

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

ADAM PRZEWORSKI*

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

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Background: a escolha das estratégias

O que tornou as reformas necessárias?

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

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

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

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

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

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

^a Como proporção das exportações.

^b Por 1 000.

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

Fonte: *Rocznik statystyczny* 1989.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os objetivos das reformas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O programa de reformas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por que uma estratégia em particular foi escolhida?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os efeitos econômicos das reformas

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

Tabela 3. Polônia: Indicadores econômicos durante as reformas

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

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

INFL: variação mensal no índice de preços ao consumidor.

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

ALIMENT: participação dos alimentos nos gastos das famílias empregadas.

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

EMP: variação mensal do emprego no setor estatal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A dinâmica da opinião pública

A evolução da opinião pública

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

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

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

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

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

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

Dinâmica econômica e opinião pública

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

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

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

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

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

- EV: "A economia vai melhorar ou piorar nos próximos dois anos?" Resultado líquido = "melhorar" - "piorar".
SV: "A economia vai melhorar nos próximos três anos?" Resultado líquido = "vai melhorar" - "piorar".
CV: "As condições materiais da vida das pessoas vão melhorar ou piorar, nos próximos dois anos?" Resultado líquido = "melhorar" - "piorar".
TV: "Na sua opinião, as tensões sociais vão aumentar ou diminuir nas próximas semanas ou meses?" Resultado líquido: "Vão aumentar" - "vão diminuir".
SE: "Como você avalia a situação econômica do país?" Resultado líquido = "boa" - "ruim".
CMA: "Como você avalia as atuais condições materiais da vida das pessoas?" Resultado líquido = "boas" - "más".
MS: "Na sua opinião, nossa sociedade vive um momento de calma e descontração ou de ansiedade e tensão?" Resultado líquido = "calma" - "tensão".
PB: "Como você descreveria sua atitude em relação ao Plano Balcerowicz?" Resultado líquido = "apoio" - "oposição".

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

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

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

EV: "A economia vai melhorar?"

CV: "As condições de vida vão melhorar?"

SV: "A situação econômica vai melhorar?"

TV: "As tensões vão diminuir?"

EE: "A economia está indo bem?"

CE: "As condições de vida estão boas?"

TE: "As tensões estão baixas?"

PB: "Plano Balcerowicz"

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

^a Os parênteses indicam o número de observações.

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

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

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

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

De janeiro de 1989 a maio de 1991

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

De janeiro de 1990 a maio de 1991

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

^a Os parênteses indicam o número de observações.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

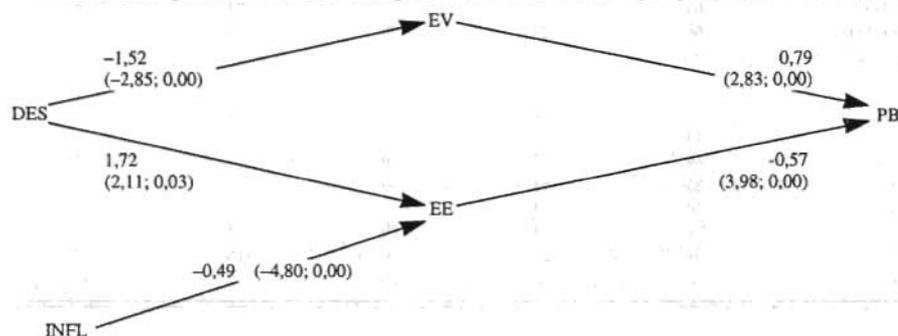


Tabela 5. Alguns dados cross-sectional.

Apoio líquido ao Plano Balcerowicz					
	Fev. 90	Abr. 91	Jun. 91		
<i>Avaliação da própria situação material</i>					
Muito ruim e ruim	-3		-36		
Boa e muito boa	50		39		
<i>Renda</i>					
Segunda categoria mais baixa		2	-35		
Categoria média		21	-20		
Segunda categoria mais alta		35	18		
<i>Ocupação</i>					
Profissionais qualificados e gerentes		32	46		
Outros burocratas		28	3		
Trabalhadores especializados		17	-28		
Trabalhadores sem especialização		0	-18		
Fazendeiros		-12	-47		
Empresários do setor privado		23	-10		
Apoio ao Plano Balcerowicz entre os empregados em empresas estatais					
	Fev. 90	Mar. 90	Abr. 90	Jun. 90	Set. 90
<i>Avaliação da própria situação material</i>					
Muito ruim e ruim	28	26	18	16	12
Boa e muito boa	57	56	38	57	47
Confiança líquida no governo, por ocupação					
	Profissionais qualificados e gerentes	Outros burocratas	Trabalhadores especializados	Trabalhadores sem especialização	Fazendeiros
<i>1990</i>					
Janeiro	82	69	62	55	60
Fevereiro	81	67	58	50	52
Março	52	60	53	40	16
Abril	65	53	41	28	28
Maio	70	54	38	37	17
Junho	65	49	34	29	31
Julho	74	35	16	22	-7
Agosto					
Setembro	55	41	26	40	-10
Outubro	64	42	27	24	4
Novembro	66	27	20	22	-2
Dezembro					
<i>1991</i>					
Janeiro	21	32	30	34	13
Fevereiro	44	21	38	25	0
Março	39	22	26	7	-21
Abril	55	44	30	20	0
Maio	38	7	0	-2	-37
Junho	21	-4	-19	4	-55
Julho	61	-20	-6	-45	-37
Agosto	18	-2	-10	16	-51

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

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

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

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

O feedback da opinião pública às reformas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

As empresas estatais deveriam:

	Permanecer nas mãos do Estado	Ser privatizadas	Tornar-se propriedade de seus empregados
Trabalhadores	36,3	13,2	35,3
Gerentes	20,6	20,6	46,6
Executivos	13,3	37,3	37,3

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

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

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

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

45. Fico perplexo ao notar que, embora o modo como a privatização seria empreendida tenha sido objeto de sérias discussões, a idéia em si fosse justificada em bases puramente ideológicas. Veja-se por exemplo Frydman e Rapaczynski (1990: 6): "Na medida em que a privatização consiste na transferência do controle para as mãos de acionistas privados que, em um ambiente de competição mútua, tentam maximizar o retorno de seus investimentos, esta é uma condição indispensável para um controle eficiente do desempenho gerencial [...] A menos que esse processo seja completado, os esforços em direção à reforma na Polônia e nos demais países do Leste Europeu irão provavelmente fracassar, e é possível que as condições econômicas se deterioreem ainda mais".
46. Em seu discurso no Sejm, em 12 de julho de 1990, Balcerowicz fez o elogio das privatizações do seguinte modo: "Uma economia de mercado que se baseie na participação ampla das diferentes formas de propriedade privada permite que se atinja o mais alto grau de eficiência — dentre todos os sistemas econômicos que se conhece na prática — na utilização dos recursos materiais e espirituais de uma sociedade. Isso gera como consequência uma melhoria mais rápida do nível de vida dos cidadãos. Isso acontece porque a redução de custos, a organização adequada do trabalho, a alta qualidade da produção e uma busca eficiente de novos mercados, assim como de progresso técnico e desenvolvimento, são do interesse dos proprietários que dirigem as atividades da empresa" (discurso reproduzido na *Gazeta Wyborcza*, 13 de julho de 1990; o grifo é nosso). Essa concepção de empresa, que data do século XIX, é característica da maioria dos argumentos em favor da privatização.
47. Na minha opinião, as esperanças vinculadas à privatização se baseiam em três pressupostos equivocados: (1) que a propriedade privada irá resolver os problemas do tipo "agente-principal", obrigando os gerentes a maximizar os lucros; (2) que o mercado é uma fonte de incentivos para os empregados, e não de informações para os gerentes; e (3) que haverá um aporte suficiente de capital para investimentos em empresas recém-privatizadas. Os dois primeiros pressupostos se baseiam num modelo de capitalismo do século XIX, e o último requer apenas contabilidade elementar.
48. Lipton e Sachs (1990: 127) são mais sóbrios em sua fundamentação da privatização, citando como principal motivo a disciplina fiscal: "A experiência que se tem no mundo todo, aliada à lógica de uma restrição orçamentária branda, sugere claramente que é difícil manter a disciplina financeira das empresas estatais por muito tempo [...]" No entanto, eles negligenciam o fato de que, como a experiência no mundo todo sugere, também é difícil manter a disciplina fiscal das empresas privadas.
49. A lei distingue a "comercialização" — uma solução temporária, na qual as empresas estatais seriam transformadas em corporações públicas de propriedade do Tesouro — da privatização propriamente di-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reformas econômicas e instituições democráticas

A confiança pública nas instituições

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 6. *Confiança líquida nas instituições*

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

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

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

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

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

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

Dinâmica econômica e confiança nas instituições

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

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

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

sa da privação que experimentam, mas como uma solução para os problemas econômicos e políticos. E a confiança nas instituições democráticas está associada com o apoio à estratégia específica de reformas que essas instituições geraram, ou seja, o Plano Balcerowicz.

Tabela 6A. *Correlações entre as variáveis econômicas e a confiança nas instituições, de janeiro de 1990 a maio de 1991 (N = 13).*

	"S"	GOV	SEJM	SEN	IGR	EXÉR	PB
SAL-R	-0,40	-0,42	-0,33	-0,38	-0,27	0,07	-0,51
INFL	0,57	0,65	0,48	0,50	0,46	-0,20	0,65
ALIM	0,73	0,72	0,72	0,79	0,73	-0,61	0,65
VEND	-0,46	-0,37	-0,38	-0,39	-0,37	-0,14	-0,29
EMP	-0,47	-0,29	-0,51	-0,54	-0,61	0,40	-0,18
DES	-0,89	-0,94	-0,88	-0,88	-0,91	0,74	-0,77
PB	0,75	0,84	0,74	0,75	0,70	-0,61	1,00

Tabela 6B. *Correlações entre atitudes em relação à economia e a confiança nas instituições, de janeiro de 1990 a maio de 1991 (N = 16; para as IT, N = 13).*

	ED	CM	TS	SE	CMA	MS
"S"	0,78	0,43	0,72	-0,61	-0,40	0,55
GOV	0,79	0,37	0,76	-0,56	-0,30	0,71
SEJM	0,81	0,52	0,72	-0,49	-0,32	0,56
SEN	0,78	0,47	0,70	-0,50	-0,32	0,57
IGR	0,75	0,49	0,65	-0,48	-0,35	0,46
EXÉR	-0,61	-0,44	-0,36	0,30	0,21	-0,47

Entretanto, mais uma vez tudo isso é verdadeiro, mas não para o desemprego. À medida que o desemprego aumenta, a confiança em todas as instituições democráticas e na Igreja declinam: a confiança é depositada, em detrimento das outras instituições, no Exército (e na polícia). E o impacto do desemprego supera o de todas as outras variáveis econômicas: o desemprego sozinho explica 87% da variância na confiança no governo, 82% da variância na confiança no Sejm e 59% da variância da confiança no Exército. Os salários reais ou a inflação explicam apenas um adicional de 3 ou 4% da variância na confiança nessas instituições.⁵³ Desse modo, dentre os fatores econômicos, o declínio da

53. Os resultados da regressão com a INFL (N = 16) são:

$$\text{GOV} = 78,4 - 3,54 \text{ DES} + 0,095 \text{ INFL}; R^2 = 0,91, \text{ DW} = 1,48$$

(0,00) (0,00) (0,02)

$$\text{SEJM} = 73,8 - 9,58 \text{ DES} + 0,018 \text{ INFL}; R^2 = 0,85, \text{ DW} = 1,67$$

(0,00) (0,00) (0,18)

$$\text{EXÉR} = 35,9 + 2,24 \text{ DES} + 0,06 \text{ INFL}; R^2 = 0,62, \text{ DW} = 2,30$$

(0,00) (0,00) (0,31)

Os resultados que empregam SAL-R são quase idênticos, e o sinal de SAL-R é negativo. AR1 não altera os níveis de significância dos coeficientes de DES, e rebaixa um pouco a significância das demais variáveis.

confiança pública nas instituições democráticas (e na Igreja) e o aumento da confiança no Exército (e, recentemente, na polícia) se devem quase que exclusivamente à escalada do desemprego.

Estilo dos programas de reformas e instituições democráticas

Embora a confiança nas instituições democráticas na Polônia pareça ter sido minada em larga medida pelo desemprego crescente, existem muitas evidências de que fatores puramente políticos também tiveram participação. Na minha opinião, a fraqueza das instituições democráticas é um resultado sistêmico do estilo particular de medidas que caracterizou a estratégia reformista.

Vamos primeiro examinar o efeito do estilo dessas medidas sobre as instituições representativas, especialmente o Sejm.⁵⁴ É digno de nota que a implementação da estratégia reformista se deu na Polônia da mesma maneira que na maior parte dos casos recentes: de surpresa e independentemente da opinião pública e das organizações e instituições representativas. Os acordos entre o regime comunista e a oposição, concluídos em 5 de abril de 1989, incluíam diversas medidas de estabilização. Também exigiam a equiparação do estatuto legal de todas as formas de propriedade, e a abolição das barreiras à entrada. Mas a estratégia deveria ser gradual: essas medidas deveriam ser introduzidas ao longo de dois ou três anos. Além disso, diversos acordos diziam respeito à atividade governamental em setores prioritários (energia, agricultura, gastos militares); uma longa seção era dedicada à autogestão por parte dos trabalhadores; e o texto mais longo e específico dizia respeito à indexação salarial e à política social (*Porozumienia Okrągłego Stołu*, 1989). Nenhum outro programa foi apresentado durante as primeiras eleições parlamentares semicompetitivas, em junho de 1989. Desse modo, nada sugeria a escolha da estratégia final.

Nem o primeiro-ministro em exercício e ministro das Finanças, Leszek Balcerowicz, nem seu vice-ministro, Marek Dąbrowski, participaram dessas negociações. O chefe do grupo oposicionista na mesa-redonda de economia era Witold Trzeciakowski, que todos esperavam que se tornasse ministro da Economia em qualquer governo não comunista. A nomeação de Balcerowicz, uma pessoa desconhecida fora do círculo de especialistas, causou surpresa generalizada, mais ainda porque o próprio Balcerowicz havia declarado, duas semanas antes que o Solidariedade se decidisse a tomar as rédeas do governo: "Nós não temos um programa econômico" (*Gazeta Wyborcza*, 5 de agosto de 1990). Os primeiros detalhes da estratégia reformista foram apresentados por Balcerowicz durante uma entrevista coletiva à imprensa em 16 de setembro. Como resulta-

54. A confiança no Senado e no Sejm apresenta uma correlação quase perfeita. Assim, farei referência apenas ao Sejm, que tem poderes legislativos próprios. Ao mesmo tempo, a descoberta de que a confiança nessas duas câmaras tem tamanha correlação, possuindo os mesmos determinantes, implica que o motivo pelo qual a confiança no Sejm declinou não se deve ao fato de que, ao contrário do Senado, apenas parte de seus membros ser eleita de forma competitiva e de ela abrigar remanescentes da *nomenclatura* comunista.

do, diversos parlamentares do Solidariedade reclamaram que não haviam sido consultados. Geremek observou que "a situação na qual os membros do Parlamento tomam conhecimento do programa econômico do governo através dos jornais é inaceitável" (citado em Domarańczyk, 1990: 193). Como o próprio Balcerowicz enfatizou, "precisávamos tomar medidas radicais. Não tínhamos mais tempo para especular acerca do método, nem mesmo para tentar convencer os líderes do Solidariedade" (*Libération*, 14 de fevereiro de 1990, p. 32).⁵⁵

O detalhamento das medidas continuou até o início de dezembro. Somente então o Sejm recebeu os 16 projetos de lei, juntamente com a recomendação para que os nove mais importantes fossem aprovados antes do final do mês, para satisfazer as condições do FMI. Como o Parlamento continuasse debatendo o assunto, Walesa impacientou-se e sugeriu que o Sejm simplesmente delegasse poderes para que pudesse agir através de decreto, e com isso concluísse sua participação. Sob tal pressão, o Parlamento não apenas aprovou a legislação econômica, como também mudou o nome do país, colocou uma coroa sobre a águia do emblema pátrio e, depois de uma longa e tempestuosa discussão, decidiu não colocar uma cruz em cima da coroa.

O espetáculo televisionado do governo forçando a aprovação de um pacote de leis complexas no Parlamento, empregando o argumento de que o governo sabia o que estava fazendo e que uma rápida aprovação era exigida pelos credores estrangeiros, teve seu preço. Depois do pico alcançado em novembro de 1989, em fevereiro a confiança líquida no governo havia caído 23 pontos; a confiança no Sejm, 24 pontos; e, no Senado, 26 pontos — a mais aguda queda que qualquer instituição havia experimentado até um ano mais tarde. A queda da confiança no governo foi inteiramente consequência das condições econômicas, enquanto apenas metade da queda sofrida pelo Sejm pode ser atribuída à economia. O exame dos resíduos resultantes da regressão dos resultados relativos à confiança sobre as variáveis econômicas (desemprego e inflação) mostra que em novembro a confiança no governo contava com 3,3 pontos a mais do que o assegurado pelas variáveis econômicas, enquanto a confiança no Sejm tinha 9,4 pontos a mais do que o previsto pelas mesmas variáveis. Em janeiro, a confiança no governo superou seu nível de confiança economicamente determinado em 3,8 pontos, enquanto o Sejm se achava com 3,6 pontos a menos do que o assegurado pela economia. Em fevereiro, a confiança no governo estava exatamente no nível predito pelas condições econômicas, e o resultado do Sejm era 6,8 pontos menor do que aquele que a economia lhe assegurava. Desse modo, o primeiro golpe contra o Parlamento foi articulado por aqueles que achavam que conseguir aprovar rapidamente o programa fosse mais importante do que discuti-lo com os representantes do povo.

55. Quando questionado no Sejm sobre a divergência de seu programa em relação aos acordos de Magdalenka, Balcerowicz observou que tanto a situação política quanto a econômica haviam mudado, esta última através do surgimento da hiperinflação. Em virtude da hiperinflação, a indexação salarial não podia continuar, argumentava ele (*Zycie Warszawy*, 18 de dezembro de 1990).

O estilo do programa de reformas permaneceu o mesmo ao longo de todo o processo. Segundo a mensagem repetida por Balcerowicz e seus colegas, o maior perigo seria render-se às pressões políticas e desacelerar as reformas. Entrevistado pelo *Financial Times* (16 de julho de 1990), Balcerowicz argumentou: "É absolutamente crucial ter credibilidade. Esta é a razão pela qual nós vamos persistir, a despeito de todas as pressões que enfrentamos".⁵⁶ Em janeiro de 1991, depois da posse de Walesa e do novo governo, todas as instituições experimentaram um salto súbito na confiança que desfrutavam, principalmente o Sejm e o Senado. Contudo, impaciente para acelerar as reformas, Walesa deflagrou imediatamente uma campanha sistemática contra o Sejm, retratando-o como inerte e dominado pelos remanescentes do antigo sistema. Essa campanha teve um preço evidente: a confiança no Sejm caiu 41 pontos em um mês, a maior queda registrada para uma instituição em qualquer época. E essa queda continuou até maio. O exame dos resíduos da regressão das variáveis econômicas mostra que enquanto a confiança no governo continuou ligeiramente acima do nível predito pelo estado da economia, a confiança no Sejm ficou bem abaixo do nível assegurado pelas variáveis econômicas. E em junho de 1991 Walesa retomou a idéia, que já havia defendido em diversas ocasiões anteriores, de dar ao governo vastos poderes, que lhe permitissem administrar por meio de decretos todas as questões econômicas. O ministro da Justiça, um advogado, inventou um maravilhoso instrumento legal — as "leis constitucionais", que podiam ser aprovadas por maioria simples para modificar a Constituição — que se destinava a transferir o poder legislativo do Sejm para o governo. Um elaborado projeto sobre tal lei foi tornado público pelos conselheiros do presidente, mas foi arquivado pelo governo, que concluiu que não necessitaria dessas leis para implementar sua agenda legislativa. A espada do poder dos decretos, contudo, ainda pende sobre a cabeça do Parlamento, que diligentemente aprova tudo o que o governo propõe, enquanto a confiança de que desfruta junto à população continua a cair.

A confiança no governo enquanto instituição pode ser prevista sem dificuldades, utilizando apenas as variáveis econômicas, ao longo de todo o período.⁵⁷ Somente dois eventos políticos exerceram alguma influência nas atitudes da população em relação ao governo. O primeiro foi a tensão acumulada no final de maio de 1990, quando as pesquisas mostravam que 40% dos entrevistados consideravam que o governo não sabia como as pessoas viviam, e 69% achavam que os aumentos de preços tinham sido mais altos do que os dados oficiais admitiam. Quando irromperam as greves e Walesa retirou seu apoio ao go-

56. Essa idéia nem sempre foi bem vista por Mazowiecki, que argumentou em outra entrevista (*Libération*, 28 de maio de 1990), que "precisamos acelerar todas as reformas, mas precisamos também evitar aquelas que possam desestabilizar a situação e pôr em risco o futuro das reformas econômicas. Penso que o maior perigo para um país que acabou de sair de uma espiral inflacionária seria cair numa espiral de caos. [...] Tenho um respeito enorme pela paciência da sociedade, mas os governantes nunca devem esquecer que a paciência tem limites". A medida que se desenvolvia a campanha presidencial, Mazowiecki e seus correligionários com muito atraso enfatizavam a importância das instituições.

57. As variáveis econômicas explicam mais a variação da confiança no governo do que no Sejm. O maior resíduo positivo para o Sejm foi de 29,4; o maior resíduo negativo, 20,6. O maior resíduo positivo para o governo foi de 3,8; o maior resíduo negativo, 7,5.

verno de Mazowiecki, a confiança de que este gozava ficou em junho 3,6 pontos abaixo do nível previsto pelas variáveis econômicas, e, em julho, 7,5 pontos abaixo. O segundo acontecimento marcante, mas surpreendentemente com poucos efeitos, foi a formação de um segundo governo democrático, chefiado por Bielecki, em janeiro de 1991. A confiança no governo ficou em janeiro 3,4 pontos acima do nível economicamente previsto, e este tem sido mais ou menos o patamar em que se tem mantido.

A Presidência como instituição não tem sido objeto de pesquisas, uma vez que sua natureza continua indefinida e ainda é tema de intenso conflito político. Mas é digno de nota que, enquanto o governo Mazowiecki era responsável perante o Parlamento (o presidente ainda era o general Jaruzelski), o governo Bielecki era uma criação do presidente. Desse modo, o desempenho relativamente bom do governo durante o período mais recente é provavelmente reflexo da preferência do público por um Executivo forte, preferência demonstrada por diversas pesquisas.

Com isso, concluímos nosso exame das instituições do Legislativo e do Executivo. O que dizer das organizações representativas? Quando o programa de reformas tornou-se público, todas as organizações representativas existentes, com apenas uma exceção, apoiaram sua orientação geral. A coalizão do Solidariedade colocou-se firmemente na retaguarda do governo e do Plano Balcerowicz. Mais importante, afirmou Walesa: “Como presidente do sindicato Solidariedade, declaro que empreenderei todas as ações possíveis para facilitar a difícil tarefa do governo. Sei que o sindicato que dirijo encara essa questão de maneira inteiramente responsável, pensando no futuro, mas se preocupando também com as condições de vida de hoje e de amanhã” (citado em Domarańczyk, 1990: 165). O Partido Comunista saudou a escolha imediata e geral da via do mercado com o slogan: “Seu governo, nosso programa”, enquanto sua herdeira, a social-democracia, estava satisfeita em optar em seu programa por “qualquer forma de propriedade que seja mais eficiente”, e em fazer vagas alusões às políticas sociais. Os demais partidos, remanescentes do regime comunista, concentraram-se na defesa dos interesses corporativos de suas bases específicas, especialmente os camponeses. Apenas o sindicato pós-comunista OPZZ opôs-se abertamente ao pacote de reformas, com isso angariando uma confiança cada vez maior.

Desse modo, o programa de reformas não provocou divisões nas organizações representativas. Nenhuma alternativa ao programa foi discutida. Do sistema representativo existente, não surgiu nem apoio organizado nem oposição organizada. Como vimos, a escolha da estratégia reformista foi simplesmente excluída do âmbito da política representativa, no momento de sua primeira elaboração. A idéia de um pacto político que manteria as questões econômicas distantes dos conflitos partidários vinha à baila cada vez que as tensões aumentavam. Quando as eleições de outubro de 1991 se aproximavam, o governo sugeriu que todas as forças políticas deveriam se comprometer a não fazer campanha com base em questões relacionadas com a estratégia reformista.

Uma vez que qualquer transição para uma economia de mercado implica *trade-offs* intertemporais, nenhuma força política responsável pode se posicionar claramente a favor ou contra as reformas. Todas elas ficam divididas entre o apoio à direção geral das reformas e a defesa dos interesses imediatos de suas bases específicas. Como observou Kuroń logo depois da derrota eleitoral do governo Mazowiecki, “tendo sido retirados do poder, nos encontramos agora na oposição. Mas não podemos ficar na oposição, pois o governo é fraco e nós apoiamos as reformas” (*Libération*, 9 de abril de 1991).

Esse impasse tem um bom exemplo no dilema enfrentado pelo Solidariedade enquanto sindicato.⁵⁸ Uma vez formado o governo e anunciado o programa econômico, o Solidariedade se viu na situação de ter de apoiar um programa que afetaria drasticamente os interesses imediatos de seus membros. Por um lado, a cúpula do sindicato via as reformas como inevitáveis e, como já observamos, Walesa jurou que apoiaria o governo Mazowiecki em seus momentos de dificuldades. Por outro lado, o sindicato enfrentava a ameaça de perder o controle sobre os trabalhadores. As greves do verão de 1988 já haviam sido iniciadas por uma nova geração de trabalhadores, contra a estratégia da cúpula do Solidariedade. Durante as conversações de Magdalenka e, novamente, durante o debate parlamentar sobre o programa de reformas, os representantes do sindicato Solidariedade se viram obrigados a apoiar a desindexação salarial, em oposição ao mais militante OPZZ. E, embora os índices de aprovação do OPZZ junto à opinião pública tenham sido sempre baixos, em 1989 ele contava com mais membros que o Solidariedade. Além disso, em 1989 não ocorreu nada comparável à explosão de filiações ao Solidariedade de 1980; na verdade, o Solidariedade estava tendo dificuldades em recrutar trabalhadores.

À medida que as reformas se desenrolavam e seus efeitos se faziam sentir, o dilema enfrentado pelo Solidariedade se tornava mais agudo. Como Walesa havia se comprometido a apoiar as reformas, o sindicato teve dificuldades cada vez maiores para controlar suas bases, e foi forçado a fazer diversos gestos públicos em defesa das condições de vida, em favor da recuperação econômica e contra um aprofundamento da austeridade. A cúpula não era mais capaz de controlar as greves.⁵⁹ Finalmente, a primeira derrota política sofrida por Walesa foi que depois de sua eleição para a presidência da Polônia ele não conseguiu designar seu sucessor na presidência do Solidariedade. A nova liderança do sindicato decidiu se distanciar do governo.

O dilema vivido pelo Solidariedade é obviamente inerente a situações nas quais os sindicatos apóiam programas de austeridade. Mas o fato de o Plano Balcerowicz ter sido adotado sem nenhuma consulta aos sindicatos e o fato de

58. O Solidariedade surgiu como um movimento geral em setembro de 1980 em larga medida porque era a única organização de massa tolerada pelo governo comunista. Durante os anos 80, tornou-se uma cobertura geral para a oposição ao regime comunista. Depois de abril de 1989, o sindicato Solidariedade gradualmente se separou do movimento mais amplo do Solidariedade.

59. Não consegui encontrar dados mensais sistemáticos a respeito das greves. O número médio parece ter sido de cerca de uma greve por dia; em um certo dia, havia 150 greves ocorrendo ao mesmo tempo (*Gazeta Wyborcza*, vários números).

que nenhum dos dois governos tenha se interessado em ajustar seus planos para atender às demandas dos sindicatos minaram o movimento sindical como uma instituição representativa. Como resultado, a confiança pública no Solidariedade continuou a cair, junto com a confiança no Parlamento e no governo. Quando Walesa deixou a liderança do Solidariedade e um candidato independente tornou-se seu novo presidente, o sindicato assumiu uma postura mais militante em relação ao governo e pela primeira vez obteve um compromisso significativo: uma redução das taxações bastante impopulares sobre os salários muito altos. Mesmo assim, na primavera de 1991, a confiança do público em geral no sindicato estava bem abaixo do nível previsto pelas variáveis econômicas exclusivamente.

Por fim, para completar o quadro, precisamos examinar o papel e o efeito das eleições. Em primeiro lugar, o comparecimento já de início foi baixo, em termos comparativos, e continuou a cair, passando de 68% no primeiro turno das eleições parlamentares de junho de 1989 para 50,2% das eleições locais de maio de 1990, 62% no primeiro turno da disputa presidencial de novembro-dezembro de 1990, 53% no segundo turno e 40% nas eleições parlamentares de outubro de 1991. Em segundo lugar, nem as eleições parlamentares nem as presidenciais tiveram qualquer efeito sobre a política econômica. As questões econômicas estiveram quase que completamente ausentes da campanha eleitoral de junho de 1989, uma vez que os dois lados — os comunistas e a oposição — estavam comprometidos com os acordos concluídos no início de abril. As reformas foram um tema das eleições presidenciais: os dois candidatos atacaram o governo por causa da estratégia de Balcerowicz — Walesa de maneira moderada, Tyminski com vigor. A maioria dos observadores interpretou os resultados da eleição presidencial como uma derrota do Plano Balcerowicz, e estudos mostraram que as pessoas que se opunham ao plano estavam mais inclinadas a votar em Walesa e contra Mazowiecki.⁶⁰ Ainda assim, Balcerowicz manteve o seu posto no novo governo, e seu programa de reformas foi adotado sem maiores modificações.

Dessa maneira, as reformas radicais foram um projeto iniciado de cima para baixo, e deslanchado de surpresa, sem considerar a opinião pública e sem a participação das forças políticas organizadas com que se podia contar. O Legislativo foi obrigado a aceitá-las sem modificações que refletissem as divergências de interesse e de opinião. A resposta repetida pelo Parlamento a qualquer dúvida a respeito do processo de reformas foi propor que o governo tivesse o poder de governar mediante decretos. E mesmo quando diminuía o apoio a um pacote específico de reformas e a oposição se organizava, a reação era na maior parte das vezes a adoção de uma nova panacéia, no mesmo estilo político. Como resultado, os cidadãos aprenderam que podiam votar, mas não podiam escolher, o Legislativo foi adestrado a pensar que não tinha nenhum papel a de-

60. Por exemplo, Andrzej Wróblewski, editor da *Gazeta Bankowa*, observou numa entrevista à Reuter (27 de novembro de 1990) que "a política de Balcerowicz foi rejeitada, isto é um fato".

As pesquisas mostravam que as pessoas que apoiavam o Plano Balcerowicz tendiam a escolher Mazowiecki. Entre os oponentes do plano, as preferências estavam mais divididas: 23% disseram em julho que votariam em Walesa; 16%, em Mazowiecki; e 25% disseram que não iriam votar.

sempenhar na elaboração dos programas de reforma e os partidos políticos e sindicatos nascentes aprenderam que suas vozes não contavam. No final, a confiança pública nas instituições representativas e nas organizações estava bem abaixo do nível assegurado pelos efeitos econômicos das reformas, tomados isoladamente. O estilo dos programas que introduziram e implementaram as reformas teve como efeito o enfraquecimento das instituições democráticas.

Conclusões

Por que o desemprego é tão importante politicamente?

Embora os poloneses, quando suas rendas caem e os preços sobem, apóiem as reformas orientadas para o mercado e as instituições que as engendraram, na presença de um desemprego crescente não se sentem dispostos a prosseguir com as reformas e deixam de confiar nas instituições democráticas. E, no final, o medo do desemprego supera todos os outros motivos.

O desemprego faz crescer a incerteza.⁶¹ À medida que a taxa efetiva de desemprego continuava subindo, passando de zero a quase 10% da força de trabalho, o mesmo acontecia com o temor: em fevereiro de 1990, 42% dos entrevistados temiam perder seus empregos; em julho de 1991, a cifra era de 55%. Além disso, entre aqueles que se sentiam ameaçados, uma maioria crescente via como sombrias as perspectivas de encontrar um novo trabalho: em novembro de 1990, último período para o qual existem dados disponíveis, a porcentagem dos entrevistados que achavam que era possível que perdessem o emprego e não encontrassem outro chegou a 30%.

O medo do desemprego é enorme. Mesmo durante os primeiros meses das reformas, ainda que as pessoas procurassem se mostrar otimistas diante do declínio de seus rendimentos — que de fato estavam caindo —, elas estavam apavoradas com o desemprego, embora na verdade quase ninguém tivesse perdido o emprego. Em março de 1990, 19% dos entrevistados diziam que alguém tinha sido dispensado no lugar onde trabalhavam. Um mês depois, a porcentagem dos que diziam que alguém tinha sido dispensado subiu para 57%. Vinte por cento declararam que isso havia acontecido com um membro de sua família; 33%, com um vizinho; e 50%, com um amigo — tudo isso quando na verdade as dispensas coletivas afetaram apenas um terço de 1% da força de trabalho (43 mil pessoas) e o desemprego total, incluindo aqueles que nunca haviam tido um trabalho, era de 1,5%. Ao mesmo tempo, a expectativa de que o desemprego seria generalizado passou de 63% em fevereiro para 87% em abril. Numa pesquisa realizada entre graduados do segundo grau durante o final do verão

61. A idêcia de distinguir a aversão ao risco intertemporal das puras preferências temporais deve-se a Kreps e Porteus (1978). Interpretações alternativas da dinâmica da opinião pública em relação às reformas são discutidas em Przeworski (1991: capítulo 4).

de 1991, 82% das mulheres e 67% dos homens disseram que se sentiam bastante ameaçados pelo desemprego. O mesmo acontecia com 55% dos filhos de profissionais qualificados e gerentes, com 75% dos descendentes de trabalhadores especializados, e com 80% dos filhos dos empregados no comércio e no setor de serviços, assim como dos trabalhadores não qualificados.

Uma reação política se seguiu. A porcentagem daqueles que consideravam o próprio fenômeno do desemprego como "vil" passou de 73% em março para 85% em abril. Por seu turno, a porcentagem dos que achavam o desemprego necessário caiu de 50% em abril de 1990 para 26% em julho de 1991. E aqueles que se sentiam ameaçados pelo desemprego estavam dispostos a resistir: 65% declararam, tanto em abril quanto em novembro de 1990, que estavam dispostos a participar de greves, para defender seus empregos.

Por que o desemprego é tão assustador, e por que é tão importante politicamente?

Por um lado, embora no sistema comunista os rendimentos estivessem garantidos e os serviços de bem-estar fossem relativamente desenvolvidos, esse sistema não correspondia a um Estado de bem-estar social. Num Estado de bem-estar social, esquemas de manutenção da renda são um seguro contra o desemprego. No comunismo, a renda era protegida pela garantia de pleno emprego. Ela pode não ter sido alta, mas era certa. Além disso, muitos serviços sociais, incluindo moradia, assistência à infância, férias e serviços de saúde, eram em parte financiados e administrados pelos locais de trabalho. Por fim, os demais serviços sociais eram alocados pelo planejador central, assim como os outros recursos — o planejador distribuía aço, sapatos, consultas médicas e localidades para as férias — e, quando o sistema de planejamento central se desintegrou, também se desintegraram os serviços sociais administrados pelo governo. Os indicadores apresentados na tabela 1 mostram que a taxa bruta de mortalidade era mais alta em 1988 do que em 1978, que o número de pessoas que saíam de férias era menor, que o número de consultas médicas, assim como o número de usuários das bibliotecas públicas, havia caído, enquanto a construção de moradias simplesmente despencou.

Ao contrário da Hungria, a Polônia embarcou na transição para a economia de mercado sem nem sequer ter um plano para proteger os indivíduos das vicissitudes da economia de mercado. De fato, os gastos sociais foram as principais vítimas da austeridade fiscal. O orçamento para 1990 reduziu os gastos com a saúde em 50% e os com a educação em 45%. A cultura foi ainda mais atingida. Os preços dos remédios subiram 75%, somente em março de 1990. Foram feitos mais cortes no orçamento de 1991, e mesmo essas verbas tiveram de ser reduzidas, uma vez que as receitas estatais caíram vertiginosamente na primavera de 1991. O orçamento destinado à saúde para 1991 só durou até junho, e em alguns hospitais de Varsóvia os médicos hastearam bandeiras negras nos edifícios, anunciando que não tinham mais como manter vivos seus pacientes. Várias das funções tradicionais do Estado foram espontaneamente privatizadas, com efeitos distributivos visíveis. Muitas clínicas de saúde foram

eficientemente privatizadas, e medicamentos importados podiam ser comprados a preços exorbitantes. Surgiram escolas privadas; em março de 1990, as taxas que cobravam correspondiam a cerca de 20% da renda média mensal. Dessa maneira, as famílias abastadas passaram a ter acesso a serviços sociais de melhor qualidade, enquanto os serviços públicos se desintegravam.

Sob tais condições, a mera possibilidade de perder um emprego é assustadora. Embora os demitidos tenham direito a um auxílio, o montante deste é bem menor que a renda necessária à subsistência. Não há nenhuma outra garantia de rendimento, e os serviços sociais são poucos. Perder um emprego significa perder um rendimento, e, na atual economia de mercado polonesa, ter algum rendimento é a única maneira de sobreviver.

Estilo e resultados dos programas de reforma

Enfrentando uma hiperinflação e uma crise fiscal do Estado, pressionado pelas instituições internacionais e assessorado por economistas estrangeiros, o primeiro governo democrático deflagrou um programa de transição para uma economia de mercado, com a expectativa de, se avançasse da maneira mais resoluta possível, evitar submeter as reformas à discussão pública, aos conflitos políticos e às incertezas das inter-relações entre as instituições representativas. Os arquitetos das reformas estavam convencidos de que seu projeto era consistente — na verdade, mais do que isso: achavam que era o único possível. Eles viam as dúvidas existentes como falta de capacidade, de entendimento, ou até mesmo como falta de responsabilidade. Estavam determinados a prosseguir a todo custo, a despeito de todas as pressões políticas.

Contudo, a experiência mostra, creio eu, que a concepção política que subjaz a toda a estratégia foi perniciososa à continuidade das reformas sob condições democráticas e que, em termos técnicos, o projeto tinha uma falha em um aspecto crucial.

As reformas polonesas são em geral reconhecidas como a mais radical estratégia direcionada para o mercado que jamais se empreendeu. A adoção dessa estratégia visava principalmente tornar mais rápida a transição e mais breve a privação material que ela inevitavelmente geraria. No entanto, 18 meses após a implementação das reformas, tornava-se patente que o momento em que a economia começaria a crescer e as condições de vida melhorariam ainda não estava próximo. O período entre o início de um programa de reformas — mesmo o mais radical — e o direcionamento de uma economia no caminho seguro do crescimento sustentado é longo. E esse período é marcado não só pela privação material, mas também pelas incertezas a respeito do futuro do país e pelas inquietações com o destino de cada um.

As reformas de estilo tecnocrático são contraproducentes. Numa democracia, para que as reformas possam avançar, é necessário o apoio contínuo da maioria, expresso repetidamente por meio das instituições representati-

vas. Independentemente de ter sido bem planejada e da rapidez com que é implementada, nenhuma reforma pode deixar de lado essas exigências. Nas palavras de Bela Kadar, ministro húngaro para relações econômicas com o exterior, “devemos levar em consideração a racionalidade política, e não apenas a econômica. É melhor esperar um ano a mais do que avançar de qualquer maneira e correr o risco de perder tudo, ao incitar uma resistência política violenta” (*La Tribune de l'Expansion*, 7 de junho de 1991).

O estilo tecnocrático na condução de políticas econômicas inevitavelmente conduz a um ponto em que se torna necessária uma escolha política: bater em retirada ou arriscar uma explosão política. Na Polônia, esse momento ocorreu 18 meses depois que as reformas foram iniciadas. Em junho de 1991, o governo foi pela primeira vez forçado a desvalorizar o zloty. A maioria das tarifas públicas, que haviam sido reduzidas diversas vezes durante o ano de 1990, sofreu um acentuado reajuste em julho de 1991. A reativação da economia foi colocada como prioridade na agenda política, mesmo que isso acabasse por realimentar a inflação. As reivindicações de preços mínimos para os produtos agrícolas e de subsídios às indústrias tornaram-se irresistíveis. A privatização foi deixada de lado. Entrevistado em 11 de setembro de 1991 (*Le Monde*), Walesa resumiu da seguinte maneira as lições das reformas polonesas:

“O Ocidente nos disse: fechem as fábricas, deixem as pessoas desempregadas. Considere um estaleiro, por exemplo: construir navios não é mais lucrativo, logo, deve ser fechado [...] Na Polônia, em nossas reformas, cometemos um erro: decidimos avançar rapidamente [...] O resultado é que temos hoje problemas terríveis, muito desemprego, máquinas paradas. Se tivéssemos ido mais devagar, teríamos a metade dos desempregados. Nós éramos ingênuos, acreditamos naqueles slogans, foi o que obtivemos.”

Os defensores do “salto para o mercado” conseguiram persuadir a população, já preparada para esse tipo de mensagem pelos ciclos de reformas do regime comunista, de que as reformas radicais eram inevitáveis e que aquele programa específico adotado era o remédio para a maior parte dos males econômicos. A análise das atitudes em relação ao Plano Balcerowicz e em relação às instituições democráticas mostra que as pessoas viam a estratégia das reformas radicais como uma solução, e não uma causa, da queda dos rendimentos, do aumento dos preços e da produção declinante. Contudo, também descobrimos, surpreendentemente, que essa mensagem não funcionou no que diz respeito ao desemprego. O desemprego crescente alimenta o medo, faz com que as pessoas se voltem contra as reformas, e mina a confiança nas instituições democráticas.

Não é possível evitar esse medo avassalador do desemprego e de suas conseqüências políticas. Afinal, o programa espanhol de reconversão industrial fez com que as taxas de desemprego se mantivessem acima de 15% por uma década, enquanto o governo socialista que adotou esse programa continuava a ganhar as eleições. E a Hungria, que decidiu construir o arcabouço institucional necessário antes de dar o passo decisivo em direção a uma economia de merca-

do, pode muito bem repetir esse feito. O motivo pelo qual o desemprego se tornou politicamente tão prejudicial na Polônia decorre de um erro "técnico" no projeto de reforma: as medidas que iriam causar desemprego generalizado, necessário para causar "uma maciça realocação de recursos entre os setores", foram tomadas sem que se oferecesse em seu lugar uma rede social ou mesmo instituições voltadas à questão do desemprego. Não se tomou nenhuma medida que preparasse o terreno para o desemprego: nenhum programa de treinamento de mão-de-obra foi introduzido para reciclar os trabalhadores demitidos, nenhum sistema de informação foi organizado para reduzir os custos da busca de empregos, nenhum esquema de moradias foi montado para facilitar os deslocamentos. Como observou Jacek Kuroń, ministro do Trabalho do governo Mazowiecki, as agências que atendiam o desempregado registravam-no, pagavam o auxílio e paravam aí. Em maio de 1990, o número de empregados atendidos pelo Serviço de Desemprego era, em relação ao total de desempregados, quatro vezes menor do que em Portugal (*Gazeta Wyborcza*, 1º de junho de 1990). À medida que as empresas começaram a dispensar trabalhadores, o número de desempregados em relação aos anúncios de emprego aumentou de 2 em janeiro de 1990 para 15 em setembro e para 31 em maio de 1991. E aqueles que foram demitidos e não obtiveram aquele "um emprego por cada trinta trabalhadores" receberam um auxílio temporário, se defrontaram com um sistema de saúde na prática privado, um sistema de educação pública reservado para aqueles que não podiam pagar a educação particular, e um mercado de moradias cujos preços eram proibitivos. Não admira que o medo do desemprego fizesse com que as pessoas se voltassem contra as reformas e reduzisse a confiança delas nas instituições que elaboraram essas reformas.

Esses erros foram "técnicos". Se o propósito dos arquitetos das reformas era torná-las politicamente palatáveis, o projeto não foi bem concebido. Mas o motivo pelo qual os tecnocratas cometem erros "técnicos" é que eles não consultam aqueles que são afetados por seus projetos, nem negociam com eles. Existe algo de paradoxal quando aqueles que acreditam na eficiência informacional das decisões descentralizadas são os que mais as temem. Receosos de que o processo democrático os force a moderar — ou mesmo a comprometer — a "excelência" de seus planos, os defensores das reformas radicais vêem o populismo como a maior ameaça ao processo de reformas. O maior obstáculo às reformas é o povo. Mesmo que uma estratégia de reformas formulada em debates públicos, negociada com as forças políticas e devidamente consideradas pelas instituições representativas pudesse acarretar mais inconsistências e concessões do que o projeto tecnocrático, ela teria fortalecido a democracia e, portanto, reduzido o espaço político para o populismo.

REFERÊNCIAS

- ASSELAIN, Jean-Charles. *Planning and profits in a socialist economy*. Oxford **Blackwell Publisher**, 1985.
- BALCEROWICZ, Leszek. "Polish economic reforms, 1981-1988". In: *Economic reforms in the European centrally planned economies*. Economic Commission for Europe, Economic Studies n° 1. Nova York, United Nations, 1989.
- BARDHAN, Pranab. "Risk-taking, capital markets, and market Socialism". East-South System Transformations Working Paper n° 5. University of Chicago, 1990.
- BEKSLAK, Janusz. "Role and functioning of the enterprise in Poland". In: *Economic reforms in the European centrally planned economies*. Economic Commission for Europe, Economic Studies n° 1. Nova York, United Nations, 1989.
- BLADES, Derek. "The statistical revolution in Central and Eastern Europe". *OECD Observer*, n° 170 (junho-julho), 1991.
- BLANCHARD, Oliver, DORNBUSH, Rüdiger, KRUGMAN, Paul, LAYARD, Richard, e SUMMERS, Lawrence. *Economic reform in the East*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- BUCHNER-JEZIORSKA, Anna. "Psycho-social barriers to transformation of the polish economy". Manuscrito, Institute of Sociology, University of Łódź, 1990.
- CHILOSI, Alberto. "L'economia polacca tra stabilizzazione e trasformazione istituzionale". Manuscrito, Istituto di Economia e Finanzas, Pisa, 1991
- DĄBROWSKI, Janusz M., FEDEROWICZ, Michał, e LEVITAS, Anthony. "Stabilization and state enterprise adjustment: the political economy of state firms after five months of fiscal discipline, Poland 1990". Program on Central and Eastern Europe Working Paper n° 6, Minda de Gunzbrug Center for European Studies, Harvard University, 1990.
- DOMARAŃCZYK, Zbigniew. *100 dni Mazowieckiego*. Varsóvia, Wydawnictwo Andrezej Bonarski, 1990.
- ELSTER, Jon. "Introduction". In: ELSTER, Jon e MOENE, Karl (eds.), *Alternatives to Capitalism*, pp. 1-38. Cambridge University Press, 1990.
- FRYDMAN, Roman e RAPACZYŃSKI, Andrzej. "Market and institutions in large scale privatizations". Manuscrito, Columbia University, 1990.
- KOLARSKA-BOBINŃSKA, Lena. "Poczucie niesprawiedliwosci, konfliktu i preferowany lad w gospodarce". In: *Polacy 88*, pp. 81-159. Varsóvia: CPBP, 1989.
- . "Preferowany lad gospodarczy i opoje polityczno-ekonomiczne: poczatekokresu transformacji". In: *Polacy 90*, no prelo, 1991.
- KOŁODKO, Grzegorz W. "Polish hyperinflation and stabilization, 1989-1990". Working paper, IRSES, Paris, 1991.
- KREPS, David M. e PORTEUS, Evan L. "Temporal resolution of uncertainty and dynamic choice theory". *Econometrica* 46: 185-200, 1978.
- LIPSCHITZ, Leslie e McDONALD, Donogh (eds.). *German unification: economic issues*. Occasional Papers, n° 75. Washington, D.C., FMI, 1990.
- LIPTON, David e SACHS, Jeffrey. "Creating a market economy in Eastern Europe: the case of Poland". *Brooking papers on economic activity*, pp. 75-145, 1990.
- MARAVALL, José María. *La política de la transición, 1975-1980*. Madri, Taurus, 1981.
- MARER, Pail. "The transition to a market economy in Central and Eastern Europe". *OECD Observer*, n° 169 (abril-maio), 1991.
- McDONALD, Donogh e THUMANN, Gunther. "East Germany: the new *Wirtschaftswunder*?" In: LIPSCHITZ e McDONALD (eds.), 1990.
- MOKRRZYCKI, Edmund. "Dziedzictwo realnego socjalizmu, interesy grupowe i poszukiwanie nowej utopii". Manuscrito, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Varsóvia, 1990.
- MUJZEL, Jan. "Aim of economic policy and their implementation in Poland". In: *Economic reforms in European centrally planned economies*. Economic Commission for Europe, Economic Studies n° 1. Nova York, United Nations, 1989.
- NELSON, Joan M. "The politics of stabilization". In: FEINBERG, R. E. e KALLAB, V. (eds.), *Adjustment crisis in the Third World*. Nova Brunswick, N.J., Transaction, 1984.

- OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). "Transition from the command to market economy", Relatório resumido de um congresso sobre este tema realizado pelo Vienna Institute for Comparative Economic Studies. Paris, OECD, 1990.
- POROZUMIENIA Okrągłego Stołu. Varsóvia, NSSZ Solidarność, 1989.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- RYCHARD, Andrzej. "Politics and society after the breakthrough: the source and threats to political legitimacy in post-communist Poland". In: SANFORD, G. (ed.) *Democratization in Poland*. Londres, Macmillan, 1991a.
- . "Limits to the economic changes in the post-communist Poland: sociological analysis". In: GOMULKA, S. e LIN, C. (eds.) *Limits to the economic transformation in the post-Soviet systems*. Oxford, Oxford University Press, 1991b.
- RYCHARD, Andrzej e SULEK, Natoni (eds.). *Legitymacja: klasyczne teorie i polskie doświadczenia*. Varsóvia, Polskie Towarzystwo Socjologiczne, 1988.
- SADOWSKI, Zdzisław, IWANEK, Maciej e NAJDEK, Jozef. "An overview of the process of change in Poland". Trabalho apresentado à Conference on East European reforms towards market economy and the OECD, Viena, 14-16 de março, 1990.
- SLUPINSKI, Zbigniew M. "Poland: law on privatization of the state-owned enterprises". Manuscrito, 1990.
- STANISZKIS, Jadwiga. *Poland's self-limiting revolution*. Princeton, N. J., Princeton University Press, 1984.
- STARK, David. "Privatization in Hungary: from plan to market or from plan to clan?" *Eastern European Politics and Societies* 4: 351-93, 1990.
- TARKOWSKI, Jacek. "Old and new patterns of corruption in Poland and the USSR". *Telos* 80: 51-63, 1989.
- VANHANEN, Tatu. *The process of democratization: a comparative study of 147 states, 1980-1988*. Nova York, Crane, Russak, 1990.
- WORLD BANK. *Poland: Economic management for a new era*. Washington, D.C., World Bank, 1990.