode alterar esse compromisso. O futuro das reformas e o futuro do governo são mais compatíveis se este último desfrutar de apoio da maioria e se as primeiras forem decididas logo de início e de maneira que as torne irreversíveis. No começo de sua administração, o governo ainda dispõe de autoconfiança, a unidade interna do partido ainda não foi abalada e sua popularidade é grande. Isto será particularmente verdadeiro se o governo não estiver maculado por algum fato recente que tenha causado decepção. Mais tarde, a capacidade de tomar decisões se tornará mais e mais restrita. A experiência da Europa Meridional parece confirmar parcialmente o argumento de Keeler segundo o qual a combinação de crises e mandatos longos entreabre aos governos recém-eleitos uma ampla "janela" para reformas mais gerais; eles então desfrutam tanto da autorização da sociedade para levar adiante seus programas quanto do poder que lhes é delegado por uma ampla maioria parlamentar.⁷⁶ O estudo comparativo de 19 governos de Terceiro Mundo nos anos 80, realizado por Nelson, mostra que apenas seis deles apresentaram programas de reformas estruturais. Desses, cinco haviam chegado ao poder após um período de turbulência e crise que tinha levado ao descrédito os governos anteriores; os governantes dos três países que contavam com sistemas democráticos pluralistas haviam todos ganho as eleições com apoio maciço.⁷⁷ A Espanha adequa-se particularmente bem ao esquema analítico de Keeler; no entanto, governos

75. D. Austen-Smith e J. Banks, "Stable governments and allocation of policy portfolios", *American Political Science Review* 84, 3 (setembro de 1990): 891-906.

76. J. T. S. Keeler, "Opening the window for reform: mandates, crises and extraordinary policy-making", trabalho apresentado no Encontro Anual de 1990 da American Political Science Association. São Francisco, de 30 de agosto a 2 de setembro de 1990, pp. 7-19.

77. J. M. Nelson (ed.), *Economic crisis and policy choice: the politics of adjustment in the Third World*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1990, pp. 328-9, 335, 341, 347.

que desfrutam de uma considerável janela política também podem fracassar, como no caso grego, enquanto governos que contam com consideráveis restrições no início de seu mandato podem tentar introduzir reformas relevantes e, ocasionalmente, ser politicamente bem-sucedidos, como foi o caso de Portugal. Se as reformas também forem vistas como impossíveis de deter e como irreversíveis, a resistência a elas será menor. As reformas espanholas do setor industrial, da seguridade social e da educação teriam sido muito mais difíceis, mesmo para um governo com maioria, se as medidas não tivessem sido tomadas nos dois primeiros anos do mandato. À medida que o ímpeto inicial arrefece, as reformas vão paulatinamente demandando uma estratégia diferente, moldada desta vez por negociações e pactos. Um governo fraco pode ser incapaz de tomar decisões, e pode acontecer que decida fazer as reformas tarde demais. Mas o *decisionismo* não é a única chave para o sucesso. Além da capacidade de tomar decisões, é preciso obter a cooperação de setores-chave da sociedade, especialmente quando as reformas demandam tempo; por exemplo, a cooperação é mais necessária para o sucesso das políticas tributárias e de rendas do que para a desvalorização da moeda ou para a taxação de capitais, que exigem surpresa e irreversibilidade. A consulta às forças parlamentares e aos grupos de interesses mais importantes pode dar aos reformadores preciosas informações sobre potenciais adversários e aliados. Essa estratégia não é necessariamente incompatível com o decisionismo, desde que a consulta não pareça ser inútil,⁷⁸ mas isso colocará em evidência a questão dos custos, podendo afetar o ritmo, a irreversibilidade e o conteúdo das reformas. Essa é uma estratégia que se torna mais necessária quando os governos são mais vulneráveis, isto é, quando são minoritários ou demoraram demasiado para tomar uma iniciativa.

Desse modo, consultas e acertos consistem em escolhas relativas à estratégia, ao estilo do *policy-making* e ao conteúdo das reformas. Para que as consultas não sejam inúteis e seja possível um acordo, o governo deve não apenas convencer seus aliados de que as reformas são necessárias, que os futuros benefícios finais serão maiores do que os custos de transição e que elas serão conduzidas com o governo, mesmo sozinho; mas os custos também têm de ser limitados, é preciso que se entre em acordo sobre um pacote com medidas sociais compensatórias, e benefícios específicos terão de ser atribuídos aos grupos de interesses envolvidos nas negociações.⁷⁹

Tem-se argumentado com freqüência que a ideologia de um governo está relacionada com o "pactismo" e com a escolha sobre quem consultar. Considera-se que a social-democracia é considerada mais propensa a fazer arranjos neocorporativos; contudo, nenhuma associação clara existiu na Europa Meridional. O governo do Pasok teve sérias dificuldades com os sindicatos. O número de horas perdidas em decorrência de greves dobrou nos primeiros dois anos

78. Como André Bergeron, então secretário-geral do sindicato francês Force Ouvrière, costumava dizer em suas queixas contra o governo Mitterrand, "*La concertation ne sert pas seulement à bavarder.*"

79. Na Espanha, acordos levaram o governo de Adolfo Suárez a incluir importantes dotações para o financiamento dos sindicatos, com recursos do orçamento público.

de seu governo, e em 1983 a lei 1365 limitou as greves no setor público. Os conflitos voltaram a crescer em 1985, após novas medidas de ajuste econômico, e, em 1987, as horas de trabalho perdidas por causa de greves foram cinco vezes maiores do que em 1981.⁸⁰ Em Portugal, o governo de centro-direita de Aníbal Cavaco Silva, que era minoritário, foi capaz de fazer pactos com a UGT em 1985-6, mas não com a CGTP. Na Espanha, as relações entre governo e sindicatos foram particularmente complexas. Em 1977, os Pactos de la Moncloa envolveram o governo e a oposição parlamentar, e apenas indiretamente as associações sindicais, e só duraram um ano. Em dezembro de 1978, um *decreto-ley* impôs limites aos salários de maneira unilateral, num puro estilo *decretista*. Em 1979, um acordo de dois anos foi assinado pela confederação patronal e pela união sindical socialista UGT, mas não teve a adesão das Comissões de Trabalhadores ou do governo. Desse modo, houve algum tipo de acordo [concertación] em quatro dos cinco anos de governo conservador. Quando o PSOE chegou ao poder, o acordo de 1981 ainda estava em vigor; até o final da década, conseguiu obter somente um pacto: em 1985-6, e ele incluiu o governo, a UGT e a confederação patronal. Embora o PSOE insistisse muito na doutrina da obtenção de um acordo negociado, as suas relações com os sindicatos mostraram-se particularmente difíceis.

Na Espanha, os sindicatos estavam muito mais dispostos a chegar a um acordo durante o período de transição do que depois que as novas democracias se consolidaram. Da mesma forma, os conflitos entre a UGT e o Partido Socialista tinham conotações fratricidas: estas duas organizações compartilhavam uma história comum, e a UGT havia concordado com o programa eleitoral do PSOE de 1982. Os pactos foram obtidos com mais facilidade nas primeiras fases, sobre reformas centrais: reconversão industrial, uma nova legislação sobre a semana de trabalho, uma nova lei acerca da liberdade sindical. Contudo, a UGT tornou-se gradativamente mais descontente e cética a respeito das políticas econômicas, e receou uma eventual perda de apoio caso permanecesse associada ao governo; considerou que seria melhor fazer acordos com um governo de direita.⁸¹ O ministro da Economia, Carlos Solchaga, também passou a acreditar que a busca por um acordo negociado era cara e ineficiente, assim como menos necessária numa fase de expansão econômica. Os sindicatos espanhóis tinham um número de membros bastante limitado,⁸² e talvez se pensasse que eles não eram suficientemente centralizados ou com base ampla o bastante para garantir pactos efi-

80. As horas perdidas em função das greves foram 3,5 milhões em 1981, 6,5 milhões em 1982 e 16,3 milhões em 1987. V. M. Spourdalakis, "The Greek experience", in: R. Miliband, J. Saville, M. Liebman e L. Panitch (eds.), *Socialist register 1985-86: social democracy and after*, Londres, Merliu, 1986, p. 252; Kalyvas, "Parties, state, society", p. 26.

81. Declaração de Antón Saracibar, secretário de organização da UGT, no encontro do Comitê Federal do PSOE de 2 de outubro de 1987.

82. Um relatório da Comunidade Européia, de 1989, indicava que a taxa de filiação era de 11%, enquanto a média para a CE era de 42%. Apenas a França tinha uma taxa também tão baixa; em Portugal e na Grécia, a afiliação era três vezes maior (Comissão da CE: *Estudio comparado de la normativa reguladora de las condiciones de trabajo en los estados miembros*. Bruxelas, 1989, pp. 3-7). Um relatório da OCDE trazia as cifras de 16% para a Espanha, 25% para a Grécia e 30% para Portugal, enquanto a média para a OCDE era de 28% (OCED, *Perspectivas del empleo*. Paris, 1991, pp. 218-25).

cientes; contudo, a UGT e as Comissões de Trabalhadores tinham um apoio substancial nas eleições sindicais e uma forte *capacidad de convocatoria* — um potencial de mobilização muito importante — e forneciam legitimidade simbólica para as reformas. Os conflitos entre os sindicatos e o governo também cresceram quando o governo perdeu parte de sua força inicial. Somente após a amarga experiência da bem-sucedida greve geral de 1988, que não parecia levar a lugar algum, e depois das eleições gerais de 1989, é que foi possível retomar-se os acordos, embora ficassem limitados a questões específicas.

Parece que, para explicar a *concertación*, a natureza minoritária do governo era um fator mais importante do que a ideologia: os governos do PSD e da UCD em Portugal e na Espanha eram minoritários e chegaram a acordos com os sindicatos. Cavaco Silva chefiou governos do PSD tanto de maioria como de minoria, e esteve muito mais disposto a pactuar na primeira dessas situações. O governo majoritário de González na Espanha, pelo contrário, estava mais preocupado com a aplicação da doutrina do mandato: ele acreditava que tinha o direito e o dever de levar adiante políticas concebidas em termos de interesse geral, embora acordos pudessem ser feitos, caso não distorcessem o núcleo central das reformas. O estágio em que se encontrava o governo, que estava associado com a força de que dispunha, parece ter influenciado a opção entre o decretismo e o pactismo. Por exemplo, a escolha do governo do PSOE, na Espanha, por decisões rápidas e irreversíveis na questão das reformas econômicas e sociais foi mais tarde substituída por uma estratégia de negociação — mais lenta, porém despertando menos antagonismos. Desse modo, o governo González decidiu voltar atrás num programa de emprego para os jovens que havia gerado acerba resistência no inverno de 1988-9, ainda que contasse com um amplo apoio nas pesquisas de opinião; o governo chegou a um número considerável de acordos específicos com os sindicatos (na questão das aposentadorias, nos benefícios aos desempregados, no treinamento vocacional, e assim por diante) em 1990, e conseguiu também um pacto com os sindicatos a respeito de uma reforma geral na educação (através da Ley de Ordenación General del Sistema Educativo) neste mesmo ano. Contudo, as relações entre o governo e os sindicatos continuaram azedas: os líderes sindicais eram sistematicamente hostis ao governo, enquanto o PSOE acreditava firmemente que o fracasso econômico e eleitoral do Partido Trabalhista Britânico em 1979 era um excelente exemplo do que acontece quando os sindicatos dominam o governo. González tentou compatibilizar uma oferta permanente de acordos com a autonomia política do governo. Afirmava ele: “Nossa posição é clara: diremos sim ao diálogo social e ao compromisso social, e também sim ao diálogo político e ao compromisso político. Mas não hipotecaremos a concepção e implementação de nossos projetos”, argumentando que essas “hipotecas” poderiam “condicionar a majoritária e soberana vontade popular”.⁸³ Em relação aos sindicatos, eles rejeitaram qualquer tipo de pacto global, argu-

83. F. González, “El PSOE, un proyecto renovado en una nueva sociedad”, epílogo ao *Manifiesto del Programa 2000*, Madri, Editorial Sistema, 1991, pp. 126-7, e “Reflexiones sobre el proyecto socialista”, *Leviatán* 41 (1990): 9.

mentando que isso significaria dar um cheque em branco às políticas econômicas do governo. Assim, não aceitaram a oferta de integrarem um amplo “Pacto de Progresso”, feita pelo governo no verão de 1991, que almejava chegar a uma taxa de crescimento elevada e estável, com inflação baixa e aumento do número de empregos, que se baseava num vasto programa de investimento em infraestrutura, em treinamento profissional, e na moderação dos salários — mas que garantiria uma melhoria no poder de compra dos salários. Os sindicatos tinham muito mais vontade de fazer pactos limitados, desde que sua capacidade de negociar salários mais altos não fosse comprometida.

A urgência das reformas parece ter tido uma complexa relação com a escolha da estratégia: *decisionismo* ou *concertación*. Na Espanha, foi mais fácil chegar aos acordos na época da crise mais aguda: a fragilidade da democracia, a fraqueza dos sindicatos ainda recém-legalizados e a massa crescente de desemprego empurraram os sindicatos na direção de uma estratégia baseada em acordos — *un sindicalismo de negociación*. Neste processo, eles exigiram uma legislação que protegia os direitos sindicais, organizava barganhas coletivas, estabelecia canais institucionais de participação e garantia para suas atividades fundos públicos substanciais. Mais tarde, contudo, a UGT passou a acreditar que “os sindicatos foram a Cinderela da transição política, e isso prejudicou o interesse dos trabalhadores”.⁸⁴ Os sindicatos consideraram que o crescimento abriria a oportunidade para salários mais altos e maiores gastos públicos; também tinham mais interesse na renda real e na proteção social do que na oferta de bens coletivos como saúde e educação. Já o governo não se dispunha a fazer acordos que pusessem em risco o crescimento, o investimento, a saúde financeira do Estado e a competitividade econômica. O governo também argumentava que aumentos excessivos nos salários haviam prejudicado a oferta de empregos e que o aumento orçamentário destinado às transferências sociais tinha sido substancial. Em sua fase inicial, e na fase aguda da crise econômica, o governo encontrou menor resistência dos sindicatos às duras decisões econômicas tomadas de início. Paradoxalmente, os conflitos entre os sindicatos e o governo multiplicaram-se quando a economia passou a crescer rapidamente: não era mais a repartição de custos, mas a distribuição de lucros o que parecia alimentar o antagonismo. Mais do que os custos das reformas, era a resistência que elas geravam e a força de que dispunha o governo para fazê-las avançar o que influenciava na escolha das estratégias: quanto menos urgentes as reformas, mais necessária se tornava uma estratégia de negociação, caso se quisesse ter sucesso nas reformas.

Reformas são implementadas através de seqüências de decisões que devem levar em conta os resultados obtidos até então e a resistência que despertaram. No curso da reforma, após cada passo os governos examinam os custos de transição que surgiram, a probabilidade de que o efeito final seja alcançado e o que resta a ser feito. Desse modo, a trajetória das reformas pode levar à sua continuidade e finalização, à modificação do conteúdo ou do ritmo, à sua suspen-

84. Instituto Sindical de Estudios, *Evolución social en España*, vol. 1, p. 9.

são, enquanto se espera por tempos melhores, ao abandono ou à reversão. As decisões tomadas pelos reformadores em combinações estratégicas de um processo de reforma são assim influenciadas pelas variáveis em larga medida semelhantes àquelas que condicionaram a deflagração das reformas. Entretanto, os reformadores também dispõem de uma experiência adicional: as reformas precisam produzir resultados, ainda que parciais e limitados. O equilíbrio de forças entre o governo e seus aliados e os adversários, estejam eles situados na arena parlamentar ou fora dela, também pode ter sofrido alterações: a confiança popular no governo pode não ser mais a mesma; no calendário político, as eleições estão mais próximas. Novos dados e estimativas a respeito da provável evolução econômica, social e eleitoral irão determinar o curso das reformas daí por diante.

Foi em parte a gravidade da crise e os maus resultados econômicos que levaram o governo português ao abandono, e mais tarde à gradativa reversão, das reformas econômicas estatizantes realizadas no final de 1975. A mudança gradual foi iniciada pelo sexto governo provisório em 1975, poucos meses depois das eleições para a Constituinte, e após abril de 1976 foram levadas adiante pelo primeiro governo constitucional. Contudo, a política também teve importância nesse processo: os resultados dessas duas eleições conduziram a política portuguesa em direção ao centro, e daí em diante amplas oscilações entre a centro-esquerda e a centro-direita aconteceram nos resultados eleitorais. O governo grego também modificou suas políticas, como resultado do mau desempenho econômico: primeiro por um breve período, em 1983, e depois mais consistentemente após ganhar as eleições gerais de 1985, quando lançou o pacote de austeridade de 1986-7. O governo mudou de novo o curso no final de 1987, temeroso de que o custo político das reformas fosse demasiado alto. Na Grécia, as decisões governamentais foram mais influenciadas pelas considerações políticas que pelas econômicas. No caso da Espanha, as reformas introduzidas em 1982 foram reforçadas um ano depois, por razões econômicas; daí em diante, a dívida pública foi plenamente financiada pelo orçamento público, com o objetivo de controlar a inflação. O desemprego chegou a níveis dramáticos, mas o governo se manteve firme em suas políticas econômicas, acreditando que a competitividade da economia e o crescimento sustentado aumentariam significativamente a oferta de emprego. A distribuição dos empregos disponíveis, com manutenção dos níveis salariais, não suscitou ilusões: as horas trabalhadas já vinham caindo desde 1977, a uma média anual de 1,7%, e uma redução adicional da idade de aposentadoria aumentaria ainda mais o orçamento destinado às pensões, que havia crescido 495% em termos reais ao longo de 15 anos. Por volta do final de 1985, o crescimento e a criação de empregos foram retomados, em parte como resultado da recuperação econômica europeia, acontecida precisamente quando do ingresso da Espanha no Mercado Comum Europeu. Naturalmente, é difícil prever o que poderia ter acontecido às reformas e ao governo espanhol caso essa recuperação econômica internacional não houvesse ocorrido, caso a economia espanhola não tivesse começado a crescer e caso o desemprego tivesse continuado a aumentar.

A evolução da correlação de forças parece ter sido um fator crucial na decisão governamental de dar ou não continuidade às reformas. Contudo, houve diferenças entre as reformas em Portugal e na Grécia: Papandreu, com um governo majoritário, decidiu interromper as reformas em 1987; já Soares e Cavaco Silva estavam preparados para dar continuidade a elas, mesmo dispendo de governos minoritários. A influência da força e do apoio com que o governo contava era clara na Espanha. Resistências às reformas fora da arena parlamentar foram importantes (particularmente, a resistência à reconversão industrial, à política tributária, às mudanças nos dispositivos de aposentadorias públicas, à legislação referente ao aborto e às reformas na educação). A maioria no parlamento e a unidade do partido, juntamente com o apoio da opinião pública, foram fatores decisivos para a continuidade das reformas. O Centro de Investigações Sociológicas fornecia pesquisas periódicas a respeito das atitudes sociais em relação às políticas. Como um todo, a confiança na competência do governo sempre foi majoritária; na média, o dobro das pessoas preferia o PSOE ao seu rival mais próximo, a Alianza Popular, “para garantir o funcionamento eficaz da economia”, e quatro vezes mais para “reduzir as desigualdades”. Embora tenha havido críticas importantes quanto à justiça do governo, nenhum partido de oposição era visto como uma alternativa melhor em termos de políticas sociais.⁸⁵

Conclusões

Os variados graus de sucesso das reformas econômicas na Europa Meridional parecem ter sido particularmente influenciados pelas dimensões da crise, as características dos programas de reformas, a força política dos governos e os períodos de tempo empregados na implementação das reformas. À época da queda das ditaduras, as três economias da Europa Meridional partilhavam alguns traços importantes do “capitalismo pobre”: inflação elevada, indústrias obsoletas, déficits públicos, agricultura não-competitiva, alta taxa de desemprego, sistemas de bem-estar social precariamente desenvolvidos, burocracias públicas ineficientes e grandes déficits comerciais. As duas situações, no entanto, eram muito menos dramáticas do que a de outras novas democracias do leste e do sul. Por exemplo, a inflação e a dívida eram problemas sérios, mas de um tipo completamente diferente daqueles enfrentados pela Argentina, Brasil ou Iugoslávia. Esses países também se beneficiaram do acidente geográfico de pertencerem à Europa: o crescimento econômico na Europa Meridional nos períodos 1958-75 e 1985-90 foi estimulado pelo crescimento da Europa Ocidental. Ainda assim, a evolução das economias da Grécia, de Portugal e da Espanha

85. Por exemplo, entre 1984 e 1988, 31% preferiam o PSOE e 14% a AP para gerir a economia; 33% preferiam o PSOE para a redução das desigualdades, contra 8% que preferiam a AP, de acordo com pesquisas feitas pelo Centro de Investigações Sociológicas (CIS). 55% expressavam sua confiança na competência do governo, contra 21% que pensavam o contrário. V., por exemplo, CIS, estudos nº 1 416, 1 712, 1 740 e 1 745, realizados entre 1984 e 1988.

não foi determinada apenas pelos eventos externos: as reformas internas foram cruciais para os resultados econômicos. Se os desempenhos econômicos comparados variaram, isso em larga medida ocorreu por causa das diferenças nas reformas econômicas. Estas não foram igualmente competentes, completas ou consistentes.

Com raras exceções (tais como as limitadas reformas de 1977-8 em Portugal e os Pactos de la Moncloa do governo Suárez), a segunda metade da década de 70 foi um período de adiamento das reformas econômicas nas novas democracias, assim como em muitas das antigas.⁸⁶ Em contraste, a década de 80 foi, tanto na Europa Ocidental quanto na Meridional, um período de crescente realismo na gestão da economia. Como consequência, as políticas econômicas gradativamente convergiram. No início, o governo grego de 1981 seguiu políticas que se assemelhavam às do primeiro governo Mitterrand/Mauroy; assim como este, teve de revertê-las alguns anos mais tarde, embora de maneira menos rigorosa e com resultados bem inferiores. Portugal também desfez muito do que os governos provisórios haviam feito em 1974-5. Os governos empregaram instrumentos semelhantes a fim de alcançar competitividade econômica e saúde financeira do Estado: desvalorização da moeda, aumento nos preços dos bens públicos, redução dos déficits, moderação dos salários e reformas nos mercados de trabalho e de capitais. Os impostos também foram elevados, de modo que a carga tributária desses países passou a ser compatível com a da Europa Ocidental. Isso ocorreu tanto como parte do programa econômico, quanto para financiar reformas que atendessem mais plenamente as demandas sociais. Além de diferenças manifestas em termos de competência, amplitude e consistência, cada governo estabeleceu, conforme sua orientação política, uma particular combinação de reformas econômicas e sociais.

A força de que dispunha o governo também parece ter influenciado o sucesso final das reformas. Esse foi muito claramente o caso da Espanha, embora muito menos em Portugal. Em contraste, na Grécia o apoio majoritário aos governos e um controle estrito dos partidos por seus líderes não estavam relacionados com o que os governos fizeram ou não conseguiram fazer. Na Espanha, as intenções de voto não sofreram oscilações dramáticas após 1982,⁸⁷ e González tinha pleno controle de seu partido: desse modo, os reformadores desfrutaram de um tempo considerável para implementar suas políticas. O ministro da Economia também foi beneficiado pelo ininterrupto apoio que recebia de González, que seguiu o conselho de Olaf Palme, de que esse ministro precisa contar com o apoio do primeiro-ministro durante 98% do tempo.

Esse tipo de perspectiva de longo prazo foi essencial às reformas: os governos podiam vislumbrar um horizonte para além dos custos de transição.

86. Por exemplo, os governos Giscard/Barre na França agiram como se a crise econômica fosse apenas um problema cíclico, e retardaram qualquer ação efetiva. A renda real e os gastos públicos mantiveram uma taxa de crescimento elevada.

87. De acordo com o CIS, a menor estimativa de intenção de voto para o PSOE, ao longo da década, foi de 38,8%, em maio de 1988.

González insistiu com muita força nesse ponto, argumentando que não era possível “mudar em quatro anos uma sociedade que não havia mudado nos últimos dois séculos [...] Na Espanha, temos de medir as mudanças em termos de décadas”, e “se tivermos a coragem política de resistir à pressão demagógica de alguns, e manter nossas políticas por um longo período de tempo, então tiraremos este país de um longo atraso relativo em relação aos demais países europeus”.⁸⁸ Depois que a democracia política foi restabelecida, a década de 80 foi vista como um período de crescente normalização em relação ao padrão socioeconômico da Europa Ocidental. Ainda havia muito por fazer, mas as novas democracias da Europa Meridional tinham perdido muito de suas singularidades ao longo da década.

Quaisquer que tenham sido os efeitos transitórios ou finais das reformas, e os altos e baixos de sua implementação, a democracia foi mantida nos três países. Portugal enfrentou problemas por alguns anos: tanto a democracia política quanto a economia apresentaram sérias incertezas. Gradualmente, as eleições e o crescente realismo econômico dos anos 80 colocaram o país no caminho da normalização. A Grécia teve dificuldades de outra ordem: confrontos políticos, ausência de consenso sobre algumas regras básicas do jogo e predomínio dos interesses eleitorais sobre as políticas responsáveis tornaram difícil governar e afetaram os resultados econômicos. A Espanha, depois de uma transição política bem-sucedida, passou por problemas de consolidação, incluindo conspirações de militares e uma tentativa de golpe em fevereiro de 1981. Essa instabilidade política convivia com uma situação econômica muito difícil: políticas econômicas eficientes eram em geral vistas, no início dos anos 80, como cruciais para a consolidação da democracia. Então, na década de 80, tanto as eleições como as políticas econômicas reforçaram a democracia em Portugal e na Espanha; o caso da Grécia é muito mais duvidoso. Em particular na Espanha, declarações de satisfação com a democracia seguiram uma tendência curvilínea: os escores médios ficaram em 4,45 (numa escala de 10) em 1978, declinaram em 1980 para 4,19, refletindo os efeitos da crise econômica, e subiram novamente para 5,54 em 1984.⁸⁹ O número de pessoas que achavam que a democracia havia se tornado mais estável dobrou ao longo da década.⁹⁰

A experiência da Europa Meridional não se ajusta aos argumentos segundo os quais novas democracias baseadas em pactos deixam pouco lugar para reformas, e que transições se fazem às custas de mudanças socioeconômicas. Quinze anos depois de a democracia ter sido restabelecida em Portugal, na Grécia e na Espanha, o tipo de transição não parece ter determinado de maneira decisiva as possibilidades das reformas. Em meio a esse processo, existem eleições, restrições econômicas e o poder do governo. Essas diferenças manifesta-

88. Entrevista a *Tiempo*, nº 327, 15-21 de agosto de 1988; v. também P. Calvo Hernando, *Todos me dicen Felipe*, Barcelona, Plaza y Janés, 1987, pp. 237-8.

89. McDonough, Barnes e López Pina, "The growth of democratic legitimacy in Spain", p. 743.

90. Centro de Investigaciones Sociológicas, pesquisas realizadas em setembro de 1986, setembro de 1987 e maio de 1988.

ram-se no desempenho econômico e no pacote de reformas econômicas e sociais. Tais pacotes foram muito caros: ao longo de 15 anos de democracia, os três países aumentaram os gastos públicos e ampliaram as políticas sociais. Esta pode ser uma das diferenças distintivas entre as reformas nas novas democracias da Europa Meridional e aquelas na América Latina e no Leste Europeu. Depois das transições, as reformas buscaram não só melhorar o desempenho da economia, mas também aumentar a proteção proporcionada pelos direitos sociais.

3. Reformas econômicas, opinião pública e instituições políticas: a Polônia na perspectiva do Leste Europeu

ADAM PRZEWORSKI*

Espero que haja desemprego na Polônia.
De um militante do Solidariedade e deputado no Parlamento.

Introdução

O propósito deste capítulo é fazer uso da experiência polonesa, e em menor escala da de outros países pós-comunistas, para apresentar evidências em favor de três afirmações: (1) as reformas orientadas para o mercado são inevitavelmente um processo prolongado — o período que transcorre entre a estabilização, liberação comercial e as privatizações é longo; (2) o apoio político para as reformas orientadas para o mercado se desgasta a ponto de ameaçar a continuidade delas, a menos que estas reformas sejam acompanhadas de políticas sociais; (3) as características das reformas orientadas para o mercado tendem a debilitar as instituições democráticas nascentes.

A Polônia deflagrou sua transição para uma economia de mercado em 1º de janeiro de 1990, ao liberar a maioria dos preços, introduzir a conversibilidade parcial do zloty, fixar um teto para os aumentos salariais, reduzir os subsídios às indústrias e aos consumidores, reduzir os gastos sociais, elevar as taxas de juros, institucionalizar a restrição monetária, limitar os monopólios, liberalizar importações e exportações, e anunciar um programa de privatização. A Bulgária adotou suas primeiras reformas em 22 novembro de 1990, mas, sob a

* Eu gostaria de agradecer a diversos colegas poloneses por compartilharem comigo suas análises da situação, e mesmo dados inéditos. Além dos co-autores deste livro, estou muito grato a Camille Busette-Hsu, Ellen Comisso, Zhiyuan Chi e Joanne Fox-Przeworski, pelos comentários feitos a respeito das primeiras versões deste texto.

pressão de protestos populares, adiou os aumentos de preços e a desvalorização da moeda até 1º de fevereiro de 1991. A Romênia tentou liberalizar preços e introduzir uma conversibilidade parcial de sua moeda em 1º de novembro de 1990; por causa da resistência popular, também adiou estas medidas até 1º de abril de 1991. A Checoslováquia liberou a maior parte de seus preços em 1º de janeiro de 1991, seguindo-se um aumento nos preços da energia, da calefação e dos aluguéis seis meses depois. Por fim, a Hungria, onde a maioria dos preços e restrições às importações já estava livre do controle estatal no próprio regime comunista, decidiu, após um período de hesitação, começar com a privatização e uma política social antes de liberar os demais preços, reduzir os subsídios à indústria, desregulamentar os salários e introduzir a conversibilidade da moeda. Todos esses países aprovaram leis conferindo estatuto privilegiado aos investimentos estrangeiros, liberalizaram as importações e aboliram as restrições às exportações, tomaram algumas medidas contra os monopólios e puseram em ação programas mais ou menos amplos de indenização e de privatização.

A medida que este texto está sendo escrito, em todo lugar a produção e a demanda estão caindo, e o desemprego aumentando persistentemente. A renda real está declinando. Como esses são exatamente os efeitos que se esperavam das reformas, as avaliações a respeito desse desempenho oscilam entre dois extremos. Para alguns, essas mudanças revelam que as reformas não têm outro efeito senão o de rebaixar o padrão de vida e provocar desemprego. Para outros, tudo isso mostra que as reformas estão alterando as estruturas econômicas na direção desejada. Para outros ainda, esses efeitos ainda não são suficientes: as reformas são demasiado lentas. Previsões feitas por inúmeros institutos de pesquisa, agências multilaterais, bancos e empresas de consultoria também oscilam entre terríveis advertências e róseas promessas.¹

Como não sou nenhum adivinho, pretendo passar ao largo dessa disputa.² Argumentarei aqui que as reformas na Polônia foram concebidas sem a devida atenção aos fatores políticos, e que o preço dessa negligência foi a erosão do apoio às reformas e o enfraquecimento das instituições democráticas nascentes. Por essa razão, minha argumentação será dirigida contra a idéia de deixar as reformas econômicas nas mãos dos economistas — ao menos nas mãos daqueles economistas

1. Eis algumas das manchetes: "L'hiver de tous les dangers" ("O inverno de todos os perigos", *Le Figaro*, 29 de novembro de 1990); "Bank predicts deep downturn in E. Europe" ("Banco prevê piora aguda no Leste Europeu", *Financial Times*, 19 de dezembro de 1990); "Nouvelles difficultés in vue pour l'URSS et l'Europe de l'Est" ("Novas dificuldades à vista para a URSS e o Leste Europeu", *Agence France Press*, 20 de dezembro de 1990); "Worst shocks still to come for Eastern Europe" ("Os piores golpes ainda estão por vir para o Leste Europeu", *Times*, 5 de abril de 1991); "Crunch time for Eastern Europe" ("Tempos decisivos para o Leste Europeu", *International Herald Tribune*, 8 de julho de 1991). Por sua vez, a *International Business Weekly* (15 de abril de 1991) era quase lírica: "Reawakening: a market economy takes root in Eastern Europe" ("Novamente uma economia de mercado se enraíza no Leste Europeu"), enquanto o *Wall Street Journal* (4 de julho de 1991) afirmava "Economic shift appears to work in Eastern Europe" ("Mudança econômica parece funcionar no Leste Europeu").

2. Os aspectos econômicos do pacote de estabilização polonês já foram analisados diversas vezes, e dele se tiraram "lições". (V. Blanchard, Dornbush, Krugman, Layard e Summers, 1991; Chiloski, 1991; Kotodko, 1991.) Essas análises concordam na avaliação de que o pacote de estabilização foi bem concebido, mas que não estava livre de erros. Em particular, a recessão que provocou foi mais profunda que o necessário, por causa do uso da taxa de câmbio como âncora e da ênfase na privatização, às custas da reforma do setor estatal.

que acreditam que o sucesso das reformas depende apenas da solidez do plano econômico, que alegam que se as reformas fracassam é somente por causa da irresponsabilidade das pessoas, e que encaram as escolhas com as quais se defrontam as sociedades da América Latina e do Leste Europeu como escolhas do tipo "ou nós ou o populismo". A experiência da Polônia invalida a abordagem cujo epítome são as palavras do principal arquiteto estrangeiro do pacote reformista polonês, Jeffrey Sachs: "Se, e a partir do momento em que, as reformas econômicas introduzidas são boas (e eu acredito que sejam), não há nenhuma razão teórica para que eles (os países) não sejam bem-sucedidos em suas transições". E "existe um perigo real de populismo ou de demagogia, que são as únicas coisas que podem impedir as reformas" (entrevista a *Le Figaro*, 5 de dezembro de 1990).

As reformas econômicas são inevitavelmente dolorosas. É improvável que elas não apresentem erros. E também necessitam de tempo: a despeito de toda a urgência,³ as reformas nunca podem ser rápidas o suficiente para evitar o surgimento de opiniões contrárias, oposição organizada e conflitos políticos. É impossível construir a democracia e, ao mesmo tempo, atacar o processo democrático, para tentar escapar ao seu veredito.⁴ Planos econômicos que tratam a política apenas como um estorvo exógeno não passam de economia de má qualidade. Esta é, creio eu, a lição central da experiência polonesa.

A primeira parte deste capítulo é dedicada à escolha das estratégias de reforma. Tento explicar por que as reformas na Polônia foram orientadas

3. Pode-se pensar que, dada a natureza conjectural do modelo implícito nas reformas orientadas para o mercado, seus defensores estariam mais inclinados a proceder com cautela, por tentativa e erro. Mesmo assim, as vozes de cautela são raras. De acordo com o *Guardian* (30 de abril de 1991), "um grupo de lideranças das maiores economias industriais instaram ontem as novas democracias do Leste Europeu a abandonar o 'gradualismo' e adotar o modelo polonês de reformas econômicas rápidas". De acordo com a Reuter (6 de junho de 1991), os ministros das Finanças, do Comércio e do Exterior dos países da OCDE esperavam "que a URSS e as Repúblicas agissem rapidamente para introduzir o amplo conjunto [...] de reformas necessárias para se tornarem economias de mercado". Em contraste com isso, o secretário-geral da OCDE, Jean-Claude Paye, salientou que a transição para uma economia de mercado não é um assunto somente para economistas; é necessário, declarou ele, "avaliar com cautela o que é política e socialmente possível" (Agência *France Presse*, 29 de novembro de 1990). Um relatório da Comissão Econômica para a Europa das Nações Unidas sugeria que "a criação de um consenso político e o estabelecimento de sólidos fundamentos institucionais para a livre iniciativa pode ser mais crucial do que a escolha entre o tratamento de choque ou uma reforma gradual". (A citação é de um artigo de Anatole Kaletsky publicado no *Times*, de 5 de abril de 1991.)

Além disso, pressões para que haja rapidez não são apenas uma questão de aconselhamento. Como comentou Michael H. Wilson, ministro do Comércio Internacional do Canadá, após um encontro da OCDE, "colocou-se de maneira muito clara, por parte de um bom número de países, que, até que tenha havido uma demonstração substancial de vontade de tomar estas decisões sobre a reforma e sua implementação efetiva, simplesmente não haverá nenhum dinheiro à disposição" (*International Herald Tribune*, 6 de junho de 1991). É, de fato, o governo polonês interpretou a redução de 50% de sua dívida, concedida à Polónia pelo Clube de Paris, como "uma compensação pela coragem" demonstrada pelo país em seus esforços para chegar a uma economia de mercado (Janus Lewandowski, ministro da Privatização, *Libération*, 16 de março de 1991).

4. Nas palavras de uma declaração da OCDE, no documento "Transition from the command to market economy" (OCDE, 1990: 9), "embora uma abordagem gradualista possa causar menos tensões sociais, um período longo de reformas moderadas oferece o perigo de que tanto os reformadores quanto a população se 'cansem das reformas', já que estas não parecem trazer mudanças visíveis. Da mesma forma, durante um longo período de reformas, os vários lobbies anti-reformas podem mobilizar suas forças e conseguir gradualmente sufocar o processo de reformas. Ou, como observou Nelson (1984: 108), 'os partidários do 'tratamento de choque' estão convencidos de que a tolerância do público ao sacrifício é curta e que a coragem dos políticos é igualmente limitada. Se o processo de ajuste for excessivamente gradual, a oposição irá se recompor e o processo descarrilhará.' Assim, o argumento típico em favor das reformas radicais é que elas evitam que a 'fadiga política se instale'.

para a estabilização, liberalização e privatização, em vez de serem orientadas para uma estratégia de desenvolvimento setorial, e por que elas adotaram o tratamento de choque, e não uma postura gradualista. A segunda parte sumariza o desempenho econômico que se seguiu às reformas, argumentando que é preciso que as reformas vigorem por um longo tempo, antes que seus efeitos positivos se façam sentir. A terceira parte analisa a dinâmica do apoio popular às reformas. A quarta parte é dedicada à discussão do impacto das reformas sobre as instituições democráticas. A conclusão tenta identificar que aspectos do processo de reformas são cruciais na conformação da dinâmica política.

Background: a escolha das estratégias

O que tornou as reformas necessárias?

A Polônia tentou modernizar sua estrutura econômica depois que Edward Gierek se tornou o primeiro secretário do Partido Polonês dos Trabalhadores Unidos (PUWP, de orientação comunista), como consequência da sangrenta repressão de 1970. A estratégia de desenvolvimento seguia a adotada pela Coreia do Sul: tomar dinheiro emprestado no Ocidente para desenvolver produtos destinados aos mercados ocidentais, e fazer uso da repressão para manter baixos os salários, enquanto se capitalizam os lucros construindo-se indústrias de base. Embora o influxo de dinheiro emprestado e o abrandamento dos controles sobre a agricultura tenham propiciado uma notável melhoria do padrão de vida até o ano de 1978, com a recessão no Ocidente essa estratégia entrou em colapso. Por volta de 1979, o resultado foi que a Polônia contraiu uma dívida de US\$ 26 bilhões (40% de seu PIB), desenvolveu algumas indústrias que dependiam de tecnologias estrangeiras, sem com isso ter assegurados mercados no exterior, iniciou diversos projetos gigantescos de investimento (os investimentos haviam crescido a uma taxa de 11% ao ano, durante a década de 70), contraiu um crônico déficit em conta corrente e não modernizou sua estrutura industrial.

A crise que eclodiu em 1979 foi profunda e extensa. Pela primeira vez na história do país no pós-guerra, a renda nacional caiu. Os investimentos foram os mais atingidos pelo colapso; os salários e o consumo continuaram a crescer até 1982. Diversos indicadores sobre a evolução da infra-estrutura e dos serviços de bem-estar social também apontaram para uma estagnação ou declínio em 1979.⁵ Irrompeu então uma crise política aberta (demasiado conhecida para ser recontada), que foi temporariamente encerrada pelo golpe de estado militar de 13 dezembro de 1981. Depois de 1979, a crise econômica era por demais iminente — uma combinação de dívida externa, déficit público, pressões

5. O *timing* é importante. Muitos observadores ocidentais tendem a culpar o sindicato Solidariedade e a onda de greves de 1980-81 pela degradingolada da economia. Não há dúvida de que as pressões salariais contribuíram para a crise, nas condições vigentes de déficits no balanço de pagamentos e de um programa de investimentos desmesurado. Mas o colapso da economia é anterior ao surgimento do Solidariedade e às greves.

salariais e investimentos superdimensionados — para que se considerassem programas de modernização industrial. Pensar em termos de estabilização acabou dominando a agenda política.

Tabela 1. Polônia: alguns indicadores econômicos básicos, 1970-88

	1970	1978	1979	1982	1988
Renda nacional	100	184,1	179,9	140,6	182,4
parcela proveniente da indústria (%)	44,0	49,5	49,8	49,2	49,1
Consumo	100	179,0	184,5	159,0	200,8
Investimento	100	215,3	174,0	82,8	115,9
Investimento/PIB (%)	27,1	30,6	25,7	21,6	19,7
Renda nacional/per capita	100	171,1	166,0	126,3	156,8
Salário médio, setor estatal	100	148,0	151,1	120,7	144,5
Importações	100	229,1	226,4	159,3	235,5
Exportações	100	198,2	211,7	178,6	262,1
Saldo do comércio com não-CMEA ^a	11,5	-34,0	-26,6	27,7	13,2
Resultado do orçamento/receita	3,3	10,2	4,0	-3,5	0,8
Preços ao consumidor	100	130,7	140,4	377,5	1 400
Taxa bruta de mortalidade	8,1	9,3	9,2	9,2	9,8
Turistas ^b	66,5	127,9	124,4	85,1	101,3
Leitos de hospital ^c	51,8	56,2	56,3	56,3	57,2
Visitas ao médico	6,2	7,9	7,8	7,5	7,6
Usuários de bibliotecas públicas	203	210	211	197	208
Moradias construídas (m ²) ^b	324,4	503,6	503,1	342,6	371,4
Ferrovias (km ²)	7,1	6,8	6,9	6,7	6,4
Estradas (km ²)	39,9	41,6	41,5	41,3	41,9

^a Como proporção das exportações.

^b Por 1 000.

^c Por 10 000. CMEA, Council of Mutual Economic Assistance.

Fonte: *Rocznik statystyczny* 1989.

O governo que assumiu o poder em 1982 estava bastante consciente de que reformas amplas e gerais do sistema econômico eram necessárias, e estava disposto a se engajar em tais reformas como parte de sua estratégia política. Para o novo governo, as reformas eram necessárias para restaurar o mecanismo de legitimação pelo consumo, característico do período Gierek.⁶ Haveria necessidade de repressão, pensavam eles, até que a economia voltasse a funcionar bem, ocasião em que a contestação política cessaria. Desse modo, em 1^o de janeiro de 1982, o governo adotou o programa de reformas que tinha sido elaborado pela oposição em 1981. Para estabilizar a economia, os salários reais e o consumo per capita foram reduzidos entre 15 e 20%, enquanto o nível de emprego e a produção caía cerca de 3 e 5%. Ao mesmo tempo, o sistema de planejamento central foi abandonado e substituído por compras governamentais, a autonomia das empresas foi ampliada, a abrangência da fixação de preços por via administrativa foi reduzida e o sistema tributário foi revisado (e tornou-se mais complicado) (Balcerowicz, 1989). Não obstante, embora o investimento e

6. Sobre a legitimação na Polônia, ver a coletânea organizada por Rychard e Sulek (1988), especialmente o artigo de Tarkowski.

o crescimento tenham sido retomados, o salário real e o consumo continuaram abaixo dos níveis de 1978. Por volta de 1985, ficou patente que essas reformas não estavam funcionando. A alocação de recursos continuou altamente centralizada, a autonomia das empresas continuou sendo uma ficção, a amplitude da regulamentação de preços na verdade aumentou, a dívida externa continuou a crescer, por causa das sucessivas capitalizações das obrigações vencidas, e o comércio com o Ocidente cresceu muito mais lentamente do que o comércio mundial. Além disso, o mercado de bens de consumo permaneceu profundamente desequilibrado, e a distribuição dos bens era uma combinação do mecanismo de preços com racionamento, filas e permutas.

Em 1987, um "consenso de término", para usar um termo cunhado por O'Donnell, havia se estabelecido entre as elites. Tanto o governo quanto a oposição — ainda ilegal, mas tornando-se cada vez mais pública — haviam chegado à conclusão de que seriam necessárias transformações muito mais profundas, inclusive com relação ao estatuto da propriedade, caso realmente se quisesse recuperar a economia. Mas um impasse político se estabeleceu. O regime queria usar o apoio generalizado às reformas para continuar no poder; a oposição queria as reformas, mas também o poder. O governo organizou um *referendum* a respeito das reformas econômicas e políticas em novembro de 1987, mas não conseguiu obter o apoio da maioria dos eleitores potenciais. A reação do governo, então, foi fazer aprovar um pacote de reformas ainda mais radical.⁷ Os objetivos do novo pacote eram os mesmos do programa de 1981: promover o equilíbrio do mercado e aumentar a eficiência.⁸ Para alcançar o equilíbrio de mercado, os preços dos produtos aos consumidores sofreram um aumento brutal, por meio de um decreto administrativo. Um sistema bancário comercial foi estabelecido. A autonomia empresarial foi novamente incentivada. O mais importante, porém, é que pela primeira vez as barreiras à entrada foram reduzidas: foi dado o mesmo estatuto legal a todas as formas de propriedade, o registro de novas empresas foi simplificado e abriu-se um acesso limitado ao capital estrangeiro. Desse modo, os primeiros passos em direção a uma economia mista foram dados ainda sob um governo comunista. De fato, os primeiros beneficiários da nova legislação foram os *apparatchiks*, muitos dos quais se tornaram, para usar a maravilhosa expressão de Tarkowski (1989), *entrepreneurtchiks*.⁹

7. Por ocasião do *referendum*, o governo anunciou que apenas a maioria dos votos possíveis seria interpretada como um mandato para a reforma. Na verdade, uma pequena maioria dos votantes escolheu o "sim", mas estes eram menos da metade do total do eleitorado. Existem duas interpretações para a estratégia do regime: ou avaliaram mal a força que tinham, ou não estavam de fato dispostos a avançar neste ponto sem que contassem com um apoio esmagador.

8. Os objetivos do plano para 1989-90 incluíam um bom número de metas sociais. A falta de moradias seria combatida por meio do aumento do número de construções; os serviços de saúde seriam aprimorados com a construção de novos hospitais (uma verdadeira calamidade na Polônia), para ampliar o número de leitos hospitalares para 58,3 por 10 mil em 1990; e 18 mil novas salas de aula deveriam ser construídas. Contudo, esses objetivos sociais não faziam parte de nenhum dos pacotes de reforma: foram incluídos em meio a inúmeras outras metas constantes da lista de aspirações do regime.

9. Durante a primeira metade de 1989, nos estertores do governo Rakowski, foram registradas 1 302 *joint ventures* (*spółki*). Investigações posteriores mostraram que 60% dessas empresas na verdade se ocupavam de negócios diferentes daqueles que haviam declarado no registro, principalmente de "intermediação comercial", um eufemismo para tráfico de influência.

A parte do pacote relativa à estabilização transformou-se num típico pesadelo de tecnocrata: os trabalhadores reagiram aos aumentos de preços com greves, o governo não dispunha de nenhuma legitimidade para resistir às demandas dos trabalhadores e o resultado foi que o excedente monetário dobrou, no desfecho da reforma de Sadowski. Por volta de 1988, nenhuma das medidas adotadas depois de 1982 havia surtido efeito: as encomendas governamentais na verdade apenas substituíram a alocação que era feita pelo planejador, a participação dos preços regulamentados no total das vendas de fato aumentou de 1982 a 1987, a participação das cooperativas no total de empregos declinou ligeiramente de 1980 a 1987, os subsídios continuaram presentes no orçamento estatal, por volta de 1987 apenas 71,8% das exportações para mercados em dólar (72,2% dos mercados em rublo) eram lucrativos, e o influxo de capital estrangeiro era mínimo.¹⁰

No outono de 1988, o último governo comunista, chefiado por Mieczyslaw Rakowski, teve de fato algum sucesso em criar expectativas, mas essa esperança teve vida curta. Ficou claro para todos que programas de reformas levados a cabo por governos comunistas haviam fracassado. Em janeiro de 1989, o regime decidiu dialogar com a oposição, e, depois de tensas negociações, em 5 de abril um acordo foi firmado. Contudo, uma vez que a legitimidade desse acordo foi rapidamente erodida pela derrota dos comunistas nas eleições de junho de 1989, a situação política continuou incerta e tensa. No verão, enquanto as negociações em torno da composição do futuro governo ocorriam em meio a idas e vindas, a endêmica crise econômica, combinada com a pressão salarial, provocou a erupção da hiperinflação. Em julho, os salários nominais aumentaram 101,8%, e em outubro a taxa mensal de inflação havia chegado a 54,8%. O primeiro governo pós-comunista herdou a hiperinflação.

Esta era, então, a situação da Polónia quando o primeiro governo democrático chegou ao poder. O produto material líquido estava em queda, a taxa anual de inflação estabeleceu-se em um patamar de três dígitos e o déficit orçamentário tinha subido para mais de 8% do PIB (Lipton e Sachs, 1990: 117), enquanto as reservas internacionais continuavam baixas e não havia dinheiro novo disponível. O Estado havia falido: estava às voltas com um déficit e não conseguia levantar dinheiro nem com as atividades econômicas locais nem mediante empréstimos no exterior. Os serviços sociais e de proteção à renda se deterioravam.

Ainda que cada país do Leste Europeu tivesse suas particularidades, suas condições sociais e econômicas não eram muito diferentes das apresentadas pela Polónia, às vésperas da transição para a democracia. Não é este o lugar para descrever a estrutura das economias de planejamento central: irei citar apenas alguns indicadores. Durante a década de 80, em todos os lugares o crescimento diminuiu, em comparação com as décadas anteriores. O produto material líquido sofreu uma queda em 1989 na Hungria, na Romênia e na Iugoslá-

10. Os dados se baseiam em Balcerowicz (1989), Beksiak (1989) e Mujzel (1989). O total dos investimentos estrangeiros em *joint ventures* era da ordem de 25 milhões de dólares.

via; em 1990, caiu em todos os países do Leste Europeu, inclusive na União Soviética.¹¹ A produtividade era baixa e declinante. A parcela da força de trabalho ocupada na agricultura ainda era grande, e os rendimentos auferidos continuavam baixos, pelos padrões ocidentais. Com exceção da Hungria e da Iugoslávia, a maioria dos preços era controlada. A produção e os preços eram subsidiados pelo orçamento público; os subsídios somavam cerca de um terço dos gastos estatais, ou algo como 15% do PNB. A estrutura dos preços era bastante diferente daquela das economias de mercado: aluguéis, energia, calefação, alimentos básicos e serviços pessoais eram relativamente baratos; têxteis, alimento importado e bens duráveis, pelo contrário, eram caros.¹² O mercado de consumo padecia de um profundo desequilíbrio. O monopólio era absurdamente grande, tanto na produção quanto na distribuição. Diversos países passaram por uma aguda escassez de moradias. Os indicadores de saúde continuavam abaixo dos padrões ocidentais e estavam estagnados ou em declínio; o sistema educacional estava provavelmente no mesmo nível. A distribuição de renda era pelo menos tão igualitária quanto nos países mais igualitários do Ocidente: a Bélgica e o Japão.

Reagindo à visível decadência de suas economias, todos os países do Leste Europeu procuraram realizar as reformas. As direções que estas tomaram é que foram diferentes. Um dos modelos, iniciado pela Alemanha Oriental e mais tarde seguido pela União Soviética, Bulgária, Checoslováquia e Romênia, introduzia alguma autonomia financeira nas empresas estatais, tornando-as financeiramente responsáveis pela utilização de um critério de "lucro", retirava alguns preços do controle estatal e reduzia o papel do planejamento centralizado na alocação física dos recursos. Essas reformas fracassaram por duas razões: (1) sem um mecanismo de preços, o critério de lucro não poderia fazer racionalmente a alocação de recursos, e (2) o caos que esta sistemática introduziu originou uma pressão espontânea pela recentralização (Asselain, 1985). O outro modelo, adotado pela Hungria e Iugoslávia, consistia em liberalizar os preços ao consumidor, impor disciplina fiscal sobre as empresas estatais e permitir algumas atividades privadas. Essa estratégia, por sua vez, era vulnerável a pressões por parte das estatais, que usavam sua posição de monopólio para elevar os preços e extrair subsídios do Estado. Independentemente da estratégia de reforma que se tenha adotado, o sistema de planejamento foi enfraquecido em todos os países, ainda que nos mais diferentes graus. E, quando irrompeu a turbulência política, a alocação central de recursos físicos desintegrou-se. A diferença entre os legados deixados por essas reformas era que a Hungria e a Iugoslávia emergiram do comunismo com um mercado consumidor, e os outros países, não.

11. O PML, produto material líquido, é uma medida de produção mais restrita do que o PIB usado pelo Ocidente, já que não inclui os serviços domésticos e do governo, mas é um indicador mais confiável (Blades, 1991).

12. Essa observação se baseia na comparação entre a estrutura de preços da Alemanha Ocidental e da Alemanha Oriental, para o ano de 1985 (Lipschitz e McDonald, 1990: 63).

Tabela 2. *Leste Europeu: Background (1989) e dados econômicos recentes*

	Bulg	Chec	Hung	Pol	Rom	Iug	URSS
Dados do background em 1989							
PNB per capita (1980 US\$)			2 210	1 520		3 220	1 780
PNB per capita (CEE = 100)	45	65	55	30	20	45	35
Força de trabalho na agricultura		11,9	20,9	27,8			18,8
Investimento/PNB			25,1	32,5		21,0	11,0
Saldo em conta corrente PNB			-1,4	-0,2		4,8	-1,2
Dívida/per capita (US\$ corrente)			1 656	1 113		921	190
Serviço da dívida/Exportações	74,4	18,6	54,5	90,6		29,1	24
Gastos governamentais/PIB	61,9	76,6	59,0	48,1			51,4
Nº de telefones/1 000 pessoas	200	226	134	118	130		
Mortalidade infantil			17,0	17,5		25,4	25,1
Expectativa de vida ao nascer		72	70,2	71,4		71,3	70
Matriculas na escola secundária			70	80		80	
Cientistas (Norte = 100)		93	179	120		137	91
Calorias diárias/mínimo necessário 84-86		141	1315	126		127	133
Militares/professores		197	112	131		123	147
Mulheres/força de trabalho			44,7	45,5		38,7	
Maior etnia/população total - 1980		81	99	99		36	52
Fazendas familiares/área agric.		5	2	76		75	0
Dados da reforma							
Taxa de variação do PML							
1981-5	3,7	1,8	1,3	-0,8	4,5	0,6	3,2
1988	2,4	2,3	-0,5	4,9	-0,9	-1,8	4,4
1989	-0,4	1,0	-1,1	-0,2	-2,0	0,8	2,4
1990	-11,0	-3,1	-2/-5	-13,0	-15,0	-7/-10	-4,0
Taxa de variação da produção industrial							
1990	-14,1	-3,7	-4,5	-23,3	-19,8	-10,3	-1,2
1991 I	-26	-13	-13	-4	-17	-19	
Percentual de preços liberalizados (volume)							
1989				26			
1990	14		90	90		75	
1991	72						
Inflação							
1988			16,5	66	0,5		0,6
1989	10	3	17	640		2 500	2
1990	60		35	250	18	120	5/12
1991 II		49,2		40	164		24
Desemprego							
1990			2				
1991 II	6	3,8	3,9	8,5	134	20	
Saldo do orçamento público/PNB ou PML							
1989	-1,4		-3,6	-8			-9,5
1990	-13,0		-0,0				-8,3
<i>Joint ventures</i>							
1990							
Nº de <i>ventures</i>	140	1 600	5 000	2 480	1 502		3 000
Participação estrangeira (em milhões de dólares)	74	850	1 200	396	129		4 615
1991 I							
Nº de <i>ventures</i>			7 000				
Participação estrangeira (em milhões de dólares)			1 600				

Fontes: Os dados relativos aos antecedentes foram retirados de publicações de organizações internacionais de coleta de dados, com exceção dos que se referem à heterogeneidade étnica e das fazendas familiares, que se devem a Vataneh, 1990. Outros dados devem ser considerados com reserva, uma vez que foram reunidos a partir de relatórios correntes de institutos de pesquisa, empresas de consultoria e jornais. Quando havia tabelas comparativas, eu as utilizei, em vez de fontes locais. A convenção adotada na tabela é que os decimais são usados se os dados originais são precisos; sempre que a referência é "cerca de", ou outras reservas são feitas, eu não utilizei decimais.

As outras diferenças diziam respeito à inflação, ao orçamento público e à dívida externa. A Polônia já havia experimentado pressões inflacionárias em 1988, e essas pressões irromperam numa hiperinflação exatamente quando se formava o primeiro governo democrático. A Iugoslávia foi o outro país que experimentou hiperinflação. Na Hungria, os preços subiram 16,5% em 1988, mas a taxa de inflação permaneceu estável. Todos os demais países tinham uma inflação dissimulada, de modo que os dados não são confiáveis; mas mesmo a União Soviética provavelmente manteve uma taxa de um dígito ao longo de 1989.¹³ O orçamento público estava sob pressão na União Soviética — onde o déficit chegou a 11% do PNB em 1988 e a 9,5% em 1989 —, na Hungria e na Polônia. A dívida externa húngara, considerada em termos per capita, era a maior do mundo, e a da Polônia era muito grande. Era menor nos demais países, e a Romênia tornou-se um credor líquido em 1989. Portanto, embora todos os países do Leste Europeu, incluindo a União Soviética, compartilhassem problemas comuns, somente a Polônia e a Iugoslávia, e em menor grau a Hungria, experimentaram a combinação de inflação, déficit orçamentário e déficit externo, que se somaram a uma “crise fiscal”, exigindo uma imediata estabilização.

Os objetivos das reformas

Em termos mais gerais, existia na Polônia um consenso quase universal sobre a finalidade das reformas. Em seu discurso inaugural no Sejm, Tadeusz Mazowiecki, o primeiro chanceler de um governo pós-comunista, anunciou que “o governo dará passos no sentido de iniciar a transição rumo a uma moderna economia de mercado, testada pela experiência dos países desenvolvidos” (Domarańczyk, 1990: 148). Em setembro de 1989, falando à reunião anual do Fundo Monetário Internacional e ao Banco Mundial, Leszek Balcerowicz, ministro das Finanças e principal arquiteto do programa de reformas, anunciava que a intenção do governo era “transformar a economia polonesa numa economia de mercado, alterando a estrutura da propriedade no sentido daquela que encontramos nas economias industriais avançadas” (*Financial Times*, 16 de julho de 1990). De acordo com Marcin Świącicki, ministro da Cooperação Econômica, “ao reformar nossa economia, não buscamos experimentações. Não queremos que nossos economistas inventem novos sistemas, mas que adaptem soluções que já funcionaram em outros lugares. Queremos simplesmente construir uma economia de mercado como as do Ocidente” (*Libération*, 14 de fevereiro de 1990, p. 32). Como observaram Sadowski, Iwanek e Najdek (1990: 1), “o objetivo declarado do atual governo polonês era construir uma economia de mercado moldada a partir das economias de mercado desenvolvidas do Ocidente”. Esta é a formulação canônica.¹⁴

13. Os dados para a União Soviética baseiam-se no relatório “The economy of the USSR”, preparado por quatro organizações internacionais para o encontro do G-7 em Houston, em 1990.

14. O documento “Economic program: main assumptions and directions”, adotado pelo Conselho dos Ministros em outubro de 1989, começava com as seguintes declarações: “A economia polonesa requer

Essa formulação baseava-se numa crença profundamente arraigada, segundo a qual, como era dito com freqüência, a Polônia precisava construir um sistema econômico normal. Como disse Balcerowicz, o objetivo de longo prazo das reformas é “transformar uma economia na qual tudo falta numa economia normal” (*Financial Times*, 16 de julho de 1990). A convicção subjacente era o que denominei noutra lugar de “silogismo do Leste Europeu” (Przeworski, 1991). A premissa maior desse silogismo é: “Se não fosse o comunismo, estaríamos como o Ocidente”; a premissa menor é: “O comunismo agora acabou”. A conclusão estabelece não só que o Leste Europeu deve e irá adotar uma economia ao estilo do Ocidente, mas promete também que esta economia irá gerar o esplendor e o *glamour* do capitalismo desenvolvido.

Contudo, essa referência à normalidade encobre os diferentes pontos de vista a respeito dos modelos específicos e das direções possíveis. Em primeiro lugar, há uma ambivalência sobre se o processo de reforma constitui a restauração do sistema do pré-guerra ou uma revolução em alguma outra direção. O termo *capitalismo* não consta nas primeiras declarações a respeito da estratégia econômica (Rychard, 1991a: 34). De fato, Balcerowicz enfatizava que “a privatização não significa o ingresso da Polônia no capitalismo selvagem em sua versão do século XIX” (Rychard, 1991b: 21). O programa de reformas era expresso em termos como “aproximação do Ocidente”, “um sistema econômico racional”, “uma economia de mercado” e, algumas vezes, “uma economia social de mercado”. E como economias “normais” diferem significativamente tanto no grau de intervenção estatal nos mercados quanto na provisão de bem-estar social, esse tipo de referência elude os desacordos acerca do modelo específico de capitalismo que se quer adotar. Em segundo lugar, a Polônia é um país com fortes tradições anticapitalistas, originárias tanto da esquerda não comunista como do catolicismo tradicional.¹⁵ Desse modo, embora fosse óbvio para todo mundo que a Polônia tinha de mudar rumo ao “normal” e ao “racional”, o consenso terminava aí.¹⁶

mudanças sistemáticas básicas. A finalidade é construir um sistema de mercado semelhante aos que existem nos países desenvolvidos. Isto precisa ocorrer rapidamente, mediante ações radicais, para abreviar ao máximo o período de transição que a sociedade deve suportar” (publicado pelo *Rzeczpospolita* em outubro de 1989; adiante me referirei a ele como “Programa Econômico”).

15. Talvez o mais revelador seja o livro programático que Mazowiecki escreveu em 1970: “Para se defender do totalitarismo, não é preciso que o homem se volte novamente para o individualismo [...] Somente a responsabilidade para com a sociedade, com a formação de suas organizações e instituições, de modo que a comunidade social fortaleça o desenvolvimento e o respeito pela personalidade humana [...] poderá devolver o equilíbrio e a sanidade à sociedade, assim como as condições apropriadas para o desenvolvimento individual de um ser humano” (citado em Domaradzkyk, 1990: 92).
16. Em 1989, numa pesquisa realizada simultaneamente em vários países da Europa, 3% dos poloneses disseram que a palavra *comunismo* tinha uma conotação positiva para eles (contra 15% dos húngaros, 38% dos soviéticos, e 2% dos alemães ocidentais); a expressão *socialismo democrático* tinha uma conotação positiva para 30% dos poloneses (contra 54% dos húngaros, 57% dos soviéticos, 41% dos alemães ocidentais); a expressão *social-democracia* tinha um efeito positivo entre 52% dos poloneses (e 68% de húngaros, 34% dos soviéticos, 67% de alemães ocidentais), e a palavra *capitalismo* era encarada como positiva por 42% dos poloneses (37% dos húngaros, 24% dos soviéticos, 41% dos britânicos, 31% dos alemães ocidentais e dos franceses, 25% dos italianos, 24% dos espanhóis). Uma pergunta direta sobre o sistema preferido para o futuro mostrou uma clara vantagem da social-democracia (44% na Polônia, 53% na Hungria e 35% na União Soviética) sobre o capitalismo liberal (27% na Polônia, 24% na Hungria, 4% na União Soviética) e o comunismo (1% na Polônia, 4% na Hungria, 31% na

Os objetivos de longo prazo das reformas eram formulados fundamentalmente na linguagem da eficiência, da racionalidade ou da normalidade. Criar um arcabouço para a competição era não apenas tornar eficiente a alocação de recursos, mas também mudar, sem política industrial alguma, os padrões da alocação setorial. A privatização faria com que os proprietários maximizassem os lucros e os empregados trabalhassem muito, completando desse modo a transformação em uma economia racional. A eficiência aparece nessas declarações como o objetivo final; não existem referências explícitas à retomada do crescimento.

Não consegui encontrar nenhuma referência à formação de um Estado de bem-estar social, ou à extensão da proteção social, em nenhuma das formulações do programa de reformas. Sadowski (1990: 1) declarou que a finalidade das reformas era estabelecer “os fundamentos de uma economia de mercado atuante, enquanto se lidava com os problemas econômicos e sociais do país na época”, mas a referência aos problemas sociais parava aí. De fato, o programa prometia adotar critérios de mercado para a definição sobre a renda mínima e a oferta de serviços sociais.¹⁷ Na verdade, a responsabilidade pelos problemas sociais foi definida como uma tarefa distinta da questão da reforma em si mesma, e relegada à inventividade do ministro do Trabalho e da Seguridade Social, Jacek Kuroń, e à caridade individual dos cidadãos. Assim, este era um modelo puro de reformas à “conta-gotas”.

Por sua vez, o governo e a mídia eram francos a respeito do custo de transição das reformas. Todos os políticos, a começar por Mazowiecki e Balcerowicz, alertaram que o programa iria provocar uma inflação temporária, desemprego e declínio no padrão de vida. Mazowiecki enfatizou em seu discurso inaugural que “não existe nenhum caso, na história econômica do mundo, de inflação que tivesse sido debelada sem sérias dificuldades sociais, inclusive com a falência de algumas empresas e o desemprego que dela resulta”. O governo fez algumas previsões específicas. A taxa de inflação esperada era de 45% em janeiro, 15% em fevereiro e 5% em março, e, a partir daí, ela se estabilizaria em 1% ao

União Soviética). A maioria dos poloneses (30%) achava que a França era o país mais social-democrata da Europa, seguida da Alemanha (26%) e a Suécia (23%). A opinião que tinham é que a social-democracia era próspera (57%), envolvia a participação dos trabalhadores na gestão da empresa (43%) e reduzia as desigualdades (39%), mas não envolvia a intervenção do Estado na economia (15%) nem o igualitarismo (11%). (*Libération*, 19 de fevereiro de 1990).

17. A seção V do Programa Econômico é dedicada à política social. É a menor seção da declaração. Seu parágrafo 1º proclama que a política social deve ser alterada, tanto por causa da necessidade de proteger os rendimentos durante a fase de transição, quanto por causa do papel do mercado na economia pós-transição. O parágrafo 2º especifica quatro tipos de medidas concebidas para proteger os grupos de menor renda durante a transição: distribuição de comida, auxílio para o aluguel e a calefação, indexação parcial das aposentadorias e expansão das instituições beneficentes. O parágrafo 3º fala da organização de um sistema de seguro-desemprego, a ser financiado pelas empresas, e de programas de capacitação da força de trabalho. O parágrafo 4º proclama que a futura política social se baseará em critérios de eficiência e será orientada pelo “princípio do papel dominante da renda proveniente do emprego no orçamento familiar das pessoas empregadas”. O parágrafo 5º declara que, no âmbito dos serviços sociais (por exemplo, saúde e educação), o princípio da eficiência significará a garantia de um padrão mínimo de vida para todos os cidadãos e a criação de um mercado para os níveis acima do mínimo. No futuro, mecanismos tributários serão utilizados para criar incentivos à oferta de serviços de bem-estar pelo setor privado. O parágrafo 6º anuncia que em 1991 o sistema de seguridade social será modificado, para aproximar o valor das contribuições e dos serviços.

mês. As previsões de desemprego variavam muito, indo desde 400 mil até 5 milhões, de uma força de trabalho de cerca de 16 milhões. A produção iria cair 20% durante o ano de 1990.

Assim, o objetivo geral das reformas era rumar tão rápido quanto possível em direção a uma economia de mercado, cujo padrão era o capitalismo desenvolvido. Esse objetivo era formulado na linguagem da eficiência, ao invés de explicitamente na linguagem do crescimento, e sem contar com nenhum programa de políticas sociais.

O programa de reformas

O programa de reformas do primeiro governo pós-comunista foi tornado público em setembro de 1989 e implementado a partir de 1º de janeiro de 1990. Seus objetivos imediatos foram formulados de modo explícito. A estabilização era a primeira tarefa, devendo ser acompanhada pelo ajuste estrutural e seguida pela privatização. A espiral inflacionária tinha de ser controlada, o mercado consumidor, equilibrado, o saldo em conta corrente, aumentado e o déficit público, eliminado; estes eram os objetivos mais urgentes das reformas. Essas medidas deveriam ser empreendidas junto com a racionalização da economia, por meio da competição e da liberalização comercial. Por fim, a privatização deveria completar o processo de reformas.

Em seu discurso inaugural de 12 de setembro, o premiê Mazowiecki enfatizou que a luta contra a inflação era a primeira tarefa do governo, e listou como prioridade a redução do déficit governamental. Anunciou que o governo não toleraria a sonegação de impostos por parte das empresas estatais ("Crédito deve ser fornecido pelos bancos, e não pelo orçamento público"), que iria reduzir os subsídios e os créditos aos investimentos, aumentar as taxas de juros e taxar de modo punitivo os aumentos salariais excessivos. Medidas contra os monopólios seriam particularmente direcionadas contra as empresas de distribuição de alimentos. Fundos creditícios mais especializados seriam abolidos, e desenvolver-se-ia um sistema bancário. Controles de preços seriam eliminados e haveria conversibilidade da moeda. O governo tomaria medidas para organizar os mercados de trabalho, inclusive iniciando programas de formação de mão-de-obra e introduziria proteção para os desempregados. No campo das políticas sociais, o governo "usaria métodos de ajuste das aposentadorias e de outros tipos de auxílio que evitassem a deterioração do padrão de vida dos grupos sociais mais pobres e um aumento da distância entre eles e aqueles que estão privilegiadamente empregados". (O discurso está reproduzido em Domarańczyk, 1990: 141-53).

Balcerowicz apresentou as linhas gerais de seu programa 25 dias depois. Ele estabeleceu duas direções para as ações do governo: contra-atacar a deterioração da situação econômica e preparar as condições legais e organizacionais para a transformação da economia. Balcerowicz também traçou uma

distinção entre as medidas destinadas a debelar a inflação e aquelas orientadas para a transformação estrutural da economia.

De acordo com o comunicado do Conselho dos Ministros, publicado às vésperas do debate parlamentar, o programa de reformas deveria incluir:

1. a transformação da propriedade, com o intuito de tornar a eficiência uma característica permanente da economia e impulsionar as mudanças necessárias na estrutura setorial;
2. a introdução de mecanismos e instituições de mercado, assim como a promoção da quebra de monopólios;
3. a reforma do sistema financeiro e bancário; a introdução da conversibilidade da moeda, permitindo a abertura da economia para o mundo; medidas de estabilização orientadas para o combate da inflação; a restauração do equilíbrio econômico, por meio da redução da demanda e da oferta de moeda; e
4. medidas destinadas a mitigar as dificuldades associadas ao combate da inflação, particularmente orientadas para defesa de um bem-estar social mínimo para os grupos econômicos mais desfavorecidos.

O programa de estabilização — um termo que passou para o domínio público somente no início de dezembro — deveria assentar-se em cinco pilares: equilíbrio orçamentário, políticas fiscais e monetárias rigorosas, conversibilidade da moeda e políticas duras contra as pressões salariais (Domańczyk, 1990: 323).

No final das contas, o pacote de reformas aprovado no Sejm, em fins de dezembro de 1989 — o Plano Balcerowicz —, englobava (de acordo com o *Tygodnik Solidarność*, de 5 de janeiro de 1990):

1. alterações na Lei das Finanças das Empresas Estatais, de modo a levar à falência fábricas que exigissem muita energia ou em investimento;
2. Lei de Taxação dos Aumentos Salariais, concebida para punir pressões salariais que ultrapassassem o previsto pelas diretrizes;
3. Lei Bancária, que liberou os bancos de qualquer prioridade imposta externamente e permitiu a operação de bancos estrangeiros;
4. Lei Creditícia, que conferiu igual estatuto para todas as formas de propriedade, eliminou subsídios e aboliu todas as taxas de juros preferenciais — exceto as destinadas para a moradia, para alguns tipos de investimento agrícola e para pessoas com deficiências;
5. Lei de Emprego e de Desemprego, que diminuiu a proteção contra as dispensas temporárias, estabeleceu um serviço de emprego e regulamentou os benefícios aos desempregados;
6. Lei Cambial, que permitiu a livre venda e compra de moedas por pessoas físicas e exigiu das pessoas jurídicas que vendessem ao Esta-

do as moedas estrangeiras, permitindo que elas as adquirissem para fazer importações;

7. Lei sobre a Atividade Econômica de Assuntos Exteriores, que ampliou para seis anos a isenção tributária para os investimentos diretos estrangeiros e isentou as empresas estrangeiras da Lei de Taxação dos Aumentos Salariais;
8. Lei Aduaneira, que aboliu as tarifas de exportação, introduziu uma tarifa de importação uniforme (com algumas exceções) e aboliu as restrições quantitativas; e
9. alterações na Legislação Tributária, envolvendo 11 leis, com o propósito de aumentar as receitas estatais.¹⁸

Além dessas medidas, o pacote compreendia uma série de outras leis, decretos e decisões administrativas, aprovadas antes ou nos meses seguintes, e que:

10. reduziam a indexação dos salários;
11. desregulamentavam quase todos os preços e aumentavam os preços dos serviços públicos;
12. reduziam os subsídios de 31 para 14% das despesas governamentais (cerca de 8% do PIB), ao longo do primeiro ano;
13. elevavam os juros, para que chegassem a uma taxa real positiva;
14. desvalorizavam e introduziam uma conversibilidade parcial para a moeda polonesa;
15. instituíam um veto para o financiamento do déficit governamental pelo Banco Central;
16. institucionalizavam as restrições monetárias;
17. prometiam que o governo fecharia as empresas que não cumprissem com suas obrigações fiscais junto ao Estado em 1º de julho de 1990.

Desse modo, havia duas características básicas da estratégia de reforma na Polônia: por um lado, o pacote continha o ingrediente ortodoxo de deter a inflação por meio de uma recessão e do arrocho salarial. Do outro, este pacote era apresentado como parte de um amplo conjunto de medidas que visavam a alterar a estrutura da economia. Em conjunto, elas constituíam o mais radical programa de transformações orientadas para o mercado que já se havia tentado em qualquer lugar.

A maior parte dos elementos do pacote econômico polonês foi, por fim, introduzida também na Bulgária, na Romênia e na Checoslováquia.

Em 22 de novembro de 1990, o governo da Bulgária tentou liberar a maioria dos preços, com exceção de 13 matérias-primas, energia e transporte, e tentou introduzir uma conversibilidade parcial para a moeda; mas, sob a pressão

18. Com exceção de Domaradzkyk (1990: 322), todos fazem referência a 11 itens de legislação sobre matéria econômica. Eu só pude encontrar nove deles.

das greves, foi forçado a adiar a liberação dos preços para fevereiro de 1991. O leva foi desvalorizado, mas continuou não-conversível. O pacote original de reformas também incluía uma redução de subsídios, medidas antimonopólio, reforma tributária e liberação da exportação e importação. Um acordo entre governo, sindicatos e patrões, celebrado em janeiro de 1991, vinculou o salário mínimo ao custo de vida. Anunciou-se a intenção de marchar em direção à privatização, mas não se fixou um cronograma para isso (*IMF Survey*, 18 de março de 1991).

Os acontecimentos na Romênia são quase idênticos: a maioria dos preços — incluindo os aluguéis, mas não os alimentos básicos, a energia ou a calefação — seria liberada em 1º de novembro de 1990, assim como haveria a desvalorização da moeda; mas, sob pressão de protestos populares, estas reformas foram adiadas para abril de 1991. Foram dados os primeiros passos para a conversibilidade do leu. O pacote original também incluía medidas de combate aos monopólios, redução de subsídios à indústria, liberalização do comércio e legalização dos investimentos estrangeiros. Foram anunciados planos para a privatização de 50% do estoque de capital.

A Iugoslávia, que passou por uma hiperinflação em 1989, liberou 75% dos preços em janeiro de 1990 e adotou uma série de medidas, entre as quais se incluía uma rigorosa política fiscal e monetária, conversibilidade parcial do já desvalorizado dinar, liberalização das restrições de 87% das importações das restrições e uma tarifa uniforme e baixa. A privatização foi adiada para depois do outono, mas terminou não sendo colocada em prática por causa dos conflitos entre as repúblicas.

A Checoslováquia introduziu um pacote semelhante em 1º de janeiro de 1991. As medidas incluía a desvalorização da koruna, a liberação dos preços em setores considerados competitivos, inclusive o dos alimentos básicos, o estabelecimento de um cronograma para a liberação dos preços dos aluguéis, da energia e da calefação, redução dos subsídios aos preços e às indústrias, e a liberação das importações, embora se mantivessem as restrições à exportação de bens de oferta limitada. Pouco depois, aprovou-se uma legislação relativa às privatizações e às indenizações. Um acordo tripartite especificava que a queda dos salários reais não deveria passar de 15%.

Além de alguma proteção aos salários, não se incluía nenhuma outra medida social em nenhum desses pacotes. Questionados sobre os perigos do desemprego, os membros do governo de vários países invariavelmente respondiam: “Nós vamos pagar indenizações”.

A Hungria não seguiu esse caminho. Após um longo período de hesitação e debate, o primeiro programa de reformas surgiu depois que Mihaly Kupa se tornou ministro das Finanças, em dezembro de 1990. De acordo com esse programa, a transição para uma economia de mercado e para a Europa deveria ser feita de forma gradual. Uma política monetária rigorosa seria assegurada através da criação de um Banco Central. A regulamentação dos salários seria mantida. Essas duas medidas eram necessárias para controlar as pressões inflacionárias. Contudo, seriam mantidos alguns subsídios aos preços e à indústria,

para evitar casos de falência em massa. O programa definia 1991 como o ano da privatização e da definição dos direitos de propriedade, 1992 como o ano em que a inflação cairia e em que seria possível a conversibilidade do forint, 1993 como o ano em que o crescimento seria retomado e 1994 como o ano de preparação para o ingresso na Comunidade Européia. Uma reestruturação das políticas sociais, incluindo a seguridade social, educação e saúde, consideradas numa perspectiva de três anos, deveria preceder a introdução total dos mecanismos de mercado.¹⁹

Por que uma estratégia em particular foi escolhida?

As alternativas que passaram para o domínio público na Polônia incluíam (1) remendar o sistema vigente, através de medidas administrativas mais fortes, para fazer cumprir as reformas anteriores;²⁰ (2) uma transição gradual para uma economia de mercado, que começaria com o setor de bens de produção, aguardaria seus efeitos e somente então se dirigiria para o mercado de bens de consumo,²¹ e (3) um radical "salto para o mercado", a estratégia por fim escolhida. Alguma preocupação em termos setoriais, particularmente com os setores da energia e da agricultura, mobilizou alguns debatedores, mas sem fazer surgir nenhum programa de reconversão industrial, ou mesmo de políticas industriais limitadas.²² O antiestatismo era tão forte que nenhuma estratégia baseada no modelo do Extremo Oriente foi proposta.²³

19. Esse resumo baseia-se numa entrevista de Kupa ao *Le Figaro*, de 4 de junho de 1991.

20. V. o artigo de Paweł Bożyk, "Cudu nie będzie" (Não haverá milagre), em *Polityka*, 16 de dezembro de 1990. Possivelmente o único intelectual na Polônia a esposar tais pontos de vista àquela altura, Bożyk concluiu da seguinte maneira: "O mais importante é não deixar tudo entregue à ação espontânea. O Estado precisa assumir a tarefa de introduzir a economia de mercado. Ninguém tem ou pode ter o direito de abdicar dessa obrigação. Isso é confirmado pela experiência dos países capitalistas avançados. Vamos então utilizá-la".

21. Esse era o Plano Baka, de 1985. Władysław Baka, que depois se tornou o presidente do Banco Central, pediu demissão do Escritório Político em 1989, porque se opunha ao programa de "mercadização" em uma só etapa, de Rakowski. Um plano alternativo gradual foi proposto por Maurice Ernst no *Christian Science Monitor* (8 de novembro de 1989) e publicado na Polônia por Rafał Krawczyk ("Czy istnieje inna droga?" Existe uma outra via?), no *Tygodnik Solidarność* de 22 de dezembro de 1989). De acordo com essa proposta, a primeira fase deveria contemplar o aumento da oferta de bens de consumo, por meio da ajuda externa e da redução dos investimentos; a segunda fase deveria desregularizar a indústria de bens de consumo; na terceira, privatizar a indústria pesada; somente na última fase é que se daria a estabilização.

22. A declaração programática do Programa Econômico (ponto II.5) alegava que as questões setoriais não diziam respeito ao pacote: "Este programa concentra-se no problema da economia como um todo. Por essa razão, não se inclui aqui as atribuições da política econômica na sua tradicional abordagem substantiva (ou seja, de setores da economia nacional ou seus ramos)".

23. Quando perguntado sobre a política industrial de um modo geral, e sobre o Japão em particular, o ministro da Indústria, Tadeusz Syryjczyk, afirmou que o papel apropriado do Estado era o de (1) incentivar as exportações, (2) incentivar os empreendimentos, (3) pôr em prática medidas antimonopólio, (4) apoiar as regiões mais atrasadas — sendo este um objetivo das políticas sociais. Mas a política setorial do Estado deveria se limitar a esses pontos: o resto deveria ser feito pelo mercado. O Estado não dispõe de critérios a partir dos quais possa escolher que empresas apoiar; o MITI japonês, por exemplo, era contra o desenvolvimento da indústria automobilística, que cresceu somente porque as empresas resolveram não obedecer as políticas estatais (entrevista na *Polityka*, em 15 de setembro de 1990).

O *status quo* — a reestruturação do sistema socialista — não era uma opção viável em 1989; a opinião pública, os políticos e os técnicos estavam de acordo neste ponto. A declaração inicial do Programa Econômico assinalava que “as causas da impressionante estagnação econômica estavam profundamente arraigadas no sistema econômico anterior. Sem uma mudança fundamental, continuaremos presos numa atmosfera de indolência geral, numa situação de crise permanente. Medidas parciais não alterarão esta situação”. Era preciso traçar uma linha nítida separando o passado do futuro. A sociedade estava preparada para estabelecer essa linha divisória. Numa pesquisa nacional feita junto aos jovens, em 1986, 59,3% achavam, que “vale a pena dar continuidade ao socialismo em nosso país”; 58,0% ainda pensavam assim em 1987, mas essa cifra caiu para 43,3% em 1988 e para 28,8% em 1989 (Mokrzycki, 1990: 12). A aceitação da idéia de limitar as rendas mais altas passou de 89,7% em 1980 para 53,0% em 1989; o apoio a políticas de combate ao desemprego caiu de 77,8% em 1980 para 49,3% em 1989; o apoio à dispensa de trabalhadores ineficientes era quase unânime (90,5%), já em 1980; a idéia de que os rendimentos devem depender das qualificações pessoais contava com o apoio de 53,9% das pessoas em 1980, passando para 79,0% em 1989 (Kolarska-Bobińska, 1991).²⁴ A aprovação do fechamento de empresas não lucrativas, da dispensa de empregados desnecessários, da limitação de subsídios a firmas não lucrativas, da permissão da livre formação dos preços e da limitação dos subsídios estatais a alguns produtos e serviços aumentou secularmente de 1987 a 1989.²⁵ Em 1989, o apoio à propriedade privada e à economia de mercado, assim como a tolerância quanto a seus efeitos deletérios, era generalizado, em termos comparativos: os poloneses eram menos igualitários do que os brasileiros em 1989, e os trabalhadores da Polônia eram aproximadamente tão igualitários quanto os trabalhadores da Espanha em 1977.²⁶

Como enfatiza Rychard (1991b), descontentamento com o status quo não significa necessariamente entusiasmo por reformas. Uma das razões para isso é que o próprio termo foi desgastado pelo curso da história da República do Povo. As reformas foram um fenômeno endêmico em todas as economias so-

24. É interessante observar, para uma futura referência, que todas essas tendências se inverteram em 1990: mais 1,9% das pessoas passaram a apoiar limitações para as rendas mais altas; 17,9% a mais apoiavam uma política de combate ao desemprego, houve um declínio de 1,1% entre os que eram a favor da dispensa de trabalhadores ineficientes, e um decréscimo de 0,8% entre aqueles que achavam que os rendimentos deveriam depender das qualificações das pessoas.

25. De acordo com uma outra pesquisa, realizada em âmbito nacional em 1989, 86% dos entrevistados apoiavam o fechamento das empresas não lucrativas, 81% apoiavam a dispensa de empregados desnecessários, 77% apoiavam a limitação de subsídios às empresas, 67% eram a favor de que se permitisse a livre formação de preços e 66% apoiavam a limitação aos subsídios estatais aos preços — em todos esses aspectos, de 10% a 15% a mais do que em 1987 (Ośrodek Badań Opinii Publicznej [daqui em diante, OBOP], Komunikat n° 0921, 1990).

26. No Brasil, 78% concordava com a afirmação: “tudo que a sociedade produz deve ser dividido entre todos, da maneira mais igualitária possível”, e 60% discordavam da idéia de que “se o país fosse rico, a existência de tanta desigualdade social não teria importância” (*Folha de S. Paulo*, 24 de setembro de 1989, p. B-8). Na Espanha, 62% dos trabalhadores achavam que deveria haver um limite máximo para os rendimentos (Maravall, 1981: 33), enquanto na Polônia, em 1988, 63% dos trabalhadores qualificados e 70% daqueles sem qualificação aceitavam este princípio (“com ou sem reservas”).

cialistas, pelas razões expostas por Staniszkis (1984) e outros: como a economia em si mesma não possuía mecanismos de feedback, mecanismos políticos tinham de ser utilizados sempre que ocorria um desequilíbrio. Foram incontáveis as reformas: do sistema de planejamento, da administração funcional, da administração regional, dos sistemas de incentivo e de muitas outras coisas. Além disso, o fracasso dos programas poloneses de reformas de 1982 e 1987 criou um ceticismo generalizado acerca do sucesso de qualquer reforma. A “segunda etapa” das reformas — o pacote de 1987 — serviu, na melhor das hipóteses, como pretexto para inúmeras piadas. Ainda assim, a despeito desse cansaço em relação às reformas, mesmo o último pacote do último governo comunista conseguiu provocar um salto na confiança no governo — de 33,6% em relação ao governo antigo, em agosto de 1988, para 72,4% no novo governo, em novembro deste mesmo ano. Desse modo, os poloneses ainda sentiam uma mistura de desespero e de esperança.

As reformas, argumenta Rychard (1991b), sempre foram projetos originados, gestados e impulsionados de cima para baixo. E existia nesses estratos um consenso quanto à necessidade de uma profunda transformação estrutural da economia. Entretanto, dado o receio generalizado de que o “salto para o mercado” tornasse a crise ainda mais profunda e exacerbasse as grandes tensões sociais já existentes, e, dado que se havia optado por uma abordagem mais gradual durante as negociações de Magdalenka, a razão para a escolha de uma estratégia radical não é evidente. Não conheço em detalhe os bastidores dos eventos que levaram à decisão de adotar a estratégia da “pílula amarga”, mas alguns aspectos dessa decisão são visíveis mesmo de fora:

1. Diversos elementos da crise eram vistos pela nova elite como uma ameaça imediata ao futuro. A preocupação dominante na maioria das declarações oficiais era que o Estado havia falido. O déficit estatal foi a primeira meta da reforma mencionada por Mazowiecki em seu discurso inaugural. Balcerowicz iniciou sua primeira declaração do programa anunciando que “precisamos resgatar rapidamente a situação financeira do Estado, para que se possa salvar a economia” (citado em Domarańczyk, 1990: 173). O espectro da falência foi usado pelo governo para forçar a aprovação do programa no Sejm, em dezembro.

2. Um programa de reformas radical foi exigido pelos credores estrangeiros à Polônia, ao mesmo tempo em que os economistas estrangeiros tranquilizavam os políticos poloneses dizendo que este programa seria eficaz. Os dois fatores tiveram importância: a Polônia teve de aprovar diversas leis em 1º de janeiro de 1990, para conseguir do FMI recursos destinados à estabilização e à rolagem da dívida, ou qualquer outro auxílio do exterior. O caso polonês era obviamente importante, uma vez que contou com o lobby pessoal de Michael Camdessus, do FMI, que chegou à Polônia justamente na época em que a legislação estava sendo discutida no Sejm. “O que vocês estão tentando fazer é a melhor opção para seu país”, assegurou Camdessus aos parlamentares. “Se eu não tivesse certeza disso, não estaria aqui” (citado em Domarańczyk, 1990: 341). Os economistas estrangeiros foram importantes não tanto porque houvesse

uma escassez de economistas poloneses, mas para garantir aos políticos e à população que o pacote de reformas era apoiado pelos especialistas.

3. Um tema constantemente martelado pelos políticos e outros técnicos é que a Polônia não tinha opção, a não ser proceder o mais rápido possível. O maior perigo que o país enfrentava era a procrastinação. Poucas pessoas, inclusive entre os políticos, entendiam os aspectos técnicos envolvidos no programa, mas desenvolveu-se um consenso geral de que quanto mais rápido, melhor; o que precisasse ser feito, deveria sê-lo imediatamente. O título da entrevista em que Balcerowicz dava detalhes do programa de reformas era “Ou rapidamente, ou nunca” (“Albo szybko, albo wcale”. *Polityka*, dezembro de 1989). “Engolir a pílula amarga”, “terapia cavalari”, “traçar uma linha divisória”, eram meios necessários para acabar de uma vez por todas com a irracionalidade do sistema de planejamento centralizado. O princípio geral era: caso não tivesse sabor ruim, não seria bom para as pessoas; as dificuldades iminentes eram apresentadas como provas de que enfim se estava fazendo alguma coisa. E, ainda que o pacote de Balcerowicz fosse minuciosamente criticado, não surgiu nenhuma alternativa coerente.²⁷ Suspeito que, no final das contas, a estratégia radical foi vencedora porque era o único plano coerente. Um título no semanário do Solidariedade, que apareceu na época do debate parlamentar sobre o programa de reformas, era: “O programa de Balcerowicz tem só uma virtude: não haver nenhuma alternativa sensata a ele” (*Tygodnik Solidarność*, 22 de dezembro de 1989).

Em resumo, a estratégia de reformas radicais foi adotada na Polônia por causa das pressões urgentes do déficit fiscal e da hiperinflação. Baseou-se num amplo consenso entre as elites, segundo o qual uma profunda transformação do sistema econômico era inevitável. Embora se criticassem pontos específicos, não surgiu nenhuma alternativa coerente. O fato de a reforma radical ter sido vista como uma aventura de alto risco não moderou o ardor de seus arquitetos, e não induziu o governo a ocultar seus custos sociais. O programa radical tinha credibilidade justamente porque era bastante diferente de tudo o que já havia sido tentado antes.

Nenhum dos três fatores citados implicitamente na análise da escolha polonesa explica por que os demais países do Leste Europeu, com exceção da Hungria, adotaram estratégia semelhante. A combinação de inflação e crise fiscal não era um problema central na Checoslováquia e na Romênia. E, ao passo que o governo polonês era politicamente muito forte quando assumiu o poder, os governos da Bulgária e da Romênia não haviam sido escolhidos através de eleições e não gozavam da mesma legitimidade. Na verdade, eram governos tão fracos que ambos foram forçados a adiar a introdução das reformas, diante da oposição popular. A pressão dos credores estrangeiros também não explica a escolha feita: a Hungria tinha uma dívida maior do que a da Polônia, enquanto as da Checoslováquia e da Romênia eram praticamente nulas.

27. Talvez a única alternativa coerente, centrada no papel econômico do sindicato Solidariedade, tenha sido esboçada por um americano, Anthony Levitas (“Inna Solidarność”, *Tygodnik Solidarność*, 28 de julho de 1989).

Um fator realmente importante é que a Hungria era o único país onde um mercado consumidor já funcionava: em junho de 1991, 90% dos preços e 90% das importações estavam livres do controle estatal (entrevista com Bela Kadar, ministro de Assuntos Econômicos Externos, em *La Tribune de l'Expansion*, 7 de junho de 1991). Mas outro fator que influenciou as reformas era que as elites húngaras estavam divididas sobre a estratégia a seguir. Essas diferenças não pareciam obedecer alinhamentos partidários: elas estavam presentes mesmo dentro dos partidos e no interior do próprio governo. Os defensores da estratégia polonesa, entre os quais se encontravam o presidente do Banco Central, Gyorgy Suranyi, e o primeiro-ministro das Finanças, Ferenc Rabar, argumentavam que “uma terapia de choque radical é inevitável” (*Financial Times*, 17 de setembro de 1990). Outros membros do governo, entretanto, mostravam apreensão diante das conseqüências políticas, inclusive puramente eleitorais, da escolha dessa estratégia. Sem conseguir adotar uma estratégia radical, Rabar pediu demissão no final de novembro. O orçamento para 1991, proposto no início de dezembro, era descrito como um “compromisso desordenado”, principalmente em relação aos subsídios, e um defensor da solução radical reclamou que “o governo não está preparado para empreender um tal projeto. O governo é demasiado fraco” (*Financial Times*, 5 de dezembro de 1990). Em fevereiro de 1991, a Hungria foi bem-sucedida ao concluir um acordo com o FMI que não incluía medidas recessivas, e que se concentrava em questões institucionais. E, na primavera de 1991, uma abordagem gradual parecia claramente ter emergido. Os argumentos em favor dessa abordagem foram expressos por Kupa, o novo ministro das Finanças:

Existem apenas duas soluções: ou nos concentramos numa transição muito rápida em direção aos mercados, esperando que os lucros gerados pelo setor privado sejam então distribuídos àqueles que foram abandonados ao longo do caminho, ou procedemos com mais prudência, com o compromisso de não excluir ninguém desse processo de transição. Uma vez que o atual estado de nossa economia não permite a primeira solução, resolvemos adotar a segunda, dando atenção prioritária aos aspectos sociais da reforma.

Quando lhe perguntaram explicitamente por que a Hungria poderia querer avançar mais lentamente que a Polônia, Kupa continuou: “Não podemos correr o risco de ter tensões sociais que possam colocar em xeque todo o resto” (entrevista a *Le Figaro*, 4 de junho de 1991).

Os efeitos econômicos das reformas

Para facilitar a compreensão do que se segue, faremos aqui um breve sumário da dinâmica econômica polonesa durante os 18 meses que sucederam a implementação do tratamento de choque, em 1º de janeiro de 1990. Selecionamos alguns indicadores econômicos, que apresentamos a seguir (tabela 3).

Tabela 3. Polônia: Indicadores econômicos durante as reformas

	SAL-N	INFL	SAL-R	ALIM	VEND	EMP	DES	COL
<i>1989</i>								
Janeiro	-37,1	11,0	-43,3	38,0	4,4	-1,3		
Fevereiro	29,0	7,9	19,6	38,0	-2,9	-0,1		
Março	33,6	8,1	23,6	37,3	-1,5	-1,0		
Abril	-3,0	9,8	-11,7	36,1	-4,5	-0,9		
Mai	-3,6	7,2	-10,1	37,1	-0,5	-1,1		
Junho	13,5	6,1	7,0	38,5	3,1	-1,1		
Julho	5,7	9,5	-3,5	41,2	-16,3	0		
Agosto	101,8	39,5	44,7	48,5	0,2	-1,0		
Setembro	0,8	34,4	-25,0	50,1	13,6	-0,5		
Outubro	27,2	54,8	-17,8	55,7	-2,3	-0,1		
Novembro	25,1	22,4	2,2	51,2	-2,7	-0,3		
Dezembro	47,5	17,7	25,3	51,0	11,7	-1,2		
<i>1990</i>								
Janeiro	1,8	79,6	-43,3	57,4	-31,6	-1,1	0,3	4,3
Fevereiro	15,0	23,8	-7,1	51,3	-2,1	-1,1	0,8	4,5
Março	36,7	4,3	31,1	48,5	0,9	-1,1	1,5	5,7
Abril	-5,8	7,5	-12,4	54,0	-1,5	-1,3	1,9	7,8
Mai	-3,0	4,6	-7,3	52,9	0,3	-1,9	2,4	9,5
Junho	2,3	3,4	-1,1	53,0	4,9	-1,1	3,1	10,2
Julho	10,8	3,6	6,9	52,4	-12,2	-1,6	3,8	11,3
Agosto	5,0	1,8	3,1	50,8	7,6	-1,6	4,5	12,3
Setembro	7,6	4,6	2,8	48,2	8,0	-1,4	5,0	13,6
Outubro	13,6	5,7	7,5	47,7	0,4	-1,3	5,5	14,6
Novembro	12,0	4,9	6,8	45,7	0	-1,4	5,9	15,2
Dezembro	3,1	5,9	-2,6	45,7	3,2	-3,0	6,1	16,3
<i>1991</i>								
Janeiro	-0,2	12,7	-11,4	48,0	-18,7	-0,8	6,6	18,3
Fevereiro	12,5	6,7	5,4	46,1	0,8	-0,9	7,0	18,9
Março	3,7	4,5	-7,7	46,8	0,1	0,1	7,1	18,9
Abril	-1,2	2,7	-3,8		-8,3		7,3	19,6
Mai	-2,1	7,7	19,9					
Junho	2,0	4,9	-3,0		0,2		8,5	21,0

SAL-N: variação mensal nos salários nominais (incluindo lucros pagos aos empregados) no setor estatal.

INFL: variação mensal no índice de preços ao consumidor.

SAL-R: variação mensal nos salários reais no setor estatal.

ALIMENT: participação dos alimentos nos gastos das famílias empregadas.

VENDAS: variação mensal nas vendas pelo setor estatal (em horário de trabalho comparável).

EMP: variação mensal do emprego no setor estatal.

DES: proporção de desempregados registrados em relação à força de trabalho.

COL: proporção cumulativa dos trabalhadores demitidos coletivamente em relação ao total de desempregados.

Fonte: GUS, *Biuletyn Statystyczny*, 1990, n° 1, a 1991, n° 3.

O efeito da liberação dos preços foi imediato e dramático. Em poucos dias, a maioria dos preços aumentou de 60 a 80%; a carne subiu 100%. A taxa de inflação de janeiro foi de 79,6%, bem acima dos 45% previstos pelo governo. A taxa de fevereiro foi de 23,8%, mas, com exceção de janeiro de 1991, a inflação mensal foi de um dígito nos 18 meses seguintes. Desse modo, a operação de desregulamentação foi um duplo sucesso: os preços foram liberados e a inflação foi controlada. Como enfatiza Blanchard (1991), é verdade que o excedente mone-

tário já havia sido corroído pela hiperinflação do outono de 1989: a proporção entre oferta de dinheiro nas mãos da população e os gastos caiu de 3,8 em fevereiro de 1989 para 1,4 em dezembro de 1989, às vésperas da liberalização dos preços. Ainda assim, a liberalização acabou sendo uma operação de um só golpe: a inflação disparou e depois caiu até um nível razoável e estável. A taxa de câmbio permaneceu estável. Passou a haver confiança no zloty: as pessoas começaram a vender dólares e a colocar o dinheiro em depósitos trimestrais em zloty.

Nos outros países, o efeito da liberalização de preços foi semelhante. Os preços dispararam de imediato, especialmente os da carne e de outros alimentos. A taxa de inflação no primeiro mês, depois de liberados os preços, foi de cerca de 250% na Bulgária, 48% na Romênia e 25,8% na Checoslováquia. Contudo, em todos esses casos a inflação caiu quase que imediatamente: na Bulgária, a taxa de inflação três meses depois era de 3%; na Checoslováquia, era de 7% no segundo mês, e o aumento total dos preços seis meses depois era de apenas 49,2%; na Romênia, o aumento geral dos preços para os primeiros seis meses de 1991 foi de 164%. Portanto, até o momento parece que a inflação causada pela liberação dos preços do controle estatal é um fenômeno passageiro.

Na Polônia, a inflação total em 1990 caiu para cerca de 250%, depois de chegar a 640% em 1989. A inflação que persistiu era decorrência dos aumentos dos serviços públicos, dos aluguéis e da política de fixação de preços do tipo monopolista seguida pelas empresas estatais: a taxa de lucro das estatais era muito alta e continuou a crescer durante o primeiro trimestre de 1990. Mas, como no final essa taxa caiu acentuadamente, de 29,4% em dezembro de 1990 para 7,6% em abril de 1991, há evidências de que alguma mudança estrutural estava ocorrendo. O orçamento público apresentou superávit no ano de 1990 como um todo, assim como a balança comercial, tanto em dólares quanto em rublos. A economia estava estabilizada.

Contudo, resta saber se essa estabilização é permanente; até aqui, ela foi conseguida por meio de uma profunda redução da demanda. O principal instrumento da estabilização foi uma acentuada redução dos salários. No final do primeiro trimestre de 1990, a demanda de bens de consumo havia caído 47%, e a produção diminuído 27%, em relação ao mesmo período no ano anterior. Tanto a demanda como a produção tiveram certa recuperação na segunda metade do ano. Considerando o primeiro ano da reforma como um todo, a produção industrial caiu cerca de 23%, e a produção total sofreu uma queda de 13%. A situação era semelhante nos demais países: tendo declinado em todos os lugares em 1990, no primeiro trimestre de 1991 a produção industrial caiu 26% na Bulgária, 13% na Checoslováquia e 17% na Romênia. Também teve uma queda de 13% na Hungria.

É difícil estabelecer o efeito dessas mudanças nos rendimentos reais e no bem-estar, em parte porque as informações sobre o novo, e em larga medida informal, setor privado são precárias, mas também por razões conceituais (Lipton e Sachs, 1990). Na Polônia, os salários reais no setor estatal despencaram, e a renda real das famílias (inclusive a proveniente de um outro emprego) caiu

drasticamente durante a primeira metade de 1990, recuperando-se um pouco no segundo semestre desse ano. Para o ano como um todo, os salários reais caíram 28%. Mas duas correções se fazem necessárias quando se avalia o impacto inicial das reformas. Primeiro, na economia de escassez pré-1990, ter dinheiro não era suficiente para o acesso aos bens e serviços: no início de 1989, as famílias detinham mais do que o triplo da quantidade de dinheiro que poderiam gastar com a oferta disponível. Desse modo, a queda no poder real de compra foi menor do que aquela que as cifras sobre a renda "real" poderiam sugerir.²⁸ Segundo, na época da economia da escassez, uma dona de casa típica passava mais de duas horas numa fila. Em janeiro de 1991, as filas desapareceram do dia para a noite. Pela primeira vez na história do pós-guerra, a maioria dos entrevistados afirmava que não ter dinheiro suficiente era um problema maior do que a falta de produtos.²⁹ Conseqüentemente, a despeito da queda nos salários "reais", o resultado do processo de liberalização deve ter sido um ganho em termos de bem-estar: o excedente de liquidez era, de qualquer maneira, inútil, e a economia em termos de custos de transação foi enorme. Esse argumento é corroborado por certas pesquisas, segundo as quais as pessoas percebiam as condições de vida como melhores, embora os salários reais tivessem caído; a diferença entre o número de entrevistados que achavam que as condições de vida eram más e aqueles que as julgavam boas caiu de 82 em setembro de 1989 para 73 em janeiro de 1990, e para 57 em abril (v. tabela 4).

Ainda assim, o poder aquisitivo continuou a cair, depois que o excedente monetário e as filas haviam desaparecido. Embora os salários no setor estatal e o rendimento das famílias houvessem se recuperado um pouco durante a segunda metade de 1990, eles tornaram a cair 17,2% durante os quatro primeiros meses de 1991. O mesmo padrão se repete com os demais indicadores. As vendas no setor estatal (comparado em termos de tempo trabalhado) caíram 18,7% em janeiro de 1991 e continuaram a declinar durante o segundo trimestre de 1991. Foram particularmente afetadas a indústria leve e o setor de construção. O orçamento público tornou-se deficitário na primeira metade de 1991. No final de 1991, as importações realizadas na zona do dólar ultrapassaram as exportações em US\$ 525 milhões, forçando com isso o governo a desvalorizar o zloty em 15% em maio.

O desemprego oficial apareceu em janeiro de 1990 e continuou a aumentar em cerca de 100 mil pessoas por mês. Mas por vários meses muitas pes-

28. Se considerarmos os salários reais de janeiro de 1989 como igual a 100, este índice chegou a 136 em dezembro, às vésperas da liberalização de preços. Caiu para 77 em janeiro de 1991 e para 66 em fevereiro, subindo para 69 em março. Mas, se ajustarmos esses valores com o excedente monetário (desprezando as poupanças voluntárias e dividindo os salários reais pela taxa da oferta monetária para os gastos familiares domésticos), então o índice corrigido sobe de 100 em janeiro para 336 em dezembro, e cai para 205 em janeiro de 1991 e 133 em março. Assim, o poder de compra real era maior em março de 1991 do que em janeiro de 1989.

29. Em fevereiro de 1989, 60% dos entrevistados reclamavam da oferta insatisfatória de produtos, enquanto 31% reclamavam da falta de dinheiro. Em março de 1990, somente 14% achavam que a oferta era insatisfatória, e 76% se queixavam de não ter dinheiro suficiente (OBOP). Cinco meses após as reformas, apenas 3,7% viam a escassez como um problema; 68,5% consideravam a falta de dinheiro como mais importante (Centrum Badán Opinii Społecznej — doravante CBOS).

soas que se registravam como desempregadas nunca haviam tido um emprego antes. Houve poucas dispensas e nenhum fechamento de fábricas. No final do primeiro trimestre, o nível de emprego havia caído 6%. A maioria das empresas continuava a manter um número excessivo de trabalhadores, e a produtividade despencou. Em julho, o ministro da Indústria decidiu fechar as primeiras fábricas; as dispensas coletivas se aceleraram, e o nível de emprego caiu mais rapidamente. Em fins de setembro, o nível de emprego havia caído 10% e a produtividade, 20%. Nessa ocasião, a taxa de desemprego havia chegado a 5% da população economicamente ativa. No final de 1990, a taxa de desemprego era de 6,1%, e 16,3% dos desempregados tinham perdido seus empregos como resultado de dispensas coletivas. Também nos outros países, o desemprego oficial era o resultado das reformas. Ele surgiu em janeiro de 1991 e continuou sua escalada: no final do segundo trimestre, chegou a cerca de 6% na Bulgária, 3,8% na Checoslováquia e a 0,9% na Romênia. Cresceu também 3,9% na Hungria.

Embora não existam dados sistemáticos disponíveis sobre a Polônia,³⁰ há muitas evidências de que o processo de reforma não aumentou o desequilíbrio nos rendimentos das famílias. Em pesquisas realizadas a respeito da situação econômica familiar e do padrão de gastos, as respostas dadas permaneceram mais ou menos as mesmas durante os primeiros 18 meses das reformas. Em novembro de 1987, e também em novembro de 1989, 42% das famílias consideravam ruim sua situação, e 12% a consideravam boa; em maio de 1990, 37% viam esta situação como ruim e 14% como boa; em maio de 1991, 40% classificavam a situação como ruim e 11% como boa (CBOS). Perguntas relativas ao orçamento familiar indicavam que cerca de 10% das donas de casa conseguiam poupar e que algo em torno de 50 e 60% mal tinham dinheiro suficiente para comprar alimentos e roupas mais baratas. O restante não consumia o suficiente, tomava empréstimos ou despoupava. Dessa maneira, um palpite é que cerca de 10% das famílias viviam bem e cerca de 10% estavam à beira da pobreza absoluta. O restante sobrevivia.

Em resumo, a principal conquista do processo de reforma até então tinha sido a formação de um mercado consumidor. Filas e racionamento haviam sido substituídos com sucesso pela alocação via preços. Mesmo que essa operação tenha sido acompanhada por um acentuado declínio nos salários "reais", deve ter ampliado o bem-estar. Na verdade, nenhuma cifra é capaz de dar conta da experiência: para uma população que havia décadas "caçava" pelas ruas carregando sacolas "para o caso" (anuzka) de algo "aparecer", que entrava nas filas porque filas significavam que "eles devem estar oferecendo algo", o espetáculo das lojas repletas de produtos que se podiam adquirir simplesmente pagando seu preço era uma maravilha. Além disso, a elevação inicial da inflação mostrou ter vida curta e a taxa cambial havia sido estabilizada. Dessa maneira, as reformas ao mesmo tempo introduziram um mercado consumidor e foram bem-sucedidas em estabilizar a economia.

30. As fontes estatísticas polonesas não fornecem nenhum dado distribucional sistemático. Elas diferenciam apenas as famílias dos empregados no setor estatal daquelas das pessoas aposentadas.

Contudo, até então a inflação tinha sido controlada basicamente pela diminuição da demanda. O desemprego estava aumentando devagar, mas de modo persistente. Todos os demais indicadores mostravam o mesmo padrão: após um pronunciado declínio ao longo da primeira metade de 1990 e uma relativa recuperação durante a segunda metade desse ano, a primeira metade de 1991 testemunhou uma marcada deterioração em todos os aspectos. Mais importante: depois de 18 meses de reforma, a economia continua a declinar — os salários reais caem junto com a demanda e a produção, e o desemprego cresce mais rapidamente. A taxa de câmbio se encontra sob renovada pressão. Enquanto isso, à medida que o déficit orçamentário aumenta, os gastos com os serviços sociais são reduzidos ainda mais.

Meu argumento não é que o processo de reforma tenha sido um fracasso; sob muitos aspectos, já alterou para melhor a vida das pessoas. Além disso, as reformas não são o único motivo pelo qual a produção, o emprego e os padrões de vida declinaram: um indicador disso é que em diversos países o produto material líquido e o produto industrial declinaram antes que o tratamento de choque tivesse sido introduzido; outro indicador é que a economia húngara também seguiu um padrão semelhante ao das economias dos países que adotaram uma postura mais radical. O desempenho dessas economias piorou em parte por causa da desintegração do antigo sistema de alocação de recursos, incluindo as relações comerciais com a União Soviética; em parte por causa da coincidência da alta dos preços do petróleo e das taxas de juros; e somente em parte por causa das reformas.

Por outro lado, acredito que essa experiência demonstra que, mesmo em um programa de reformas tão radical como o da Polônia, a transição para uma economia de mercado é inevitavelmente um processo longo. Após 18 meses, ainda não se vê a luz no fim do túnel.

O desemprego está longe de ter chegado ao fundo do poço. Existem muitas evidências de que a grande maioria das firmas estatais não alterou seu comportamento tradicional e decidiu aguardar os acontecimentos.³¹ A melhor evidência sobre a postura das empresas estatais é o fato de suas vendas, durante os primeiros 18 meses pós-reforma, terem caído cerca de 50%, enquanto o nível de emprego caiu cerca de 20%. Portanto, as vendas por trabalhador sofreram uma queda de quase 40%: as estatais continuavam com um excesso de trabalhadores. A legislação sobre privatizações que foi aprovada serviu somente para perpetuar a

31. A declaração de Lipton e Sachs (1990: 120) de que, "em resposta, a maioria dos gerentes iniciou uma estratégia de duas vias, que incluía a reavaliação do processo produtivo que empregavam e, em vista do indesejável estoque acumulado, a busca de novos mercados dentro e fora do país", é um tanto voluntarista. Lipton e Sachs estão tão ansiosos por justificar a estratégia de reforma que nem conseguem perceber que, na ocasião em que escreviam, não existia nenhuma razão para que as empresas estatais mudassem de comportamento, já que eram extremamente lucrativas. Durante os primeiros quatro meses subsequentes à reforma, a taxa de lucro delas aumentou 15%. Um estudo de 15 empresas estatais, realizado por Dąbrowski, Federowicz e Levitas (1990: 26), concluiu que a reação das firmas variava bastante, e se abstinha de fazer avaliações quantitativas. Todavia, os autores concluem que "as mudanças observadas ficaram com frequência longe do dinamismo que é necessário para a ampliação do mercado. O que é particularmente impressionante é a ausência de padrões de comportamento apropriado, em especial do hábito de pensar no futuro da empresa em suas perspectivas de sobrevivência econômica. Em vez de se colocarem a questão:

incerteza: poucas empresas foram privatizadas até agora, mas muitas sabem que serão. Muitos mercados ainda não existem: não há um mercado de capitais efetivo, nenhum mercado de trabalho e nenhum mercado de crédito. A introdução de um novo sistema tributário foi retardada em um ano; o novo sistema foi adotado apenas em julho de 1991, para vigorar em 1992.³² O investimento privado estrangeiro, ao contrário da ajuda de governos e de agências multilaterais, foi muito pequeno. Em agosto de 1990, 18 meses depois de a Lei de Joint Ventures ter sido liberalizada, a Agência para Investimentos Estrangeiros havia emitido 1 903 permissões, de um total de 2 309 solicitações, e oitocentas empresas estavam em funcionamento. O investimento total era da ordem de 100 milhões de dólares. Em fevereiro de 1991, foram registradas cerca de 3 mil companhias com capital estrangeiro, com participação estrangeira de cerca de 400 milhões de dólares.

Além disso, embora as evidências sejam limitadas, existem poucas indicações de que o salto para o mercado tenha induzido o milagre monetarista de uma explosão de empreendimentos populares. Nas palavras de Lipton e Sachs (1990: 111), "o propósito da competição é a rápida emergência de mercados de bens, trabalho e capital, criando desse modo um ambiente apropriado à maciça realocação de recursos que é necessária para uma transformação fundamental da economia". Nada parecido com isso ocorreu até agora, e as atitudes individuais oferecem pouco apoio para essa alegação. Como argumentou Elster (1990), na presença de externalidades, as preferências pelos sistemas econômicos diferem drasticamente das decisões individuais. Embora a propriedade privada e os mercados gozassem de apoio generalizado em 1988, Rychard (1991a: 422-3) mostra que 78,7% dos pais queriam que seus filhos trabalhassem no setor estatal, e somente 14,5% desejavam que seus filhos trabalhassem no setor privado. Numa pesquisa realizada no final de junho de 1990, 72,2% dos entrevistados apoiavam a privatização das empresas estatais, mas 52,3% preferiam trabalhar em empresas estatais (*Zycie Warszawy*, 25 de junho de 1990). A porcentagem de empregados no setor estatal que disseram que iniciariam um negócio próprio caso perdessem o emprego atual permaneceu quase constante, em torno de 30%, de fevereiro a novembro de 1990, enquanto a porcentagem dos que desejavam se tornar independentes subiu lentamente de 36% em fevereiro para 42% em novembro (CBOS). E, embora o apoio da opinião pública à economia de mercado fosse esmagador, em agosto 65% dos entrevistados concordavam que "o Estado deve controlar os

"O que é que podemos vender?", quase sempre os entrevistados se indagavam apenas: "O que é que podemos produzir?". Os autores citam diversos casos nos quais as empresas reagiram à queda da demanda por seus produtos com uma elevação de seus preços, e nos quais os gerentes adotaram uma atitude de "esperar para ver", na expectativa de usar seus contatos pessoais para obter contratos estatais. As conversas que eu próprio tive, em setembro de 1990, com diversos sociólogos que estudavam as empresas estatais indicam que a maioria dos gerentes adotava uma posição conservadora, cuidando dos próprios interesses e esperando ser obrigados a fazer algo. Essa postura contemporizadora era exacerbada pela demora da legislação sobre a privatização: os gerentes das empresas estatais não sabiam o que poderia acontecer com eles. A legislação sobre a privatização que foi por fim adotada não deixava claros os direitos de propriedade; introduzia uma solução provisória de acordo com a qual as empresas estatais seriam convertidas em empresas públicas de propriedade do Estado, até que surgissem compradores particulares.

32. O motivo foi puramente técnico: falta de computadores e de funcionários (*Gazeta Wyborcza*, 13 de setembro de 1990).

preços e não permitir que eles aumentem muito”, enquanto apenas 23% achavam que os preços deveriam ser livremente determinados pelo mercado (OBOP).

Os indicadores econômicos mostram um quadro mais complicado. Os otimistas alegam que a esperada explosão de empreendimentos nacionais de fato se materializou. Durante os primeiros seis meses, surgiram 175 mil empresas privadas, e, de acordo com algumas fontes ocidentais, 500 mil empresas privadas haviam sido fundadas no final desse ano. Contudo, durante os seis meses para os quais temos dados sistemáticos, 147 mil empresas privadas fecharam ou suspenderam suas atividades. Desse modo, o aumento líquido foi de apenas 28 mil. As novas empresas atuavam predominantemente no comércio — 90 mil novas empresas estavam envolvidas no comércio ambulante — ao mesmo tempo em que houve uma queda de 53 mil no número de empresas de trabalhos manuais e de serviços. A média de emprego no setor privado caiu de 1,98 empregado por firma em 1989 para 1,75 em agosto de 1990 (*Gazeta Bankowa*, 9 de setembro de 1990). Alguma luz sobre esse fenômeno é lançada pela pesquisa de Buchner-Jeziorska (1990), que mostra que os empresários que eram muito bem-sucedidos operando à margem da economia socialista não são os candidatos potenciais à nova classe empresarial. Em vista da incerteza e dos lucros exorbitantes que obtinham em suas atividades, eles aprenderam a se envolver somente com empreendimentos que tivessem retornos rápidos, e desenvolveram um padrão de consumo muito alto.

Nenhuma dessas cifras deve ser considerada como um veredito final: não seria razoável esperar que as atitudes e o comportamento mudassem de um dia para o outro. Na verdade, os dados mais recentes indicam que o setor privado está mostrando uma vida nova, enquanto o setor estatal continua a declinar. No entanto, as transformações serão lentas, na melhor das hipóteses: obter ganhos rápidos em mercados incipientes é um empreendimento diferente de investir em ativos fixos para obter taxas de retorno competitivas.

Assim, depois de 18 meses de reformas, como na piada polonesa, “existe um túnel no final da luz”. No momento em que novas medidas de reforma estão sendo introduzidas, as condições econômicas continuam a se deteriorar, e não se vê ainda até onde se pode ir.³³ O período entre a estabilização e a retomada do crescimento é inevitavelmente longo. O México cresceu pela primeira vez depois de seis longos anos de um programa de estabilização bem-sucedido; a Bolívia ainda não voltou a crescer. Será que o programa de reformas continuará a ser apoiado como uma manifestação do processo democrático?

33. De acordo com um estudo do Banco Mundial (*Poland: economia management for a New Era*, 1990), realizado em 1989, os resultados de uma abordagem de choque na Polónia seriam o desaparecimento de um terço da produção industrial e uma queda de 15% no PIB. Esse prognóstico parece excessivamente otimista. Neste particular, a experiência da Alemanha Oriental é esclarecedora. A economia da Alemanha efetivamente fez a transição para o mercado de um só golpe. O desemprego na antiga RDA chegou a 32,5% em abril de 1991 (contando o desemprego oficial, que constituía 9,5% da força de trabalho, e aquelas pessoas em “tempo de trabalho parcial”, que agregavam mais 23%), e em maio declinou pela primeira vez, para 31,8%. De acordo com as simulações realizadas por McDonald e Thumann (1990: 82, 88), se no ano de 2001 a economia da Alemanha Oriental chegasse a uma produção por trabalhador igual a 80% do nível da Alemanha Ocidental (correspondia a 31% a partir de 1991), o desemprego atingiria um pico de 26,5% em 1991 e cairia para 6% em 2001. A produção industrial na Alemanha Oriental caiu à metade, nos seis primeiros meses depois de 1º de julho de 1990, e o PNB caiu 15%.

A dinâmica da opinião pública

A evolução da opinião pública

Quando foi iniciado, o programa de reformas de fato representou um golpe no ceticismo já sedimentado, aumentou a confiança e mobilizou um apoio generalizado. A própria idéia de reformas radicais era apoiada numa proporção de três para um; e o Plano Balcerowicz, aproximadamente na mesma proporção. O otimismo começou a crescer. Uma pergunta feita pela OBOP em novembro de cada ano, desde 1979 — se o ano seguinte seria bom para o país e para o entrevistado —, revelou em 1989 os mais altos níveis de otimismo já registrados.³⁴ A diferença percentual líquida entre as pessoas que achavam que nos dois anos seguintes a economia ia melhorar e aquelas que achavam que ia piorar pulou de -6 em julho de 1989 para 45 em dezembro, e ainda era de 44 em abril de 1990 (CBOS). Em outra pesquisa, a diferença líquida entre aqueles que achavam que nos três anos seguintes a economia iria melhorar e aqueles que consideravam que ela pioraria passou de -18 em março de 1989 para 48 em novembro de 1989, e 49 em janeiro de 1990 (OBOP). Além disso, não se tratava de um otimismo desinformado: o governo havia alertado que existiriam muitas dificuldades, e as pessoas já esperavam por elas. Estavam, entretanto, dispostas a suportar os custos. Em fevereiro, 52% disseram que “apoiariam o governo se este anunciasse que sua situação ainda deve piorar um pouco durante os próximos meses”, enquanto 33% disseram que não apoiariam. Em março, 53% concordavam com a afirmação: “As pessoas acham que é difícil, mas precisamos sofrer para que as coisas sejam melhores no futuro”. Elas estavam dispostas a sofrer, e estavam dispostas a apoiar o programa que produziu esse sofrimento, porque acreditavam que esse sofrimento era inevitável, que se tratava de um programa econômico consistente e que produziria resultados num futuro próximo.³⁵

Na medida em que os dados apresentados na tabela 4 falam por si mesmos, não é necessário nos aprofundarmos no detalhamento da evolução da opinião pública. O que farei é indicar uma periodização.

O prognóstico geral é que em 1991 a produção industrial cairá mais entre 40% e 50%, e o PNB cairá outros 15% ou 20%. Dessa maneira, o fundo do poço para a Alemanha Oriental significará algo como 30% de desemprego e um declínio de 30% na produção industrial. E note-se que, conjuntamente com a da Checoslováquia, a economia da Alemanha Oriental era considerada como a mais eficiente das economias de planejamento centralizado. Se usarmos esses números como parâmetro de comparação, há ainda um longo caminho antes que a Polônia ensaie uma reviravolta.

34. A proporção dos que responderam que o ano seguinte seria melhor para o país se elevou de 28% em 1979 para 32% em 1980, caiu para 22% em 1981 e subiu para 41% em 1982, quando o governo militar anunciou o primeiro programa de reformas. Sofreu um declínio em 1983 e 1984 e aumentou novamente em 1985, quando o governo tentou revigorar as reformas econômicas. Caiu de novo em 1986 e 1987, para subir a 32% em 1988, quando o governo Rakowski mais uma vez tentou implementar as reformas. Pulou para 54% em novembro de 1989 e voltou a 30%, que era o nível de 1984, em novembro de 1990. Desse modo, parece que cada vez que se anunciavam reformas, seja durante o regime militar ou na democracia, havia uma nova injeção de ânimo.
35. Não faço idéia dos fundamentos em que a Conferência do Banco Mundial “Transition to a market economy in Central and Eastern Europe” se baseou quando concluiu que, “em países com governos democráticos recém-eleitos, as autoridades têm de lutar com as expectativas irrealistas de sua população, de que ao livrar-se do jugo de uma sociedade de planejamento central possa produzir melhorias econômicas imediatas; em todas as economias em transição existe uma falta de entendimento público a respeito dos inevitáveis custos das mudanças sistêmicas” (Marer, 1991).

A maioria dos indicadores de opinião pública mostrava que a percepção das condições presentes e as esperanças para o futuro mantiveram-se constantes até maio de 1990, quando ocorreu o primeiro declínio significativo no nível de apoio. Os níveis alcançados em maio continuaram estáveis até o final de 1990. De fato, a maior parte dos indicadores mostrava em novembro níveis de satisfação e otimismo ligeiramente maiores do que em maio. Em 1991, o diagnóstico da situação presente, o otimismo, a disposição para suportar sacrifícios e o apoio ao Plano Balcerowicz entravam novamente em declínio. Depois de uma trégua temporária em abril, em maio as reformas enfrentaram a maior reviravolta até então registrada. Os dados de agosto indicam que a insatisfação com as reformas tornou-se ainda mais pronunciada. Em agosto de 1991, o Plano Balcerowicz tinha um resultado líquido de -32. A porcentagem de entrevistados que achavam que os sacrifícios que estavam fazendo produziram frutos no futuro caiu para 23%, e 71% achavam que o sacrifício que faziam não traria melhorias.

Em suma, as reformas gozaram de apoio maciço desde a época em que foram anunciadas até os primeiros quatro meses após sua implementação. Esse apoio sofreu uma queda acentuada depois de alguns meses, mas continuou estável e considerável ao longo do resto do primeiro ano. Durante os seis meses subsequentes, a confiança nas reformas mais uma vez caiu de maneira acentuada, e, 18 meses depois, pela primeira vez uma nítida maioria da opinião pública voltou-se contra as reformas.

Dinâmica econômica e opinião pública

Por que houve um declínio no apoio às reformas econômicas? Em que medida a avaliação das condições vigentes, o otimismo sobre o futuro e o apoio ao programa específico de reformas são moldados pela dinâmica da economia? Que variáveis econômicas têm importância para a dinâmica da opinião pública, e de que maneira?

Uma vez que estão disponíveis dados mensais sobre as variáveis econômicas e os diversos aspectos da opinião pública de janeiro de 1989 até o presente, podemos então nos ocupar (com as devidas cautelas) com análises estatísticas simples. Os dados relativos à opinião pública listados na tabela 4 incluem avaliações das condições vigentes, previsões e uma avaliação do Plano Balcerowicz. Tanto a avaliação quanto a previsão incluem três questões, duas das quais tão relacionadas que constituem um teste confiável: uma delas refere-se à economia e a outra às condições de vida (a terceira refere-se às tensões sociais). Além disso, pesquisas realizadas por dois outros institutos incluem previsões quanto ao futuro da economia. No total, temos oito questões que foram feitas, ao menos esporadicamente, de janeiro de 1989 até maio de 1991.³⁶

36. As variáveis que avaliam a situação corrente terminam com um "E", de "está"... enquanto as variáveis relativas às previsões começam com um "V", de "vai". A CBOS não realiza suas pesquisas mensais em agosto e dezembro. Por sua vez, os dados da OBOP de que disponho têm muitas falhas. Dessa maneira, o número de observações para uma análise em particular varia de oito a vinte. Os dados da CBOS estão disponíveis mediante assinatura da *Serwis Informacyjny*, uma publicação mensal. Os dados da OPBOP não são publicados; sou grato à generosidade do seu diretor Jacek Szyndramski, que me forneceu esses dados.

Tabela 4. Atitudes em relação à economia e ao programa de reformas (%)

	EV	SV	CV	TV	SE	CMA	MS	PB
<i>1989</i>								
Janeiro	-3	-7		-34	-84		-70	
Fevereiro		3						
Março	8	-18	-16	-24	-90		-89	
Abril	8	-1	-1	-87	-74	-54		
Maio		1					-59	
Junho	17		-2	-1	-81	-65	-44	
Julho	-6		-31	-39	-92	-75	-76	
Setembro	23	11	-3	3	-92	-82	-59	
Outubro		21						
Novembro	45	48	11	12	-81	-70	-32	
Dezembro		27						
<i>1990</i>								
Janeiro	33	49	5	-31	-84	-73	-76	33
Fevereiro	42	12	-21	-71	-72	-65	26	
Março	37	24	15	-22	-43	-62	-63	11
Abril	44	27	25	-17	-37	-57	-55	15
Maio	30	15	10	-43	-46	-63	-70	9
Junho	32	5	10	-42	-43	-64	-67	15
Julho	28	7	-33	-52	-69	-80	2	
Setembro	28	22	8	-37	-39	-63	-64	14
Outubro	33	5	12	-42	-38	-62	15	
Novembro	36	17	-26	-57	-76	-79	7	
<i>1991</i>								
Janeiro	32		12	-16	-40	-61		1
Fevereiro	21		0	-40	-42	-59	-72	-12
Março	24	10	5	-48	-38	-62		4
Abril	32	16	12	-30	-28	-56	-60	12
Maio	16	-10	-4	-55	-62	-67	-83	-17
Junho	6	-13	-12	-53	-69	-69		-18
Julho	7		-12	-51	-66	-78	-85	-28
Agosto	16		-6	-47	-54	-78	-76	-32

EV: "A economia vai melhorar ou piorar nos próximos dois anos?" Resultado líquido = "melhorar" - "piorar".

SV: "A economia vai melhorar nos próximos três anos?" Resultado líquido = "vai melhorar" - "piorar".

CV: "As condições materiais da vida das pessoas vão melhorar ou piorar, nos próximos dois anos?" Resultado líquido = "melhorar" - "piorar".

TV: "Na sua opinião, as tensões sociais vão aumentar ou diminuir nas próximas semanas ou meses?" Resultado líquido: "Vão aumentar" - "vão diminuir".

SE: "Como você avalia a situação econômica do país?" Resultado líquido = "boa" - "ruim".

CMA: "Como você avalia as atuais condições materiais da vida das pessoas?" Resultado líquido = "boas" - "más".

MS: "Na sua opinião, nossa sociedade vive um momento de calma e descontração ou de ansiedade e tensão?" Resultado líquido = "calma" - "tensão".

PB: "Como você descreveria sua atitude em relação ao Plano Balcerowicz?" Resultado líquido = "apoio" - "oposição".

Fonte: CBOS, *Serwis Informacyjny*, vários números (exceto para SV, que provém da OBOP).

Tabela 4A. Correlações entre as atitudes em relação às reformas (na coluna à esquerda, janeiro de 1989 a maio de 1991; em cima à direita, janeiro de 1990 a maio de 1991).

	EV	CV	SV	TV	EE	CE	TE	PB
EV	1,00	0,86 (13) ^a	0,64 (8)	0,73 (13)	-0,27 (13)	-0,21 (13)	0,53 (8)	0,62 (13)
CV	0,93 (17)	1,00	0,39 (8)	0,64 (13)	0,17 (13)	0,07 (13)	0,50 (8)	0,27 (13)
SV	0,71	0,61	1,00	0,69	-0,32	-0,21	0,29	0,89
TV	0,15 (20)	0,11 (17)	0,36 (12)	1,00	-0,23 (13)	-0,13 (13)	0,37 (8)	0,20 (13)
EE	0,54	0,60 (20)	-0,37 (17)	-0,51 (12)	1,00	0,83 (20)	0,89 (13)	-0,63 (8)(13)
CE	0,22 (17)	0,42 (17)	-0,17 (12)	-0,34 (17)	0,82 (17)	1,00	0,78 (8)	-0,44 (13)
TE	0,30 (14)	0,18 (17)	0,54 (12)	0,81 (14)	-0,22 (14)	0,16 (14)	1,00	0,55 (8)
PB	sem relevância no período							1,00

EV: "A economia vai melhorar?"

CV: "As condições de vida vão melhorar?"

SV: "A situação econômica vai melhorar?"

TV: "As tensões vão diminuir?"

EE: "A economia está indo bem?"

CE: "As condições de vida estão boas?"

TE: "As tensões estão baixas?"

PB: "Plano Balcerowicz"

Todas as variáveis correspondem à diferença líquida entre as respostas positivas e as negativas.

^a Os parênteses indicam o número de observações.

As correlações entre as respostas estão apresentadas na tabela 4A.³⁷ Note que há uma concordância entre as variáveis que correspondem a previsões (a variável da OBOP é a ET; todas as outras provêm da CBOS), assim como entre as declarações sobre a situação vigente. Para todo o período, os indicadores da tensão social não apresentam correlação com outras atitudes, o que passa a ocorrer depois de janeiro de 1990. Qualquer observação superficial dos dados é suficiente para demonstrar que em 1989 as tensões foram maiores ou menores em função dos acontecimentos políticos, mais do que das oscilações da economia.

De que modo essas atitudes são moldadas pelas variáveis econômicas? A tabela 4B mostra as correlações entre as variáveis econômicas e as atitudes; na primeira parte da tabela, depois de janeiro de 1989; na segunda, para o período após as reformas, isto é, a partir de janeiro de 1990.

37. São correlações entre séries temporais das médias das respostas. Cito alguns dados *cross-sectional** quando estes estão disponíveis. [* O termo *cross-section* define um tipo de estudo estatístico em que a amostra analisada é composta por dados referentes a um mesmo período de tempo. Por exemplo, uma análise do tipo *cross-section* para a distribuição de renda trabalharia com dados de vários países referentes a um mesmo ano, ao passo que uma análise do tipo temporal trabalharia com evoluções da distribuição da renda ao longo de vários anos em um único país. N. do R. T.]

Tabela 4B. *Variáveis econômicas e atitudes em relação às reformas.*

De janeiro de 1989 a maio de 1991

	EV	CV	SV	TV	EE	CE	TE
SAL-N	0,35 (20) ^a	0,08 (17)	0,23 (17)	0,18 (20)	0,06 (20)	-0,02 (17)	0,29 (14)
SAL-R	0,18 (20)	0,13 (17)	-0,13 (17)	-0,05 (20)	0,34 (20)	0,38 (17)	0,11 (14)
INFL	0,15 (20)	-0,10 (17)	0,54 (17)	0,22 (20)	-0,45 (20)	-0,45 (17)	-0,04 (14)
ALIMENT	0,79 (20)	0,53 (17)	0,76 (17)	-0,15 (20)	0,44 (20)	0,01 (17)	-0,13 (14)
VENDAS	0,00 (20)	0,18 (17)	-0,38 (17)	0,10 (20)	0,14 (20)	0,10 (17)	0,39 (14)
EMP	-0,25 (20)	-0,55 (17)	0,09 (17)	0,21 (20)	-0,31 (20)	-0,25 (17)	0,33 (14)

De janeiro de 1990 a maio de 1991

	EV	CV	SV	TV	EE	CE	IE	PB
SAL-N	0,07 (13)	-0,04 (13)	-0,05 (9)	0,14 (13)	-0,04 (13)	-0,15 (13)	-0,14 (8)	-0,07 (13)
SAL-R	-0,11 (13)	0,12 (13)	-0,60 (9)	-0,08 (13)	0,57 (13)	0,25 (13)	-0,18 (8)	-0,51 (13)
INFL	0,15 (13)	-0,23 (13)	0,78 (9)	0,17 (13)	-0,83 (13)	-0,47 (13)	0,44 (8)	0,65 (13)
ALIMENT	0,36 (13)	0,11 (13)	0,63 (9)	0,13 (13)	-0,52 (13)	-0,19 (13)	0,35 (8)	0,65 (13)
VENDAS	-0,05 (13)	0,18 (13)	-0,80 (9)	-0,34 (13)	0,62 (13)	0,36 (13)	0,48 (8)	-0,29 (13)
EMP	-0,29 (13)	-0,29 (13)	-0,12 (9)	-0,13 (13)	0,14 (13)	0,21 (13)	0,26 (8)	-0,18 (13)
DES	-0,63 (13)	-0,31 (13)	-0,73 (10)	-0,35 (13)	0,58 (13)	0,29 (13)	-0,56 (8)	-0,77 (13)
COL	-0,67 (13)	-0,34 (13)	-0,72 (10)	-0,36 (13)	0,58 (13)	0,33 (13)	-0,54 (8)	-0,78 (13)

^a Os parênteses indicam o número de observações.

Os padrões gerais ao longo do período das reformas são os seguintes:

1. Os salários nominais não têm nenhum efeito sobre as atitudes em relação às reformas; não há evidência de ilusão monetária.

2. Quando os salários reais crescem, a inflação declina, os gastos com alimentação diminuem e a demanda aumenta — em resumo, quando as condições econômicas melhoram —, um maior número de pessoas as avaliam como boas. Elas têm uma percepção realista da situação. Por seu turno, suas previsões em larga medida independem da situação vigente e de sua percepção, o que é

uma evidência de que as pessoas não extrapolam simplesmente as condições correntes, mas também têm teorias acerca da dinâmica das reformas.³⁸

3. A aprovação ao Plano Balcerowicz é mais generalizada quando a situação econômica vigente é ruim e mais pessoas a vêem dessa maneira; o apoio ao programa de reformas é menor quando a situação é melhor e um maior número de pessoas assim a avaliam. Isso é verdadeiro para o salário real, a inflação, os gastos com alimentação e a demanda (vendas por parte das empresas estatais). As pessoas parecem aceitar o argumento de que os baixos salários e a inflação são um custo necessário para a transformação da economia, e também parecem ter sido persuadidas com sucesso de que as reformas são o remédio contra a diminuição das rendas e do aumento dos preços, e não a sua causa. Contudo, as reformas são dolorosas, e, quando a situação econômica exhibe sinais de melhoria, mais pessoas se dispõem a concluir que as reformas já foram suficientes: uma vez que as coisas já estão melhores, não há nenhuma necessidade de continuar.

Assim, as pessoas parecem estar interpretando a situação vigente à maneira de um sintoma clínico: encaram as más condições como um indicador de que a economia necessita de tratamento, e as boas condições como um sinal de que esta já se recuperou. Isto não é uma crença racional.³⁹ Desse modo, esses dados podem indicar miopia individual, embora com uma inversão: a continuidade das reformas é ameaçada quando a economia apresenta os primeiros sinais de recuperação.⁴⁰ Mas também podem indicar uma postura de risco justificada: se as pessoas têm grandes incertezas sobre se as reformas melhorarão suas vidas no longo prazo, é racional que elas queiram evitar as privações de curto prazo e, ao mesmo tempo, se mostrem relutantes em fazer outros sacrifícios quando a situação melhora. Dessa maneira, a decisão sobre a continuidade ou não das reformas depende de que se acredite que o programa de reformas no longo prazo aumente o bem-estar. É por isso que as posturas dos economistas e da população com frequência divergem.

Esses padrões agregados não implicam que aqueles que estão em piores condições apoiem o programa de reformas. Muito pelo contrário: como mostra a tabela 5, aqueles que recebem as menores rendas, que consideram ruim sua situação econômica, aqueles com níveis educacionais mais baixos, aqueles que realizam trabalhos manuais de modo geral expressaram um menor apoio ao Plano Balcerowicz do que aqueles que, sob todos esses critérios, se encontram em melhor situação. Desse modo, é nítida a estrutura de classe das ati-

38. A variável SV, empregada pela OBOP, mostra continuamente correlações mais estreitas com as variáveis econômicas do que as previsões feitas pela CBOS.

39. Essa crença seria racional se a dinâmica do consumo durante as reformas tivesse sido "de queda única", isto é, se fosse verdade que, quando a economia começa a dar sinais de melhora, estaria garantida uma contínua recuperação. Essa pode ser a teoria que muitas pessoas sustentam; dá-se a seguir que, dadas essas crenças, a decisão de apoiar as reformas ou a elas se opor possa ser instrumentalmente racional. Mas desconfio que tais crenças não sejam cognitivamente racionais: elas não se baseiam nas evidências disponíveis mais confiáveis e sim num *wishful thinking*, induzido pelo pressentimento dos custos de mais privações.

40. Uma analogia útil poderia ser os pacientes que, ao serem informados de que precisam continuar o tratamento por um determinado tempo, interrompem a terapia tão logo melhoram, e voltam a tratar-se quando os sintomas retornam.

tudes em relação ao programa de reformas. Esses dados *cross-sectionals* não são inconsistentes com os resultados da análise das séries temporais das respostas médias, uma vez que as diferenças entre as categorias são quase constantes ao longo do tempo, determinadas pelas posições iniciais que apresentavam em janeiro de 1990. Dessa maneira, diferentes categorias partem de diferentes posições iniciais, que são moldadas por sua posição na estrutura socioeconômica, mas todas as categorias são afetadas da mesma maneira pelas condições econômicas em transformação. Primeiramente, os pobres são menos inclinados a fazer *trade-offs* intertemporais, e essa situação persiste ao longo do período; mas os pobres reagem às mudanças nas condições da economia da mesma maneira que aqueles que estão em melhor situação, e com a mesma irracionalidade.

4. Embora o padrão descrito acima seja desconcertante, sua importância é reduzida pelos efeitos do desemprego. O desemprego, que oficialmente aparece apenas com a introdução das reformas, afeta tanto os diagnósticos acerca da situação vigente quanto as previsões para o futuro. Quando o desemprego aumenta, a tendência das pessoas é avaliar favoravelmente a situação presente, tornando-se pessimistas em relação ao futuro. Penso que isso ocorre porque a parcela da força de trabalho atingida pelo desemprego foi relativamente pequena durante a maior parte do período considerado, e, por causa dos pagamentos de seguro-desemprego, das indenizações trabalhistas e dos trabalhos extras, o nível de consumo não foi seriamente afetado pelo desemprego. As pessoas tendem a encarar a taxa de desemprego como um indicador de que as reformas estão funcionando, e avaliam positivamente a situação vigente. Por outro lado, o medo do desemprego é generalizado e crescente. Desse modo, à medida que o desemprego aumenta, as pessoas acreditam que as reformas são ao mesmo tempo necessárias e deletérias; estão mais inclinadas a apoiar as reformas porque a economia está em má situação, e a opor-se a elas devido ao perigo do desemprego.⁴¹ O medo do desemprego supera os efeitos das demais variáveis econômicas combinadas, fazendo com que as pessoas se voltem contra o programa de reformas.

41. Com todas as devidas cautelas, gostaria de relatar aqui um experimento de regressão que mostra o papel do desemprego na conformação das atitudes em relação ao Plano Balcerowicz. Apresentados de forma gráfica, abaixo estão os resultados de uma regressão aparentemente não relacionada, na qual o impacto do desemprego é traçado separadamente, através de seus efeitos sobre o otimismo e sobre as avaliações da situação corrente da economia. Os números acima de cada linha são coeficientes; entre parênteses estão as estatísticas *t* e os níveis de significância (não apresento as constantes por falta de espaço). Recorde-se de que estes resultados são frágeis: existem catorze observações para estimar oito coeficientes.

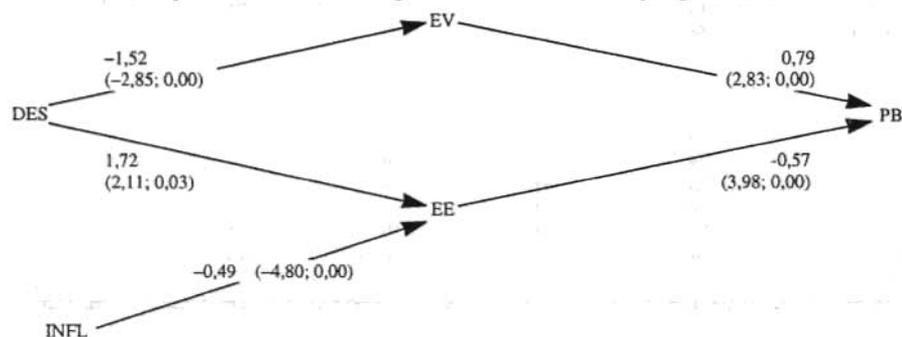


Tabela 5. Alguns dados cross-sectional.

Apoio líquido ao Plano Balcerowicz	Fev. 90	Abr. 91	Jun. 91
<i>Avaliação da própria situação material</i>			
Muito ruim e ruim	-3		-36
Boa e muito boa	50		39
<i>Renda</i>			
Segunda categoria mais baixa		2	-35
Categoria média		21	-20
Segunda categoria mais alta		35	18
<i>Ocupação</i>			
Profissionais qualificados e gerentes		32	46
Outros burocratas		28	3
Trabalhadores especializados		17	-28
Trabalhadores sem especialização		0	-18
Fazendeiros		-12	-47
Empresários do setor privado		23	-10

Apoio ao Plano Balcerowicz entre os empregados em empresas estatais	Fev. 90	Mar. 90	Abr. 90	Jun. 90	Set. 90
<i>Avaliação da própria situação material</i>					
Muito ruim e ruim	28	26	18	16	12
Boa e muito boa	57	56	38	57	47

Confiança líquida no governo, por ocupação	Profissionais qualificados e gerentes	Outros burocratas	Trabalhadores especializados	Trabalhadores sem especialização	Fazendeiros
<i>1990</i>					
Janeiro	82	69	62	55	60
Fevereiro	81	67	58	50	52
Março	52	60	53	40	16
Abril	65	53	41	28	28
Maio	70	54	38	37	17
Junho	65	49	34	29	31
Julho	74	35	16	22	-7
Agosto					
Setembro	55	41	26	40	-10
Outubro	64	42	27	24	4
Novembro	66	27	20	22	-2
Dezembro					
<i>1991</i>					
Janeiro	21	32	30	34	13
Fevereiro	44	21	38	25	0
Março	39	22	26	7	-21
Abril	55	44	30	20	0
Maio	38	7	0	-2	-37
Junho	21	-4	-19	4	-55
Julho	61	-20	-6	-45	-37
Agosto	18	-2	-10	16	-51

Além disso, evidências oferecidas por estudos de *cross-section* mostram que as pessoas que se sentem ameaçadas pelo desemprego têm muito maior probabilidade de se opor às reformas. Um grupo de empregados no setor público (cerca de 80% dos setores não agrícolas) foi entrevistado em cinco ocasiões, entre fevereiro e novembro de 1990). Quanto mais se sentiam ameaçados pelo desemprego, menos dispostos estavam a apoiar o Plano Balcerowicz, como se vê na tabela abaixo:

“Você está correndo o risco de perder seu emprego?”

Pessoas que apóiam o Plano Balcerowicz	Fev. 90	Mar. 90	Abr. 90	Jun. 90	Nov. 90
Risco muito alto	29	27	21	15	20
Risco alto	37	32	25	24	20
Algum risco	44	38	33	38	22
Nenhum risco	42	42	34	44	36

Em conclusão, apesar de muitas pessoas estarem dispostas a aceitar que a continuidade das reformas é necessária para evitar uma queda maior nos salários reais e controlar a inflação, e embora estejam dispostas a acreditar que o desemprego indica que as reformas estão funcionando, perder o emprego é um preço que elas não estão dispostas a pagar. A perspectiva de desemprego mina o apoio ao programa de reformas.

O feedback da opinião pública às reformas

Do ponto de vista dos arquitetos dos programas de reforma radicais, qualquer oposição política às reformas aparece como um populismo irresponsável. Contudo, duas questões merecem uma reflexão mais séria. Primeiro, é razoável esperar que os políticos, competindo em condições democráticas, não explorem a insatisfação com as reformas para obter vantagem partidária? Segundo e mais importante, não deveríamos esperar que, a menos que encontre expressão através do processo democrático, a oposição às reformas irrompa de outras maneiras e ameace as instituições democráticas?

Walesa fez a segunda pergunta e agiu conforme a primeira. Com seu incrível faro para detectar o sentimento popular, retirou seu apoio ao governo no final de maio de 1990, justamente quando todos os indicadores de apoio começavam a mostrar uma queda. Walesa declarou que o governo estava muito isolado, que isso sufocava a discussão e produzia uma falsa impressão de consenso. Ele achava que o descontentamento popular tinha de se expressar politicamente. As pessoas precisavam ter uma “guerra nos altos escalões” — sua frase —, do contrário teriam uma guerra embaixo. O papel de Walesa havia sido até então apenas o de pôr fim a greves, e ele tinha boas razões para recear que sua capacidade de manter a paz social pudesse se esgotar rapidamente. Por volta de abril, 68% da população considerava que as greves eram inevitáveis ou quase isso (con-

tra 58% em março), e quase a metade disse que poderia aderir às greves. E, de fato, em 20 de maio uma greve nas ferrovias paralisou metade do país. Walesa conseguiu pôr fim à greve, mas em seguida declarou que “o paciente não tolera a operação” (*Gazeta Wyborcza*, 8 de junho de 1990). Walesa começou então a criticar o programa de reformas, iniciando uma campanha contra o primeiro-ministro na disputa pela Presidência da República.

Mais ou menos na mesma época, o sindicato Solidariedade, do qual Walesa era o presidente, declarou que não toleraria mais o contínuo declínio nas condições de vida. O sindicato queria discutir com o governo o desemprego, uma garantia de renda mínima, um salário mínimo, a luta contra a recessão, a transformação da estrutura econômica e a legislação concernente aos sindicatos. Discursando no encontro, Walesa reclamou: “Nós estamos construindo a democracia, mas não está havendo nenhuma melhoria para as pessoas comuns” (*Gazeta Wyborcza*, 17 de maio de 1990).

O comunicado de Walesa a respeito do programa de reformas combinava uma defesa dos padrões de vida com um pedido para que as reformas fossem aceleradas. No final de junho, a União do Centro, um partido político pró-Walesa, retirou-se da coalizão liderada pelo Solidariedade. A União elaborou uma crítica sistemática ao Plano Balcerowicz, apresentando uma alternativa. O preâmbulo de sua declaração mostrava a ambivalência de suas críticas. Lia-se o seguinte: “Uma economia capitalista moderna, quer dizer, o capitalismo da Europa Ocidental [...], é a única ordem econômica capaz de assegurar o desenvolvimento civilizado e o bem-estar econômico. Somente tal ordem econômica — e não uma abstrata “economia de mercado” — pode salvar a Polônia da catástrofe e da ditadura [...] Contudo, ela deve incluir um sistema de seguridade social apropriado ao nível de nosso desenvolvimento econômico”. O preâmbulo rejeitava qualquer solução intermediária e qualquer busca de uma “terceira via”. Pedia que o período de transição fosse reduzido. O documento fazia uma avaliação positiva do programa antiinflacionário do governo, da conversibilidade da moeda e do equilíbrio do mercado consumidor. Atacava o governo pela queda da produção, pelo declínio nas rendas reais, pelo desemprego e pela redução da demanda. A parte positiva do programa seguia tanto o pedido de Walesa para que o processo fosse acelerado quanto sua defesa dos rendimentos e do emprego. O documento pedia uma imediata reativação da economia, por meio da eliminação das restrições salariais, redução dos impostos e introdução da garantia de preços na agricultura. Pela primeira vez desde a saída do governo comunista, havia uma defesa da intervenção estatal.⁴²

Assim, Walesa e seus seguidores encontravam-se na mesma situação contraditória da opinião pública. Por um lado, pretendiam registrar a insatisfação popular com a situação econômica; por outro, não queriam ameaçar as reformas. No fim, Walesa entrou na campanha para a presidência não com um

42. “O governo, e não a “mão invisível do mercado”, é que deveria ser o responsável pelas políticas estruturais. Uma vez que o tipo de economia que constituía o ponto de partida para as reformas era altamente centralizado, a intervenção estatal no processo se torna inevitável.” (Texto publicado na *Gazeta Wyborcza*, de 29 de junho de 1990.)

ataque aos custos sociais da reforma, mas com o slogan da "aceleração": no domínio político, livrando-se do legado do acordo de Magdalena e purgando o que restava da *nomenclatura*; no domínio econômico, com a privatização. Contudo, a moderação de Walesa não evitou deslavados apelos populistas durante a campanha presidencial: bem ao estilo latino-americano, surgiu um candidato completamente desconhecido, atacando o custo social das reformas e prometendo o maná dos céus. No final, Stanisław Tyminski recebeu 23% dos votos no primeiro turno das eleições presidenciais em novembro, vencendo o então primeiro-ministro na disputa por uma vaga no segundo turno.

A panacéia econômica da campanha de Walesa era a privatização. O motivo pelo qual as reformas tinham falhado, argumentava a equipe de Walesa, era que o governo não havia feito privatizações.⁴³ A privatização — primeiro dos bancos, das companhias de seguro e mercados varejistas, depois das empresas produtivas — reduziria a burocracia, liberaria a iniciativa empresarial popular e criaria uma classe média.

Na minha avaliação, a privatização foi a panacéia oferecida porque era algo ainda não tentado.⁴⁴ Como o pacote inicial de reformas não havia aca-

43. No início, a privatização foi protelada porque não havia acordo quanto ao método para realizá-la. O projeto de lei a respeito da matéria teve 17 esboços. Ao longo do processo, foram cogitados os mais variados tipos de propostas, que iam desde a venda de todos os ativos estatais para qualquer um disposto a comprá-los até sua distribuição gratuita aos empregados ou aos cidadãos, como ações negociáveis em fundos mútuos.

As questões envolvidas na privatização devem ser genéricas, já que o debate acerca dos métodos despertou as mesmas questões e propostas semelhantes na Checoslováquia, Hungria e Polônia. De acordo com Stark (1990), as discussões na Hungria relacionavam-se com o papel da propriedade estrangeira em oposição à propriedade nacional, a tolerância para com a privatização espontânea, a propriedade por parte das instituições em oposição às pessoas físicas e o grau desejável da concentração de propriedade. Foram apresentados argumentos razoáveis para todos os lados de cada questão. Uma proposta para a Polônia, feita por Frydman e Rapaczynski (1990), contemplava as mesmas questões. Os autores optaram pela distribuição gratuita, a todos os cidadãos, de bônus que seriam usados para adquirir ações em fundos mútuos que, por seu turno, seriam os proprietários das empresas. O fundamento lógico para a distribuição gratuita era a dificuldade de atribuir um valor às empresas, na falta de uma referência de mercado; segundo Bardhan (1990), o fundamento para a propriedade institucional era a necessidade de criar incentivos para o monitoramento do desempenho.

44. Meu ponto de vista de que a privatização foi uma panacéia é corroborado pelo fato de que aqueles mais imediatamente interessados eram muito mais sóbrios a esse respeito do que as elites e o público em geral. A privatização no sentido estrito — isto é, a venda para proprietários particulares — é apoiada apenas pelos diretores das empresas. Apresento a seguir as opiniões a respeito da privatização, que constam de uma pesquisa realizada em junho de 1990:

<i>As empresas estatais deveriam:</i>			
	Permanecer nas mãos do Estado	Ser privatizadas	Tornar-se propriedade de seus empregados
Trabalhadores	36,3	13,2	35,3
Gerentes	20,6	20,6	46,6
Executivos	13,3	37,3	37,3

Além disso, uma porcentagem majoritária dos entrevistados achava que a privatização atendia apenas aos interesses do governo (de acordo com o material não publicado de Jarosz e Jawlowski, que gentilmente partilharam conosco esses resultados). Segundo um jornalista que acompanhou a visita de Balcerowicz e uma delegação parlamentar à primeira empresa a ser privatizada (uma fábrica de vidro, que tinha como atrativo para os compradores sua tecnologia tradicional!), o principal incentivo para que os empregados aceitassem a privatização era o fato de o governo isentar as empresas privadas dos impostos sobre aumentos excessivos de salário (Jerzy Baczynski, "Niewiele pytan, skape odpowiedzi" [Poucas perguntas, respostas infelizes], *Polityka*, 15 de setembro de 1990).

bado com a incerteza ou reduzido as tensões sociais, algo de qualitativamente novo era necessário para reacender as esperanças. Conforme a promessa dos ideólogos locais e estrangeiros, a privatização seria a maravilha final.⁴⁵ A propriedade privada das empresas faria com que seus donos lhes dedicassem uma interessada atenção.⁴⁶ As pessoas iriam se esforçar mais nas empresas privadas.⁴⁷ O Estado estaria livre das pressões das empresas.⁴⁸

O apoio da opinião pública à privatização aumentou, à medida que o desencantamento com as reformas empreendidas até então começava a se instalar. Em março de 1990, 56,3% achavam que a privatização era necessária, enquanto 11,5% julgavam-na desnecessária; mas 34,8% nada sabiam a respeito da privatização. Entre os que a apoiavam, 45% citavam a melhoria das atividades como motivo; entre os que se opunham, 25% acreditavam que a privatização faria crescer a desigualdade. Em abril, a percentagem dos que achavam que a privatização era necessária aumentou para 60,1%. Em julho, 64% viam a privatização como necessária, e apenas 8% se opunham a ela; entre os que a apoiavam, 25% eram favoráveis à venda para quem se dispusesse a comprar, e 36% preferiam distribuir as ações a todos os cidadãos. Em setembro, quase 75% das pessoas apoiavam a privatização.

Como consequência, foi aprovada uma lei de privatização em 13 de julho, com uma maioria esmagadora de 328 votos a 2. A privatização foi acelerada no início de setembro pela decisão de "comercializar" cerca de 40% do setor estatal sem esperar por compradores da iniciativa privada, e de colocar à venda sete empresas.⁴⁹

45. Fico perplexo ao notar que, embora o modo como a privatização seria empreendida tenha sido objeto de sérias discussões, a idéia em si fosse justificada em bases puramente ideológicas. Veja-se por exemplo Frydman e Rapaczynski (1990: 6): "Na medida em que a privatização consiste na transferência do controle para as mãos de acionistas privados que, em um ambiente de competição mútua, tentam maximizar o retorno de seus investimentos, esta é uma condição indispensável para um controle eficiente do desempenho gerencial [...] A menos que esse processo seja completado, os esforços em direção à reforma na Polônia e nos demais países do Leste Europeu irão provavelmente fracassar, e é possível que as condições econômicas se deterioreem ainda mais".

46. Em seu discurso no Sejm, em 12 de julho de 1990, Balcerowicz fez o elogio das privatizações do seguinte modo: "Uma economia de mercado que se baseie na participação ampla das diferentes formas de propriedade privada permite que se atinja o mais alto grau de eficiência — dentre todos os sistemas econômicos que se conhece na prática — na utilização dos recursos materiais e espirituais de uma sociedade. Isso gera como consequência uma melhoria mais rápida do nível de vida dos cidadãos. Isso acontece porque a redução de custos, a organização adequada do trabalho, a alta qualidade da produção e uma busca eficiente de novos mercados, assim como de progresso técnico e desenvolvimento, são do interesse dos proprietários que dirigem as atividades da empresa" (discurso reproduzido na *Gazeta Wyborcza*, 13 de julho de 1990; o grifo é nosso). Essa concepção de empresa, que data do século XIX, é característica da maioria dos argumentos em favor da privatização.

47. Na minha opinião, as esperanças vinculadas à privatização se baseiam em três pressupostos equivocados: (1) que a propriedade privada irá resolver os problemas do tipo "agente-principal", obrigando os gerentes a maximizar os lucros; (2) que o mercado é uma fonte de incentivos para os empregados, e não de informações para os gerentes; e (3) que haverá um aporte suficiente de capital para investimentos em empresas recém-privatizadas. Os dois primeiros pressupostos se baseiam num modelo de capitalismo do século XIX, e o último requer apenas contabilidade elementar.

48. Lipton e Sachs (1990: 127) são mais sóbrios em sua fundamentação da privatização, citando como principal motivo a disciplina fiscal: "A experiência que se tem no mundo todo, aliada à lógica de uma restrição orçamentária branda, sugere claramente que é difícil manter a disciplina financeira das empresas estatais por muito tempo [...] No entanto, eles negligenciam o fato de que, como a experiência no mundo todo sugere, também é difícil manter a disciplina fiscal das empresas privadas.

49. A lei distingue a "comercialização" — uma solução temporária, na qual as empresas estatais seriam transformadas em corporações públicas de propriedade do Tesouro — da privatização propriamente di-

Nesse meio tempo, o governo continuou com seu programa. Mas os primeiros sinais de hesitação começaram a aparecer, e a política social passou a ocupar um lugar mais destacado na agenda governamental. Como planejado, os subsídios ao leite foram reduzidos em março de 1990; em 1º de julho, os preços da energia foram aumentados em 100%, juntamente com as tarifas postais e radiofônicas; aboliu-se a maior parte das restrições às exportações; as tarifas de importação foram reduzidas diversas vezes, para aumentar a competição; houve uma redução de impostos para os novos negócios. O governo resistiu às pressões para aumentar os subsídios às minas de carvão, e preparou um novo sistema tributário (embora retardasse sua implementação); em 16 de junho, o ministro da Indústria decidiu fechar as primeiras fábricas; em 11 de agosto, o governo iniciou uma investigação antimonopólio contra sessenta empresas. A determinação, no entanto, parecia ter diminuído; começavam a surgir sinais de hesitação. Em meados de maio, o Conselho Econômico do Conselho dos Ministros declarou-se favorável a certos tipos de intervenção estatal, particularmente na agricultura, reivindicando créditos preferenciais e preços mínimos. Em 1º de junho, o governo decidiu aumentar os subsídios para a habitação e afrouxar a disciplina fiscal. O fechamento das empresas estatais faltosas, programado para 1º de julho, foi adiado.⁵⁰ E, no final de julho, o Sejm reduziu a taxa sobre os excedentes salariais, contrariando pela primeira vez o governo.

Ao mesmo tempo, a preocupação com a política social passou a fazer parte da agenda do Legislativo. Em março, os recursos que tinham sido poupados com a redução do subsídio ao leite foram simbolicamente destinados ao Fundo para Assistência Social, e pouco depois foi feita uma doação única de 2 mil zlots por criança (o custo da postagem foi de 5 600 zlots). Mas no final de abril diversas medidas sociais haviam sido aprovadas ou anunciadas. Foram desenvolvidos um sistema de seguridade para fazendeiros idosos e um programa de combate ao desemprego entre os que tinham formação superior. Um projeto de lei sobre a aposentadoria foi aprovado pelo Sejm por 172 votos a 130, com

ta: sua venda a particulares (excluindo as entidades públicas). A iniciativa da privatização pode se originar na própria empresa, junto a seu órgão fundador ou ao ministro da Transformação na Propriedade. A privatização pode ser feita por meio de leilão, de oferta pública ou de negociações abertas ao público. Estrangeiros podem comprar até 10% das ações sem necessidade de permissão especial. Aos empregados são oferecidas condições especiais (50% de desconto, até o limite de um ano de salário) para adquirir 20% das ações (no prazo de um ano a partir da oferta). O artigo 25 anunciava que o Sejm promulgaria uma resolução regulando a emissão de bônus de privatização, que poderiam ser utilizados para adquirir ações, direitos em fundos mútuos ou ativos físicos de uma empresa. O parágrafo 2º desse artigo dizia que esses bônus seriam isentados de taxa para todos os cidadãos poloneses residentes na Polônia, com detalhes que seriam estabelecidos mais tarde; mas o artigo 26 diz que o Conselho dos Ministros pode decretar que alguns bônus não estejam imediatamente disponíveis. As corporações públicas "comercializáveis" são de propriedade do Tesouro polonês até serem vendidas, e deveriam ser vendidas dentro de dois anos, a menos que não houvesse compradores. Essas corporações deveriam ter um terço de seu conselho diretor escolhido pelos empregados e o restante pelo Estado (Stupiński, 1990).

É óbvio que essa lei foi aprovada em resposta às pressões políticas, e exhibe todas as marcas de um compromisso provisório entre visões conflitantes. A maioria das decisões foi adiada; na verdade, a aprovação dessa lei não resolveu as controvérsias a respeito das modalidades de privatização.

50. Essa decisão provocou a primeira ruptura na equipe de Balcerowicz. Seu primeiro vice-ministro, Marek Dąbrowski, demitiu-se, em defesa da linha dura.

vinte abstenções, depois de uma exaltada discussão, em que não faltaram apelos populistas. A questão do salário mínimo também foi discutida durante esse período. O governo queria que ele correspondesse a 35% do salário médio; o Solidariedade, de 42 a 45%; e o OPZZ (o sindicato pós-comunista), 50%. A medida foi por fim introduzida em 1º de julho, correspondendo a 35%. Também foi estabelecida uma aposentadoria mínima, que equivalia a 35% do salário médio. No final de agosto, houve uma revisão dos sistemas de desemprego e de aposentadoria: os requisitos para o seguro-desemprego tornaram-se mais rigorosos, e foi introduzido um pagamento de renda mínima que correspondia a 90% da pensão mínima.

Assim, a reação à diminuição no nível de apoio foi tão ambivalente quanto a crítica de Walesa ao programa de reformas. Para restabelecer a confiança, o governo buscou em sua sacola um novo remédio: a privatização. Ao mesmo tempo, tornou-se menos ousado em seu programa inicial, passando a se preocupar com os custos sociais das reformas.

Com a eleição de Walesa para a presidência, formou-se um novo gabinete no início de 1991. Os ministros mais importantes, inclusive Balcerowicz, foram mantidos em seus postos. Um novo Ministério da Privatização foi criado, com um programa que envolvia uma distribuição parcial de ações gratuitas em fundos mútuos, e anunciou-se uma lista de empresas a serem privatizadas. Por outro lado, o novo governo deu continuidade ao programa original. As demandas pela reativação da economia e por políticas sociais aumentaram.

Minha conjectura é que a reivindicação de Walesa por uma “guerra nos altos escalões” e seu apelo para que as reformas fossem aceleradas de fato evitaram divisões mais profundas a respeito do programa de reformas. Ao perseguir suas ambições políticas e usar uma linguagem populista, ele ajudou a disseminar o desencantamento público com o processo de reformas. Além disso, ao criticar o governo, fez com que ele pelo menos aparentasse ser sensível à opinião pública. Embora Geremek, líder do Solidariedade no Parlamento, sustentasse que “o fenômeno Tyminski foi criado por Walesa” (*Libération*, 27 de novembro de 1990), essa análise sugere que o espaço para apelos populistas foi criado pelos duros fatos econômicos, especificamente pelo desemprego crescente em um contexto de serviços sociais em desintegração. De fato, penso que as instituições democráticas nascentes não haviam sido representativas o suficiente para manter a insatisfação pública dentro de seus limites. Essa é a questão a que nos dedicamos agora.

Reformas econômicas e instituições democráticas

A confiança pública nas instituições

As instituições centrais do regime comunista — o Partido Comunista (PUWP), o governo e os sindicatos oficiais — caíram em total descrédito, à medida que as sucessivas tentativas de reformar a economia eram desastrosamente

administradas, no final da década de 80. A parcela dos entrevistados que expressavam confiança no partido caiu de 66% em junho de 1985 para 18% em julho de 1989. A confiança no governo teve um breve período de recuperação, quando o governo Rakowski parecia estar abrindo caminho para as reformas econômicas e políticas, mas logo voltou a cair, apenas dois meses depois. Somente a igreja e o exército continuaram a gozar da confiança pública.

Quando as primeiras instituições pós-comunistas foram por fim estabelecidas, a confiança em todas as instituições representativas disparou. Em novembro de 1989, o governo gozava de uma confiança líquida (a diferença entre aqueles que achavam que o governo estava agindo no interesse do que era melhor para o país e aqueles que discordavam disso) de 83 pontos; a Câmara baixa do Parlamento, o Sejm, contava com 84 pontos, e a Câmara alta, o Senado, com 81 pontos. Desse modo, naquele momento as instituições democráticas do regime democrático nascente gozavam de uma enorme confiança popular.

A confiança nas instituições representativas caiu ao longo do primeiro ano das reformas (v. a tabela 6). No final de 1990, o governo tinha um resultado líquido de 26 pontos, o Sejm, 21, e o Senado, 14. Após um breve crescimento em janeiro de 1991, a confiança nas duas câmaras sofreu uma queda abrupta nos quatro meses seguintes. Em julho, o resultado do Sejm era de -33 e o do Senado era de -29. A eleição de Walesa para a presidência e a posse do novo primeiro-ministro, Jan Krzysztof Bielecki, evitaram que o governo passasse pelo mesmo opróbrio público, mas a confiança no governo também despencou para -18 em julho de 1991.

As duas únicas organizações representativas a respeito das quais sistematicamente se fizeram perguntas são o sindicato Solidariedade ("S" na tabela 6) e o OPZZ. A evolução da confiança no Solidariedade mantinha um estreito paralelo com a confiança no governo e no Parlamento: o resultado líquido do Solidariedade passou de um pico de 78 pontos em novembro de 1989 para 17 em novembro de 1990 e -11 em julho de 1991.⁵¹ O OPZZ nunca gozou da confiança pública: seu resultado passou de 4 pontos em novembro de 1989 para -10 em novembro de 1990 e -36 em julho de 1991. Como os partidos políticos continuaram precários ao longo desse período, os institutos de pesquisa não fizeram uma pergunta similar, relativa à confiança nos partidos, até junho de 1991. Em julho, os partidos disputavam com o OPZZ o último lugar, com um resultado de -36.

Dados sistemáticos estão disponíveis para duas instituições não representativas, a Igreja e o Exército, e recentemente se começou a fazer a mesma pergunta (sobre a confiança) em relação à polícia. A Igreja gozava tradicionalmente de maior confiança, e esta cresceu com a emergência das instituições democráticas, atingindo um pico de 83 pontos em novembro de 1989. Embora essa confiança tenha sido gradualmente erodida, em novembro de 1990 a Igreja era a instituição mais confiável do país, com um resultado líquido de 52 pon-

51. A pergunta que era feita nas pesquisas dizia respeito ao sindicato Solidariedade. Mas as pessoas provavelmente tinham a tendência de interpretar esse rótulo de maneira mais geral durante a primeira fase, antes que os representantes do Solidariedade no Parlamento se separassem entre diferentes partidos políticos, em junho de 1990.

tos. Nos meses seguintes, experimentou um declínio sem precedentes, caindo para 22 em julho de 1991. O Exército sempre gozou da confiança dos poloneses: tinha um resultado que era superado somente pela Igreja, mesmo durante o regime comunista. E é a única instituição em que as pessoas, na democracia, desenvolveram mais confiança. De um resultado de 38 pontos em novembro de 1989, passou para 48 em novembro de 1990 e 56 em julho de 1991. A confiança na polícia reorganizada também subiu, passando de 16 pontos em novembro de 1990 para 21 em julho de 1991.

Tabela 6. *Confiança líquida nas instituições*

	Gov	Sejm	Sen	"S"	OPZZ	Igr	Exér	Pol	Part
<i>1989</i>									
Janeiro	15*								
Fevereiro	19*								
Março	11*			25*		69*			
Abril	19*			45*		74*			
Maio	4*			50*		69*			
Junho									
Julho									
Agosto									
Setembro			66*	60*		71*			
Outubro	46*	57*	54*	48*		71*			
Novembro	83	84	81	78	4	83	38		
Dezembro	58*	65*	60*	62*		74*			
<i>1990</i>									
Janeiro	63	69	65	65	6	78	40		
Fevereiro	60	60	55	57	11	69	44		
Março	50	59	49	47	7	74	41		
Abril	45	57*	50	44	0	70	36		
Maio	43	44	44	38	0	67	43		
Junho	39	41	39	30	-11	59	43		
Julho	28	34	37	29	-14	62	44		
Agosto									
Setembro	29	32	34	24	-6	56	45	16	
Outubro	30	29*	22	27	-11	54	44	18	
Novembro	26	21	14	17	-10	52	48	6	
Dezembro									
<i>1991</i>									
Janeiro	30	40	33	34	-9	56	60	34	
Fevereiro	26	-1	1	-2	-20	41	49	22	
Março	17	-15	-12	-12	-24	28	49	24	
Abril	33	-2	-2	-1	-17	28	57	24	
Maio	7	-18	-22	-6	-36	23	59	30	
Junho	-9	-8	-15	1	-26	26	53	21	-23
Julho	-18	-33	-29	-11	-36	22	56	21	-36

Nota: A confiança líquida é a diferença entre aqueles que acham que a atividade de determinada instituição serve bem à sociedade e é compatível com seus interesses e aqueles que entendem que essa instituição não é boa para a sociedade e tem interesses incompatíveis com os da sociedade.

Fontes: Todos os dados são do CBOS, exceto aqueles indicados com um asterisco. Estes são interpolações regressivas dos resultados do CBOS, com base nos dados do OBOP.

O efeito líquido dessas mudanças pode ser mais bem resumido comparando-se a confiança desfrutada por várias instituições na época em que as instituições democráticas foram pela primeira vez firmemente estabelecidas

(novembro de 1989) com a data final de nosso trabalho (agosto de 1991). Em novembro de 1989, o Sejm era a instituição que gozava de maior confiança, seguido do governo, da Igreja, do Senado e do Solidariedade, com resultados quase idênticos. Vinte e um meses depois de estabelecidas as instituições democráticas, o Exército era a instituição mais confiável do país, seguido da Igreja e da polícia. Essas eram as únicas instituições do país a gozar da confiança de uma maioria. As duas câmaras do Parlamento, o governo, os dois sindicatos e os partidos políticos — todas as instituições representativas e as organizações — tinham resultados líquidos negativos. Desse modo, dois anos depois da transição para a democracia, a Polônia era um país no qual as três instituições em que as pessoas tinham maior confiança eram o Exército, a Igreja e a polícia.

A fraqueza das instituições democráticas é também revelada por uma pesquisa (realizada em agosto de 1990) na qual se perguntava às pessoas quem realmente mandava na Polônia. Poucas delas deram respostas institucionais: 34% diziam que era o Solidariedade, em contraste com 21% que indicavam o governo; 14% apontaram Walesa (que na época não ocupava nenhum cargo público), em comparação com os 11% do então primeiro-ministro, Mazowiecki; 4,5% achavam que ainda era a *nomenclatura* quem mandava; e 4,3% julgavam que era a Igreja. Somente 4,1% dos entrevistados apontaram o mais alto poder legislativo do país, o Sejm. Em julho de 1991, 31% ainda identificavam o Solidariedade como a força que dominava o país, seguido do presidente Walesa, com 24%, e da Igreja, com 22%. Seis por cento achavam que a Polônia era dirigida pelo governo, e 4% apontavam o Parlamento.

Dinâmica econômica e confiança nas instituições

Em que medida essa progressiva erosão da confiança nas instituições democráticas decorre da deterioração das condições econômicas, e até que ponto ela é causada pelo estilo dos programas que introduziram e implementaram as reformas econômicas? Vamos primeiro examinar o efeito das condições econômicas, para em seguida nos concentrarmos nas determinantes políticas.

Como mostra a tabela 6A, o estado da economia e o bem-estar material da população têm um claro impacto na confiança de que gozam as instituições políticas.⁵² Assim como ocorre com a estratégia de reformas radicais, as pessoas depositam maior confiança nas instituições democráticas e na Igreja quando o estado da economia é ruim e quando ele assim é percebido. Também confiam mais nessas instituições quando acham que existe um alto nível de tensões sociais e que essa tensão irá aumentar. Desse modo, com exceção do desemprego, as pessoas vêem as instituições democráticas não como a cau-

52. Os dados relativos à confiança pública se baseiam no CBOS, mas são complementados, exceto os do Exército, com dados do OBOP. As correlações entre os resultados do CBOS e os do OBOP estão na faixa de 0,95 para todas as instituições, com exceção do Exército. Desse modo, fiz uma regressão dos dados do CBOS e também usei a regressão para completar alguns dados que faltavam no CBOS. Os resultados relativos ao Exército provêm exclusivamente do CBOS.

sa da privação que experimentam, mas como uma solução para os problemas econômicos e políticos. E a confiança nas instituições democráticas está associada com o apoio à estratégia específica de reformas que essas instituições geraram, ou seja, o Plano Balcerowicz.

Tabela 6A. *Correlações entre as variáveis econômicas e a confiança nas instituições, de janeiro de 1990 a maio de 1991 (N = 13).*

	"S"	GOV	SEJM	SEN	IGR	EXÉR	PB
SAL-R	-0,40	-0,42	-0,33	-0,38	-0,27	0,07	-0,51
INFL	0,57	0,65	0,48	0,50	0,46	-0,20	0,65
ALIM	0,73	0,72	0,72	0,79	0,73	-0,61	0,65
VEND	-0,46	-0,37	-0,38	-0,39	-0,37	-0,14	-0,29
EMP	-0,47	-0,29	-0,51	-0,54	-0,61	0,40	-0,18
DES	-0,89	-0,94	-0,88	-0,88	-0,91	0,74	-0,77
PB	0,75	0,84	0,74	0,75	0,70	-0,61	1,00

Tabela 6B. *Correlações entre atitudes em relação à economia e a confiança nas instituições, de janeiro de 1990 a maio de 1991 (N = 16; para as IT, N = 13).*

	ED	CM	TS	SE	CMA	MS
"S"	0,78	0,43	0,72	-0,61	-0,40	0,55
GOV	0,79	0,37	0,76	-0,56	-0,30	0,71
SEJM	0,81	0,52	0,72	-0,49	-0,32	0,56
SEN	0,78	0,47	0,70	-0,50	-0,32	0,57
IGR	0,75	0,49	0,65	-0,48	-0,35	0,46
EXÉR	-0,61	-0,44	-0,36	0,30	0,21	-0,47

Entretanto, mais uma vez tudo isso é verdadeiro, mas não para o desemprego. À medida que o desemprego aumenta, a confiança em todas as instituições democráticas e na Igreja declinam: a confiança é depositada, em detrimento das outras instituições, no Exército (e na polícia). E o impacto do desemprego supera o de todas as outras variáveis econômicas: o desemprego sozinho explica 87% da variância na confiança no governo, 82% da variância na confiança no Sejm e 59% da variância da confiança no Exército. Os salários reais ou a inflação explicam apenas um adicional de 3 ou 4% da variância na confiança nessas instituições.⁵³ Desse modo, dentre os fatores econômicos, o declínio da

53. Os resultados da regressão com a INFL (N = 16) são:

$$\text{GOV} = 78,4 - 3,54 \text{ DES} + 0,095 \text{ INFL}; R^2 = 0,91, \text{ DW} = 1,48$$

(0,00) (0,00) (0,02)

$$\text{SEJM} = 73,8 - 9,58 \text{ DES} + 0,018 \text{ INFL}; R^2 = 0,85, \text{ DW} = 1,67$$

(0,00) (0,00) (0,18)

$$\text{EXÉR} = 35,9 + 2,24 \text{ DES} + 0,06 \text{ INFL}; R^2 = 0,62, \text{ DW} = 2,30$$

(0,00) (0,00) (0,31)

Os resultados que empregam SAL-R são quase idênticos, e o sinal de SAL-R é negativo. AR1 não altera os níveis de significância dos coeficientes de DES, e rebaixa um pouco a significância das demais variáveis.

confiança pública nas instituições democráticas (e na Igreja) e o aumento da confiança no Exército (e, recentemente, na polícia) se devem quase que exclusivamente à escalada do desemprego.

Estilo dos programas de reformas e instituições democráticas

Embora a confiança nas instituições democráticas na Polônia pareça ter sido minada em larga medida pelo desemprego crescente, existem muitas evidências de que fatores puramente políticos também tiveram participação. Na minha opinião, a fraqueza das instituições democráticas é um resultado sistemático do estilo particular de medidas que caracterizou a estratégia reformista.

Vamos primeiro examinar o efeito do estilo dessas medidas sobre as instituições representativas, especialmente o Sejm.⁵⁴ É digno de nota que a implementação da estratégia reformista se deu na Polônia da mesma maneira que na maior parte dos casos recentes: de surpresa e independentemente da opinião pública e das organizações e instituições representativas. Os acordos entre o regime comunista e a oposição, concluídos em 5 de abril de 1989, incluíam diversas medidas de estabilização. Também exigiam a equiparação do estatuto legal de todas as formas de propriedade, e a abolição das barreiras à entrada. Mas a estratégia deveria ser gradual: essas medidas deveriam ser introduzidas ao longo de dois ou três anos. Além disso, diversos acordos diziam respeito à atividade governamental em setores prioritários (energia, agricultura, gastos militares); uma longa seção era dedicada à autogestão por parte dos trabalhadores; e o texto mais longo e específico dizia respeito à indexação salarial e à política social (*Porozumienia Okrągłego Stołu*, 1989). Nenhum outro programa foi apresentado durante as primeiras eleições parlamentares semicompetitivas, em junho de 1989. Desse modo, nada sugeria a escolha da estratégia final.

Nem o primeiro-ministro em exercício e ministro das Finanças, Leszek Balcerowicz, nem seu vice-ministro, Marek Dąbrowski, participaram dessas negociações. O chefe do grupo oposicionista na mesa-redonda de economia era Witold Trzeciakowski, que todos esperavam que se tornasse ministro da Economia em qualquer governo não comunista. A nomeação de Balcerowicz, uma pessoa desconhecida fora do círculo de especialistas, causou surpresa generalizada, mais ainda porque o próprio Balcerowicz havia declarado, duas semanas antes que o Solidariedade se decidisse a tomar as rédeas do governo: "Nós não temos um programa econômico" (*Gazeta Wyborcza*, 5 de agosto de 1990). Os primeiros detalhes da estratégia reformista foram apresentados por Balcerowicz durante uma entrevista coletiva à imprensa em 16 de setembro. Como resulta-

54. A confiança no Senado e no Sejm apresenta uma correlação quase perfeita. Assim, farei referência apenas ao Sejm, que tem poderes legislativos próprios. Ao mesmo tempo, a descoberta de que a confiança nessas duas câmaras tem tamanha correlação, possuindo os mesmos determinantes, implica que o motivo pelo qual a confiança no Sejm declinou não se deve ao fato de que, ao contrário do Senado, apenas parte de seus membros ser eleita de forma competitiva e de ela abrigar remanescentes da *nomenclatura* comunista.

do, diversos parlamentares do Solidariedade reclamaram que não haviam sido consultados. Geremek observou que "a situação na qual os membros do Parlamento tomam conhecimento do programa econômico do governo através dos jornais é inaceitável" (citado em Domarańczyk, 1990: 193). Como o próprio Balcerowicz enfatizou, "precisávamos tomar medidas radicais. Não tínhamos mais tempo para especular acerca do método, nem mesmo para tentar convencer os líderes do Solidariedade" (*Libération*, 14 de fevereiro de 1990, p. 32).⁵⁵

O detalhamento das medidas continuou até o início de dezembro. Somente então o Sejm recebeu os 16 projetos de lei, juntamente com a recomendação para que os nove mais importantes fossem aprovados antes do final do mês, para satisfazer as condições do FMI. Como o Parlamento continuasse debatendo o assunto, Walesa impacientou-se e sugeriu que o Sejm simplesmente delegasse poderes para que pudesse agir através de decreto, e com isso concluísse sua participação. Sob tal pressão, o Parlamento não apenas aprovou a legislação econômica, como também mudou o nome do país, colocou uma coroa sobre a águia do emblema pátrio e, depois de uma longa e tempestuosa discussão, decidiu não colocar uma cruz em cima da coroa.

O espetáculo televisionado do governo forçando a aprovação de um pacote de leis complexas no Parlamento, empregando o argumento de que o governo sabia o que estava fazendo e que uma rápida aprovação era exigida pelos credores estrangeiros, teve seu preço. Depois do pico alcançado em novembro de 1989, em fevereiro a confiança líquida no governo havia caído 23 pontos; a confiança no Sejm, 24 pontos; e, no Senado, 26 pontos — a mais aguda queda que qualquer instituição havia experimentado até um ano mais tarde. A queda da confiança no governo foi inteiramente consequência das condições econômicas, enquanto apenas metade da queda sofrida pelo Sejm pode ser atribuída à economia. O exame dos resíduos resultantes da regressão dos resultados relativos à confiança sobre as variáveis econômicas (desemprego e inflação) mostra que em novembro a confiança no governo contava com 3,3 pontos a mais do que o assegurado pelas variáveis econômicas, enquanto a confiança no Sejm tinha 9,4 pontos a mais do que o previsto pelas mesmas variáveis. Em janeiro, a confiança no governo superou seu nível de confiança economicamente determinado em 3,8 pontos, enquanto o Sejm se achava com 3,6 pontos a menos do que o assegurado pela economia. Em fevereiro, a confiança no governo estava exatamente no nível predito pelas condições econômicas, e o resultado do Sejm era 6,8 pontos menor do que aquele que a economia lhe assegurava. Desse modo, o primeiro golpe contra o Parlamento foi articulado por aqueles que achavam que conseguir aprovar rapidamente o programa fosse mais importante do que discuti-lo com os representantes do povo.

55. Quando questionado no Sejm sobre a divergência de seu programa em relação aos acordos de Magdalenka, Balcerowicz observou que tanto a situação política quanto a econômica haviam mudado, esta última através do surgimento da hiperinflação. Em virtude da hiperinflação, a indexação salarial não podia continuar, argumentava ele (*Życie Warszawy*, 18 de dezembro de 1990).

O estilo do programa de reformas permaneceu o mesmo ao longo de todo o processo. Segundo a mensagem repetida por Balcerowicz e seus colegas, o maior perigo seria render-se às pressões políticas e desacelerar as reformas. Entrevistado pelo *Financial Times* (16 de julho de 1990), Balcerowicz argumentou: "É absolutamente crucial ter credibilidade. Esta é a razão pela qual nós vamos persistir, a despeito de todas as pressões que enfrentamos".⁵⁶ Em janeiro de 1991, depois da posse de Walesa e do novo governo, todas as instituições experimentaram um salto súbito na confiança que desfrutavam, principalmente o Sejm e o Senado. Contudo, impaciente para acelerar as reformas, Walesa deflagrou imediatamente uma campanha sistemática contra o Sejm, retratando-o como inerte e dominado pelos remanescentes do antigo sistema. Essa campanha teve um preço evidente: a confiança no Sejm caiu 41 pontos em um mês, a maior queda registrada para uma instituição em qualquer época. E essa queda continuou até maio. O exame dos resíduos da regressão das variáveis econômicas mostra que enquanto a confiança no governo continuou ligeiramente acima do nível previsto pelo estado da economia, a confiança no Sejm ficou bem abaixo do nível assegurado pelas variáveis econômicas. E em junho de 1991 Walesa retomou a idéia, que já havia defendido em diversas ocasiões anteriores, de dar ao governo vastos poderes, que lhe permitissem administrar por meio de decretos todas as questões econômicas. O ministro da Justiça, um advogado, inventou um maravilhoso instrumento legal — as "leis constitucionais", que podiam ser aprovadas por maioria simples para modificar a Constituição — que se destinava a transferir o poder legislativo do Sejm para o governo. Um elaborado projeto sobre tal lei foi tornado público pelos conselheiros do presidente, mas foi arquivado pelo governo, que concluiu que não necessitaria dessas leis para implementar sua agenda legislativa. A espada do poder dos decretos, contudo, ainda pende sobre a cabeça do Parlamento, que diligentemente aprova tudo o que o governo propõe, enquanto a confiança de que desfruta junto à população continua a cair.

A confiança no governo enquanto instituição pode ser prevista sem dificuldades, utilizando apenas as variáveis econômicas, ao longo de todo o período.⁵⁷ Somente dois eventos políticos exerceram alguma influência nas atitudes da população em relação ao governo. O primeiro foi a tensão acumulada no final de maio de 1990, quando as pesquisas mostravam que 40% dos entrevistados consideravam que o governo não sabia como as pessoas viviam, e 69% achavam que os aumentos de preços tinham sido mais altos do que os dados oficiais admitiam. Quando irromperam as greves e Walesa retirou seu apoio ao go-

56. Essa idéia nem sempre foi bem vista por Mazowiecki, que argumentou em outra entrevista (*Libération*, 28 de maio de 1990), que "precisamos acelerar todas as reformas, mas precisamos também evitar aquelas que possam desestabilizar a situação e pôr em risco o futuro das reformas econômicas. Penso que o maior perigo para um país que acabou de sair de uma espiral inflacionária seria cair numa espiral de caos. [...] Tenho um respeito enorme pela paciência da sociedade, mas os governantes nunca devem esquecer que a paciência tem limites". A medida que se desenvolvia a campanha presidencial, Mazowiecki e seus correligionários com muito atraso enfatizavam a importância das instituições.

57. As variáveis econômicas explicam mais a variação da confiança no governo do que no Sejm. O maior resíduo positivo para o Sejm foi de 29,4; o maior resíduo negativo, 20,6. O maior resíduo positivo para o governo foi de 3,8; o maior resíduo negativo, 7,5.

verno de Mazowiecki, a confiança de que este gozava ficou em junho 3,6 pontos abaixo do nível previsto pelas variáveis econômicas, e, em julho, 7,5 pontos abaixo. O segundo acontecimento marcante, mas surpreendentemente com poucos efeitos, foi a formação de um segundo governo democrático, chefiado por Bielecki, em janeiro de 1991. A confiança no governo ficou em janeiro 3,4 pontos acima do nível economicamente previsto, e este tem sido mais ou menos patamar em que se tem mantido.

A Presidência como instituição não tem sido objeto de pesquisas, uma vez que sua natureza continua indefinida e ainda é tema de intenso conflito político. Mas é digno de nota que, enquanto o governo Mazowiecki era responsável perante o Parlamento (o presidente ainda era o general Jaruzelski), o governo Bielecki era uma criação do presidente. Desse modo, o desempenho relativamente bom do governo durante o período mais recente é provavelmente reflexo da preferência do público por um Executivo forte, preferência demonstrada por diversas pesquisas.

Com isso, concluímos nosso exame das instituições do Legislativo e do Executivo. O que dizer das organizações representativas? Quando o programa de reformas tornou-se público, todas as organizações representativas existentes, com apenas uma exceção, apoiaram sua orientação geral. A coalizão do Solidariedade colocou-se firmemente na retaguarda do governo e do Plano Balcerowicz. Mais importante, afirmou Walesa: “Como presidente do sindicato Solidariedade, declaro que empreenderei todas as ações possíveis para facilitar a difícil tarefa do governo. Sei que o sindicato que dirijo encara essa questão de maneira inteiramente responsável, pensando no futuro, mas se preocupando também com as condições de vida de hoje e de amanhã” (citado em Domarańczyk, 1990: 165). O Partido Comunista saudou a escolha imediata e geral da via do mercado com o slogan: “Seu governo, nosso programa”, enquanto sua herdeira, a social-democracia, estava satisfeita em optar em seu programa por “qualquer forma de propriedade que seja mais eficiente”, e em fazer vagas alusões às políticas sociais. Os demais partidos, remanescentes do regime comunista, concentraram-se na defesa dos interesses corporativos de suas bases específicas, especialmente os camponeses. Apenas o sindicato pós-comunista OPZZ opôs-se abertamente ao pacote de reformas, com isso angariando uma confiança cada vez maior.

Desse modo, o programa de reformas não provocou divisões nas organizações representativas. Nenhuma alternativa ao programa foi discutida. Do sistema representativo existente, não surgiu nem apoio organizado nem oposição organizada. Como vimos, a escolha da estratégia reformista foi simplesmente excluída do âmbito da política representativa, no momento de sua primeira elaboração. A idéia de um pacto político que manteria as questões econômicas distantes dos conflitos partidários vinha à baila cada vez que as tensões aumentavam. Quando as eleições de outubro de 1991 se aproximavam, o governo sugeriu que todas as forças políticas deveriam se comprometer a não fazer campanha com base em questões relacionadas com a estratégia reformista.

Uma vez que qualquer transição para uma economia de mercado implica *trade-offs* intertemporais, nenhuma força política responsável pode se posicionar claramente a favor ou contra as reformas. Todas elas ficam divididas entre o apoio à direção geral das reformas e a defesa dos interesses imediatos de suas bases específicas. Como observou Kuroń logo depois da derrota eleitoral do governo Mazowiecki, "tendo sido retirados do poder, nos encontramos agora na oposição. Mas não podemos ficar na oposição, pois o governo é fraco e nós apoiamos as reformas" (*Libération*, 9 de abril de 1991).

Esse impasse tem um bom exemplo no dilema enfrentado pelo Solidariedade enquanto sindicato.⁵⁸ Uma vez formado o governo e anunciado o programa econômico, o Solidariedade se viu na situação de ter de apoiar um programa que afetaria drasticamente os interesses imediatos de seus membros. Por um lado, a cúpula do sindicato via as reformas como inevitáveis e, como já observamos, Walesa jurou que apoiaria o governo Mazowiecki em seus momentos de dificuldades. Por outro lado, o sindicato enfrentava a ameaça de perder o controle sobre os trabalhadores. As greves do verão de 1988 já haviam sido iniciadas por uma nova geração de trabalhadores, contra a estratégia da cúpula do Solidariedade. Durante as conversações de Magdalenka e, novamente, durante o debate parlamentar sobre o programa de reformas, os representantes do sindicato Solidariedade se viram obrigados a apoiar a desindexação salarial, em oposição ao mais militante OPZZ. E, embora os índices de aprovação do OPZZ junto à opinião pública tenham sido sempre baixos, em 1989 ele contava com mais membros que o Solidariedade. Além disso, em 1989 não ocorreu nada comparável à explosão de filiações ao Solidariedade de 1980; na verdade, o Solidariedade estava tendo dificuldades em recrutar trabalhadores.

À medida que as reformas se desenrolavam e seus efeitos se faziam sentir, o dilema enfrentado pelo Solidariedade se tornava mais agudo. Como Walesa havia se comprometido a apoiar as reformas, o sindicato teve dificuldades cada vez maiores para controlar suas bases, e foi forçado a fazer diversos gestos públicos em defesa das condições de vida, em favor da recuperação econômica e contra um aprofundamento da austeridade. A cúpula não era mais capaz de controlar as greves.⁵⁹ Finalmente, a primeira derrota política sofrida por Walesa foi que depois de sua eleição para a presidência da Polônia ele não conseguiu designar seu sucessor na presidência do Solidariedade. A nova liderança do sindicato decidiu se distanciar do governo.

O dilema vivido pelo Solidariedade é obviamente inerente a situações nas quais os sindicatos apóiam programas de austeridade. Mas o fato de o Plano Balcerowicz ter sido adotado sem nenhuma consulta aos sindicatos e o fato de

58. O Solidariedade surgiu como um movimento geral em setembro de 1980 em larga medida porque era a única organização de massa tolerada pelo governo comunista. Durante os anos 80, tornou-se uma cobertura geral para a oposição ao regime comunista. Depois de abril de 1989, o sindicato Solidariedade gradualmente se separou do movimento mais amplo do Solidariedade.

59. Não consegui encontrar dados mensais sistemáticos a respeito das greves. O número médio parece ter sido de cerca de uma greve por dia; em um certo dia, havia 150 greves ocorrendo ao mesmo tempo (*Gazeta Wyborcza*, vários números).

que nenhum dos dois governos tenha se interessado em ajustar seus planos para atender às demandas dos sindicatos minaram o movimento sindical como uma instituição representativa. Como resultado, a confiança pública no Solidariedade continuou a cair, junto com a confiança no Parlamento e no governo. Quando Walesa deixou a liderança do Solidariedade e um candidato independente tornou-se seu novo presidente, o sindicato assumiu uma postura mais militante em relação ao governo e pela primeira vez obteve um compromisso significativo: uma redução das taxações bastante impopulares sobre os salários muito altos. Mesmo assim, na primavera de 1991, a confiança do público em geral no sindicato estava bem abaixo do nível previsto pelas variáveis econômicas exclusivamente.

Por fim, para completar o quadro, precisamos examinar o papel e o efeito das eleições. Em primeiro lugar, o comparecimento já de início foi baixo, em termos comparativos, e continuou a cair, passando de 68% no primeiro turno das eleições parlamentares de junho de 1989 para 50,2% das eleições locais de maio de 1990, 62% no primeiro turno da disputa presidencial de novembro-dezembro de 1990, 53% no segundo turno e 40% nas eleições parlamentares de outubro de 1991. Em segundo lugar, nem as eleições parlamentares nem as presidenciais tiveram qualquer efeito sobre a política econômica. As questões econômicas estiveram quase que completamente ausentes da campanha eleitoral de junho de 1989, uma vez que os dois lados — os comunistas e a oposição — estavam comprometidos com os acordos concluídos no início de abril. As reformas foram um tema das eleições presidenciais: os dois candidatos atacaram o governo por causa da estratégia de Balcerowicz — Walesa de maneira moderada, Tyminski com vigor. A maioria dos observadores interpretou os resultados da eleição presidencial como uma derrota do Plano Balcerowicz, e estudos mostraram que as pessoas que se opunham ao plano estavam mais inclinadas a votar em Walesa e contra Mazowiecki.⁶⁰ Ainda assim, Balcerowicz manteve o seu posto no novo governo, e seu programa de reformas foi adotado sem maiores modificações.

Dessa maneira, as reformas radicais foram um projeto iniciado de cima para baixo, e deslanchado de surpresa, sem considerar a opinião pública e sem a participação das forças políticas organizadas com que se podia contar. O Legislativo foi obrigado a aceitá-las sem modificações que refletissem as divergências de interesse e de opinião. A resposta repetida pelo Parlamento a qualquer dúvida a respeito do processo de reformas foi propor que o governo tivesse o poder de governar mediante decretos. E mesmo quando diminuía o apoio a um pacote específico de reformas e a oposição se organizava, a reação era na maior parte das vezes a adoção de uma nova panacéia, no mesmo estilo político. Como resultado, os cidadãos aprenderam que podiam votar, mas não podiam escolher, o Legislativo foi adestrado a pensar que não tinha nenhum papel a de-

60. Por exemplo, Andrzej Wróblewski, editor da *Gazeta Bankowa*, observou numa entrevista à Reuter (27 de novembro de 1990) que "a política de Balcerowicz foi rejeitada, isto é um fato".

As pesquisas mostravam que as pessoas que apoiavam o Plano Balcerowicz tendiam a escolher Mazowiecki. Entre os oponentes do plano, as preferências estavam mais divididas: 23% disseram em julho que votariam em Walesa; 16%, em Mazowiecki; e 25% disseram que não iriam votar.

sempenhar na elaboração dos programas de reforma e os partidos políticos e sindicatos nascentes aprenderam que suas vozes não contavam. No final, a confiança pública nas instituições representativas e nas organizações estava bem abaixo do nível assegurado pelos efeitos econômicos das reformas, tomados isoladamente. O estilo dos programas que introduziram e implementaram as reformas teve como efeito o enfraquecimento das instituições democráticas.

Conclusões

Por que o desemprego é tão importante politicamente?

Embora os poloneses, quando suas rendas caem e os preços sobem, apóiem as reformas orientadas para o mercado e as instituições que as engendraram, na presença de um desemprego crescente não se sentem dispostos a prosseguir com as reformas e deixam de confiar nas instituições democráticas. E, no final, o medo do desemprego supera todos os outros motivos.

O desemprego faz crescer a incerteza.⁶¹ À medida que a taxa efetiva de desemprego continuava subindo, passando de zero a quase 10% da força de trabalho, o mesmo acontecia com o temor: em fevereiro de 1990, 42% dos entrevistados temiam perder seus empregos; em julho de 1991, a cifra era de 55%. Além disso, entre aqueles que se sentiam ameaçados, uma maioria crescente via como sombrias as perspectivas de encontrar um novo trabalho: em novembro de 1990, último período para o qual existem dados disponíveis, a porcentagem dos entrevistados que achavam que era possível que perdessem o emprego e não encontrassem outro chegou a 30%.

O medo do desemprego é enorme. Mesmo durante os primeiros meses das reformas, ainda que as pessoas procurassem se mostrar otimistas diante do declínio de seus rendimentos — que de fato estavam caindo —, elas estavam apavoradas com o desemprego, embora na verdade quase ninguém tivesse perdido o emprego. Em março de 1990, 19% dos entrevistados diziam que alguém tinha sido dispensado no lugar onde trabalhavam. Um mês depois, a porcentagem dos que diziam que alguém tinha sido dispensado subiu para 57%. Vinte por cento declararam que isso havia acontecido com um membro de sua família; 33%, com um vizinho; e 50%, com um amigo — tudo isso quando na verdade as dispensas coletivas afetaram apenas um terço de 1% da força de trabalho (43 mil pessoas) e o desemprego total, incluindo aqueles que nunca haviam tido um trabalho, era de 1,5%. Ao mesmo tempo, a expectativa de que o desemprego seria generalizado passou de 63% em fevereiro para 87% em abril. Numa pesquisa realizada entre graduados do segundo grau durante o final do verão

61. A idéia de distinguir a aversão ao risco intertemporal das puras preferências temporais deve-se a Kreps e Porteus (1978). Interpretações alternativas da dinâmica da opinião pública em relação às reformas são discutidas em Przeworski (1991: capítulo 4).

de 1991, 82% das mulheres e 67% dos homens disseram que se sentiam bastante ameaçados pelo desemprego. O mesmo acontecia com 55% dos filhos de profissionais qualificados e gerentes, com 75% dos descendentes de trabalhadores especializados, e com 80% dos filhos dos empregados no comércio e no setor de serviços, assim como dos trabalhadores não qualificados.

Uma reação política se seguiu. A porcentagem daqueles que consideravam o próprio fenômeno do desemprego como "vil" passou de 73% em março para 85% em abril. Por seu turno, a porcentagem dos que achavam o desemprego necessário caiu de 50% em abril de 1990 para 26% em julho de 1991. E aqueles que se sentiam ameaçados pelo desemprego estavam dispostos a resistir: 65% declararam, tanto em abril quanto em novembro de 1990, que estavam dispostos a participar de greves, para defender seus empregos.

Por que o desemprego é tão assustador, e por que é tão importante politicamente?

Por um lado, embora no sistema comunista os rendimentos estivessem garantidos e os serviços de bem-estar fossem relativamente desenvolvidos, esse sistema não correspondia a um Estado de bem-estar social. Num Estado de bem-estar social, esquemas de manutenção da renda são um seguro contra o desemprego. No comunismo, a renda era protegida pela garantia de pleno emprego. Ela pode não ter sido alta, mas era certa. Além disso, muitos serviços sociais, incluindo moradia, assistência à infância, férias e serviços de saúde, eram em parte financiados e administrados pelos locais de trabalho. Por fim, os demais serviços sociais eram alocados pelo planejador central, assim como os outros recursos — o planejador distribuía aço, sapatos, consultas médicas e localidades para as férias — e, quando o sistema de planejamento central se desintegrou, também se desintegraram os serviços sociais administrados pelo governo. Os indicadores apresentados na tabela 1 mostram que a taxa bruta de mortalidade era mais alta em 1988 do que em 1978, que o número de pessoas que saíam de férias era menor, que o número de consultas médicas, assim como o número de usuários das bibliotecas públicas, havia caído, enquanto a construção de moradias simplesmente despencou.

Ao contrário da Hungria, a Polônia embarcou na transição para a economia de mercado sem nem sequer ter um plano para proteger os indivíduos das vicissitudes da economia de mercado. De fato, os gastos sociais foram as principais vítimas da austeridade fiscal. O orçamento para 1990 reduziu os gastos com a saúde em 50% e os com a educação em 45%. A cultura foi ainda mais atingida. Os preços dos remédios subiram 75%, somente em março de 1990. Foram feitos mais cortes no orçamento de 1991, e mesmo essas verbas tiveram de ser reduzidas, uma vez que as receitas estatais caíram vertiginosamente na primavera de 1991. O orçamento destinado à saúde para 1991 só durou até junho, e em alguns hospitais de Varsóvia os médicos hastearam bandeiras negras nos edifícios, anunciando que não tinham mais como manter vivos seus pacientes. Várias das funções tradicionais do Estado foram espontaneamente privatizadas, com efeitos distributivos visíveis. Muitas clínicas de saúde foram

eficientemente privatizadas, e medicamentos importados podiam ser comprados a preços exorbitantes. Surgiram escolas privadas; em março de 1990, as taxas que cobravam correspondiam a cerca de 20% da renda média mensal. Dessa maneira, as famílias abastadas passaram a ter acesso a serviços sociais de melhor qualidade, enquanto os serviços públicos se desintegravam.

Sob tais condições, a mera possibilidade de perder um emprego é assustadora. Embora os demitidos tenham direito a um auxílio, o montante deste é bem menor que a renda necessária à subsistência. Não há nenhuma outra garantia de rendimento, e os serviços sociais são poucos. Perder um emprego significa perder um rendimento, e, na atual economia de mercado polonesa, ter algum rendimento é a única maneira de sobreviver.

Estilo e resultados dos programas de reforma

Enfrentando uma hiperinflação e uma crise fiscal do Estado, pressionado pelas instituições internacionais e assessorado por economistas estrangeiros, o primeiro governo democrático deflagrou um programa de transição para uma economia de mercado, com a expectativa de, se avançasse da maneira mais resoluta possível, evitar submeter as reformas à discussão pública, aos conflitos políticos e às incertezas das inter-relações entre as instituições representativas. Os arquitetos das reformas estavam convencidos de que seu projeto era consistente — na verdade, mais do que isso: achavam que era o único possível. Eles viam as dúvidas existentes como falta de capacidade, de entendimento, ou até mesmo como falta de responsabilidade. Estavam determinados a prosseguir a todo custo, a despeito de todas as pressões políticas.

Contudo, a experiência mostra, creio eu, que a concepção política que subjaz a toda a estratégia foi pernicioso à continuidade das reformas sob condições democráticas e que, em termos técnicos, o projeto tinha uma falha em um aspecto crucial.

As reformas polonesas são em geral reconhecidas como a mais radical estratégia direcionada para o mercado que jamais se empreendeu. A adoção dessa estratégia visava principalmente tornar mais rápida a transição e mais breve a privação material que ela inevitavelmente geraria. No entanto, 18 meses após a implementação das reformas, tornava-se patente que o momento em que a economia começaria a crescer e as condições de vida melhorariam ainda não estava próximo. O período entre o início de um programa de reformas — mesmo o mais radical — e o direcionamento de uma economia no caminho seguro do crescimento sustentado é longo. E esse período é marcado não só pela privação material, mas também pelas incertezas a respeito do futuro do país e pelas inquietações com o destino de cada um.

As reformas de estilo tecnocrático são contraproducentes. Numa democracia, para que as reformas possam avançar, é necessário o apoio contínuo da maioria, expresso repetidamente por meio das instituições representati-

vas. Independentemente de ter sido bem planejada e da rapidez com que é implementada, nenhuma reforma pode deixar de lado essas exigências. Nas palavras de Bela Kadar, ministro húngaro para relações econômicas com o exterior, "devemos levar em consideração a racionalidade política, e não apenas a econômica. É melhor esperar um ano a mais do que avançar de qualquer maneira e correr o risco de perder tudo, ao incitar uma resistência política violenta" (*La Tribune de l'Expansion*, 7 de junho de 1991).

O estilo tecnocrático na condução de políticas econômicas inevitavelmente conduz a um ponto em que se torna necessária uma escolha política: bater em retirada ou arriscar uma explosão política. Na Polônia, esse momento ocorreu 18 meses depois que as reformas foram iniciadas. Em junho de 1991, o governo foi pela primeira vez forçado a desvalorizar o zloty. A maioria das tarifas públicas, que haviam sido reduzidas diversas vezes durante o ano de 1990, sofreu um acentuado reajuste em julho de 1991. A reativação da economia foi colocada como prioridade na agenda política, mesmo que isso acabasse por realimentar a inflação. As reivindicações de preços mínimos para os produtos agrícolas e de subsídios às indústrias tornaram-se irresistíveis. A privatização foi deixada de lado. Entrevistado em 11 de setembro de 1991 (*Le Monde*), Walesa resumiu da seguinte maneira as lições das reformas polonesas:

"O Ocidente nos disse: fechem as fábricas, deixem as pessoas desempregadas. Considere um estaleiro, por exemplo: construir navios não é mais lucrativo, logo, deve ser fechado [...] Na Polônia, em nossas reformas, cometemos um erro: decidimos avançar rapidamente [...] O resultado é que temos hoje problemas **terríveis**, muito desemprego, máquinas paradas. Se tivéssemos ido mais devagar, teríamos a metade dos desempregados. Nós éramos ingênuos, acreditamos naqueles slogans, foi o que obtivemos."

Os defensores do "salto para o mercado" conseguiram persuadir a população, já preparada para esse tipo de **mensagem** pelos ciclos de reformas do regime comunista, de que as reformas radicais eram inevitáveis e que aquele programa específico adotado era o remédio para a maior parte dos males econômicos. A análise das atitudes em relação ao Plano Balcerowicz e em relação às instituições democráticas mostra que as pessoas viam a estratégia das reformas radicais como uma solução, e não uma causa, da queda dos rendimentos, do aumento dos preços e da produção declinante. Contudo, também descobrimos, surpreendentemente, que essa mensagem não funcionou no que diz respeito ao desemprego. O desemprego crescente alimenta o medo, faz com que as pessoas se voltem contra as reformas, e mina a confiança nas instituições democráticas.

Não é possível evitar esse medo avassalador do desemprego e de suas conseqüências políticas. Afinal, o programa espanhol de reconversão industrial fez com que as taxas de desemprego se mantivessem acima de 15% por uma década, enquanto o governo socialista que adotou esse programa continuava a ganhar as eleições. E a Hungria, que decidiu construir o arcabouço institucional necessário antes de dar o passo decisivo em direção a uma economia de merca-

do, pode muito bem repetir esse feito. O motivo pelo qual o desemprego se tornou politicamente tão prejudicial na Polônia decorre de um erro "técnico" no projeto de reforma: as medidas que iriam causar desemprego generalizado, necessário para causar "uma maciça realocação de recursos entre os setores", foram tomadas sem que se oferecesse em seu lugar uma rede social ou mesmo instituições voltadas à questão do desemprego. Não se tomou nenhuma medida que preparasse o terreno para o desemprego: nenhum programa de treinamento de mão-de-obra foi introduzido para reciclar os trabalhadores demitidos, nenhum sistema de informação foi organizado para reduzir os custos da busca de empregos, nenhum esquema de moradias foi montado para facilitar os deslocamentos. Como observou Jacek Kuroń, ministro do Trabalho do governo Mazowiecki, as agências que atendiam o desempregado registravam-no, pagavam o auxílio e paravam aí. Em maio de 1990, o número de empregados atendidos pelo Serviço de Desemprego era, em relação ao total de desempregados, quatro vezes menor do que em Portugal (*Gazeta Wyborcza*, 1º de junho de 1990). À medida que as empresas começaram a dispensar trabalhadores, o número de desempregados em relação aos anúncios de emprego aumentou de 2 em janeiro de 1990 para 15 em setembro e para 31 em maio de 1991. E aqueles que foram demitidos e não obtiveram aquele "um emprego por cada trinta trabalhadores" receberam um auxílio temporário, se defrontaram com um sistema de saúde na prática privado, um sistema de educação pública reservado para aqueles que não podiam pagar a educação particular, e um mercado de moradias cujos preços eram proibitivos. Não admira que o medo do desemprego fizesse com que as pessoas se voltassem contra as reformas e reduzisse a confiança delas nas instituições que elaboraram essas reformas.

Esses erros foram "técnicos". Se o propósito dos arquitetos das reformas era torná-las politicamente palatáveis, o projeto não foi bem concebido. Mas o motivo pelo qual os tecnocratas cometem erros "técnicos" é que eles não consultam aqueles que são afetados por seus projetos, nem negociam com eles. Existe algo de paradoxal quando aqueles que acreditam na eficiência informacional das decisões descentralizadas são os que mais as temem. Receosos de que o processo democrático os force a moderar — ou mesmo a comprometer — a "excelência" de seus planos, os defensores das reformas radicais vêem o populismo como a maior ameaça ao processo de reformas. O maior obstáculo às reformas é o povo. Mesmo que uma estratégia de reformas formulada em debates públicos, negociada com as forças políticas e devidamente consideradas pelas instituições representativas pudesse acarretar mais inconsistências e concessões do que o projeto tecnocrático, ela teria fortalecido a democracia e, portanto, reduzido o espaço político para o populismo.

REFERÊNCIAS

- ASSELAIN, Jean-Charles. *Planning and profits in a socialist economy*. Oxford **Blackwell Publisher**, 1985.
- BALCEROWICZ, Leszek. "Polish economic reforms, 1981-1988". In: *Economic reforms in the European centrally planned economies*. Economic Commission for Europe, Economic Studies n° 1. Nova York, United Nations, 1989.
- BARDHAN, Pranab. "Risk-taking, capital markets, and market Socialism". East-South System Transformations Working Paper n° 5. University of Chicago, 1990.
- BEKSLAK, Janusz. "Role and functioning of the enterprise in Poland". In: *Economic reforms in the European centrally planned economies*. Economic Commission for Europe, Economic Studies n° 1. Nova York, United Nations, 1989.
- BLADES, Derek. "The statistical revolution in Central and Eastern Europe". *OECD Observer*, n° 170 (junho-julho), 1991.
- BLANCHARD, Oliver, DORNBUSH, Rüdiger, KRUGMAN, Paul, LAYARD, Richard, e SUMMERS, Lawrence. *Economic reform in the East*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- BUCHNER-JEZIORSKA, Anna. "Psycho-social barriers to transformation of the polish economy". Manuscrito, Institute of Sociology, University of Łódź, 1990.
- CHILOSI, Alberto. "L'economia polacca tra stabilizzazione e trasformazione istituzionale". Manuscrito, Istituto di Economia e Finanzas, Pisa, 1991
- DĄBROWSKI, Janusz M., FEDEROWICZ, Michał, e LEVITAS, Anthony. "Stabilization and state enterprise adjustment: the political economy of state firms after five months of fiscal discipline, Poland 1990". Program on Central and Eastern Europe Working Paper n° 6, Minda de Gunzbrug Center for European Studies, Harvard University, 1990.
- DOMARAŃCZYK, Zbigniew. *100 dni Mazowieckiego*. Varsóvia, Wydawnictwo Andrezej Bonarski, 1990.
- ELSTER, Jon. "Introduction". In: ELSTER, Jon e MOENE, Karl (eds.), *Alternatives to Capitalism*, pp. 1-38. Cambridge University Press, 1990.
- FRYDMAN, Roman e RAPACZYŃSKI, Andrzej. "Market and institutions in large scale privatizations". Manuscrito, Columbia University, 1990.
- KOLARSKA-BOBINŃSKA, Lena. "Poczucie niesprawiedliwosci, konfliktu i preferowany lad w gospodarce". In: *Polacy 88*, pp. 81-159. Varsóvia: CPBP, 1989.
- . "Preferowany lad gospodarczy i opoje polityczno-ekonomiczne: poczatekokresu transformacji". In: *Polacy 90*, no prelo, 1991.
- KOŁODKO, Grzegorz W. "Polish hyperinflation and stabilization, 1989-1990". Working paper, IRSES, Paris, 1991.
- KREPS, David M. e PORTEUS, Evan L. "Temporal resolution of uncertainty and dynamic choice theory". *Econometrica* 46: 185-200, 1978.
- LIPSCHITZ, Leslie e McDONALD, Donogh (eds.). *German unification: economic issues*. Occasional Papers, n° 75. Washington, D.C., FMI, 1990.
- LIPTON, David e SACHS, Jeffrey. "Creating a market economy in Eastern Europe: the case of Poland". *Brooking papers on economic activity*, pp. 75-145, 1990.
- MARAVALL, José María. *La política de la transición, 1975-1980*. Madri, Taurus, 1981.
- MARER, Pail. "The transition to a market economy in Central and Eastern Europe". *OECD Observer*, n° 169 (abril-maio), 1991.
- McDONALD, Donogh e THUMANN, Gunther. "East Germany: the new *Wirtschaftswunder*?" In: LIPSCHITZ e McDONALD (eds.), 1990.
- MOKRRZYCKI, Edmund. "Dziedzictwo realnego socjalizmu, interesy grupowe i poszukiwanie nowej utopii". Manuscrito, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Varsóvia, 1990.
- MUJZEL, Jan. "Aim of economic policy and their implementation in Poland". In: *Economic reforms in European centrally planned economies*. Economic Commission for Europe, Economic Studies n° 1. Nova York, United Nations, 1989.
- NELSON, Joan M. "The politics of stabilization". In: FEINBERG, R. E. e KALLAB, V. (eds.), *Adjustment crisis in the Third World*. Nova Brunswick, N. J., Transaction, 1984.

- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). "Transition from the command to market economy". Relatório resumido de um congresso sobre este tema realizado pelo Vienna Institute for Comparative Economic Studies. Paris, OECD, 1990.
- POROZUMIENIA Okrągłego Stołu. Varsóvia, NSSZ Solidarność, 1989.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- RYCHARD, Andrzej. "Politics and society after the breakthrough: the source and threats to political legitimacy in post-communist Poland". In: SANFORD, G. (ed.) *Democratization in Poland*. Londres, Macmillan, 1991a.
- . "Limits to the economic changes in the post-communist Poland: sociological analysis". In: GOMULKA, S. e LIN, C. (eds.) *Limits to the economic transformation in the post-Soviet systems*. Oxford, Oxford University Press, 1991b.
- RYCHARD, Andrzej e SULEK, Natoni (eds.). *Legitymacja: klasyczne teorie i polskie doświadczenia*. Varsóvia, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, 1988.
- SADOWSKI, Zdzisław, IWANEK, Maciej e NAJDEK, Jozef. "An overview of the process of change in Poland". Trabalho apresentado à Conference on East European reforms towards market economy and the OECD, Viena, 14-16 de março, 1990.
- SLUPINSKI, Zbigniew M. "Poland: law on privatization of the state-owned enterprises". Manuscrito, 1990.
- STANISZKIS, Jadwiga. *Poland's self-limiting revolution*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1984.
- STARK, David. "Privatization in Hungary: from plan to market or from plan to clan?" *Eastern European Politics and Societies* 4: 351-93, 1990.
- TARKOWSKI, Jacek. "Old and new patterns of corruption in Poland and the USSR". *Telos* 80: 51-63, 1989.
- VANHANEN, Tatu. *The process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-1988*. Nova York, Crane, Russak, 1990.
- WORLD BANK. *Poland: Economic management for a new era*. Washington, D.C., World Bank, 1990.

Conclusões

As receitas para o desastre parecem bastante claras. Nos últimos anos, toda vez que os governos procuraram adotar programas econômicos expansionistas, o resultado foi inflação, crise fiscal e crise no balanço de pagamentos. Toda vez que governos democráticos seguiram as doutrinas neoliberais, o resultado obtido foi estagnação, aumento da pobreza, descontentamento político e enfraquecimento da democracia. O Peru no governo de Alan Garcia, Portugal durante a sua primeira fase e a Grécia no governo do Pasok, assim como a França durante os dois primeiros anos da administração socialista, todos estes países fornecem evidências de que a combinação de estímulo econômico com indisciplina fiscal produz uma crise econômica, no mundo contemporâneo altamente internacionalizado. A Argentina e o Brasil, onde diversas tentativas de estabilização econômica fracassaram, e também a Polônia e a Bolívia, onde a estabilização deu certo, demonstram que a adoção do enganoso critério de “eficiência” pode ser contraproducente em termos políticos, e mesmo econômicos.

A tradicional postura de rejeição a qualquer tentativa de buscar a estabilização, de desregulamentar e abrir a economia, por causa dos custos sociais inerentes a tais programas, logo deixa de ser sustentável, uma vez que a economia superprotegida, super-regulada e oligopolizada adentra na espiral de crise fiscal. A procrastinação — socialmente mais tolerável e politicamente mais segura — pode apenas agravar a crise e prolongar as privações. Os programas que se baseiam em promessas de melhorias imediatas, por sua vez, revelam-se verdadeiros desastres.

Há, no entanto, uma ampla evidência de que a adoção de um programa ideológico neoliberal não redundam em melhores resultados. Quando a estabilidade e a eficiência se tornam fins em si mesmos, as políticas governamentais em condições democráticas se tornam, em termos econômicos, ou inefica-

zes ou contraproducentes, assim como politicamente explosivas. Tentativas de estabilização ou fracassam ou provocam recessões econômicas tão profundas que deprimem os investimentos, minam as perspectivas de crescimento futuro e geram custos sociais que tornam politicamente impraticável a continuidade das reformas em condições democráticas. Além disso, o estilo tecnocrático no qual essas políticas são frequentemente formuladas e implementadas tende a solapar a consolidação das instituições democráticas.

Daí que, de maneira talvez paradoxal, nossa conclusão sugere que governos de esquerda adotem um programa orientado para o mercado: uma perspectiva pragmática e "social-democrata". Mas a receita para o sucesso é, infelizmente, menos clara, porque há efetivamente muito poucos experimentos bem-sucedidos.

Se o sucesso significa a retomada do crescimento econômico sob condições democráticas, as evidências relativas às receitas para o sucesso se mostram mais escassas do que as receitas para o desastre. O caso que estabeleceu pelo menos a possibilidade do sucesso foi o da Espanha, que passou por um penoso período de reconversão industrial, mas que consolidou de maneira irreversível as suas instituições democráticas. Uma experiência semelhante é vivida por Portugal, após 1983, e talvez também pelo Uruguai, ao qual temos prestado pouca atenção. O Chile tem crescido em condições democráticas, mas o processo de reformas, levadas a efeito por um regime militar excepcionalmente repressivo, foi bastante longo, e seus custos sociais e econômicos enormes. A Coreia do Sul realizou uma bem-sucedida estabilização econômica em 1981, que produziu alguma desaceleração no crescimento, mas desde então vem crescendo a um ritmo relativamente rápido (ainda que já estivesse crescendo antes de 1981, embora com menor intensidade). O México, com seu regime político peculiar, tem estado mais atento aos custos sociais e pode se encontrar na iminência de retomar o crescimento, embora não ainda com instituições democráticas. Por fim, dentre os países do Leste Europeu, a Hungria, que decidiu avançar com prudência, construindo instituições de mercado e um sistema de bem-estar social antes de se lançar na fase de liberalização, pode ainda ser bem-sucedida. Mas esses casos são tão diversos que não é fácil determinar em que medida o sucesso que tiveram decorreu de políticas adotadas ou das circunstâncias específicas que os cercaram. A Espanha não se deparou com a necessidade de estabilizar a economia, e as taxas de inflação em Portugal, Coreia do Sul, México e Hungria têm sido bastante moderadas, julgando pelos padrões que exibem Argentina, Bolívia, Brasil, Polônia e Iugoslávia. A dívida externa foi um fator devastador nos casos da Argentina, Bolívia, Brasil, México, Hungria, Polônia e Iugoslávia, mas não no Leste Europeu. Ademais, o escopo das reformas diferiu de país a país, e as medidas relativas à estabilização, liberalização e de reconversão industrial foram combinadas das mais diversas maneiras.

Não pretendemos ter estabelecido aqui as condições necessárias para o sucesso: a experiência histórica é demasiado limitada para que permita uma

avaliação empírica sólida da abordagem a que nos propomos.¹ Vamos resumir e avaliar as evidências relativas às nossas três principais hipóteses: (1) a estabilização e a liberalização não são suficientes para gerar crescimento, a menos que as reformas sejam orientadas para resolver a crise fiscal e gerar as poupanças públicas; (2) sem uma política social que proteja ao menos aquelas pessoas cuja subsistência se vê ameaçada pelas reformas, as condições políticas para a continuação das reformas sofrem uma erosão; (3) o estilo tecnocrático da elaboração de políticas debilita as instituições democráticas nascentes.

Antes de examinarmos as três hipóteses, é necessário fazer um comentário a respeito das políticas de estabilização. Em seu artigo, Bresser Pereira argumenta que essas políticas fracassam com freqüência porque não tratam dos “fundamentos” da economia, e também porque se equivocam no diagnóstico das causas da inflação, produzindo custos sociais desnecessários. Essa análise é agora largamente compartilhada. Por um lado, como Di Tella (1991: 397) enfatizou, tentar deter a inflação com puro e simples controle dos agregados nominais é um absurdo: sem primeiro corrigir os “fundamentos”, que incluem antes de tudo a crise fiscal do Estado, as políticas heterodoxas simplesmente postergam o ajuste fiscal. Por outro lado, a inflação tem sempre um caráter inercial. E, como observa Bruno (1991: 2), na introdução de um livro intitulado *Lessons of economic stabilization and its aftermath*, dado o caráter inercial da inflação, “a cura ortodoxa é uma condição necessária, mas não suficiente. A correção dos ‘fundamentos’ por si só não elimina a inércia inflacionária [...] Elementos suplementares de uma intervenção direta no processo nominal, tal como um congelamento temporário de salários, preços e da taxa de câmbio pode reduzir substancialmente os custos da desinflação”. Corrigir os “fundamentos” inclui a reestruturação dos fluxos de gastos e receitas governamentais e a redução do estoque de dívida interna e externa. Quebrar a espiral inflacionária exige políticas que tratem dos agregados nominais, assim como de políticas de rendas também. Sem a correção dos “fundamentos”, as políticas de estabilização possivelmente serão ineficazes; sem políticas heterodoxas, serão também ineficientes: basear-se exclusivamente na redução da demanda para controlar a inflação produz custos sociais desnecessariamente altos.

Para examinar os efeitos das reformas orientadas para o mercado sobre o crescimento econômico, precisamos diferenciar três questões: (1) Por que a estabilização e a liberalização (do comércio externo e da concorrência in-

1. Muitos projetos já concluídos, ou ainda em fase de pesquisa, buscam explicar indutivamente o “sucesso” das reformas econômicas. O certo é que a viabilidade de tais tentativas depende da definição da variável dependente. Remmer (1986) estudou um número suficiente de casos em que houve aquiescência com o conjunto de metas impostas pelos acordos *standby* do FMI para que tais inferências sejam possíveis. Mas se a definição da variável dependente é o sucesso na retomada de crescimento, não existe experiência histórica suficiente para permitir tais inferências. Assim, por exemplo, os debates acerca da maior ou menor possibilidade que teriam regimes autoritários ou democráticos em empreender e levar a cabo reformas que geram crescimento se baseiam em quatro casos de sucesso — o Chile e a Coreia do Sul, com regimes autoritários, e a Espanha e Portugal, com regimes democráticos — e outros inúmeros casos de fracasso. É por essa razão que não tentamos estabelecer um desenho de pesquisa quase-experimental: comparações controladas de estudos de caso ainda não são possíveis, se tomarmos o crescimento sob condições democráticas como o *explanandum*. (Isto é, a sentença que descreve o fato a ser explicado. N. do T.).

terna) provocam recessões? (2) Por que alguns programas de estabilização solapam as bases para um crescimento posterior? (3) A estabilidade econômica e a eficiência são suficientes para a retomada do crescimento?

Programas de estabilização tendem a provocar recessões profundas mesmo quando não são acompanhados de liberalização. Há pelo menos duas razões para tal: (1) a estabilização é usualmente conseguida através da redução da demanda e (2) durante a estabilização, as taxas de juros tendem a subir muito acima do nível esperado. O mecanismo que conduz a taxas de juros excessivas depende da âncora de preços que se use (Blanchard, Dornbusch, Krugman, Layard e Summers, 1991), mas um efeito comum a todas elas é que o sucesso da estabilização faz com que a retenção de moeda fique mais atraente e o resultante aumento da demanda por moeda não pode ser correspondido por um aumento da emissão monetária, para não realimentar a inflação. Por sua vez, a redução dos subsídios aos preços e às indústrias, a redução das tarifas de importação e as medidas de combate aos monopólios internos provocam uma acentuada redução das taxas de retorno e causam desemprego de capital e de trabalho (Przeworski, 1991). Entre os casos de estabilização bem-sucedidas², o desemprego aumentou acentuadamente na Bolívia depois de 1985³; no Chile, subiu de 9,7% em 1974 para 16,8% em 1976; em Israel, passou de 5,1% em 1984 para 7,1% em 1986, e de zero em 1989 para mais de 10% em 1991 na Polônia. Na Coreia do Sul, a taxa de utilização da capacidade caiu de 77,5% em 1980 para 69,4% em 1983.

As taxas de juros elevadas podem ser transitórias, mas seus efeitos perduram muito além do período de estabilização. Como Fischer (1991: 404-5) apontou, "O investimento não é retomado até que as taxas de juros reais atinjam um patamar razoável, e períodos prolongados de juros reais altos criem crises financeiras e bancarrotas, mesmo para empresas que seriam viáveis em níveis razoáveis de juros." Ou, nas palavras de Frenkel (1991: 403), "as tentativas de estabilização estão com frequência associadas a taxas de juros extremamente altas, que desencorajam os investimentos e prejudicam o crescimento." De fato, considerando novamente os casos de estabilizações bem-sucedidas, na Bolívia o investimento privado declinou de um nível (que já era minúsculo) de 3,8% do PIB em 1984 para 2,7% em 1985, e para 2,5% quatro anos depois; no Chile, caiu de 8,7% do PIB em 1974 para 3,9% em 1975, e somente três anos mais tarde é que conseguiu superar o patamar existente antes da estabilização; em Israel, o investimento bruto (privado e público) caiu 10,6% em 1985, recuperou-se um ano depois, e começou a declinar de novo por volta de 1988. Só no México é que o investimento privado continuou crescendo num ritmo acelerado, ao longo do período de estabilização.

A segunda razão pela qual os programas de estabilização muitas vezes solapam as perspectivas de um crescimento futuro foi posta em evidência por

2. Com exceção da Europa Oriental e Coreia do Sul, todos os dados citados aqui foram tirados de artigos contidos em Bruno, Fischer, Helpman, Liviatan e Meridor, 1991. Para a Coreia, v. Rhee, 1987. Para o Leste Europeu, v. o capítulo de Przeworski, neste livro.

3. As cifras exatas são objeto de controvérsias; v. Morales, 1991.

Tanzi (1989): os cortes nos gastos do governo, que são inerentes aos esforços de enfrentamento da crise fiscal, tendem a não discriminar entre o consumo do governo e o investimento público. Na verdade, em geral é mais fácil cortar os projetos de investimento do que os serviços do governo ou o número de empregados do setor público. Sofrem redução tanto o investimento na infra-estrutura pública quanto os que induzem ao investimento privado, contribuindo desse modo para a diminuição da oferta futura. A evidência que se recolhe das experiências bem-sucedidas de estabilização é uniforme: na Bolívia, o investimento público declinou de 8,4% do PIB em 1984 para cerca de 3,0% após 1985; no Chile, o investimento público caiu de 12,5% do PIB em 1974 para 4,8% em 1983, e subiu novamente para 7,1% em 1985⁴; no México, já em 1987 o investimento público caiu 13,4%, e continuou caindo desde então; na Europa Oriental, com exceção da Hungria, o investimento público simplesmente entrou em colapso.

Nem a constatação de que a estabilização econômica implica recessão, nem tampouco a percepção de que os programas de estabilização em geral minam as condições para o posterior crescimento são atualmente objeto de controvérsia; na verdade, as fontes que nós utilizamos provêm do Banco Mundial e do FMI. Onde nós nos afastamos do consenso neoliberal é com relação ao ponto central desenvolvido na análise de Bresser Pereira: quando argumentamos que as reformas orientadas para o mercado não são suficientes para produzir as condições para o crescimento econômico.

A evidência empírica é reconhecidamente inconclusiva. Na Bolívia, o PIB total caiu durante o ano seguinte à estabilização, e a partir daí cresceu anemicamente, enquanto o PIB per capita continuou a cair ao longo de 1990. No Chile, o PIB despencou 12,9% em 1975; o crescimento foi retomado até a grande crise de 1982, quando caiu 14,1%, voltando a crescer a partir de 1985. Em Israel, o PIB (contando apenas o setor privado) de fato cresceu durante a estabilização, mas ficou estagnado três anos depois. No México, os sinais de recuperação são evidentes, mas o crescimento per capita continuou anêmico. Na Coreia do Sul, o crescimento sofreu uma redução, mas em termos comparativos continua alto. E em todo o Leste Europeu, o PIB continua a cair. As revisões sistemáticas das evidências têm gerado conclusões ambivalentes. Williamson (1990: 406) mostrou que, dentre dez países latino-americanos que haviam introduzido reformas "totais ou parciais", quatro estavam crescendo em 1988-9 e seis estagnados ou em declínio; dentre onze países que não adotaram as reformas e só recentemente as realizaram, um estava crescendo e dez se mantinham estagnados ou em declínio — uma correlação que é positiva, mas não é irrefutável. Blanchard. (1991: 61) relatou que "observando o desempenho posterior dos países que fizeram a estabilização, conclui-se que, na maioria dos casos, o crescimento econômico retornou apenas gradualmente e de maneira pouco significativa". Dados aleatórios relativos ao consumo privado evidenciam a mesma coisa. Claramente, esses padrões conduzem a diversas avalia-

4. Note-se que Edwards e Edwards (1991: 215) atribuem a retomada do crescimento no Chile depois de 1985 ao aumento do investimento público.

ções, em especial quando são contrapostos à experiência dos países que ainda enfrentam uma crise fiscal e altas taxas de inflação. No entanto, a questão aqui não é se os países que fizeram estabilizações bem-sucedidas exibem um desempenho melhor do que os países onde as tentativas de estabilização fracassaram. A questão é saber se uma estabilização bem-sucedida, quando conjugada com outras reformas orientadas para o mercado, pode ser suficiente para propiciar o crescimento econômico. E como essas experiências ainda estão em andamento, sempre se poderá argumentar que mais cedo ou mais tarde tais reformas darão certo.

Em vista da falta de evidências, convém proceder a uma revisão dos argumentos teóricos. O pressuposto neoliberal que subjaz ao programa de reformas orientadas para o mercado é de que, uma vez que se tenha alcançado a estabilização e a eficiência econômica, o crescimento virá em seguida. Surpreendentemente, contudo, essa postura neoliberal possui frágeis fundamentos, mesmo em termos da teoria neoclássica.

A economia neoclássica pouco tem a dizer sobre o crescimento econômico. Suas preocupações são predominantemente estáticas. E qualquer pessoa que tenha lido Schumpeter sabe que eficiência estática é um critério insatisfatório de bem-estar. Na verdade, diversos estudos mostraram que a economia da União Soviética era, em termos estáticos, mais eficiente do que a dos Estados Unidos; era mais eficiente precisamente porque produzia pouca inovação técnica. As economias dinâmicas não são eficientes no sentido estático: elas utilizam uma variedade de técnicas, com diferentes relações custo-benefício. Por sua vez, a questão de se um mercado competitivo produz ou não uma eficiência dinâmica é ainda mais complexa. A teoria do crescimento que provém da economia neoclássica — o modelo Solow-Swan de crescimento exógeno — argumenta que o equilíbrio competitivo é eficiente, mas conduz à estagnação de rendimentos, na ausência de crescimento exógeno de população e de mudança tecnológica exógena. Alguns modelos recentes oferecem de fato uma explicação endógena para o crescimento econômico, mas nessas teorias o equilíbrio competitivo não é mais eficiente (Lucas, 1988; Barro, 1990; Becker, Murphy e Tamura, 1990; Romer, 1990).⁵ Algum grau de intervenção estatal, incluindo investimento público, tem efeito ótimo sobre o crescimento. Barro (1990) mostrou que a utilidade presente do consumo futuro, ou a taxa de crescimento, — que são equivalentes, em termos de uma função de produção Cobb-Douglas — é maximizada quando a parcela relativa ao setor produtivo público na produção é igual à elasticidade marginal do capital público.⁶

5. O motor do crescimento nesses modelos são os retornos não-decrescentes de algum fator de produção acumulável — em geral, algum tipo de conhecimento — mais externalidades. Se os retornos gerados por esse fator podem ser capturados pelo mercado, surgirá algum poder de monopólio, como no modelo de Romer (1990). Se não o são, o equilíbrio competitivo será ineficiente, uma vez que o mercado subofertará os fatores que dão origem às externalidades. V. Ehrlich, 1990.

6. Um dos resultados mais espetaculares do modelo de Barro é que o investimento privado alcança seu máximo num nível de gastos produtivos públicos mais baixos do que o nível que maximiza o crescimento (e o valor presente da utilidade do fluxo de consumo futuro); desse modo, uma relação negativa entre tributos e o investimento privado não pode ser interpretada como uma prova indubitável de ineficiência.

Findlay (1990) apresenta um resultado semelhante em relação ao emprego público⁷.

Não precisamos nos aprofundar na discussão da economia neoclássica para concluir que o atual estágio desta teoria não respalda a conclusão de que a estabilidade e concorrência são suficientes para produzir crescimento econômico. Seja lançando-se mão da teoria dos mercados incompletos, que destaca a assimetria de informações, ou da teoria de crescimento endógeno, com seus retornos constantes de um fator isolado e externalidades dinâmicas, ou a teoria do comércio não walrasiano, chega-se a argumentos (neoclássicos) de que a intervenção estatal é necessária para o crescimento econômico. É verdade que essas teorias não fornecem uma justificativa genérica para a intervenção estatal *tout court*: elas se limitam a avaliar o papel apropriado do Estado, e são muito específicas em suas recomendações (Grossman, 1990). Além disso, levantam uma questão institucional fundamental: como organizar as instituições estatais de modo tal que possam intervir quando for apropriado, e não intervenham quando não o for. Mesmo assim, todas essas teorias encaram o papel do Estado na promoção do crescimento como sendo essencial. A postura neoliberal não se sustenta em nenhuma base teórica sólida; para citar Stiglitz (1991: 12), “A mão invisível de Adam Smith pode muito bem se assemelhar à roupa nova do Imperador: é invisível porque não existe”.

Desse modo, em que pese a exigüidade de evidências recentes, consideramos que nosso primeiro ponto tem boa sustentação: a estabilidade e a eficiência não são suficientes para o crescimento econômico.

Mesmo que os programas de estabilização e de liberalização sejam concebidos com o objetivo de retomada de crescimento, e mesmo que o Estado adote uma estratégia de desenvolvimento apropriada, o período entre a estabilização e a retomada de crescimento é inevitavelmente demorado. Edwards e Edwards (1991: 219) estimam que a defasagem esperada seja de oito a dez anos. Nesse meio-tempo, o consumo per capita irá cair ou ficará estagnado, e as rendas de determinados grupos cairão abaixo da linha de pobreza absoluta. Desse modo, a questão é saber se essas reformas terão continuidade a partir das decisões do processo democrático.

Nossos dados são extremamente limitados. Temos um caso, a Espanha, onde os gastos sociais foram consideravelmente ampliados, à medida que se realizava a reconversão industrial; temos a Polônia, onde tais gastos foram drasticamente cortados, à medida que o país realizava simultaneamente a esta-

7. Estudos estatísticos relativos ao efeito dos gastos governamentais sobre o crescimento geram resultados discrepantes. Tais investigações padecem de problemas conceituais, econométricos e de especificação. Os dados relativos ao estoque de capital público são difíceis de construir, e utilizar os fluxos (investimentos) obriga a se basear em análise de *cross-sectional* — um problema enfrentado por Barro (1990). Weede (1983) encontrou um impacto negativo do governo no crescimento, ao examinar países onde os gastos governamentais excediam 20% do PIB — um flagrante viés. De maneira geral, nenhum estudo tentou um controle sobre um viés de seleção. Por fim, Barro (1990) apresenta o único estudo que testa um modelo explícito de crescimento. Se o tamanho ótimo dos gastos produtivos do governo para o crescimento for maior que zero e menor do que um, e se todos os países têm comportamento ótimo, então as duas variáveis não devem estar estatisticamente relacionadas num modelo linear — e foi isso que Barro descobriu. Para uma discussão de algumas dessas questões, v. Barro, 1990.

bilização e a liberalização; e temos alguns casos intermediários, notadamente o da Bolívia, que desenvolveu, com assistência estrangeira, um programa de emprego restrito aos mineiros que perderam seus empregos como resultado do fechamento das minas, e o México, que desenvolveu um programa de apoio aos gastos com alimentação dos grupos atingidos mais duramente pelo processo de estabilização. As características marcantes da Espanha são que a política social foi ampla em seu escopo — abrangeu saúde, educação e manutenção da renda, e implicou mudanças qualitativas no sistema de autogoverno e de oferta de serviços — e que esta política foi acompanhada pela intervenção ativa no mercado de trabalho. A Polônia apresenta o contraste mais marcante: o sistema de serviços sociais se desintegrou, os gastos sociais foram drasticamente reduzidos, a sobrevivência física foi abandonada à caridade e a política de emprego foi limitada às indenizações trabalhistas. O efeito político foi que, na Espanha, o Partido Socialista, que conduziu o processo de reformas, conseguiu vencer três eleições consecutivas; na Bolívia, os partidos que apoiaram a continuidade das reformas ganharam a maioria nas eleições presidenciais de 1989, enquanto na Polônia, os partidos que defendiam a continuidade das reformas tiveram cerca de 20% dos votos nas eleições parlamentares de outubro de 1991. Entretanto, como as condições iniciais e os desafios que os três países enfrentavam eram bastante diferentes, é difícil tratar mesmo esses casos como comparações válidas.

A política social espanhola foi suficientemente abrangente para que fosse definida pelo governo e percebida pela população como um progresso em direção à “cidadania social”: uma garantia de proteção do bem-estar razoavelmente adequada e igualitária para todos os membros da comunidade política. Essa política foi financiada através de um aumento significativo das receitas fiscais, resultantes dos impostos progressivos, que eram distribuídos a um sistema de autogovernos regionais. Como Maravall mostra em seu capítulo, na Espanha, diferentemente dos demais países, essa experiência de cidadania social foi vinculada à consolidação da democracia política: a despeito de haver um amplo desemprego, as pessoas aprendiam que a democracia política trazia consigo os direitos sociais. Como resultado disso, uma das características mais notáveis a respeito dos dados sobre a opinião pública espanhola é a gradual dissociação da avaliação da situação econômica e das instituições políticas.

Uma política social tão abrangente quanto a da Espanha pode ser inviável em países onde a crise fiscal é crítica. Apesar de os serviços sociais nesses países estarem longe de ser satisfatórios, é possível que tenham ainda de sofrer uma redução seletiva. Mas de um ponto de vista puramente econômico, tais reduções podem também minar a capacidade de crescimento. Uma das lições centrais tirada das teorias de crescimento endógeno — e na verdade, um dos poucos resultados estatísticos robustos sobre determinantes do crescimento — está relacionada com a importância da educação, seja medida em termos de taxas de matrículas escolares ou em índices de estoques, tais como a taxa de alfabetização (Meyer, Hannan, Rubinson e Thomas, 1979; Marsh, 1988; Barro, 1989; Levine e Renelt, 1991; Persson e Tabellini, 1991). Em particular, a educação básica para

mulheres tem um alto retorno em termos de crescimento per capita (Banco Mundial, 1991). E embora não exista nenhum estudo estatístico semelhante que trate dos gastos de saúde, o World Development Report de 1991 (*idem*, pp. 53-55) traz uma ampla evidência a respeito dos efeitos dos programas de saúde sobre o aumento de produtividade. Desse modo, as estabilizações que são feitas às custas da redução dos gastos com a educação e a saúde têm alta probabilidade de serem contraproducentes em relação à retomada do crescimento.⁸

Na impossibilidade de assegurar a cidadania social para todos, independentemente da posição que tenham no mercado de trabalho, existirão três maneiras para se garantir uma renda básica. A primeira é através da manutenção do pleno emprego, a segunda é assegurando uma renda mínima a todos, e a última é instituir um seguro contra o desemprego. As economias centralmente planejadas se utilizam da primeira maneira; as economias de mercado utilizam diversas combinações dessas três formas, com freqüência sem conseguir uma cobertura satisfatória. A rede de serviços de bem-estar sempre foi rudimentar e fragmentária nas economias de mercado menos desenvolvidas, e se desintegrou completamente, junto com o planejamento central, nas economias de comando.

As reformas econômicas causam desemprego — um fenômeno inédito para as economias centralmente planejadas, e um acontecimento que vai paulatinamente se alastrando nas economias em que os mercados antes aloca-vam os empregos. Quando o desemprego aumenta, a garantia de uma renda básica se torna a preocupação suprema de parcelas da população muitas vezes maior do que o segmento daqueles que estão desempregados em qualquer momento específico. Políticas de emprego ativas e de garantia de rendimentos são assim, numa certa medida, substitutas, pois sem uma rede de proteção social e sem garantia de renda, a perda do emprego significa a perda da própria vida. Este é um custo que ninguém pode tolerar, mesmo no curto prazo.

Em face do desemprego ascendente, uma política de emprego ativa é desse modo essencial para a redução dos custos não só econômicos, mas também sociais. A postura neoliberal se baseia no pressuposto de que, assim que a economia esteja desregulamentada e privatizada, e portanto com as condições de competição criadas, os mercados vão surgir e o seu funcionamento levará os recursos a serem realocados entre os setores e atividades. Mas, em primeiro lugar, mercados não "surgem" da competição: necessitam ser criados através de políticas deliberadas. Mesmo que o desemprego seja friccional ou estrutural, será necessário um elaborado e dispendioso sistema de instituições para orientar os recém-desempregados para novas oportunidades.⁹ Sem que exista um mercado de trabalho funcionando eficientemente, os recursos não poderão ser

8. De modo geral, e para a surpresa de todos, as recentes evidências estatísticas demonstram que o crescimento é mais acelerado em países que dispõem de uma distribuição de renda mais igualitária. O World Development Report de 1991 (Banco Mundial, 1991) apresenta dados surpreendentes sobre esse efeito, enquanto Persson e Tabellini (1991) fornecem análises de regressão para dois períodos distintos.

9. Edwards (1990) parece ser o único a enfatizar a importância de uma política de emprego ativa como um elemento intrínseco do pacote de reformas, argumentando que as instituições que têm influência sobre o emprego devem ser criadas antes da estabilização e liberalização.

alocados nos setores. Segundo, mesmo quando os mercados básicos existem, pode ser que a realocação de recursos necessária para tornar eficientes essas economias seja vultosa demais para ocorrer sem um extenso envolvimento do Estado. Para tomarmos apenas um exemplo, ainda que extremo: para que a agricultura polonesa se torne tão eficiente quanto a da Europa Ocidental, o número de pessoas dependentes da agricultura terá de se reduzir em pelo menos sete milhões — isto é, cerca de 20% da população. Uma transformação dessa magnitude não pode ocorrer do dia para a noite, e todos os países da OCDE subsidiam maciçamente a agricultura, para evitar os efeitos políticos e sociais do deslocamento que a exposição desse setor à competição acarretaria.

Na medida em que um desemprego generalizado persiste por amplos períodos, algumas pessoas terminam perdendo o seu meio de vida, e outras tantas vivem sob constante temor.¹⁰ As pessoas que passam pela experiência de desemprego, ou se sentem ameaçadas por ele, são as que mais se opõem às reformas. Se sua subsistência não for protegida, no mínimo através de políticas estritas de garantia de renda, sua resistência pode tomar formas explosivas.

Reconhecidamente, nossas evidências de que a ausência de proteção social, seja na forma de política social ampla ou programas direcionados de garantia de renda, se transformam numa oposição política efetiva contra as reformas são mais uma vez muito limitadas: baseiam-se apenas numa justaposição dos casos da Espanha e Polônia.¹¹ Entretanto, o caso polonês — o único país onde temos condições de estudar a dinâmica política no nível micro — parece muitíssimo sugestivo. Na Polônia, o desemprego levou as pessoas a se oporem às reformas, e eclipsou todos aqueles efeitos benéficos que as convenceram de ter ocorrido.¹² Se as reformas orientadas para o mercado fracassarem na Polónia — e esta é uma possibilidade real — será porque provocou-se desemprego sem que houvesse uma rede de proteção social. Mas nós estamos conscientes de que o vínculo causal que leva do descontentamento individual à reação organizada, e da reação organizada ao abandono das reformas, é contingente e

10. Vale a pena notar que os aumentos no desemprego que invariavelmente acompanham as reformas orientadas para o mercado não são necessariamente acompanhados por uma queda no salário real daqueles que continuam empregados. As taxas salariais no setor privado ascenderam de maneira marcante após a estabilização na Grã-Bretanha, no governo Thatcher, na Espanha, na Bolívia depois de 1985 e no Chile após 1975, enquanto em todos estes países a taxa de desemprego andou por uma cifra de dois dígitos. Somente no Leste Europeu é que houve uma queda acentuada das taxas salariais, quando as economias se estabilizaram. Esse é um fenômeno intrigante; v. a discussão da Bolívia em Bruno *et al.*, 1991. Uma explicação possível é que a estabilização tenha ocorrido após uma queda drástica dos salários; uma outra é que a taxa de câmbio estava muito elevada; e a terceira é que o desemprego tinha um caráter altamente estrutural.

11. Num interessante estudo, Grassi (1991) descobriu que, em dezoito novas democracias, a militância salarial era negativamente relacionada com os gastos governamentais, e que não tinham nenhuma relação nem com o desemprego nem com os investimentos. Desse modo, parece que os trabalhadores se mostram dispostos a permutar gastos sociais por salário privado.

12. De acordo com Morales (1991: 29), o desemprego também foi a questão central que preocupou os eleitores bolivianos na campanha eleitoral de maio de 1989. Note que não estamos argumentando que a mera existência de desemprego irá fazer as pessoas se voltarem contra as reformas e contra o governo que as instituiu; dizemos apenas que isso ocorrerá se os desempregados tiverem poucas perspectivas de encontrar outros empregos e não dispuserem de um mínimo de rendimento seguro. Na Espanha, por exemplo, 58% dos trabalhadores votaram no PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol. N. do R. T.) nas eleições de 1986, assim como 57% dos desempregados.

complexo. As reformas podem muito bem prosseguir a despeito da resistência popular, mesmo na vigência de instituições democráticas.

Esse ponto nos conduz à nossa terceira e última hipótese: que um estilo tecnocrático de políticas debilita as instituições democráticas nascentes.

As reformas — ou, na verdade, as políticas de uma maneira geral — podem ser desenvolvidas e implementadas por meio de quatro diferentes estilos:

1. Convencido de que são necessárias reformas imediatas, persuadido da qualidade técnica do projeto econômico e equipado com poderes de emitir decretos, o Executivo pode decidir impor as medidas de reforma à sociedade. O chamado *decretismo* é tão disseminado, que chega a parecer quase inerente à abordagem neoliberal: uma esmagadora proporção dos atos legais relativos à economia, na Argentina, no Brasil e no Peru, consistiram de decretos presidenciais. Os decretos não precisam corresponder, e quase sempre não o fazem, aos programas de governo dos candidatos vitoriosos, propostos durante a campanha eleitoral: de Paz Estensoro, na Bolívia, a Fujimori no Peru, os últimos anos têm testemunhado diversos casos em que os candidatos vitoriosos adotaram o conteúdo e o estilo das reformas contra as quais tinham feito uma vigorosa campanha.

2. Quando o Executivo não possui poder de decreto, mas conta com uma maioria no Legislativo, o mesmo estilo tecnocrático se mostra como *mandatismo*. Como Margaret Thatcher frequentemente observava, ela havia dito às pessoas o que iria fazer se fosse eleita; as pessoas votaram nela, logo ela detinha um mandato para fazer o que julgasse apropriado. Na eleição seguinte, o povo teria oportunidade de decidir se ela tinha efetivamente feito o que eles queriam. Esse também é um estilo tecnocrático, uma vez que, depois da campanha eleitoral, não abre espaço a negociações com as forças políticas de oposição no Parlamento e não faz nenhum pacto com as forças fora do Legislativo, seja no estágio da formulação das políticas, seja na etapa de sua implementação.

3. O *parlamentarismo* é o estilo político para as reformas que pode resultar tanto de uma decisão deliberada da maioria em consultar e negociar com as forças de oposição no Legislativo, como também, com freqüência, do fato de que os sistemas de representação proporcional são falhos em produzir maiorias, tornando inevitável a formação de coalizões e compromissos. Enquanto o governo conta com alguma autonomia, ele consulta e negocia ao longo das várias fases do processo, tornando públicos as opções de política e os pontos de vista conflitantes. O apoio político organiza-se assim à medida que as políticas são formuladas e implementadas; na verdade, quando nenhum partido tem maioria, as políticas podem ser adotadas somente se se consegue criar alguma coalizão.

4. Por fim, o *corporativismo* — ou, de maneira talvez mais adequada, a *concertação* — é o estilo de fazer políticas que amplia o processo de consultas e negociações para além dos atores parlamentares, envolvendo sindicatos, associações patronais ou outros grupos de interesse.

Nossa hipótese é que o estilo político de empreender as reformas faz diferença. Devemos, entretanto, fazer três considerações.

Em primeiro lugar, as consultas e os pactos podem servir para aprimorar a qualidade técnica dos programas de reforma. Estamos conscientes de que esse é um ponto de vista pouco ortodoxo: o argumento habitual é que a negociação do programa econômico arruína a sua coerência lógica. Mas esse argumento pressupõe que o programa econômico é coerente e sem erros, e já vimos que isso é bastante questionável. Nem a consistência lógica de qualquer estratégia de reforma, nem a concepção de suas medidas específicas são óbvias mesmo para economistas profissionais, e é fato que, quando as decisões são tomadas longe do exame público, muitas delas são tomadas ao acaso.¹³ Além disso, os partidos políticos de oposição, assim como sindicatos, também contam com o assessoramento de economistas profissionais, cujas observações podem evitar que se cometam equívocos. Acreditamos que a estratégia de reforma da Hungria, onde houve preparação para os custos sociais antes de surgirem, tem mais chance de sucesso do que a da Polônia, que não efetuou tais preparativos; a razão pela qual os húngaros optaram por essa estratégia foi que os políticos e os economistas, de dentro e de fora do governo, discordavam a respeito da seqüência e do ritmo apropriados para a reforma.

Em segundo lugar, a discussão e a negociação podem servir para construir as bases políticas de apoio para estratégia de reforma escolhida. Se o programa é elaborado através da negociação com as diversas forças políticas, ele terá um formato tal que facilitará a obtenção de apoio por parte dessas mesmas forças. Um programa desse tipo pode retardar o ritmo das reformas e eliminar o elemento surpresa necessário para algumas medidas de estabilização, tais como congelamentos, desregulamentação de preços ou os confiscos de capital. Entretanto — para argumentar mais uma vez contra a opinião prevalecente — um programa desses pode vir a ter mais credibilidade, e não menos, porque propicia condições políticas para a continuidade das reformas. Ao contrário do que os tecnocratas com freqüência alardeiam — de que irão prosseguir independentemente das pressões políticas que sofram —, em geral os decretos são ineficazes, porque os agentes econômicos suspeitam que tais políticas não se sustentarão politicamente.

Por fim, se se tem apreço pela democracia, deve-se tomar o critério político de maneira autônoma. Mas por que o estilo de fazer políticas é particularmente importante para as novas democracias, que são diferentes das já consolidadas?¹⁴ Independentemente do tempo que tenham, as democracias perdurarão desde que as principais forças políticas considerem que podem melhorar de posição encaminhando suas demandas e seus conflitos nos marcos das instituições democráticas. A razão pela qual as novas democracias são mais vulneráveis é que as questões institucionais muitas vezes permanecem sem solução muito tempo depois de instalado um determinado sistema demo-

13. Zélia Cardoso, a ex-ministra de Economia do Brasil, relata que, para decidir que quantia deveria servir de limite ao confisco monetário, escreveu três números inteiros e os retirou de um chapéu, durante uma reunião social (Sabino, 1991).

14. Ellen Comisso nos obrigou a tornar esse ponto mais explícito.

crático (Przeworski, 1991: cap. 2). Como a escolha das instituições geralmente é problemática e conflituosa depois que há a queda de uma ditadura, quase sempre o conflito a respeito do marco institucional permanece irresolvido (Polônia), ou adota-se algum tipo de instituição somente como uma solução provisória. Para fixar os marcos institucionais substitutivos, algumas vezes se restabelece uma constituição democrática anterior, mesmo que no passado não tenha funcionado (Argentina), copia-se uma constituição estrangeira, ou elabora-se uma constituição que já se sabe de antemão que não favorecerá a formação de compromissos (Brasil). Esses marcos institucionais com frequência são inadequados às condições econômicas e políticas específicas. Além do mais, como Hardin (1987) argumentou, a sedimentação de hábitos desempenha um importante papel, ao fazer com que os atores políticos se mantenham dentro daquele marco institucional: as constituições são muitas vezes "contratos por convenção".

O estilo político das reformas importa porque tem o efeito de canalizar os conflitos políticos e de ensinar aos atores políticos onde o *locus* real de poder se encontra. A experiência polonesa nisso é eloquente. A maioria das decisões eram tomadas fora dos marcos das instituições representativas, e as pessoas rapidamente perceberam que eram feitas assim. Repetidas pesquisas mostraram que as pessoas não identificavam o poder nas devidas instituições. As consultas e negociações entre organizações representativas, nos marcos das instituições representativas, são necessárias para canalizar os conflitos políticos. Se as decisões são tomadas fora delas, as instituições representativas definharão. Não que necessariamente se desagreguem: a experiência até agora tem demonstrado que pode haver eleições regulares e respeito aos direitos civis mesmo em sistemas nos quais o Executivo, colocado acima das organizações representativas e sem o controle dos demais ramos do governo, recorre amplamente às medidas por decreto. Mas qualquer um que se preocupe com a qualidade da democracia considerará tal sistema político extremamente empobrecido. E, de novo, a experiência não está terminada: a questão não resolvida é se as instituições democráticas poderão subsistir, quando decretos que prometem milagres fracassam e são seguidos de pedidos de mais sacrifícios.

Dessa maneira, consideramos que submeter a estratégia de reforma ao jogo competitivo das forças políticas é mais vantajoso sob três aspectos essenciais: ajuda a aprimorar a concepção das políticas, angaria apoio para a continuidade das reformas e ajuda a consolidar as instituições democráticas. Não nos parece que haja um *trade-off* entre a discussão pública e a estabilidade dos planos econômicos. Nossa defesa desse estilo político, entretanto, precisa ser nuançada de várias maneiras.

Primeiro, mesmo que um governo se mostre disposto a fazer consultas e a negociar, não é certeza que vá encontrar parceiros igualmente dispostos a tal. A estratégia dominante da oposição pode ser deixar que o governo cometa erros, tornando-se impopular e assim perder as eleições. Dividir a responsabilidade por um programa socialmente oneroso sendo um sócio minoritário

pode implicar altos custos políticos. Os social-democratas portugueses se dispuseram a apostar nessa estratégia e tiveram como resultado uma espetacular vitória eleitoral, mas na Argentina o partido peronista e os sindicatos rejeitaram repetidas vezes os acenos do governo Radical. Além disso, um consenso excessivo também é uma ameaça à democracia. Algumas forças políticas devem monitorar o governo, mantendo uma postura de oposição: é essencial que alguns partidos políticos, movidos pelo desejo de ganhar as eleições, realizem um controle do desempenho do governo.

Em segundo lugar, como em geral se considera que a combinação do controle partidário de esquerda e composição institucionalizada de sindicatos e associações patronais é capaz de produzir um melhor desempenho econômico em países da OCDE, a questão que surge é se esse estilo de fazer políticas também não seria mais bem-sucedido no caso das novas democracias. Mas essa questão é irrelevante, uma vez que, nos países aqui considerados, as condições organizacionais necessárias a isso não existem. Depois de examinar a filiação sindical em 18 países com novas democracias, Grassi (1991) descobriu que o maior grau de sindicalização entre eles era de cerca de 35%, e que a densidade de sindicalização era positivamente relacionada com a militância salarial. Lechner (1985) e Przeworski (1991) discutiram outras razões por que a composição com atores extraparlamentares não é uma opção viável em países menos desenvolvidos. Na verdade, como em muitas das novas democracias as associações patronais têm uma influência política desproporcional sobre os canais informais, e como elas tendem a se opor vigorosamente a alguns elementos essenciais da reforma — especialmente a liberalização do comércio e o aumento dos impostos — uma composição pode redundar no solapamento das reformas.

Outra maneira de colocar a questão do estilo de fazer política é indagar se um governo “forte” ou “fraco” tem maiores chances de levar as reformas até o fim. Esses termos, contudo, são ambíguos. Alguns governos que aparentam ser fortes porque emitem decretos sem ter montado previamente as bases políticas para apoiá-los terminam simplesmente sendo ineficazes: a experiência de Collor de Mello é o exemplo típico. Por sua vez, governos minoritários, forçados a montar coalizões antes que possam lançar o programa de reformas, podem terminar sendo altamente bem-sucedidos, como ilustra o caso do governo socialista-social-democrata em Portugal. Para tornar isso mais preciso, precisamos distinguir entre as restrições constitucionais, que limitam todo e qualquer governo, e o resultado conjuntural das eleições, que determinam a situação de maioria ou minoria com que contará um determinado governo. Um governo pode ser fraco no sentido de não ser constitucionalmente capaz de tomar certas decisões (porque elas devem passar pelo processo legislativo, porque a legislação está sujeita a revisão judicial, ou porque algumas decisões estão reservadas a instituições autônomas, tais como o Banco Central), ou o governo pode ser fraco em termos políticos, incapaz de legislar sem que primeiro tenha de persuadir o seu próprio partido, ou montar uma coalizão de diversos partidos.

Temos, na verdade, argumentado em favor de estruturas institucionais que forcem os governos a discutir e a negociar quando estejam formulando e implementando as políticas. Do nosso ponto de vista, a possibilidade de governar por decretos é economicamente ineficiente e politicamente perigoso, e consideramos as restrições políticas e institucionais como uma proteção contra as tendências tecnocráticas. Ainda assim, como demonstra Maravall, os estilos de política não são determinados unicamente pela força que tenha um determinado governo; mas também aqui, por causa da escassez de casos de sucesso, a evidência empírica parece inconclusiva. Além disso, nós não questionamos o fato de que os governos não podem despender todo o tempo que têm em consultas e negociações: eles precisam ter o poder de governar.¹⁵ Nem tampouco subestimamos o perigo de uma oposição estreita e interesseira às reformas. Diversos setores da sociedade, especialmente as empresas que auferem rendimentos oligopolísticos, a burguesia que resiste ao pagamento de impostos, os funcionários no setor público, os trabalhadores de pouca qualificação no setor privado, os vários grupos que tradicionalmente gozam de privilégios arraigados e, na Europa Oriental, os camponeses podem achar que seus interesses serão atingidos pelo resultado das reformas. Ainda assim, a idéia de que essa resistência pode ser dobrada pela força, que as reformas podem ser realizadas de maneira tão célere que esses grupos não terão tempo de se organizarem e de se manifestarem, que o programa deve estar concluído antes que se instale a “fadiga política” — esta postura tecnocrática é impraticável, contraproducente em relação às perspectivas da continuidade das reformas e de alto risco para a democracia.

Na verdade, uma das razões fundamentais para que a oposição às reformas assuma muitas vezes a forma da defesa dos interesses particulares de curto prazo é que essas reformas não resultam do jogo político feito pelas organizações representativas no âmbito das instituições representativas. Os defensores das reformas não devem temer as instituições democráticas. Este temor é em larga medida infundado: ainda que saibamos pouco acerca dos microfundamentos das atitudes individuais durante os programas de reformas, existe uma expressiva evidência de que tais programas contam com um amplo apoio quando são lançados, mesmo quando se sabe que vão provocar penúria material. As pesquisas de opinião revelaram o apoio avassalador que tiveram o Plano Balcerowicz na Polônia, o Plano Collor I no Brasil, o Plano Cavallo na Argentina e mesmo o pro-

15. Além disso, as restrições institucionais funcionam de modo efetivo somente quando são respaldadas por condições políticas: instituições não funcionam no vácuo. Influenciados pela cultura política dos Estados Unidos, alguns economistas neoliberais apontam as restrições constitucionais como a solução para a questão da credibilidade. Bernholz (1991: 50), por exemplo, argumenta que, em vez de desenvolver “prematuramente” um Estado de bem-estar social, a Bolívia deveria restringir constitucionalmente o poder dos governos. Em sua opinião, “o poder discricionário da administração e do Parlamento precisa ser limitado [...]”. Um banco central independente, que possa recusar a ampliação de crédito ao governo, limites constitucionais aos déficits orçamentários e às taxas marginais máximas de impostos, dispositivos contra a sobreexpropriação e a expropriação disfarçada, sem adequada compensação, e um Judiciário independente são alguns dos requisitos institucionais necessários. Qualquer violação dessas regras deve ser objeto de processos nos tribunais, e as mudanças nesses dispositivos constitucionais devem necessitar, digamos, uma maioria de dois terços no Parlamento”. Este tipo de programa parece ser inspirado pela idéia de que o que não conseguimos nos Estados Unidos poderemos ao menos tentar introduzir na Bolívia. Mas uma idéia dessas não funcionaria em nenhum dos dois países.

grama de Fujimori no Peru. Se o sistema representativo tivesse a oportunidade de processar o conflito político relativo às reformas, o mais provável é que disso emergiria somente diferenças de opinião razoáveis e conflitos de interesse responsáveis — o que não constitui ameaça à idéia de reforma como tal, mas apenas àquele específico projeto em discussão. Ao suprimir a discussão pública, o espectro da reação populista é usado basicamente para defender determinados grupos de tecnocratas contra as concepções alternativas e as equipes rivais.

Com todos as precauções que a pobreza de evidências recomenda, estamos agora preparados para resumir nossa análise de um modo mais prescritivo: como uma estratégia. Apoiamos as reformas que visam a estabilização econômica, principalmente a redução da crise fiscal e de suas demais conseqüências, porque, quando uma economia tiver entrado na espiral inflacionária, consideramos inevitáveis essas reformas. Além disso, acreditamos que seja necessária uma crescente utilização dos mercados, nacionais e internacionais, no processo de alocação de recursos, para aumentar a eficiência de economias que são monopolísticas, sobre-reguladas e superprotegidas.¹⁶ Não acreditamos que tais reformas possam ser adotadas sem haver um declínio temporário no consumo, um aumento no desemprego e outros custos sociais. No entanto, criticamos também as receitas neoliberais padrão, porque achamos que padecem de três erros fundamentais: criam uma estagnação econômica, geram custos sociais desnecessariamente altos e fragilizam as incipientes instituições democráticas. Por isso é que buscamos oferecer uma perspectiva alternativa, social-democrata, às reformas orientadas para o mercado.

Essa abordagem consiste de três recomendações. Primeiro, que uma política social deve ser concebida e posta em funcionamento antes que se implemente a estabilização ou a liberalização. Segundo, o pacote inteiro das reformas deve ser eficiente no sentido da minimização dos custos sociais, e deve ser concebido com vistas à retomada do crescimento. Por fim, o programa de reformas deve ser formulado e implementado a partir de um processo de interação política das organizações representativas, nos marcos das instituições representativas.

Uma política social elaborada de modo a proteger as pessoas dos efeitos mais brutais deve ser parte intrínseca de qualquer estratégia de reforma que busque, sob condições democráticas, apoio político permanente. A Espanha atravessou uma década com o desemprego rondando os 16%, e chegando a 22% em 1985, enquanto o governo vencia repetidas eleições, graças à ausência de alternativas políticas confiáveis e principalmente à considerável expansão das políticas sociais: os gastos sociais aumentaram de 9,9% do PIB em 1975 para 17,8% em 1989. Essa expansão dos gastos sociais reduziu os efeitos das reformas sobre os grupos mais duramente atingidos pelo processo, e persuadiu as pessoas de que a ampliação da cidadania social era uma promessa da democracia digna de crédito.

16. Ao longo do livro, pouco falamos a respeito de privatização, porque achamos que ela é motivada muito pela necessidade de melhorar a situação financeira de curto prazo do Estado, do que por considerações de longo prazo com a eficiência.

Embora a crise econômica em muitos países seja aguda demais para que permita seguir o exemplo espanhol do desenvolvimento de um sistema de bem-estar universal, deve-se introduzir tanto instituições que tratem da questão do emprego quanto esquemas de proteção às rendas, quando se dá início a reformas que provocam desemprego e reduzem o consumo. As instituições que tratam do emprego devem ser apropriadas à distribuição e à duração do desemprego. Em países dotados de um vasto setor informal, tais instituições devem facilitar o acesso ao mercado formal de trabalho ou ao pequeno empreendimento. Devem abranger um sistema de informação, talvez um sistema de crédito subsidiado para promover o emprego autônomo e, onde o mercado de habitações for deficiente, criar um sistema de remoções. A garantia à renda deve ser suficiente para cobrir as necessidades básicas e facilitar a procura de empregos e de reciclagem, sem com isso criar incentivos para que o indivíduo permaneça ocioso.

O objetivo das reformas econômicas deve ser a recuperação da capacidade de poupança do Estado, de modo a capacitá-lo a adotar políticas de desenvolvimento.

O pacote de medidas de estabilização econômica deve estar atento aos seus efeitos sobre o crescimento. Assim, deve combinar reduções discriminadas dos gastos com medidas destinadas a aumentar a receita fiscal. Os cortes nos gastos devem discriminar consumo e investimento. Com inspiração em Tanzi (1989), metas mínimas de investimentos públicos devem ser excluídas dos cortes e, seguindo Blejer e Cheasty (1989), devem-se preservar instrumentos seletivos que aumentem a taxa de retorno dos investimentos privados. Além disso, dada a amplíssima evidência a respeito do papel produtivo da educação, os gastos com a educação e pelo menos com programas de prevenção de saúde devem ser tratados como aspectos intrínsecos do investimento público.

Para dizê-lo de maneira direta, a estabilização deve se basear na redução de consumo corrente, mas não de investimentos, e essa redução deve incidir, por meio de medidas tributárias ou de uma taxação única sobre o capital, sobre aqueles que têm condições financeiras para tal. Isso deve incluir os credores externos: na maioria dos países, a retomada do crescimento não é viável sem uma redução significativa da dívida externa, assim como da dívida interna.

Mesmo que as burocracias públicas sejam reduzidas, onde quer que estejam inchadas, e mesmo que programas públicos sejam eliminados ou reorganizados, quando não forem eficientes no atendimento dos serviços básicos mais necessários, a única maneira pela qual a poupança pública pode ser mobilizada é pelo aumento da arrecadação fiscal, feita por meio de adequado sistema de tributos — uma recomendação, note-se bem, do Banco Mundial — e pela redução dos pagamentos da dívida externa. Uma reforma tributária que reforce a obediência fiscal, amplie a base de incidência e aumente de maneira significativa a taxa efetiva de arrecadação deve ser um ingrediente indispensável do pacote de reformas. Um dos motivos é que a reforma tributária serve para sinalizar que a distribuição do ônus é equitativa; mas o seu propósito econômico imediato é aumentar as receitas estatais, em vez de cortar os gastos que

possam sustentar uma futura retomada do crescimento. Não nos impressionamos com os argumentos relativos ao custo líquido da tributação. A evidência empírica a esse respeito é na melhor das hipóteses inconclusiva,¹⁷ e os níveis atuais de taxação na maioria das novas democracias são deploravelmente baixos, muito mais baixos do que nos países da OCDE (Cheibub, 1991). A maior parte da resistência à tributação reflete um problema de ação coletiva por parte da burguesia: conquanto existam evidências de que um Estado financeiramente saudável, capaz de adotar políticas consistentes, propicie taxas de retorno mais elevadas para os investimentos privados, as empresas e seus acionistas procuram escapar desse encargo.¹⁸ Um estudo recente do Banco Mundial (1991: 82) mostrou que a taxa de retorno dos investimentos privados passou de 10,7%, quando o déficit fiscal era superior a 8% do PNB, para 14,3%, quando o déficit era inferior a 4%. Logo, é possível haver aumento de receitas estatais nos moldes da eficiência de Pareto: a taxa de retorno do setor privado depois dos impostos pode se elevar, à medida que aumenta a carga tributária. Nas palavras de Blejer e Cheasty (1989: 46), "Um sistema tributário que seja homogêneo e previsível, e que esteja associado a uma prudente administração macroeconômica, pode tornar taxas mais altas mais aceitáveis do que aconteceria num sistema tributário com muitas isenções, que estivesse associado a uma posição fiscal considerada insustentável a longo prazo."¹⁹

O ritmo e o conteúdo das medidas destinadas a aumentar a competição interna e externa são um problema sobre o qual não tomaremos posição, em parte porque essas decisões devem resultar do próprio processo político. Contudo, está claro que o ritmo mais rápido não é economicamente o melhor, nem politicamente o mais popular.²⁰

Nada temos de original a dizer sobre o conteúdo da intervenção estatal. É bastante conhecido que o Estado deve se ocupar com investimentos em infra-estrutura que não são atendidos eficientemente pelos agentes privados, e que deve adotar medidas que aumentem a taxa de retorno dos projetos privados. Esse papel inclui uma política industrial seletiva, que inclua taxas preferenciais de crédito para indústrias de alta tecnologia, nas quais a taxa de retor-

17. Ao contrário do que frequentemente se afirma, a evidência estatística de que a tributação diminui o investimento é, na melhor das hipóteses inconclusiva. Saunders e Klau (1985) não encontraram nenhum efeito para os países da OCDE; Swank (1991) encontrou alguma evidência nesse sentido. Blejer e Cheasty nada encontraram para os países menos desenvolvidos.

18. Em 1986, a tributação sobre os rendimentos, lucros e ganhos de capital chegavam a 4,9% das receitas governamentais na Argentina e a 67,4% no Japão. A média para a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai era de 13,7%; para dez economias de mercado industrializadas, era de 40,0% (baseado em Teitel, 1991: 138).

19. Para evidências micro baseadas em entrevistas com homens de negócios argentinos, v. López, 1991.

20. Seja S o valor presente do fluxo futuro de consumo do eleitor mediano. Seja G o valor presente do consumo futuro do eleitor mediano sob um programa de liberalização no qual ninguém perde um emprego, a menos que ele/ela possa instantaneamente obter outro (ou tornar-se um trabalhador autônomo). Por fim, seja R (ϕ) o valor de um programa que gere rendas de mercado mais altas do que G , mas também uma probabilidade positiva de desemprego. Então será em geral verdadeiro que $G > S$, mas G é o limite inferior que R deve exceder para que o governo seja vitorioso nas eleições sob condições padrão estilizadas. Dados os pressupostos mínimos sobre a aversão ao risco, essa desigualdade impõe uma restrição sobre o ritmo da liberalização, medida pela trajetória do desemprego ao longo do tempo.

no do mercado é muito mais baixa do que a taxa social; para projetos que apresentem altos custos de entrada, substanciais economias de escala, ou curvas de aprendizado muito inclinadas; e projetos com capacidade potencial de difusão pelas firmas, em função de externalidades e assimetrias de informações entre fornecedores e compradores (Grossman, 1990). Há o perigo real de que essa mesma capacidade do Estado de se ocupar de atividades produtivas e em discriminar favoravelmente projetos privados possa ensejar a ocorrência de *rent seeking**. Permanece de importância central a questão de como organizar as instituições estatais para que elas se envolvam em atividades que sejam socialmente benéficas e se abstenham de atender aos interesses privados. Entretanto, a menos que o Estado realize diretamente alguns investimentos, e induza o setor privado a realizar outros, a estabilização ou a liberalização não levará à retomada do crescimento.

Por fim, os programas de reformas devem ser processados através das instituições representativas. Argumentamos antes que o processo democrático pode aprimorar a qualidade técnica das políticas de reforma e propiciar bases para o apoio continuado para a reforma. Ainda assim, a democracia é um valor autônomo pelo qual muitas pessoas fizeram sacrifícios, quando lutaram contra os regimes autoritários. A qualidade do processo democrático, talvez menos palpável do que o bem-estar material, afeta a vida cotidiana dos indivíduos: dota-os de poderes como membros de uma comunidade política ou os priva de qualquer poder. E caso se queira consolidar a democracia, isto é, se todas as forças devem aprender a canalizar suas demandas e organizar seus conflitos nos marcos das instituições democráticas, essas instituições devem desempenhar um papel efetivo na formulação e na implementação de políticas que influenciam as condições de vida.

Desse modo, nossa abordagem social-democrata às reformas orientadas ao mercado requer um direcionamento das reformas para o crescimento, a proteção do bem-estar material contra os custos de transição das reformas e o uso pleno das instituições democráticas na formulação e implementação das políticas de reforma. Sabemos que cada uma dessas recomendações envolve custos. Políticas industriais, políticas sociais e políticas de compromisso custam dinheiro²¹, e *trade-offs* são inevitáveis. Não oferecemos fórmulas. A concepção das estratégias específicas de reforma deve refletir as restrições de cada lugar, e os *trade-offs* devem ser determinados pelo processo democrático. Tudo que argumentamos aqui é que, para serem bem-sucedidas, as reformas devem visar explicitamente o crescimento econômico, a segurança dos rendimentos e a democracia.

* *rent seeking* é a apropriação de uma renda surgida em função da existência de distorções no mercado, e não fruto do esforço individual do agente econômico. O *rent seeker* tem uma atitude caracteristicamente oportunista, ao tirar proveito das distorções do mercado em benefício próprio (N. do R. T.).

21. Para mencionar apenas uma cifra: de acordo com Morgan Stanley (*Financial Times*, 19 de dezembro de 1990), o custo das políticas sociais para manter uma proteção mínima à renda no Leste Europeu, nos próximos cinco anos, ficaria entre US\$ 270 e 370 bilhões.

REFERÊNCIAS

- BARRO, Robert J. "A cross-country study of growth, saving, and government". National Bureau of Economic Research Working Paper nº 2855. Cambridge, 1989.
- . "Government spending in a simple model of endogenous growth". *Journal of Political Economy*, 98: S103-S125, 1990.
- BECKER, Gary S., MURPHY, Kevin M. e TAMURA, Robert. "Human capital, fertility, and economic growth". *Journal of Political Economy*, 98: 12-38, 1990.
- BERNHOLTZ, Peter. "Comments". In: BRUNO, FISCHER, HELPMAN, LIVIATAN e MERIDOR (eds.), 1991.
- BLANCHARD, Oliver, DORNBUSCH, Rüdiger, 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.
- BRUNO, Michael. "Introduction and overview". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991
- BRUNO, Michael, FISCHER, S., HELPMAN, E., LIVIATAN, N., e MERIDOR, L. (eds.). *Lessons of Economic Stabilization e Its Aftermath*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- CHEIBUB, José Antônio. "Taxation in Latin America: a preliminary report". Manuscrito, Department of Political Science, University of Chicago, julho, 1991.
- DI TELLA, Guido. "Comment in the panel discussion". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.
- EDWARDS, Sebastian. "The sequencing of economic reform: analytical issues and lessons from Latin American experiences". *World Economy*, 13: 1-14, 1990.
- EDWARDS, Sebastian, e EDWARDS, A. C. *Monetarism and liberalization: the Chilean experiment*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1991.
- EHRLICH, Isaac. "The problem of development: introduction". *Journal of Political Economy*, 98: S1-S11, 1990.
- FINDLAY, Ronald. "The new political economy: "Its explanatory power for the LDCs". *Economics and Politics*, 2: 193-221, 1990.
- FISCHER, Stanley. Comment in the panel discussion". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.
- FRENKEL, Jacob. "Comment in the panel discussion". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.
- GRASSI, David. "Economic and organization determinants of wage restraint in new democracies". Manuscrito, University of Chicago, 1991.
- GROSSMAN, Gene M. "Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence". *OECD Economic Studies*, nº 14 (primavera), 1991.
- HARDIN, Russell. "Why a constitution?". Manuscrito, University of Chicago, 1987.
- LECHNER, Norbert. "Pacto social nos processos de democratização: a experiência latino-americana". *Novos Estudos* 13, 1985.
- LEVINE, Ross, e RENELT, David. "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions". World Bank Working Paper WPS 609. Washington, D.C, 1991.
- LÓPEZ, Juan. "Political determinants of private investment in Argentina: field work impressions". Manuscrito, University of Chicago, 1991.
- LUCAS, Robert E., Jr. "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42, 1988.
- MARSH, Robert M. "Sociological explanations of economic growth". *Studies in Comparative International Research*, 13: 41-76, 1988.
- 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, 1971.
- MORALES, Juan Antonio. "The transition from stabilization to sustained growth in Bolivia". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.

- PERSSON, Torsten, e TABELLINI, Guido. "Is inequality harmful for growth? Theory and evidence". Working Paper n° 91-155. Department of Economics, University of California em 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.
- RHEE, Sungsup. "Policy reforms of the eighties and industrial adjustments in Korean Economy". Korea Development Institute Working Paper n° 8708, Seul, 1987.
- ROMER, Paul M. "Endogenous technical change". *Journal of Political Economy* 98: S71-S103, 1990.
- SABINO, Fernando. *Zélia, uma paixão*. Rio de Janeiro, Record, 1991.
- SAUNDERS, Peter e KLAU, Friedrich. *The role of the public sector: causes and consequences*. OECD Economic Studies 4. Paris, OECD, 1985.
- STIGLITZ, Joseph A. "Whither Socialism? Perspectives from the economics of information". Manuscrito, Yale University, 1991.
- SWANK, Duane H. "Politics and the structural dependence of the state in capitalist democracies". *American Political Science Review* 86, 1992.
- TANZI, Vito. "Fiscal policy, stabilization and growth". In: BLEJER e CHU (eds.), 1989.
- TEITEL, Simon. "Comments". In: BRUNO et al. (eds.), 1991.
- WEEDE, Erich. "The impact of democracy on economic growth: some evidence from cross-national analysis". *Kyklos* 36: 21-39, 1983.
- WILLIAMSON, John. "The progress of policy reform in Latin America". In: WILLIAMSON (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D.C., Institute of International Economics, 1990.
- WORLD BANK. *World Development Report, 1991*. Washington, D.C., World Bank, 1991.

Índice por autor

- Alesina, Alberto, 43
Amsden, Alice H., 44, 49
Armijo, Leslie Elliot, 47
Arrow, Kenneth, J., 19
Asselain, Jean-Charles, 140
Austen-Smith, D., 123
- Bacalhau, M., 98
Bacha, Edmar L., 50, 55
Baer, Werner, 72
Balcerowicz, Leszek, 137, 139
Banco Bilbao-Vizcaya, 115
Banco Central do Brasil, 61
Banco Mundial, 84, 160, 201, 210
Banks, J., 123
Bardhan, Pranab, 171
Barnes, S. H., 97, 99, 131
Barro, Robert J., 198, 199, 200
Becker, Gary S., 198
Beckerman, Paul, 61, 72
Beksiak, Janusz, 139
Benhabib, Jess, 20
Bernholz, Peter, 207
Blades, Derek, 140
Blanchard, Oliver, 15, 134, 154, 196, 197
Bleaney, Michael, 31
Blejer, Mario I., 18, 209, 210
Borrell, J., 102
Bosch, A., 96
Bożyk, Paweł, 149
Bradford, Colin I., Jr., 35, 36
Bresser Pereira, Luiz Carlos, 33, 37, 39, 42, 46, 59, 61, 63, 66
Brodersohn, Mario, 58
Bruneau, T. C., 98
Bruno, Michael, 72, 195, 196
Bruszt, Laszlo, 99
Buchner-Jeziorska, Anna, 160
- Calsamiglia, X., 117
Calvo, Guillermo A., 21
Calvo Hernando, P., 131
Canitrot, Adolfo, 42, 67
Cardoso, Eliana, 42
Cheasty, Adrienne, 18, 209, 210
Cheibub, José Antônio, 43, 210
Chilosi, Alberto, 134
Choksi, A., 47
Comissão da CE, 119, 125
Corliras, P., 105
Cui, Zhiyuan, 51
- Dąbrowski, Janusz M., 158
Dall'Acqua, Fernando, 42
de la Dehesa, G., 102
Diamandouros, P. Nikiforos, 89, 94
Díaz-Alejandro, Carlos, 42, 57, 67, 71
Díez Medrano, J., 109
Díez Nicolás, J., 109
Di Tella, Guido, 195
Dolado, J. M., 114
Domarańczyk, Zbigniew, 142, 143, 145, 146, 147, 151, 180, 182
Dornbusch, Rüdiger, 15, 32, 33, 42, 134, 154, 196, 197
- Economist Intelligence Unit, 86
Edwards, Alejandra, 51, 71, 197, 199
Edwards, Sebastian, 42, 43, 51, 71, 197, 199
Ehrlich, Isaac, 198
Elster, Jon, 159
Escribano, C., 96
Espina, A., 96, 97, 99, 103, 114
Esteban Marquillas, J. M., 117
- Fajnzylber, Fernando, 33
Fanelli, J., 19, 33, 42
Fanjul, O., 116

- Faucher, Philippe, 68
 Federowicz, Michal, 158
 Fernández, Raquel, 75
 Ferreira, V. M., 89
 Ferrer, A., 59
 Fina, L., 114
 Findlay, Ronald, 199
 Fischer, Stanley, 196
 Flam, H., 49
 Flisfisch, A., 121
 Foxley, Alejándro, 71
 Frenkel, Jacob, 196
 Frenkel, Roberto, 19, 33, 42, 72
 Frydman, Roman, 171
- Garcia-Mon, B., 109
 George, Susan, 31
 Gómez García, R., 117
 González, Felipe, 102, 126
 Grassi, David, 202, 206
 Greenwald, Bruce, 19
 Grossman, Gene M., 20, 49, 199, 211
 GUS (Główny Urząd Statystyczny, Polónia), 154
- Haggard, Stephan, 14, 15, 22, 51
 Hannan, Michael T., 20, 200
 Hardin, Russell, 205
 Hebbert, M., 85
 Heilbronner, Robert, 45
 Helpman, H., 49
 Helwege, A., 42
 Hicks, John, 31
 Hirschman, Albert, 31
- Instituto Nacional de Estadística (Espanha), 116
 Instituto Sindical de Estudos (Espanha), 119, 127
 Inter-American Dialogue, 48
 Islam, S., 55
 Iwanek, Maciej, 142
- Jovanovic, Boyan, 20
- Kaase, M., 97
 Kagami, Mitsuhiro, 42
 Kalogeropoulou, E., 107.
 Kalyvas, S. N., 112, 125
 Kaufman, Robert, 14, 15, 22, 51
 Keeler, J. T. S., 123
 Keynes, John M., 65
 Kignel, M., 72
 Klau, Friedrich, 210
 Kolarska-Bobińska, Lena, 150
 Kotodko, Grzegorz W., 134
 Krasner, Stephen D., 46
 Krawczyk, Rafat, 149
 Kreps, David M., 185
- Krueger, Ann O., 35
 Krugman, Paul R., 15, 49, 134, 151, 196, 197
- Layard, Richard, 134, 151, 196, 197
 Lechner, Norbert, 206
 Levine, Ross, 20, 200
 Levitas, Anthony, 152, 158
 Linz, J. J., 88, 97, 98
 Lipschitz, Leslie, 140
 Lipset, S. M., 98
 Lipton, David, 14, 19, 139, 158, 159, 172
 Liviatan, N., 72
 López, Juan J., 210
 López Pina, A., 97, 99, 131
 Lucas, Robert E., Jr., 20, 198
 Lusig, Nora, 55
- Macleod, A., 98
 Makler, H. H., 92
 Malan, Pedro, 32
 Malo, J. L., 114
 Maravall, J. M., 109, 110, 119, 150
 Marer, Paul, 14, 161
 Marsh, Robert M., 20, 200
 Marshall, T. H., 21
 McDonald, Donogh, 140, 160
 McDonough, P., 97, 99, 131
 Meyer, John W., 20, 200
 Michaely, M., 47
 Miliband, Ralph, 17
 Ministerio de Economía y Hacienda (Espanha), 111
 Mokrzycki, Edmund, 150
 Montero, J. R., 99
 Morales, Juan Antonio, 202
 Mujzel, Jan, 139
 Murell, Peter, 18, 20
 Murphy, Kevin M., 198
- Najdek, Józef, 142
 Nakano, Y., 37, 71, 72
 Nelson, Joan M., 14, 15, 20, 70, 123, 135
 Newberry, David M., 19, 20
- O'Connor, James, 37
 O'Donnell, Guillermo, 42, 58, 67, 138
 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), 19, 125, 135
- Pack, H., 49
 Papadopoulos, Y., 109
 Papageorgiou, D., 47
 Passos, Felipe, 72
 Pérez Diaz, Victor, 90
 Persson, Torsten, 20, 200, 201
 Petras, James, 119
 Pires, J., 89
 Pires de Lima, M., 89

- Porteus, Evan L., 185
 Przeworski, Adam, 15, 43, 47, 74, 96, 119, 143, 185, 196, 205, 206
 Ramos, Joseph, 71
 Rapaczyński, Andrzej, 171
 Reisen, H., 42
 Remmer, Karen L., 14, 16, 69, 195
 Renelt, David, 20, 200
 Rhee, Sungsup, 196
 Rodrik, Dani, 75
 Romer, Paul M., 20, 198
 Rose, R., 122
 Roubini, N., 122
 Rozenwurcel, G., 19, 33, 42
 Rubinson, Richard, 20, 200
 Rustow, D., 96
 Rychard, Andrzej, 137, 143, 150, 159
 Sabino, Fernando, 204
 Sachs, Jeffrey, 14, 19, 42, 45, 57, 61, 67, 68, 139, 158, 159, 172
 Sadowski, Zdzisław, 142, 144
 Sánchez, I., 96
 Santos, M. L. Lima, 89
 Saunders, Peter, 210
 Share, Donald, 119
 Shariff, Karim, 14
 Simon, János, 99
 Skidmore, Thomas E., 68
 Shpiński, Zbigniew M., 173
 Solé Tura, J., 85, 98
 Spourdalakis, M., 125
 Staiger, R., 49
 Stallings, Barbara, 14, 34
 Staniszkis, Jadwiga, 151
 Stark, David, 171
 Stiglitz, Joseph E., 19, 199
 Sulek, Antoni, 137
 Summers, Lawrence, 15, 134, 154, 196, 197
 Swank, Duane, 210
 Tabellini, Guido, 20, 43, 200, 201
 Tamura, Robert, 198
 Tanzi, Vito, 16, 34, 197, 209
 Tarkowski, Jacek, 137, 138
 Teitel, Simón, 210
 Thomas, George M., 20, 200
 Thumann, Gunther, 160
 Tocqueville, Alexis de, 97, 107
 Toharia, L., 114
 Torcal, M., 99
 Trotsenburg, A., 42
 Tsoucalas, C., 90
 Union General de Trabajadores (UGT), 119
 Vásquez Barquero, A., 85
 Webb, Steven B., 14, 69
 Weede, Erich, 199
 Werneck, Rogério Furquim, 33, 38
 Westphal, L., 49
 Wijnbergen, Sweder van, 55
 Williams, A. M., 119
 Williamson, John, 19, 31, 32, 52, 197
 Zabalza, A., 114

Índice por assunto

- abordagem da crise fiscal, 33-38
ajuste fiscal, 29, 38
Alemanha Ocidental, 35, 44, 64, 65, 140
Alemanha Oriental, 140, 160-161
Alfonsín, Raul, 58
Argentina, 28, 29, 40, 41, 42, 48-60, 64, 67, 68, 72, 75, 76-77, 129, 193, 194, 210
Áustria, 65
- Baka, Władysław, 149
Balcerowicz, Leszek, 142, 143, 144, 152, 172, 173, 174, 179, 180
Banco Mundial, 18, 34, 45, 59, 70, 84, 142
Bellaúnde Terry, Fernando, 57
Bergeron, Andre, 124
Bielecki, Jan Krzysztof, 175, 182
Bolívia, 22, 28, 29, 39, 40, 41, 52-53, 64, 70, 193, 194, 196, 197, 202, 207, 210
Brasil, 29, 37, 38, 40, 41, 50, 58, 60-63, 64, 65, 68, 70, 72, 76, 77, 93, 129, 150, 193, 194
Bulgária, 133, 140, 147-148, 155
- Caetano, Marcelo, 98
Camdessus, Michael, 151
Cardoso de Mello, Zélia, 63, 204
Checoslováquia, 86, 134, 140, 147-149, 152, 155, 157, 161, 171
Chile, 16, 29, 39, 40, 41, 50-52, 63, 67, 69, 71, 77, 106, 194, 196, 197, 202
Collor de Mello, Fernando, 57, 68, 206, 207
Colômbia, 29, 39, 40, 41, 50-52, 56, 63, 69, 77
Comunidade Européia (organização), 91, 92, 100-101, 103, 112, 149
Coreia do Sul, 44, 45, 136, 194, 195
crescimento econômico, 14, 16-18, 20, 197-199
na América Latina, 28, 33-35
na Argentina, 59
na Bolívia, 52-53, 197
no Brasil, 61
na Bulgária, 141
na Checoslováquia, 141
no Chile, 50, 197
na Colômbia, 51
na Coreia, 197
na Espanha, 87, 88, 95, 96, 97, 112, 114
na Grécia, 88, 89, 94, 96, 105-106, 112
na Hungria, 141
em Israel, 197
na Iugoslávia, 141
no México, 197
no Peru, 57-58
na Polónia, 137, 141
em Portugal, 88, 89, 93, 98, 112
na Romênia, 141
na União Soviética, 141
na Venezuela, 55-56
crise da dívida, 30, 39, 60
crise fiscal, 18-20, 40, 41
na América Latina, 39-43, 76, 77, 78
no Leste Europeu, 142-143
critérios de sucesso das reformas, 15-18
Cunhal, Álvaro, 90
- Dąbrowski, Marek, 173, 179
de la Madrid, Miguel, 53, 56, 75
democracia, democracias, 14, 17-18, 21, 83-84, 204, 210-211
transições para a, 13, 90-91
desemprego, 51, 201-202
na Bolívia, 196
na Bulgária, 141, 157
no Chile, 196
na Checoslováquia, 141, 157
na Espanha, 95, 112-114
na Grécia, 104-105, 112
na Hungria, 141, 157
em Israel, 196
na Iugoslávia, 141
e a opinião pública na Polónia, 165, 169

- 170, 178-179, 185-187
na Polónia, 141, 156, 158, 184, 196
em Portugal, 112
na Romênia, 141, 157
na União Soviética, 141
- divida, 64
na Argentina, 41, 89
na Bolívia, 41
no Brasil, 41, 89
na Bulgária, 141
no Chile, 41, 89
na Colômbia, 41
na Checoslováquia, 141
externa, 31, 40, 58, 194
na Grécia, 89, 105
na Hungria, 89, 141
na Iugoslávia, 141
no México, 41
no Peru, 41
na Polónia, 89, 136, 141
em Portugal, 89
na Romênia, 141
na União Soviética, 141
na Venezuela, 41
- Dlouhy, Vladimir, 15
- Echeverria, Luis, 53
- Eanes, Ramalho, 104
- Espanha, 22, 23, 86-88, 89, 95-96, 97, 98, 99, 101, 103, 106, 108, 109, 110, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 130, 150, 194, 195, 199-200, 202, 208
- estabilização económica, 14-15, 19-20, 71, 193, 194, 195-198
na Bulgária, 155, 157
no Chile, 71
na Checoslováquia, 155, 157
e crescimento, 197-198, 209-210
na Espanha (1959-62), 87
na Polónia (1987), 137; (1990), 144-146, 155, 157
na Romênia, 155
- Estado, 13, 30, 31, 34-36, 43, 48, 84-85, 210
- Estados Unidos, 30, 69, 78, 137, 207
- estilos de políticas, 21, 106-167, 123-128, 179-185, 187-189, 193, 203-208
- Europa Ocidental (também países da Comunidade Europeia), 86, 87, 90, 96, 97, 110-112, 114, 115, 116
- FMI (Fundo Monetário Internacional), 16, 32, 56, 59, 69, 70, 71, 103, 121, 145, 151, 180, 195
- França, 65, 90, 101, 105, 110, 193
- Franco, Francisco, 87, 89
- Fujimori, Alberto, 57, 68, 76, 208
- García, Alan, 57, 193
- gastos sociais, 90, 107-111, 117, 118, 186
- Geremek, Boleslaw, 174, 180
- Gierek, Edward, 137
- González, Felipe, 101, 102, 106, 107, 123, 126, 131
- Grã-Bretanha, 46, 49, 101, 202
- Grécia, 86, 89, 90, 94-95, 101, 103, 104-105, 106, 107, 108, 109, 112, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 193
- greves, 90-91, 125, 183
- Hungria, 86, 99, 134, 140, 142, 148, 152-153, 155, 171, 186, 188, 194, 197
- ideologia do governo
e gastos públicos, 107
e reformas, 106-107, 124-125
- inflação, 14, 28, 30, 32, 33, 71-72
na Argentina, 58-59, 89
na Bolívia, 52-53
no Brasil, 61-63, 89
na Bulgária, 141, 152
na Checoslováquia, 141, 152
no Chile, 50
na Colômbia, 51-52
na Espanha, 87-89, 95, 96, 112, 115
na Grécia, 89-90, 95, 96, 105-106, 112
na Hungria, 140, 141
na Iugoslávia, 140, 141, 148
no México, 54
no Peru, 57-58
na Polónia, 89, 139, 141, 143-144, 152
em Portugal, 89-90, 93, 112
na Romênia, 141, 152
na União Soviética, 141
na Venezuela, 56-57
- Itália, 90, 112
- Iugoslávia, 129, 139, 140, 148, 194
- Japão, 35, 44, 45, 210
- Jaruzelski, Wojciech, 182
- Kadar, Bela, 188
- Karamanlis, Constantin, 91, 94, 101, 104, 106, 122
- Kupa, Mihaly, 148, 149, 150
- Kuroň, Jacek, 144, 183, 189
- liberalização do comércio, 14, 15, 18, 35, 48
- Martínez de Hoz, José A., 58
- Mazowiecki, Tadeusz, 142, 143, 144, 145, 177, 182
- Menem, Carlos, 59, 68
- mercados e eficiência, 19-20
- México, 29, 35, 40, 41, 50, 53-56, 64, 65, 69, 76-77, 194, 197, 200
- neoliberalismo (também abordagem de Washington), 18, 24, 29, 30, 31-33, 36, 46-47, 49, 64, 71-72, 74, 77

- Neves, Tancredo, 61
 Nicarágua, 28
 Nova Ordem Internacional, 45, 46,
- Pactos de la Moncloa, 95, 106, 125, 130
 Palme, Olaf, 130
 Papandreou, Andreas, 86, 101, 105, 106, 122, 129
 Paz Estensoro, Victor, 22
 Pérez, Carlos Andrés, 56
 Perón, Juan Domingo, 58
 Peru, 28, 39, 40, 41, 50, 57, 64, 70, 76-77, 193
 Plano Austral, (1985), 58
 Plano Baker, 31
 Plano Balcerowicz, 146, 170, 182, 183, 184
 apoio público ao, 161-167, 169, 184, 188, 207
 Plano Brady, 41, 52, 54, 56, 76, 77
 Plano Bresser (1987), 59, 61
 Plano Cavallo (1991), 60, 75, 207
 Plano Collor I (1990), 37, 59, 60, 61, 71, 76
 Plano Collor II (1991), 59, 63
 Plano Cruzado (1986), 58, 59, 72
 Plano Verão (1989), 59, 62
 políticas sociais, 18, 22, 105-108, 200-201, 208-209
 na Espanha, 108, 118, 208
 na Grécia, 105, 118
 no México, 53
 na Polónia, 138, 143, 144, 186
 políticas trabalhistas, 103, 108, 109, 200-202
 Polónia, 85, 135, 136-139, 142-147, 149-152, 154, 155, 154-189, 193, 194, 199, 202
 populismo, 29, 32, 36, 42, 66-68, 189
 Portugal, 75, 86, 89, 90, 91, 92-93, 98, 103-104, 107, 108, 109, 110, 113, 121, 122, 125, 128, 129, 130, 131, 132, 189, 193, 194, 195
 privatização, 14-15, 47
 na Polónia, 171-173
 em Portugal, 103
- Rabar, Ferenc, 153
 Rakowski, Mieczyslaw, 139, 175
 reformas estruturais, 14, 41
 regimes autoritários, 13-14, 68-70
 Romênia, 134, 139, 140, 147-148, 152, 155
 Rússia, 65
- Sadowski, Wladyslaw, 142
 Salinas de Gortari, Carlos, 53, 54
 Sarney, José, 61
 Silva, Anibal Cavaco, 104, 106, 125, 126, 129
 Similis, Costas, 106
 Soares, Mario, 75, 93, 98, 100, 103, 104, 106, 122, 129
 Solchaga, Carlos, 125
 Sourrouille, Juan, 58
 Suárez, Adolfo, 91, 101, 106, 124
 Suranyi, Gyorgy, 153
 Święcicki, Marcin, 142
 Sryjczyk, Tadeusz, 149
- Taiwan, 45
 tributação/taxação, 14, 48
 na América Latina, 42-43
 na Espanha, 103-104, 109-110, 116-117
 na Grécia, 109-110, 117
 na Polónia, 159
 em Portugal, 104, 109-111, 116
 Trzeciakowski, Witold, 179
 Tymiński, Stanislaw, 171, 174, 184
- União Soviética, 13, 44, 46, 140
 Uruguai, 194
- Venezuela, 29, 40, 56-57, 64, 70, 76-77
- Walesa, Lech, 170-174, 175, 177, 180-181, 182, 183, 184, 188
 Wilson, Harold, 101