

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 conseqüências 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 freqüência 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 herdam 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. Havia 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 Papandreou 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 *principio 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 authoritarian 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 Operação 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 consequências 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, assembleias e comitês de diversos tipos. As eleições para a Assembleia 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 Assembleia 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 Seguridade 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: *Economia 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 Assembleia 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 frequência 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, descontrole dos gastos públicos e má administração das companhias estatizadas tinha tido consequências 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 consequências 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 consequências 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	38,7	41,7
Receitas tributárias	29,2	34,2	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, *Balance general de la política presupuestaria durante el período 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. Díez Medrano, B. García-Mon, e J. Díez 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 { variação anual (%)	0,8	-0,1	1,4	0,8
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	1 950 900	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, nº 5 (maio de 1991), tabela 9.

56. Estimativas do Ministerio de Economía y Hacienda para o orçamento de 1992. V. *El País*, 1º 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 consequências 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 consequências. Em tais contextos, os reformadores com frequência 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 consequências: 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 frequência 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 apoiam. 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 Indústria, 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 ("um 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 frequência 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 Mitterand, "*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 recebeu 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, Merlin, 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 infra-estrutura, 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 européia, 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: Papandreou, com um governo majoritário, decidiu interromper as reformas em 1987; já Soares e Cavaço Silva estavam preparados para dar continuidade a elas, mesmo dispondo 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 Investigaciones 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 justeza 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 Investigaciones 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.