

REFORMAS ECONÔMICAS EM DEMOCRACIAS RECENTES: UMA ABORDAGEM SOCIAL-DEMOCRATA

Luiz Carlos Bresser-Pereira, José María Maravall, e Adam Przeworski

Dados – Revista de Ciências Sociais, 36 (2), 1993.
171-207.

Abstract: The neoliberal economic reforms enacted by Latin America's and Eastern Europe's new democracies have proven inefficient (entailing high economic and social costs) and at times even ineffective (falling short of proposed goals). This derives both from a lack of political support and from the dogmatic orthodoxy adopted. When stabilization is achieved, development does not follow. This paper summarizes the authors' analysis of the economic reforms of new democracies in Southwestern Europe, Latin America, and Eastern Europe. Their central thesis is that economic reforms directed at the market and at fiscal discipline are indeed necessary but that these reforms must also (1) recognize the specificity of the great crisis of the state now embroiling Latin America and Eastern Europe; (2) give due attention to social questions, as was the case in Portugal and Spain, thereby protecting social welfare from the cost of adjustments; and (3) rely wholeheartedly on democratic institutions in winning political support for these reforms. In their diagnosis of the crisis (i.e., as essentially a crisis of the state) and suggested remedies, the authors view their pragmatic, social-democratic approach as an alternative to neoliberalism and an advance over national-developmentalism and statism.

INTRODUÇÃO

As receitas do desastre são bem conhecidas. Nos últimos anos, todas as vezes que os governos procuraram implementar programas econômicos de esquerda, o resultado foi inflação, crise fiscal e crise no balanço de pagamentos. Sempre que os governos seguiram mandamentos neoliberais, produziu-se estagnação, aumento da pobreza, descontentamento político e enfraquecimento da democracia. O Peru sob Alan García, Portugal durante a primeira fase, sob controle dos militares que derrubaram o regime salazarista, a Grécia sob o Pasok e a França durante os primeiros dois anos do governo socialista, todos são exemplos de que em um mundo

Este artigo faz parte do projeto sobre Transformações Sistêmicas do Leste e do Sul, patrocinado pela Fundação John D. e Catherine T. MacArthur. Baseia-se na introdução e nas conclusões do livro de Luiz Carlos Bresser-Pereira, José María Maravall e Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. [A tradução é de Ricardo Borges Costa].

altamente internacionalizado como o de hoje, a combinação de estimulação econômica com indisciplina fiscal gera crise econômica. A Argentina e o Brasil, onde fracassaram várias tentativas de estabilização, e também a Polônia, a Bolívia e, em menor grau, o México, onde a estabilização foi bem-sucedida, demonstram que a busca do critério ilusório da “eficiência” pode ser política e até mesmo economicamente contraproducente quando as reformas não estão explicitamente orientadas pelo crescimento, proteção à renda e consolidação da democracia.

A postura tradicional, que rejeita qualquer tentativa de estabilizar, desregulamentar e abrir a economia tendo em vista os custos sociais inerentes a tais programas, não se sustenta, uma vez que uma economia excessivamente protegida, sobre-regulamentada e oligopolizada cai na espiral da crise fiscal. A protelação do ajuste, socialmente mais tolerável e politicamente mais segura, só agrava a crise e prolonga o sofrimento. Os programas baseados na promessa de uma melhora imediata, por sua vez, terminam em desastre. Há, entretanto, ampla evidência de que a implementação do plano neoliberal não leva a melhores resultados. Quando a estabilidade e a eficiência se tornam fins em si mesmos, as políticas governamentais acabam se mostrando, do ponto de vista econômico, ou simplesmente ineficazes ou, ainda, contraproducentes; do ponto de vista político, seu resultado é explosivo sob condições de democracia. As tentativas de estabilização ora fracassam, ora induzem a recessões tão profundas que acabam deprimindo o investimento, minando as perspectivas de crescimento futuro e gerando custos sociais que tornam politicamente não-palatável a continuação das reformas sob condições de democracia. Ademais, o estilo tecnocrático segundo o qual tais políticas são formuladas e implementadas tende a minar a consolidação das instituições democráticas.

Portanto, talvez paradoxalmente, nossas conclusões implicam uma defesa da tese de que os governos de esquerda devem buscar um programa orientado para o mercado, uma abordagem pragmática, “social-democrata” segundo a qual as reformas devem se voltar para o crescimento, para a proteção do bem-estar material contra os efeitos transicionais das reformas e para a plena utilização das instituições democráticas na formulação e implementação das políticas de reformas. Todavia, a receita do sucesso, infelizmente, não é tão óbvia, simplesmente porque tem havido poucas experiências bem-sucedidas.

O presente artigo está assim organizado: na primeira parte, argumentamos que o sucesso das reformas só pode ser avaliado levando-se em conta a retomada do crescimento e a consolidação

da democracia, e não em função de qualquer objetivo intermediário; identificamos, também, as dificuldades genéricas enfrentadas pelas democracias recentes que buscam realizar tais reformas. Na segunda parte, elaboramos uma revisão dos argumentos empíricos e lógicos que dizem respeito às nossas três hipóteses centrais: (a) as reformas que atualmente constituem a “recomendação padrão” — estabilização e liberalização — são necessárias mas não suficientes para restaurar a capacidade de crescimento da economia se não se fizerem acompanhar por uma ativa coordenação estatal do processo de alocação de recursos; (b) dado que qualquer pacote de reformas precisa ser formado por atitudes discretas e sucessivas, tomadas ao longo de um período no qual inexistente uma política social que proteja ao menos àqueles cuja subsistência esteja ameaçada pelas reformas, as condições políticas para sua continuação se desgastam; e (c) a não ser que as instituições representativas desempenhem um papel real na formulação e implementação das políticas de reformas, a consolidação da democracia pode ser minada. Finalmente, na terceira e última parte, resumimos e desenvolvemos nossas visões prescritivas.

Não é nossa intenção fornecer evidências indutivas comparáveis para cada um dos pontos — dada a escassez de experiências históricas, buscar fazê-lo é simplesmente impraticável no momento. Também não se trata de desenvolver uma política que possa ser aplicada universalmente, pois as estratégias de reformas têm de contrapor objetivos conflitantes e realizar escolhas em função das restrições que são específicas a cada situação em particular. Buscamos apenas expor os pressupostos tácitos do atual modelo neoliberal de reformas econômicas, e provar que somente uma estratégia que combine ênfase no crescimento, garantia da renda e instituições democráticas pode fazer com que as reformas tenham sucesso.

CRESCIMENTO E DEMOCRACIA COMO OBJETIVOS DAS REFORMAS

A onda recente de transições para a democracia teve início no Sul da Europa em meados dos anos 70, explodiu na América Latina nos anos 80 e varreu o leste europeu, incluindo a União Soviética, em 1989-90. Essas transições, de modo geral, ocorreram quando as respectivas economias enfrentavam sérias dificuldades ou mesmo crises profundas.

Em vários países, o colapso dos regimes autoritários foi acompanhado por crises econômicas causadas tipicamente pela exaustão das estratégias de desenvolvimento conduzidas pelo Estado e voltadas para o mercado interno. O Estado cresceu demais, regulamentou em excesso e

protegeu de maneira irracional: na América Latina, ele era oneroso; no leste europeu, esmagador. Os interesses particulares de burocratas, administradores de grandes companhias e empresários substituíram o interesse público. As práticas populistas, combinadas com estratégias desenvolvimentistas voltadas para o mercado interno, levaram à indisciplina fiscal e aos déficits públicos. O resultado, além de uma ineficiência cada vez maior do sistema econômico como um todo, foi uma crise fiscal: em muitos países o Estado encontrava-se financeiramente falido. Assim, embora os regimes fossem, em diferentes medidas, autoritários, o Estado tomou-se economicamente impotente.

Uma vez que as crises econômicas freqüentemente coincidem com as transições de regimes autoritários, muitas democracias recentes enfrentam um duplo desafio: como retomar o crescimento e ao mesmo tempo consolidar as instituições políticas nascentes? Ademais, dado que as reformas necessárias à restauração da capacidade de crescimento inevitavelmente engendram uma deterioração transicional das condições materiais de muitos grupos, a consolidação das instituições democráticas pode ser facilmente solapada em tais condições. A questão suscitada, portanto, é se haveria alguma estratégia de reforma que pudesse levar à retomada do crescimento e ao fortalecimento da democracia.

Colocar a questão dessa forma não significa assumir que as novas democracias são menos capazes de administrar crises econômicas que as democracias estabelecidas ou que os regimes autoritários. De acordo com alguns autores, a capacidade de as democracias recentes empreenderem programas de estabilização e implementarem reformas estruturais é dificultada pela enorme expectativa de melhoras econômicas que geram, assim como pela sua vulnerabilidade a pressões populares e à influência de grupos de interesse, ao mesmo tempo em que os ciclos eleitorais e a competição pluralista minam sua capacidade de planejamento de longo prazo.¹

As democracias recentes, entretanto, parecem não ter sido menos capazes de impor a disciplina econômica em tempos difíceis. Estudos comparativos sobre as reformas econômicas nos países menos desenvolvidos não têm mostrado nenhuma diferença sistemática entre os regimes com relação à escolha de suas estratégias de reformas e ao desempenho econômico.² E mesmo que fosse verdade que os regimes autoritários estão mais habilitados a impor reformas econômicas e a perseverar nelas, ainda assim não estamos dispostos a tratar a democracia como um valor

instrumental a ser julgado pelas conseqüências que traria ao desempenho econômico. A questão que colocamos não é a de como os regimes afetam o sucesso das reformas econômicas, mas sim se existem maneiras de retomar o crescimento sob condições de democracia. O critério econômico definitivo para avaliar o sucesso de reformas só pode ser aquele que indica se o país retoma o crescimento em níveis estáveis e moderados de inflação.

As reformas econômicas incluem não só medidas projetadas para estabilizar a economia, como também ações dirigidas à modificação de sua estrutura e, por vezes, à venda de ativos públicos. O propósito fundamental da estabilização é o de diminuir o ritmo inflacionário e o de melhorar a posição financeira do Estado; o objetivo central das reformas estruturais é o de aumentar a eficiência da alocação de recursos; a meta da privatização é menos clara, uma vez que as razões aparentes para a venda de ativos públicos nem sempre são as verdadeiras.³

No entanto, mesmo que todas essas medidas sejam bem-sucedidas naquilo a que se propõem, seu efeito sobre o crescimento não é imediato ou evidente. A estabilização implica uma redução da demanda, as reformas estruturais engendram o fechamento de empresas ineficientes, enquanto a privatização desorganiza temporariamente a economia. Se é verdade que programas específicos de reformas diferem em escopo e ritmo, a estabilização e, em especial, as reformas estruturais causam necessariamente um declínio temporário no consumo. Para sustentar-se, a estabilização precisa reduzir transitoriamente a demanda por meio da combinação de uma diminuição dos gastos públicos com um aumento dos impostos e taxas de juros elevadas. A liberalização do comércio, as medidas antimonopólio e as reduções dos subsídios a indústrias e a preços causam inevitavelmente a ociosidade e o desemprego temporário de capital e de trabalho. A privatização implica uma reorganização: de novo, uma transição onerosa. Ademais, as reformas orientadas para o mercado são freqüentemente empreendidas quando os efeitos do choque original estão ainda presentes e alguns mercados importantes ainda estão faltando. Finalmente, os arquitetos das reformas cometem erros, e os erros custam caro. Assim, o efeito das reformas econômicas sobre o crescimento é necessariamente negativo no curto prazo.⁴ De fato, para os proponentes das reformas, o desemprego e o fechamento de empresas constituem evidência de que as reformas estão sendo eficazes. Segundo o ministro da Economia checo, Vladimir Dlouhy, se o baixo nível de desemprego vigente não subisse para entre 8% e 10%, em 1991, “seria um sinal de que as reformas não estavam funcionando”⁵ Os programas de reformas

estão, portanto, confinados entre a fé daqueles que prevêem seus efeitos finais e o ceticismo dos que vivenciam apenas suas conseqüências imediatas.

É por isso que avaliações feitas no decorrer dos programas de reformas tendem a ser altamente provisórias e controversas. Uma vez que as reformas orientadas para o mercado implicam necessariamente um declínio transitório no consumo, o critério do sucesso não fica evidente. Existem três maneiras de se conceber o “sucesso”. A primeira, adotada por Nelson⁶ e pela maioria de seus colaboradores, consiste em defini-lo apenas em termos da implementação continuada de medidas de reforma, quaisquer que sejam elas — os seguidores dessa perspectiva desistiram de utilizar critérios econômicos para avaliar o sucesso das reformas e, em lugar disso, decidiram explicar “o grau em que as decisões políticas foram encaminhadas em vez dos resultados econômicos das medidas adotadas.”⁷ A segunda maneira, implícita em quase toda a literatura econômica e em Haggard e Kauffman,⁸ consiste em conceituar o “sucesso” em termos da estabilização e da liberalização. A terceira, com a qual compartilhamos, consiste em adotar uma posição de ceticismo até que uma economia apresente crescimento sob condições democráticas.

A primeira concepção é insustentável, uma vez que se baseia no pressuposto de que as medidas adotadas, quaisquer que sejam elas, são sempre adequadas. Esta concepção não admite a possibilidade de erros na definição das políticas, e — é preciso sempre lembrar — tais erros são freqüentes, talvez até inevitáveis. A escolha da âncora (a quantidade nominal em que se baseia o programa de estabilização), a seqüência das medidas de desregulamentação (começar pelos itens da conta de capital ou pelo comércio), o método e o timing das desvalorizações e a distribuição dos cortes nos gastos públicos não são óbvios. Não existe “o” plano econômico correto, mas apenas hipóteses alternativas a serem testadas na prática e a um determinado custo. Na realidade, a seqüência das estratégias de reforma suscita fortes conflitos, além do que, como demonstra o desastre chileno de 1982, decisões erradas levam a equívocos onerosos.

A segunda concepção é mais sensata, embora se baseie na conjectura, que acreditamos ser falsa, de que a estabilidade e a eficiência são suficientes para produzir o crescimento. Essa perspectiva considera que os passos intermediários acabariam por levar ao crescimento e à prosperidade. Os proponentes das reformas inspiradas nessa concepção argumentam como se tivessem um arquétipo de Juízo Final, um modelo geral da dinâmica econômica que permitisse

avaliar as conseqüências finais de todos os passos intermediários. Tal modelo, entretanto, é apenas uma conjectura. A inflação pode ser controlada por uma dose adequada de recessão, mas as evidências de que uma estabilização bem-sucedida leva à restauração do crescimento são tênues. A abertura da economia e o aumento das exportações podem resultar em uma maior credibilidade para o país, mas os beneficiários poderão estar limitados aos credores estrangeiros. Um programa de privatizações pode encher os cofres públicos, mas essas receitas podem acabar sendo roubadas ou desperdiçadas. Assim, os vínculos causais entre medidas específicas de reformas e seus objetivos finais são pouco palpáveis. Como relatado por Remmer em relação aos programas stand-by do FMI, “existe apenas uma correlação moderada entre a implementação do receituário do FMI e a consecução dos resultados econômicos desejados.”⁹

Se o propósito aparente das reformas orientadas para o mercado é o de aumentar o bem-estar material, então tais reformas devem ser avaliadas pelo sucesso obtido na geração de crescimento econômico. Tudo aquilo que estiver aquém desse critério é apenas uma reafirmação da hipótese neoliberal, e não a sua prova. Dado que o processo de reforma implica substituições intertemporais, as conjecturas sobre as conseqüências mais longínquas não podem ser evitadas. Mas, a menos que insistamos em pensar em termos de crescimento, corremos o risco de passar por um longo período de tensão e privação e descobrir que a estratégia que determinou tais sofrimentos estava equivocada.

O argumento de que “quanto pior, melhor” não pode ser mantido indefinidamente; em algum momento, as coisas têm de melhorar. A retomada do crescimento é o único critério confiável para o sucesso econômico.

Enquanto as reformas econômicas têm sido buscadas por diversos regimes autoritários e por algumas democracias bem-estruturadas, os regimes democráticos recentemente estabelecidos vêm-se diante da necessidade urgente de superar suas respectivas crises econômicas e simultaneamente consolidar as instituições nascentes. Assim, o segundo critério para a execução de reformas bem-sucedidas deve ser, necessariamente, a consolidação da democracia. E, se deseja que as reformas ocorram sob condições democráticas, os conflitos distributivos devem ser institucionalizados e todos os grupos devem canalizar suas reivindicações por intermédio de instituições democráticas, renunciando a outras táticas. Independentemente de quão urgentes possam ser suas necessidades, as forças políticas devem estar dispostas a

submeter seus interesses ao veredicto das instituições democráticas. Devem estar dispostas também a aceitar derrotas e a esperar, confiantes de que essas instituições continuarão a oferecer oportunidades quando a questão voltar a ser discutida. Devem adotar o calendário institucional como horizonte temporal de suas ações, raciocinando em termos das próximas eleições, das próximas negociações contratuais ou, pelo menos, em termos dos próximos anos fiscais. Devem assumir a posição apresentada por John McGurk, presidente do Partido Trabalhista Britânico, em 1919: “Ou se é constitucionalista ou não se é. Se somos, isto é, se acreditamos na eficácia do instrumento político (e acreditamos, senão por que temos um Partido Trabalhista?), então é ao mesmo tempo tola e antidemocrática a postura de dar as costas e exigir a substituição da ação industrial pela nossa apenas porque não conseguimos obter uma maioria nas eleições.”¹⁰

Assim, as instituições democráticas só podem ser consolidadas quando oferecem incentivos aos grupos politicamente importantes para que submetam suas reivindicações ao processamento da estrutura institucional. Porém, reformas econômicas inevitavelmente produzem pelo menos um declínio transicional no consumo. Essa é, portanto, a origem do dilema enfrentado pelas democracias recentes: como criar incentivos às forças políticas para que submetam seus interesses ao processo das instituições democráticas quando as condições materiais tendem inexoravelmente a deteriorar-se?

ABORDAGEM NEOLIBERAL VERSUS ABORDAGEM SOCIAL-DEMOCRATA: TEORIA E EVIDÊNCIAS

Nossa intenção é investigar se existe uma estratégia que atenda a duas restrições: crescimento e democracia. Como todos os que mergulham nessas águas turvas, contamos com a experiência histórica, além do recurso aos princípios gerais e às conjecturas.

Se sucesso significa retomar o crescimento sob condições democráticas, as evidências de experiências bem-sucedidas são muito mais tênues do que as de desastres. O caso que estabelece pelo menos a possibilidade de sucesso, da maneira como o definimos, é o da Espanha, que atravessou um doloroso período de reconversão industrial e consolidou de maneira irreversível suas instituições democráticas. Essa experiência encontra paralelo no caso de Portugal e, talvez, também no caso do Uruguai. O Chile está crescendo sob condições democráticas, mas o processo de reformas, levado a cabo por um regime militar violentamente

repressivo, foi longo e seus custos sociais e econômicos enormes. A Coréia do Sul realizou uma estabilização bem-sucedida em 1981 que implicou um certo nível de desaceleração do crescimento, tendo crescido, todavia, a um ritmo relativamente acelerado tanto antes como depois da estabilização. O México, com seu regime político peculiar, tem dado mais ênfase aos custos sociais e pode estar no limiar da retomada do crescimento, porém não ainda sob a égide das instituições democráticas. Finalmente, dentre os países do leste europeu, a experiência da Hungria, que decidiu agir com prudência construindo instituições de mercado e um sistema de bem-estar social antes de mergulhar no estágio da liberalização, poderá revelar-se bem-sucedida.

Tais casos são, entretanto, tão variados que não é fácil determinar em que medida seu sucesso se deveu às políticas ou às circunstâncias. A Espanha não enfrentou a necessidade de se estabilizar, ao passo que as taxas de inflação em Portugal, Coréia do Sul, México e Hungria têm sido bem moderadas em comparação com os padrões de Argentina, Bolívia, Brasil, Polônia e Iugoslávia. A dívida externa é uma preocupação permanente da Argentina, Bolívia, Brasil, México, Hungria, Polônia e Iugoslávia, mas não do sul da Europa. Além disso, o escopo das reformas foi diferente em cada país, com combinações diversas de medidas de estabilização, liberalização e reconversão industrial.

Assim, sabemos não ter estabelecido as condições para o sucesso, pois simplesmente não há experiências históricas suficientes que permitam uma avaliação empírica sólida da abordagem que defendemos.¹¹ Passemos a um resumo e a uma avaliação das evidências com relação às nossas três principais hipóteses: (a) a estabilização e a liberalização não são suficientes para gerar crescimento, a não ser que tais reformas visem remediar a crise fiscal e gerar poupança pública; (b) sem uma política social que proteja ao menos aqueles cuja subsistência esteja ameaçada pelas reformas, as condições políticas para a continuação destas se desgastam; e (c) o estilo tecnocrático de gestão de políticas enfraquece as instituições democráticas nascentes.

Antes de examinarmos essas hipóteses, faz-se necessário um comentário com relação às políticas de estabilização. Bresser-Pereira¹² argumenta que essas políticas freqüentemente fracassam porque não atacam os pontos “fundamentais”, porque fazem um diagnóstico equivocado das causas da inflação e porque induzem a custos sociais desnecessários. Esta análise é amplamente compartilhada por vários autores: segundo Di Tella,¹³ a tentativa de frear

a inflação simplesmente controlando as quantidades nominais é absurda, ou seja, sem antes corrigir os pontos fundamentais, que incluem acima de tudo a crise fiscal do Estado, as políticas heterodoxas meramente adiam o ajuste fiscal; por outro lado, a inflação é frequentemente inercial e, como observado por Bruno na introdução do livro *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*, dado o caráter inercial da inflação, “o remédio ortodoxo é necessário, mas não suficiente. A correção dos pontos fundamentais, por si só, não é capaz de remover a inércia inflacionária [...]. Uma intervenção direta suplementar no processo nominal, tal como um congelamento temporário de salários, preços e taxa de câmbio, pode reduzir substancialmente o custo inicial da desinflação”¹⁴

A correção dos pontos econômicos fundamentais inclui a reestruturação dos fluxos de gastos e receitas do governo e a redução dos estoques das dívidas interna e externa. Quebrar a espiral inflacionária requer políticas que visem as quantidades nominais, incluindo uma política de rendas. Sem corrigir esses pontos as políticas de estabilização tenderão a ser ineficazes; sem políticas heterodoxas, serão também ineficientes, ou seja, contar exclusivamente com a redução da demanda para frear a inflação produz altos e desnecessários custos sociais.

Para examinar os efeitos de reformas orientadas para o mercado sobre o crescimento, é preciso distinguir três questões: (a) por que a estabilização e a liberalização (do comércio exterior e da competição doméstica) induzem a recessões? (b) por que alguns programas de estabilização minam o crescimento futuro? (c) será que a estabilidade e a eficiência são suficientes para que se retome o crescimento?

Os programas de estabilização tendem a induzir a recessões profundas mesmo quando não são acompanhados pela liberalização. Há para isso pelo menos duas razões: a estabilização é normalmente obtida por intermédio da redução da demanda; e as taxas de juros tendem a disparar além do planejado durante esse processo. O mecanismo que leva a uma taxa de juros excessivamente alta depende da âncora adotada,¹⁵ mas um efeito comum é que uma estabilização bem-sucedida torna o ato de reter moeda mais atraente, e o aumento na demanda por moeda não pode ser compensado por um aumento na emissão de moeda sem que se realmente a inflação. A redução de subsídios a indústrias e a preços, a redução de tarifas de importação e medidas domésticas contra os monopólios, por sua vez, diminuem fortemente as taxas de retorno e geram ociosidade de capital e desemprego de mão-de-obra.¹⁶ Dentre os

casos de estabilização bem-sucedida,¹⁷ citamos os exemplos da Bolívia, onde o desemprego subiu fortemente depois de 1985;¹⁸ do Chile, onde cresceu de 9,7% em 1974 para 16,8% em 1976; de Israel, onde o salto foi de 5,1% em 1984 para 7,1% em 1986; da Polônia, de zero em 1989 para mais de 10% em 1991; enquanto na Coreia do Sul a taxa de utilização da capacidade de capital caiu de 77,5% em 1980 para 69,4% em 1983.

Enquanto altas taxas de juros podem ser transitórias, seus efeitos perduram além do período de estabilização. Como apontado por Fischer, “o investimento não é retomado até que as taxas de juros reais alcancem um nível razoável, e períodos prolongados de altas taxas de juros reais geram crises financeiras e falências até mesmo de firmas que seriam viáveis sob níveis razoáveis de taxas de juros.”¹⁹ Ou, nas palavras de Frenkel, “os esforços de estabilização estão freqüentemente associados a taxas extremamente elevadas de juros, as quais desestimulam o investimento e dificultam o crescimento.”²⁰ De fato, considerando novamente os casos de estabilizações bem-sucedidas, na Bolívia o investimento privado declinou de um já minúsculo nível de 3,8% do PIB em 1984 para 2,7% em 1985, e para 2,5% quatro anos depois; no Chile, caiu de 8,7% do PIB em 1974 para 3,9% em 1975, voltando a ultrapassar o nível anterior à estabilização somente três anos depois; em Israel, o investimento bruto (privado e público) caiu à taxa de 10,6% em 1985, recuperou-se um ano depois, e voltou a declinar em 1988. Somente no México é que o investimento privado continuou a crescer em ritmo acelerado durante o período de estabilização.

A segunda razão pela qual os programas de estabilização freqüentemente solapam as perspectivas de crescimento futuro foi ressaltada por Tanzi: os cortes nos gastos, inerentes à tentativa de lidar com a crise fiscal, tendem a não fazer distinção entre consumo governamental e investimento público. E, citando vários casos em que políticas de estabilização minaram a capacidade de crescimento, Tanzi conclui:

“Em todos esses exemplos, a oferta foi reduzida e, portanto, geraram-se desequilíbrios que, com o tempo, acabaram se manifestando como um excesso de demanda. Nesses casos, as políticas de administração da demanda, isoladamente, teriam reduzido os sintomas de tais desequilíbrios, mas não teriam eliminado as causas. Assim, os programas de estabilização podem ter sucesso sem, contudo, promover um ajustamento durável [...]”.²¹

De fato, os projetos de investimento são freqüentemente mais fáceis de ser cortados — do ponto de vista político — que os serviços de consumo do governo ou que o emprego no setor público. Tanto os investimentos públicos em infra-estrutura quanto as medidas de indução ao investimento privado são reduzidos, diminuindo com isso a oferta futura. As evidências de experiências bem-sucedidas de estabilização são uniformes: na Bolívia, o investimento público declinou de 8,4% em 1984 para aproximadamente 3,0% depois de 1985; no Chile, o investimento público caiu de 12,5% em 1974 para 4,8% em 1983, subindo novamente para 7,1% em 1985; ²² no México, o investimento público caiu à taxa de 13,4% já em 1987, e continuou a cair em seguida; no leste europeu, excetuando-se a Hungria, o investimento público simplesmente entrou em colapso.

Tanto a observação de que a estabilização gera recessão, quanto a de que os programas de estabilização freqüentemente minam as condições para o crescimento futuro são hoje indiscutíveis. Na realidade, as vozes aqui referidas emanam do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional — FMI. O ponto a partir do qual nos afastamos do consenso neoliberal diz respeito à questão central da análise de Bresser-Pereira,²³ quando argumentamos que as reformas orientadas para o mercado não são suficientes para gerar condições de crescimento.

As evidências empíricas são claramente inconclusivas. Na Bolívia, o PIB total declinou durante o ano que se seguiu à estabilização e depois cresceu muito pouco, enquanto o produto per capita continuava a cair em 1990. No Chile, o PIB despencou 12,9% em 1975; o crescimento foi retomado até o grande crash de 1982, quando o PIB caiu 14,1%, recuperando-se novamente depois de 1985. Em Israel, o PIB (somente do setor privado) cresceu durante a estabilização, porém estagnou-se três anos mais tarde. No México, os sinais de recuperação são evidentes, mas o crescimento per capita continua muito fraco. Na Coréia do Sul, o crescimento foi desacelerado, permanecendo alto em termos comparativos, enquanto em todo o leste europeu o PIB continua a declinar.

As revisões sistemáticas das evidências geram conclusões contraditórias. Williamson mostrou que, dentre dez países latino-americanos que buscaram empreender reformas “parciais ou integrais” quatro estavam crescendo em 1988-89, enquanto seis estavam estagnados ou em declínio; dentre 11 países que não realizaram reformas ou que só o fizeram recentemente, um estava crescendo e dez estavam estagnados ou em declínio: uma correlação positiva, porém não

esmagadora.²⁴ Blanchard et alli mostram que “ao examinar o desempenho pós-estabilização de países que conseguiram se estabilizar, chega-se à conclusão de que, na maioria dos casos, o crescimento econômico se recuperou de maneira apenas gradual e pouco marcante.”²⁵

Os dados relativos ao consumo privado mostram o mesmo. Claramente, esses padrões se prestam a diferentes avaliações, especialmente quando justapostos às experiências de países que continuam a sofrer com a crise fiscal e com altas taxas de inflação. Mas a questão aqui não é determinar se os países que realizaram estabilizações bem-sucedidas têm melhor desempenho do que os países onde o esforço de estabilização fracassou, mas sim determinar se uma estabilização bem-sucedida, quando combinada com outras reformas orientadas para o mercado, é suficiente para gerar crescimento. E, uma vez que as experiências continuam, pode-se sempre argumentar que algum dia será.

Dada a escassez de evidências, será útil fazer uma revisão dos argumentos teóricos. O pressuposto neoliberal — “o Consenso de Washington”²⁶ — que permeia o programa de reformas orientadas para o mercado é que, uma vez alcançadas a estabilidade e a eficiência, o crescimento virá naturalmente. Embora possa causar surpresa, essa postura neoliberal não encontra fundamentos sólidos, mesmo na teoria econômica neoclássica.

Os mercados podem conseguir orientar os agentes individuais no sentido de alocar recursos eficientemente, mas não são suficientes para coordenar ações individuais que visem obter uma eficiência intertemporal e outros objetivos desejáveis dos pontos de vista normativo e político.²⁷ A “orientação para o mercado” não é suficiente para gerar a “coordenação do mercado” em favor da prosperidade coletiva.

Para justificar essa afirmação seria necessário fazer uma longa incursão na área de teoria econômica. O essencial do nosso argumento é: aqueles que esperam que o mercado coordene as atividades econômicas em favor de uma alocação de recursos intertemporalmente eficiente argumentam como se pudessem justificar a proposição de que mercados competitivos são suficientes para gerar eficiência, pelo menos na ausência de bens públicos, externalidades ou retornos crescentes. Essa proposição tem como base o pressuposto de que os mercados são completos, isto é, de que há um mercado para cada estado natural contingente. Seguindo a linha de Arrow e também de Greenwald e Stiglitz, esse pressuposto não encontra mais sustentação.²⁸ E, na ausência de certos mercados, os mercados de trabalho, de capital e de bens não se

equilibram, resultando uma alocação que pode ser aperfeiçoada.²⁹ Tal como tem se revelado o debate acerca dos bens públicos, é evidente que o simples fato de “o mercado não ser perfeito” não significa que o Estado faria melhor. É preciso, ainda, repensar o papel do Estado em uma economia descentralizada, na qual, inevitavelmente, faltam alguns mercados e alguma informação. Tendo revisto as ineficiências causadas por diferentes tipos de falhas de mercado, Newberry chegou à conclusão de que o campo para a intervenção governamental é limitado. Mas a noção de que “o mercado” se deixado livre de intervenções, coordenaria de maneira eficiente a alocação de recursos escassos, é pura retórica.³⁰

Nas palavras de Murrell, concluindo sua crítica devastadora às reformas baseadas no modelo neoclássico, “as prescrições universais [...] seguramente não merecem ter lugar no debate entre economistas.”³¹

A teoria econômica neoclássica tem pouco a dizer sobre o crescimento. Suas preocupações são essencialmente estáticas, e quem quer que tenha lido Schumpeter sabe que a eficiência estática é um critério pouco confiável para uma avaliação da capacidade de gerar bem-estar. De fato, vários estudos mostram que a economia soviética foi mais eficiente no sentido estático que a dos Estados Unidos, e foi mais eficiente precisamente porque produziu poucas inovações tecnológicas. As economias dinâmicas não são eficientes no sentido estático, elas utilizam uma série de técnicas com diferentes relações de custo-benefício.

A questão sobre se um mercado competitivo gera eficiência dinâmica, por sua vez, é mais complexa. A teoria de crescimento econômico que surgiu a partir da economia neoclássica — o modelo de crescimento exógeno de Solow-Swan — argumentava que o equilíbrio competitivo é eficiente, mas leva à estagnação da renda na ausência de um crescimento exógeno da população e de mudanças tecnológicas exógenas. Alguns modelos recentes fornecem uma explicação endógena para o crescimento econômico, mas, nessas teorias, o equilíbrio competitivo não é mais considerado eficiente.³² Algum nível de intervenção estatal, incluindo investimentos públicos, está associado ao nível ótimo de crescimento. Barro mostra que a utilidade presente do consumo futuro ou, de maneira equivalente, na função de produção de Cobb-Douglas, a taxa de crescimento é maximizada quando a participação do setor produtivo público na produção é igual à elasticidade marginal do capital público.³³ Findley apresenta um resultado similar com relação ao emprego público.³⁴

Não é preciso se aprofundar na discussão sobre a economia neoclássica para concluir que o atual estágio de desenvolvimento dessa teoria não oferece fundamentos para se concluir que a estabilidade e a competição são suficientes para gerar crescimento. Seja com a ajuda da teoria dos mercados incompletos, com suas assimetrias de informação, seja com o auxílio da teoria do crescimento endógeno, com retornos constantes sobre um único fator e com externalidades dinâmicas, seja com base na teoria do comércio não-walrasiano, é possível ainda descobrir argumentos neoclássicos de que a intervenção do Estado é necessária para o crescimento. É verdade que essas teorias não justificam uma defesa indiscriminada da intervenção estatal: elas são comedidas em sua avaliação sobre qual seria o papel apropriado do Estado e são específicas quanto às recomendações que elaboram.³⁵ Ademais, suscitam uma questão institucional de fundamental importância: como organizar as instituições estatais de maneira que estas intervenham quando for apropriado e não o façam quando isso não for recomendável? Não obstante, todas essas teorias abordam o papel do Estado como essencial na geração de crescimento econômico. A postura neoliberal não tem fundamento em nenhuma base teórica sólida. Para citar Stiglitz, “a mão invisível de Adam Smith parece mais com as roupas novas do Imperador: invisível porque não está lá”³⁶

Assim, apesar da escassez de evidências recentes, achamos que o nosso primeiro argumento está bem fundamentado: a estabilidade e a eficiência não são condições suficientes para o crescimento.

As reformas econômicas constituem-se em um processo que, inevitavelmente, se estende no tempo, induzindo, necessariamente, uma importante parcela da população a uma redução temporária no seu consumo. Mesmo se os programas de estabilização-liberalização são projetados tendo como enfoque a retomada do crescimento, e o Estado adota estratégias adequadas de desenvolvimento, o período entre a estabilização e a retomada do crescimento é inevitavelmente longo — Edwards estima que a defasagem que se pode esperar é de oito a dez anos. Enquanto isso, o consumo per capita cai ou sofre estagnação, e uma parcela da renda despenca abaixo do nível de pobreza absoluta. Se se deseja que tais reformas sejam conduzidas sob condições democráticas, é preciso que recebam apoio político permanente por meio do processo democrático.³⁷

O típico argumento dos economistas — de que o plano econômico é “correto” e que só os “populistas” irresponsáveis o dificultam — constitui simplesmente uma análise econômica pobre. Uma estratégia econômica correta visa explicitamente assegurar que as reformas tenham o apoio necessário, considerando os custos implicados. Tais reformas precisam ter, pelo menos, credibilidade; é fundamental que os políticos estejam realmente dispostos a executar as medidas que anunciam, uma vez obtido o apoio necessário para sustentá-las. A dificuldade é, entretanto, mais profunda: como convencer as pessoas a confiar no processo de reformas ao mesmo tempo em que esse processo induz a um aumento temporário da privação material?³⁸

Se se espera que as pessoas façam substituições intertemporais, que aceitem uma redução transitória do consumo e que sejam impermeáveis aos apelos “populistas” elas terão de confiar que os sacrifícios temporários levarão, ao final, a uma melhoria de suas próprias condições materiais. O estilo político discutido a seguir é um importante fator na construção dessa confiança. Ainda mais relevante que isso, entretanto, é assegurar que o perigo iminente não coloque em xeque a sua sobrevivência: as pessoas que têm a própria sobrevivência física ameaçada não são capazes de pensar no futuro, elas não têm substituições intertemporais a fazer.

Os cidadãos das democracias recentes esperam que seus regimes garantam tanto os direitos sociais quanto os políticos. As reivindicações pela satisfação da “cidadania social” — nas palavras de T.H. Marshall, “uma espécie de igualdade humana básica associada ao conceito de participação integral na comunidade” — exigem que a segurança e as oportunidades sejam compartilhadas por todos.³⁹ As políticas sociais respondem a essas reivindicações mediante não só o fornecimento de saúde e educação, mas também a manutenção da renda. Essa cobertura é, em geral, limitada quando as democracias recentes escolhem o caminho das reformas econômicas. É por isso que os efeitos de curto prazo da estabilização e da liberalização ameaçam a sobrevivência daqueles mais diretamente afetados pelos passos rumo à economia de mercado. A questão é se esses passos serão continuados, como um veredicto do processo democrático.

As evidências de que dispomos são extremamente limitadas. Temos um caso, o da Espanha, onde os gastos sociais foram consideravelmente reforçados à medida que se processava a reconversão industrial; um outro, o da Polônia, onde foram drasticamente cortados à medida

que o país empreendia simultaneamente a estabilização e a liberalização; e alguns casos intermediários, como o da Bolívia, que desenvolveu, com a ajuda externa, um programa específico de emprego para os mineiros que perderam suas posições em consequência do fechamento das minas, e o do México, que desenvolveu um programa de apoio às despesas alimentares dos grupos mais afetados pela estabilização.

A característica diferencial na Espanha é que a política social era abrangente — compreendia as áreas de saúde e educação, previa a manutenção da renda e implicava mudanças qualitativas no sistema de autogoverno e no que se refere ao fornecimento de serviços — e vinha acompanhada por uma intervenção ativa no mercado de trabalho. A Polônia é o caso de maior contraste: o sistema preexistente de serviços sociais desintegrou-se, os gastos sociais foram drasticamente reduzidos, a sobrevivência foi deixada a cargo principalmente da caridade e a política de mercado de trabalho limitou-se a medidas compensatórias do desemprego. O efeito político foi que, na Espanha, o Partido Socialista, que conduziu o processo de reformas, continuou a vencer eleições sem um levante social mais sério; na Bolívia, os partidos que apoiaram a continuação das reformas conseguiram obter maioria nas eleições presidenciais de 1989; na Polônia, os partidos que defendiam a continuação das reformas ficaram com aproximadamente 20% dos votos nas eleições parlamentares de outubro de 1991. Todavia, uma vez que as condições iniciais e os desafios enfrentados por esses três países eram bastante diversos, torna-se difícil tratar até mesmo esses casos comparativamente.

A política social espanhola foi tão abrangente que pôde até mesmo ser definida pelo governo e percebida pela população como um caminho em direção à “cidadania social”: uma garantia de proteção razoavelmente adequada e equitativa para todos os membros da sociedade. Essa política foi financiada por um aumento significativo das receitas fiscais, geradas a partir de uma taxa progressiva e distribuídas por meio de um sistema descentralizado de autogoverno regional. Como demonstrado por Maravall, a experiência da “cidadania social” foi claramente vinculada, na Espanha, à consolidação da democracia política: apesar de um amplo desemprego, as pessoas aprenderam que a democracia política traz direitos sociais.⁴⁰ Como consequência, uma característica marcante verificada nos levantamentos sobre a opinião pública espanhola é a dissociação gradual entre a avaliação da situação econômica e a das instituições políticas.

Uma política social tão abrangente pode se mostrar impraticável em países onde a crise fiscal é aguda. Não obstante o fato de os serviços de bem-estar nesses países estarem longe de ser suficientes, é possível que ainda se faça necessário reduzi-los de maneira seletiva — do ponto de vista estritamente econômico, tais reduções irão novamente minar a capacidade de crescimento dessas nações. O ensinamento central das teorias de crescimento endógeno e, na realidade, um dos poucos achados estatísticos confiáveis acerca dos determinantes do crescimento é a importância da educação, seja ela medida em termos de índices de fluxo, como a variação da matrícula escolar, seja em termos de índices de estoque, tais como o índice de alfabetismo.⁴¹ A educação primária para as mulheres, por exemplo, tem um retorno particularmente alto em termos de crescimento per capita.⁴² (Enquanto não se dispõe de estudos estatísticos similares acerca dos gastos com saúde, o World Development Report, de 1991,⁴³ contém farta evidência dos efeitos sobre o aumento de produtividade associados aos programas de saúde.) Assim, as estabilizações realizadas à custa da redução dos gastos com educação e saúde terão grandes chances de ser contraproducentes do ponto de vista do crescimento.⁴⁴

Longe de garantir a “cidadania social” para todos, independentemente do status gozado no mercado de trabalho, existem três maneiras de assegurar a renda básica: uma é mantendo o pleno emprego, a outra é garantindo que todos recebam uma renda mínima, e a última é o seguro-desemprego. As “economias de comando” lançaram mão do primeiro método, enquanto as economias de mercado utilizaram diferentes combinações dos três, freqüentemente de uma maneira incompleta. O resultado dos serviços sociais de bem-estar sempre foi rudimentar e fragmentado nas economias de mercado menos desenvolvidas e, nas economias de comando, acabou se desintegrando juntamente com a planificação central.

As reformas econômicas acabam por causar o desemprego, fenômeno recente nas economias de comando, porém cada vez mais difundido nos países onde os mercados alocam empregos. Quando o desemprego aumenta, a proteção à renda básica torna-se uma preocupação central de grandes segmentos da população — várias vezes maior do que aqueles de fato atingidos pelo desemprego. Políticas ativas de mercado de trabalho e políticas de garantia da renda podem, portanto, ser consideradas, até certo ponto, como substitutas umas das outras: sem uma rede de proteção social e sem a garantia da renda, a perda do emprego significa a perda da sobrevivência. Trata-se de um custo intolerável para qualquer pessoa, mesmo no curto prazo.

Em face do desemprego crescente, uma política ativa de mercado de trabalho é, portanto, essencial para reduzir não apenas os custos econômicos, mas também os custos sociais das reformas.

A postura neoliberal baseia-se no pressuposto de que uma vez desregulamentada e privatizada a economia, criando-se com isso condições para a competição, os mercados surgirão e seu funcionamento fará com que os recursos sejam realocados entre setores e atividades. Mas, em primeiro lugar, os mercados não “surgem” com a competição, eles precisam ser criados por intermédio de políticas. Mesmo se o desemprego é puramente friccional, faz-se necessário um oneroso e elaborado sistema de instituições para orientar os recém-desempregados no sentido de buscar novas oportunidades;⁴⁵ sem um mercado de trabalho em bom funcionamento, os recursos não serão realocados entre setores. Entretanto, mesmo quando os principais mercados estão presentes, a realocação de recursos necessária para tornar algumas economias eficientes pode ser simplesmente muito extensiva para acontecer sem um grande envolvimento do Estado.

Tomemos apenas um caso, embora extremo: para que a agricultura polonesa se torne tão eficiente quanto as da Europa Ocidental, o número de pessoas dependentes da agricultura teria de ser reduzido pelo menos em 7 milhões, o que representa aproximadamente 20% da população. Uma transformação dessa magnitude não pode ocorrer da noite para o dia, e todos os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE sustentam maciçamente as suas respectivas agriculturas para evitar os efeitos políticos e sociais do deslocamento que uma exposição desse setor à competição implicaria.

Na medida em que o desemprego generalizado persiste durante longos períodos, algumas pessoas se vêem sem os meios de sobrevivência e muitas outras passam a viver sob constante ameaça.⁴⁶ E as pessoas que vivenciam o desemprego ou se sentem ameaçadas por ele provavelmente farão oposição às reformas. Se sua sobrevivência não for protegida, pelo menos por políticas de garantia da renda com objetivos bem determinados essa resistência pode assumir conotações explosivas.

As evidências de que a ausência de uma proteção social — seja na forma de uma política social ampla, seja mediante esquemas específicos de garantia da renda — se transforma em uma oposição política eficaz contra as reformas são, mais uma vez, muito tênues pois baseiam-se na contraposição entre Espanha e Polônia.⁴⁷ Mas o caso polonês — único país onde conseguimos

estudar a dinâmica política no nível micro — parece bastante sugestivo.⁴⁸ Lá, o desemprego colocou as pessoas contra essas reformas e sobrepujou todos os efeitos benéficos dos quais todos estão convencidos.⁴⁹ Se as reformas orientadas para o mercado falharem na Polônia por razões políticas — o que é uma possibilidade real —, será porque o desemprego foi introduzido sem uma rede de proteção social. Estamos, entretanto, conscientes de que a cadeia causal que relaciona o descontentamento individual a reações organizadas, e estas, por sua vez, ao abandono das reformas, é contingente e complexa. Não obstante, as reformas podem continuar, apesar da resistência popular, mesmo sob a vigência de instituições democráticas.

Esse ponto enseja nossa terceira e última hipótese: a de que o estilo tecnocrático de gerenciamento de políticas enfraquece as instituições democráticas nascentes. O dilema genérico enfrentado pelos governos que escolhem o caminho da reforma é que a ampla consulta às diferentes forças políticas pode levar à inércia, enquanto as reformas impostas de cima podem ser impossíveis de ser implementadas diante da resistência política e falta de credibilidade econômica. Em face desse dilema, os governos podem adotar quatro estilos políticos diferentes:

(a) Convencido da necessidade de reformas imediatas, persuadido da correção técnica do plano econômico e munido de poderes de decreto, o Executivo pode impor medidas de reforma à sociedade. Essa forma de ação é tão difundida que parece ser quase inerente à abordagem neoliberal — uma proporção esmagadora das ações legais sobre a economia na Argentina, Brasil e Peru derivaram de decretos presidenciais. Tais decretos frequentemente não correspondem aos programas defendidos pelos candidatos vitoriosos nas campanhas eleitorais. Desde Paz Estenssoro, na Bolívia, até Fujimori, no Peru, os últimos anos testemunharam vários casos em que os candidatos vitoriosos abraçaram o conteúdo e o estilo das reformas contra as quais se opuseram vigorosamente durante a campanha.

(b) Quando o Executivo não tem poderes de decreto mas tem maioria no Congresso, o mesmo estilo tecnocrático aparece como “mandatismo”. Margaret Thatcher, por exemplo, expôs ao povo britânico o que faria caso saísse vitoriosa do pleito; como foi eleita, ela teve todo um mandato para fazer aquilo que julgasse apropriado: os cidadãos teriam a possibilidade de decidir sobre se era isso mesmo que queriam nas próximas eleições. Esse estilo é ainda tecnocrático, uma vez que, excetuando-se o período de campanha eleitoral, não envolve

nenhuma consulta às forças políticas de oposição no Parlamento nem, tampouco, obriga a composição com as forças fora do mesmo, seja no estágio de formulação das políticas, seja na etapa de sua implementação.

(c) O “parlamentarismo” é um estilo político que pode resultar quer de uma decisão deliberada pela maioria de consultar e negociar com algumas forças de oposição no Congresso, quer, freqüentemente, do fato de os sistemas de representação proporcional não conseguirem gerar maiorias, tornando assim inevitáveis as coalizões e concessões. Enquanto o governo tem alguma autonomia, ele consulta e negocia, tomando públicas as opções de políticas e as visões conflitantes. O apoio político é, assim, organizado à medida que as políticas são formuladas e implementadas; de fato, quando nenhum partido tem maioria, as políticas só podem ser levadas a efeito mediante a aprovação de alguma coalizão.

(d) Finalmente, o “corporativismo” ou, talvez ainda melhor, a “composição” é um estilo político que amplia a consulta e a negociação para além dos atores parlamentares, envolvendo os sindicatos, as associações de empregadores e outros grupos de interesse.

Nossa hipótese é de que os estilos políticos são importantes, devendo-se, no entanto, distinguir três aspectos. Em primeiro lugar, a “consulta” e a “composição” podem servir para melhorar a qualidade técnica dos programas de reformas. Reconhecemos ser esta uma visão pouco ortodoxa, uma vez que o argumento usual é de que o fato de ter de negociar um programa econômico acaba minando sua consistência interna. Tal argumento, entretanto, pressupõe que o programa seja coerente e livre de erros desde a sua formulação, e já sabemos que essa é uma suposição questionável. Tanto a consistência lógica de qualquer estratégia particular de reforma, quanto a definição de medidas específicas não são questões óbvias nem mesmo para economistas profissionais — na realidade, muitas decisões importantes são tomadas por acaso quando não são submetidas ao escrutínio do público. Ademais, os economistas profissionais assessoram partidos políticos rivais, até sindicatos opostos, e suas vozes podem alertar contra equívocos iminentes. Acreditamos que a estratégia de reforma húngara, de armar-se contra os custos sociais antes que ocorram, tem maiores chances de ser bem-sucedida do que a polonesa — que não o fez — e a razão pela qual os húngaros optaram por essa estratégia foi que os políticos e economistas, dentro e fora do governo, não concordavam quanto à seqüência e ritmo das reformas.

Em segundo lugar, a discussão e a negociação podem servir para edificar as bases políticas de apoio à estratégia específica de reforma. Se o programa é definido mediante uma negociação com as diversas forças políticas, acabará adquirindo um formato mais fácil de ser sustentado por essas forças. Tal programa poderá retardar o ritmo das reformas e eliminar o elemento surpresa necessário para algumas medidas de estabilização, tais como congelamentos, desregulamentações de preços ou confiscos de capital. Mas, mais uma vez argumentando contra as opiniões vigentes, tal programa poderia ter mais credibilidade, e não menos, porque cria as condições políticas para a continuação das reformas. Contrariamente aos freqüentes pronunciamentos dos tecnocratas, que declaram que continuarão com as reformas independentemente das pressões políticas a que estão submetidos, os decretos são, em geral, ineficazes, isto porque os agentes econômicos antecipam o fato de que as políticas específicas serão politicamente insustentáveis.

Finalmente, se a democracia é um valor a ser preservado, deve-se considerar o critério político como autônomo. Mas, por que o estilo político é particularmente relevante para as democracias recentes, quando o mesmo não ocorre com aquelas já estabelecidas?⁵⁰ Independentemente de sua idade, as democracias persistem quando suas principais forças políticas acreditam poder melhorar sua situação, conduzindo suas reivindicações e conflitos por intermédio das instituições democráticas. A razão pela qual as democracias recentes são mais vulneráveis tem a ver com o fato de as questões institucionais, com freqüência, permanecerem sem solução por um longo período, mesmo após a instalação da democracia.⁵¹ Dado que a escolha das novas instituições é, amiúde, problemática e conflituosa quando cai uma ditadura, o conflito a respeito do quadro institucional, com freqüência, fica em aberto (Polônia), ou algumas instituições são adotadas apenas como uma solução provisória. Para que se defina um quadro institucional, em alguns países se reinstala uma Constituição democrática, mesmo quando esta não foi eficaz no passado (Argentina); em outros, uma Constituição estrangeira é transplantada ou então se elabora uma Carta alternativa que, já se sabe de antemão, não será respeitada. Tais quadros institucionais são, na maioria das vezes, inadequados para determinadas condições políticas e econômicas. Ademais, como argumentado por Hardin, o hábito desempenha um papel importante na indução dos atores políticos no sentido de que permaneçam dentro do quadro institucional existente: as constituições são, freqüentemente, “contratos por convenção”.⁵²

Os estilos políticos são relevantes porque têm o efeito de canalizar os conflitos e ensinar os atores políticos onde está situado o verdadeiro locus de poder. A experiência polonesa ilustra esse fato de maneira eloqüente: a maioria das decisões ali foi tomada fora do quadro de instituições representativas e o povo logo aprendeu que é assim que as coisas são. Vários estudos demonstram que o povo não relaciona o locus de poder com as instituições regularmente constituídas. Nesse sentido, a consulta e a negociação entre as organizações no quadro das instituições representativas são necessárias para canalizar os conflitos políticos dentro de seus limites. Se as decisões são tomadas em outra esfera, as instituições representativas perdem sua força, mas não necessariamente desmoronam. A experiência tem demonstrado que eleições regulares podem ocorrer e que os direitos civis podem ser observados, mesmo em sistemas em que o Executivo, estando acima das organizações representativas e não sendo fiscalizado por outros setores do governo, faz repetido uso de decretos. No entanto, qualquer um que se preocupe com a “qualidade” da democracia encarará tal sistema político como fortemente empobrecido. A experiência todavia não acabou, pois continua em aberto a questão sobre se as instituições democráticas podem sobreviver quando os decretos anunciam milagres que fracassam e são seguidos por pedidos de maiores sacrifícios.

Assim, consideramos que a decisão de subordinar a estratégia de reforma ao jogo das interações das forças políticas é superior em todos os três aspectos: aperfeiçoa a política, gera apoio para a continuação das reformas e ajuda a consolidar as instituições democráticas. Não acreditamos que seja preciso sacrificar a discussão pública para se obter planos econômicos corretos. Nossa defesa desse estilo político, entretanto, precisa ser ajustada de várias maneiras.

Em primeiro lugar, mesmo que o governo se mostre ansioso para consultar e negociar, não existe nenhuma garantia de que encontrará parceiros dispostos a fazê-lo. A estratégia dominante da oposição pode ser a de deixar o governo cometer seus erros, de maneira a que se torne impopular e perca as eleições. Dividir a responsabilidade de um programa socialmente oneroso na condição de sócio minoritário pode acabar se mostrando politicamente incorreto. Os social-democratas portugueses, por exemplo, apostaram nessa estratégia e, como resultado, tiveram um estrondoso sucesso eleitoral; já o partido e os sindicatos peronistas na Argentina rejeitaram repetidas vezes as propostas do governo Radical. Ademais, um excesso de consenso também pode ser prejudicial à democracia: é preciso que algumas forças políticas monitorem o governo

na condição de adversários; é essencial que alguns partidos políticos, motivados pelo desejo de vencer eleições, monitorem o desempenho do governo.

Em segundo lugar, uma vez que a combinação do controle da esquerda com a composição institucionalizada com sindicatos e associações de empregadores está geralmente associada a um desempenho econômico superior entre os países da OECD, surge a questão sobre se esse estilo político não teria mais sucesso também no caso das democracias recentes. Essa questão, entretanto, não se aplica ao caso, uma vez que os pré-requisitos organizacionais desse estilo político estão ausentes nos países considerados.

Após se dedicar à revisão da filiação sindical em 18 países recém-democratizados, Grassi verificou que o mais alto grau de sindicalização é de aproximadamente 35%, e que a densidade sindical está positivamente relacionada com a militância por salários.⁵³ Lechner e Przeworski discutiram outras razões que explicam por que a composição com atores extra-parlamentares não é uma opção viável nos países menos desenvolvidos. De fato, dado que em muitas democracias recentes as associações de empregadores gozam de uma influência política desproporcional, exercida por meio de canais informais, e que tendem a se opor vigorosamente a alguns elementos essenciais da reforma, notadamente à liberalização do comércio e ao aumento de impostos, a composição pode resultar no solapamento das mesmas.⁵⁴

Outra maneira de abordar a questão do estilo político é perguntar qual tipo de governo, se “fraco” ou “forte” teria maiores chances de conseguir levar as reformas até o fim. Esses são, contudo, termos ambíguos. Alguns governos, que parecem fortes por baixar decretos sem antes buscar angariar as bases de apoio político, terminam sendo simplesmente ineficazes: a experiência de Collor de Mello é o exemplo clássico. Os governos minoritários, por sua vez, forçados a formar coalizões antes de lançar um programa de reformas, podem acabar se mostrando bastante bem-sucedidos, como atesta o governo socialista-social-democrata de Portugal. Em termos mais precisos, é necessário fazer a distinção entre as restrições constitucionais que limitam todos os governos e os resultados conjunturais de eleições que determinam o status de majoritário ou minoritário de um determinado governo. Um governo pode ser “fraco no sentido de não estar constitucionalmente habilitado a tomar algumas decisões (por ser preciso antes atravessar o processo legislativo, por estar a legislação sujeita à revisão do Judiciário, ou porque algumas decisões são reservadas a instituições autônomas, tais

como o Banco Central), ou pode ser politicamente “fraco”, incapaz de legislar sem antes convencer seu próprio partido ou sem antes formar coalizões de vários partidos.

Temos de fato argumentado em favor de estruturas institucionais que obriguem os governos a discutir e negociar quando formulam e implementam políticas. Reputamos o poder de baixar decretos como sendo ineficaz do ponto de vista econômico e perigoso do ponto de vista político, e consideramos tanto as restrições políticas quanto as institucionais como moderadoras das tendências tecnocráticas. Mas, como demonstrado por Maravall, os estilos políticos não são determinados unicamente pelo quadro institucional ou pelo status de maioria dos governos e, mais uma vez, em virtude da escassez de casos de sucesso, as evidências empíricas mostram-se inconclusivas. Ademais, não questionamos o fato de os governos não poderem gastar todo o seu tempo consultando e negociando: é preciso que tenham o poder de governar.⁵⁵ Também não subestimamos o perigo representado por uma oposição às reformas que vise apenas ao interesse próprio e que possua uma base de apoio muito limitada.

Diversos setores da sociedade, notadamente as empresas que auferem rendas de oligopólios, a burguesia que resiste à pressão fiscal, funcionários públicos, trabalhadores não-qualificados do setor privado, vários grupos que tradicionalmente gozaram de privilégios já consolidados, e, na Europa do leste, os camponeses, podem vir a ter seus interesses feridos como resultado das reformas. Separadamente, ou fazendo alianças — freqüentemente espúrias —, vários desses setores resistem às reformas. A idéia de que essa resistência pode, entretanto, ser vencida à força, de que as reformas podem ser conduzidas tão rapidamente que aqueles grupos não terão tempo para se organizar e agir, de que o programa precisa ser concluído antes de se instalar uma “fadiga política”, traz embutida uma postura tecnocrática inviável, contraproducente no que diz respeito à continuidade das reformas e arriscada para a democracia.

Na verdade, uma razão fundamental que explica o fato de a oposição às reformas assumir freqüentemente o formato de uma defesa de interesses particulares de curto prazo é que tais reformas não são o produto de uma interação política das organizações representativas no terreno das instituições democráticas. Os seus proponentes não deveriam temer a democracia, uma vez que esse medo é, em grande medida, infundado. Enquanto ainda entendemos pouco sobre os microfundamentos das posturas individuais com respeito aos programas de reformas, existem evidências esmagadoras de que tais programas gozam de amplo apoio ao serem

lançados, mesmo quando se sabe que induzirão a sacrifícios — os Planos Balcerowicz, na Polônia, Collor I, no Brasil, Cavallo, na Argentina, e até mesmo o Programa Fujimori, no Peru, gozavam de um apoio maciço nas pesquisas de opinião pública. Se se permitisse que o sistema representativo processasse os conflitos originários das reformas, é bastante provável que só surgissem diferenças razoáveis de opinião e conflitos de interesse responsáveis, e não uma ameaça à idéia da reforma como tal. Ao sufocar a discussão pública, o fantasma da “reação populista” serve basicamente para defender determinados grupos de tecnocratas contra concepções alternativas de grupos concorrentes.⁵⁶

Entretanto, uma vez que a estratégia neoliberal implica custos sociais significativos, as reformas tendem a ser impostas e lançadas de surpresa, independentemente da opinião pública e da participação das forças políticas organizadas. De modo geral, são adotadas por decreto ou, então, são forçadas a tramitar pelo Legislativo sem incorporar as modificações que poderiam refletir as divergências de interesses e opiniões, revelando um estilo político claramente autocrático, em que os governos procuram desmobilizar seus apoiadores em vez de adequar seus programas mediante uma consulta pública. Em resumo, a sociedade acaba aprendendo que pode votar, mas não escolher; o Legislativo acaba se convencendo de que não desempenha papel algum na elaboração das políticas; e os partidos políticos, sindicatos e outras organizações nascentes tomam consciência de que suas vozes não contam. Assim, o estilo político autocrático, característico das reformas nos termos do “Consenso de Washington” tende a minar as instituições representativas, a personalizar a política e a gerar um clima em que esta fica reduzida ao desespero e, portanto, dependente de medidas salvadoras. Mesmo que os pacotes de reformas neoliberais produzam bons resultados econômicos, suas conseqüências políticas serão, possivelmente, nefastas.

Essas conseqüências não são inevitáveis. Na realidade, a razão pela qual se instala um padrão stop-go de reformas tem a ver com o fato de que a democracia já é, de antemão, incompleta. Em um país com disposições constitucionais que obriguem o Executivo a buscar o apoio do Legislativo antes de as políticas serem lançadas, com instituições representativas eficazes e ampla participação política, os governos não poderiam empreender reformas sem contar com o respaldo necessário. Tais reformas teriam de surgir a partir de consultas canalizadas através das instituições representativas — o governo socialista espanhol procedeu dessa maneira e conseguiu conduzir o país por um doloroso caminho de reconversão industrial, contando com

ampla aprovação da sociedade.⁵⁷ É precisamente a força das instituições democráticas, e não as exortações dos tecnocratas, que reduz o espaço político para a defesa de interesses particulares imediatos e para o “populismo”, este último um produto endógeno dos estilos políticos tecnocráticos.

REFORMAS ORIENTADAS PARA O MERCADO: UMA ABORDAGEM SOCIAL-DEMOCRATA

Feitas todas as ressalvas necessárias, tendo em vista a escassez de evidências, estamos agora preparados para apresentar nossa análise de maneira mais prescritiva, na forma de uma estratégia. Nesse sentido, apoiamos as reformas que visam à estabilização e, principalmente, redução da crise fiscal, com todas as suas conseqüências, pois consideramos tais medidas inevitáveis a partir do momento em que a economia entra em uma espiral inflacionária. Ademais, para melhorar a eficiência de economias monopolistas, sobre-regulamentadas e excessivamente protegidas, acreditamos ser necessário que os mercados nacionais e internacionais desempenhem um papel mais expressivo na alocação de recursos.⁵⁸ Não cremos que tais reformas possam ser alcançadas sem um declínio temporário do consumo, um aumento do desemprego e outros custos sociais. Não obstante, temos criticado as receitas neoliberais, pois achamos que elas pecam em três pontos fundamentais: induzem à estagnação econômica, implicam enormes e desnecessários custos sociais e enfraquecem as instituições democráticas nascentes. Por essa razão, buscamos oferecer uma abordagem alternativa, “social-democrata,” às reformas orientadas para o mercado.

Esta abordagem consiste de três recomendações: em primeiro lugar uma política social deve ser elaborada e posta em prática no momento em que se lançam programas de estabilização e liberalização; em segundo, o pacote de reformas como um todo deve ser eficiente, no sentido de minimizar os custos sociais, e projetado com vistas à retomada do crescimento; finalmente, os programas de reformas devem ser formulados e implementados como resultado de uma interação política das organizações representativas no quadro de instituições democráticas.

Uma vez que, em muitos países, a crise econômica é aguda demais para que se possa seguir o exemplo da Espanha no desenvolvimento de um sistema de bem-estar social, é preciso introduzir instituições de mercado de trabalho e esquemas de proteção à renda básica, à proporção que se iniciam as reformas causadoras de desemprego e redução do consumo. Uma

política social projetada para proteger a todos contra os efeitos mais amargos dessas medidas deve ser parte integrante de qualquer estratégia de reforma que busque o apoio político continuado sob condições democráticas. A Espanha passou por uma década de desemprego, cuja taxa flutuava em torno de 16%, aproximando-se de 22% em 1985, ao mesmo tempo em que o governo vencía sucessivas eleições graças a um amplo apoio político que, até certo ponto, não só se devia à ausência de alternativas políticas confiáveis, mas também a uma ampliação considerável das políticas sociais — os gastos sociais aumentaram de 9,9% do PIB, em 1975, para 17,8%, em 1989. Essa expansão reduziu o risco representado pelas reformas para os grupos mais drasticamente afetados por elas e convenceu as pessoas de que a extensão da cidadania social é uma promessa confiável da democracia.

As instituições do mercado de trabalho devem ser adequadas à distribuição e duração do desemprego. Nos países que têm um grande setor informal elas devem facilitar o acesso ao mercado de trabalho formal ou à atividade microempresarial. Devem constituir-se de um sistema de informação, talvez, de um sistema de crédito subsidiado que promova o auto-emprego, e, nos lugares em que a indústria da construção civil for fraca, de um sistema de realocação de pessoal. A proteção à renda deve ser suficiente para cobrir as necessidades básicas e facilitar a procura de emprego e o retreinamento, sem criar incentivos à ociosidade.

Existem evidências esmagadoras⁵⁹ de que os esforços de estabilização são normalmente realizados como resultado de uma crise fiscal do Estado. Por “crise fiscal” entendemos não apenas que o déficit público é crônico ou que há um excesso de endividamento público, mas também que o Estado perdeu a capacidade de financiar sua dívida em termos não-inflacionários. A erosão da poupança pública incapacita o Estado de buscar qualquer tipo de estratégia de desenvolvimento — tal poupança é essencial para estimular o investimento e alocá-lo de maneira mais eficiente, promover o desenvolvimento tecnológico, proteger o meio ambiente e empreender políticas sociais.

As políticas de estabilização devem não só ser eficientes, no sentido de minimizar os custos transicionais, mas também dar especial atenção aos efeitos sobre o crescimento; ao se fazer cortes nos gastos deve-se distinguir entre consumo e investimento; dentro do espírito de Vito Tanzi, um número mínimo de projetos de investimento público consegue escapar dos cortes, enquanto na linha de Blejer e Cheasty, cabe preservar alguns instrumentos seletivos que

aumentam a taxa de retorno sobre o investimento privado. Ademais, dadas as evidências esmagadoras sobre o papel produtivo da educação, os gastos educacionais e, pelo menos, os programas de saúde de caráter preventivo devem ser tratados como aspectos intrínsecos do investimento público.⁶⁰

Se, por um lado, as burocracias públicas devem ser “enxugadas” onde se mostrarem excessivas, por outro, os programas públicos devem ser eliminados ou reestruturados quando não forem eficientes. Já a estabilização deve contar com uma redução do consumo vigente, mas não do investimento, e essa redução, via sistema tributário ou confisco único de capital, deve recair sobre aqueles que podem arcar com ela, incluindo os credores estrangeiros — na maioria dos países a retomada do crescimento não é viável sem uma redução significativa das dívidas externa e interna.

Uma reforma tributária que force a obediência fiscal, que amplie a base de renda e que aumente significativamente o nível efetivo de arrecadação deve, portanto, ser uma diretriz fundamental do pacote de reformas. Uma reforma tributária servirá, entre outras coisas, como prova de que a distribuição de sacrifícios está sendo equitativa, mas a finalidade econômica imediata é elevar as receitas do Estado em vez de cortar os gastos que sustentarão o futuro crescimento.

Não nos impressionam os argumentos sobre o peso morto representado pelo custo marginal da taxação: as evidências empíricas são, no mínimo, inconclusivas⁶¹ e os níveis atuais dos impostos na maioria das democracias recentes são abominavelmente baixos, muito inferiores aos níveis dos países da OCDE.⁶² Em grande medida, a resistência à taxação reflete um problema de ação coletiva por parte da burguesia: ao mesmo tempo em que há evidências de que um Estado financeiramente sadio, capaz de empreender políticas consistentes, induziria a maiores taxas de retorno sobre o investimento privado, as firmas e seus acionistas procuram livrar-se do fardo que lhes cabe.⁶³ Um estudo recente conduzido pelo Banco Mundial⁶⁴ mostra que a taxa de retorno de projetos de investimento privado, que é de 10,7% quando o déficit fiscal é maior que 8% do PIB, aumenta para 14,3% quando o déficit é menor que 4%. Assim, existe espaço, em termos do ótimo pareteano, para um aumento das receitas do Estado: a taxa de retorno privado depois do imposto de renda pode subir à medida que o nível efetivo de impostos é aumentado. Para citar Blejer e Cheasty: “Um sistema tributário que é uniforme e previsível, associado a um gerenciamento macroeconômico prudente, pode fazer com que taxas

mais elevadas sejam mais aceitáveis do que seriam em um sistema tributário com muitas isenções, associado a uma situação fiscal que é percebida como sendo insustentável no longo prazo.’⁶⁵

Se se deseja retomar o crescimento, o objetivo das medidas de reforma deve ser não somente o de reduzir a inflação e aumentar a competição, mas o de restaurar a capacidade de o Estado mobilizar poupanças e implementar políticas orientadas para o desenvolvimento. A intervenção estatal na alocação de recursos entre setores e atividades, prudente e conscienciosamente manejada, é necessária para a retomada do crescimento. Tendo examinado as características dos mercados financeiros na maioria dos países em desenvolvimento, Blejer e Cheasty concluíram que aqueles mercados não alocam os investimentos de maneira eficiente,⁶⁶ devendo o Estado adquirir capacidade de mobilizar poupanças. De acordo com esses autores, o governo deve

“buscar fixar suas receitas fiscais totais e seus gastos totais (tanto correntes quanto de capital) em níveis que produzam um excedente global, que poderia então ficar disponível, em bases competitivas e não-concessionárias, ao setor privado bem como às empresas públicas. Isto daria ao governo um instrumento poderoso e flexível que facilitaria [...] a alocação eficiente do investimento. [Ademais, argumentam,] O governo poderia aumentar as poupanças públicas empreendendo ações que aumentassem a taxa percebida de retomo sobre os investimentos do setor privado. Uma maneira de fazê-lo seria investir diretamente em projetos que resultassem em externalidades positivas para o setor privado.’⁶⁷

Não temos nada a acrescentar sobre o conteúdo da intervenção estatal. Reconhece-se, de um modo geral, que o Estado deva se envolver com investimentos de infra-estrutura não fornecidos de maneira eficiente pelos agentes privados e que deva implementar medidas que aumentem a taxa de retorno sobre projetos privados. Esse papel inclui uma política industrial seletiva que envolva taxas preferenciais de crédito para indústrias de alta tecnologia, em que a taxa de retorno de mercado é muito mais baixa do que a taxa de retorno social, para projetos que tenham elevados custos de entrada, grandes economias de escala ou curvas de aprendizado muito íngremes e para projetos que tenham spillovers potenciais entre empresas, em consequência de externalidades e assimetrias de informação entre fornecedores e compradores.⁶⁸ O perigo de que a capacidade de o Estado envolver-se em atividades produtivas

e de favorecer diferencialmente projetos privados cause rent-seeking (busca de vantagens extramercado) é real.

A questão de como organizar as instituições estatais para que se envolvam em atividades socialmente benéficas e se abstenham de responder a interesses privados permanece crucial. Mas, a menos que o Estado assuma diretamente alguns investimentos e induza o setor privado a responsabilizar-se por outros, a estabilização ou a liberalização não levarão à retomada do crescimento.

O ritmo das medidas projetadas para melhorar as competições doméstica e internacional e o seu conteúdo são questões sobre as quais não nos posicionamos, em parte porque essas decisões devem resultar de um processo político. Não obstante, está claro que um ritmo mais acelerado não é o “ótimo” do ponto de vista econômico e tampouco o mais popular do ponto de vista político.⁶⁹

Finalmente, os programas de reformas devem ser processados pelas instituições representativas. Temos argumentado que o processo democrático pode melhorar a qualidade técnica das políticas de reformas e fornecer as bases de um apoio continuado às mesmas. A democracia, entretanto, é um valor autônomo, pelo qual muitas pessoas fizeram sacrifícios quando lutaram contra os regimes autoritários. A qualidade do processo democrático, talvez menos tangível do que o bem-estar material, afeta a vida cotidiana dos indivíduos, habilitando-os como membros de uma comunidade política ou privando-os dessa condição. E se se deseja consolidar a democracia, isto é, se se espera que todas as forças políticas aprendam a canalizar suas reivindicações e a organizar seus conflitos em um contexto de instituições democráticas, essas instituições devem desempenhar um papel real na formulação e implementação de políticas que influenciem suas condições de vida.

Assim, nossa abordagem “social-democrata” de reformas orientadas para o mercado defende que estas sejam direcionadas para o crescimento, para a proteção do bem-estar material contra os custos transicionais das mesmas e para a plena utilização das instituições democráticas na sua formulação e implementação. Sabemos que cada uma dessas recomendações envolve custos. As políticas industriais e sociais e as concessões políticas custam dinheiro,⁷⁰ e os trade offs são inevitáveis. Não oferecemos planos: a formulação de estratégias específicas deve refletir as restrições locais e os trade offs devem ser determinados pelo processo democrático. O

que argumentamos é que, para ter sucesso, as reformas devem visar explicitamente ao crescimento, à garantia de renda e à democracia.

¹ Cf. Barbara Stallings e Robert Kauffman, “Debt and Democracy in the 1980s: The Latin American Experience” in Barbara Stallings e Robert Kauffman, eds., *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1989; Paul Marer, “The Transition to a Market Economy in Central and Eastern Europe”, *The OECD Observer*, nº 169, abril/maio de 1991.

² Cf. Joan Nelson *et alli*, *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton, Princeton University Press, 1990; Karen L. Remmer, “The Politics of Economic Stabilization: IMF Standby Programs in Latin America, 1954-1984” *Comparative Politics*, vol. 19, nº 1, outubro de 1986; Karen L. Remmer, “Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience” *World Politics*, vol. 42, nº 3, abril de 1990; Stephan Haggard *et alli*, *Politics, Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries*, Washington, The World Bank, 1990, mimeo.

³ Enquanto os objetivos apregoados da privatização são quase sempre o de melhorar a eficiência ou o de aumentar a disciplina fiscal, a razão mais provável é freqüentemente a necessidade desesperada de encher os cofres públicos ou a tentativa de inspirar novos investimentos. Ver David Lipton e Jeffrey Sachs, “Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1990, pp. 75-145.

⁴ Para uma argumentação detalhada de que as reformas orientadas para o mercado causam necessariamente um declínio transicional do consumo, ver Adam Przeworski, *Democracy and the Market) and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nova Iorque, Cambridge University Press, 1991, cap. 4; e Olivier Blanchard *et alli*, *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, 1991, pp. 10-1.

⁵ *Financial Times*, 6/2/1991.

⁶ Joan Nelson *et alli*, *Economic Crisis...*, *op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ Stephan Haggard e Robert Kauffman, Economic Adjustment and the Prospects for Democracy, trabalho apresentado no *workshop* Estados, Mercados e Democracia, São Paulo, Universidade de São Paulo, julho de 1991.

⁹ Karen L. Remmer, “Democracy and Economic...”, *op. cit.*

¹⁰ Ralph Miliband, *Parliamentary Socialism: A Study in the Politics of Labour* (2ª ed.), Londres, Merlin Press, 1975, p. 69.

¹¹ Vários projetos de pesquisa, já concluídos ou em andamento, procuram explicar de maneira indutiva o “sucesso” de reformas econômicas. Claramente, a viabilidade de tais empreendimentos depende da definição da variável dependente. Karen L. Remmer, “The Politics of Economic...” *op. cit.*, estudou a aceitação dos objetivos definidos pelos acordos de *stand-by* do FMI — uma amostra suficientemente grande para permitir inferências indutivas. Mas, se a definição implícita da variável dependente é o sucesso em termos da retomada do crescimento, torna-se inviável qualquer inferência quase experimental rigorosa. A estratégia de Joan Nelson *et alli*, *Economic Crisis...*, *op. cit.*, de redefinição do sucesso em termos da continuação das medidas de reforma, sejam elas quais forem, baseia-se no pressuposto — falso — de que tais medidas constituem o único caminho para a realização dos objetivos finais. Se o sucesso, por sua vez, é definido em termos da retomada do crescimento, simplesmente não há experiências históricas suficientes para permitir inferências indutivas. Assim, por exemplo, o debate sobre qual regime, autoritário ou democrático, está em melhores condições de empreender reformas que produzam crescimento, e perseverar nelas, baseia-se em quatro casos de sucesso — Chile e Coréia do Sul (autoritários); Espanha e Portugal (democráticos) — e em inúmeros casos de fracasso. Por essa razão, não tentamos elaborar um projeto de pesquisa quase experimental: comparações controladas de estudos de casos não são ainda viáveis se se considera o crescimento sob democracia como o *explanandum*.

¹² Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America”, in Luiz Carlos Bresser-Pereira, José María Maravall e Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.

¹³ Guido Di Tella, “Comment in the Panel Discussion”, in Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath*, Cambridge, The MIT Press, 1991, p. 397.

¹⁴ Michael Bruno, “Introduction and Overview”, in Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.*, p. 2.

¹⁵ Olivier Blanchard *et alli*, *Reform in Eastern Europe...*, *op. cit.*, p. 61.

¹⁶ *Idem*, cap. 4.

¹⁷ Excetuando-se o leste europeu e a Coréia do Sul, todos os dados aqui citados foram extraídos de artigos de Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.* Para a Coréia, ver Sungsup Rhee, “Policy Reforms of the Eighties and Industrial Adjustments in Korean Economy”, *KDI Working Paper*, nº 8.708, Seul, Korea Development Institute, 1987. Para o leste europeu, ver Adam Przeworski, *Democracy and the Market...*, *op. cit.*

¹⁸ Não existe consenso quanto aos valores exatos. Ver Juan Antonio Morales, “The Transition from Stabilization to Sustained Growth in Bolivia”, in Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.*

¹⁹ Stanley Fischer, “Comment in the Panel Discussion” in Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.*, pp. 404-5.

²⁰ Jacob Frenkel, “Comment in the Panel Discussion” in Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.*, p. 403.

²¹ Vito Tanzi, “Fiscal Policy, Stabilization and Growth”, in Mario I. Blejer e Ke-Young Chu, eds., *Fiscal Policy Stabilization, and Growth in Developing Countries*, Washington, IMF, 1989.

²² Note-se que Edwards e Edwards atribuem a retomada do crescimento no Chile após 1985 a um aumento do investimento público. Ver S. Edwards e A.C. Edwards, eds., *Monetarism and Liberalization: The Chilean Experiment*, Cambridge, Ballinger Publishing Co., 1991, p. 215.

²³ Luiz Carlos Bresser-Pereira, “Economic Reforms...”, *op. cit.*

²⁴ John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform” e “The Progress of Policy Reform in Latin America” in John Williamson, ed., *Latin American Adjustment*, Washington, Institute of International Economics, 1990, p. 406.

²⁵ Olivier Blanchard *et alli*, *Reform in Eastern Europe...*, *op. cit.*, p. 61.

²⁶ John Williamson, “What Washington Means...” e “The Progress of...”, *op. cit.*

²⁷ Sobre o viés estático da teoria neoclássica, ver José Maria Fanelli, Roberto Frenkel e Guilherme Rozenwurcel, “Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand”, in William C. Smith, Carlos H. Acuña e Eduardo A. Gamarra, eds., *Democracy Markets and Structural Reform in Latin America*, New Brunswick, Transaction Press, 1993.

²⁸ Kenneth J. Arrow, “The Role of Securities in the Optimal Allocation of Risk Bearing”, *Review of Economic Studies*, nº 31, 1964, pp. 91-6; Bruce Greenwald e Joseph E. Stiglitz, “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *Quarterly Journal of Economics*, nº 90, 1986, pp. 229-64.

²⁹ Nas palavras de Newberry e Stiglitz, “com um conjunto incompleto de mercados, a taxa marginal de substituição de indivíduos diferentes entre diferentes estados naturais será distinta; os agricultores (ou produtores em geral), ao escolherem suas técnicas de produção, analisam apenas a distribuição de preços e suas próprias taxas marginais de substituição, que podem ser bastante diferentes das de outros produtores e consumidores. O equilíbrio resultante do agregado dessas ações pode não ser eficiente em termos do *ótimo pareteano*; existe ainda uma escolha alternativa de técnica e de redistribuição de renda em que todos os indivíduos estariam melhor”, David Newberry e Joseph Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization*, Oxford, Oxford University Press, 1981, p. 209.

³⁰ David Newberry, “Missing Markets: Consequences and Remedies”, in Frank Hahn, ed., *The Economics of Missing Markets, Information and Games*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

³¹ Peter Murell, “Can Neoclassical Economics Underpin the Reform of Centrally Planned Economies?”, *Journal of Economic Perspectives*, nº 5, 1991, pp. 59-76.

³² O “motor do crescimento” nesses modelos são os retornos não decrescentes de alguns fatores de produção acumuláveis — tipicamente alguns tipos de conhecimento — e as externalidades. Se os retornos sobre esse fator são capturados pelo mercado, haverá um certo nível de poder monopolista, como no modelo de Paul M. Romer, “Endogenous Technical Change”, *Journal of Political Economy* vol. 98, 1990, pp. S71-S103. Caso contrário, o equilíbrio competitivo será ineficiente, uma vez que o mercado produzirá uma oferta insuficiente dos fatores que geram externalidades. Ver Isaac Ehrlich, “The Problem of Development: Introduction”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, 1990, pp. S1-S11; Robert E. Lucas Jr., “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics*, nº 22, 1988, pp. 3-42; Paul M. Romer, “Endogenous...”, *op. cit.*; Gary S. Becker, Kevin M. Murphy e Robert Tamura, “Human Capital, Fertility, and Economic Growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, 1990, pp. 12-38; Robert J. Barro, “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, *Journal of Political Economy*, vol. 98, nº 5, outubro de 1990, pp. S103-S125.

³³ Um dos resultados mais marcantes do modelo de Barro é que o investimento privado alcança um máximo a um nível de gastos produtivos públicos menor do que o nível que maximiza o crescimento (e o valor presente da utilidade do consumo futuro desloca-se): assim, uma relação negativa entre os impostos e o investimento privado não pode ser interpretada inequivocamente como evidência de ineficiência. Robert J. Barro, “Cross-Country Study of Growth, Saving and Government”, *Texto para Discussão do National Bureau of Economic Research*, nº 2.855, Cambridge, 1989.

³⁴ Ronald Findlay, “The New Political Economy: Its Explanatory Power for the LDCs”, *Economics and Politics*, nº 2, 1990, pp. 193-221. Estudos estatísticos que abordam o efeito dos gastos do Estado sobre o crescimento produzem resultados discrepantes e padecem de problemas econométricos, de definição e de especificação. Os dados sobre o estoque de capital público são difíceis de ser reconstruídos e a utilização dos fluxos (investimento) obriga a uma confiança na análise de *cross-section*, um problema enfrentado por Barro. Ver Robert J. Barro, “Cross-Country Study...”, *op. cit.* Weede verificou um impacto negativo do Estado sobre o crescimento ao pesquisar países onde os gastos do mesmo são superiores a 20% do PIB: um flagrante viés de truncamento. Ver Erich Weede, “The Impact of Democracy on Economics Growth: Some Evidence from Cross-National Analysis”, *Kyklos*, nº 36, 1983, pp. 21-39. Em geral, nenhum estudo procurou controlar o viés de seleção. O trabalho de Barro é o único que testa um modelo explícito de crescimento — se o tamanho ótimo dos gastos produtivos do Estado para efeito de crescimento é maior que zero e menor que um, e se todos os países se comportam de maneira ótima, então as duas variáveis não deveriam estar estatisticamente relacionadas em um modelo linear e é isso que Barro descobriu. Para uma discussão sobre algumas dessas questões, ver Robert J. Barro, “Government Spending...”, *op. cit.*

³⁵ Gene M. Grossman, “Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence”, *OECD Economic Studies*, nº 14, primavera de 1990.

³⁶ Joseph A. Stiglitz, *Wither Socialism? Perspectives from the Economics of Information*, 1991, p. 12, mimeo.

³⁷ S. Edwards e A.C. Edwards, *Monetarism and Liberalization...*, *op. cit.*, p. 219.

³⁸ Suponha que, no instante $t = 0$, um governo promete A, a ser entregue no instante $t = 2$, caso vença as eleições no instante $t = 1$. Uma estratégia tem credibilidade se A é a estratégia de maximização do governo no instante $t = 1$. Se um governo diz “reeleja-nos, e reduziremos o desemprego” em uma situação em que é evidente a necessidade de redução dos gastos públicos, tal estratégia não tem credibilidade. Guillermo A. Calvo, “Incredible Reforms”, in Guillermo A. Calvo *et alii*, eds., *Debt, Stabilization and Development. Essays in Memory of Carlos Diaz-Alejandro*, Londres, Basil Blackwell, 1989.

³⁹ T.H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, New York, Doubleday, 1964, p. 76.

⁴⁰ José María Maravall, “Politics and Policy: The Experience of Economic Reforms in Southern Europe” in Luiz Carlos Bresser-Pereira, José María Maravall e Adam Przeworski, *Economic Reforms...*, *op. cit.*

⁴¹ John W. Meyer *et alli*, “National Economic Development, 1950-70: Social and Political Factors”, in John W. Meyer e Michael T. Hannan, eds., *National Development and the World System*, Chicago, University of Chicago Press, 1979; Robert M. Marsh, “Sociological Explanations of Economic Growth”. *Studies in Comparative International Research*, nº 13, 1988, pp. 41-76; Robert J. Barro, “Cross-Country Study...”, *op. cit.*; Ross Levine e David Renelt, “A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions” *Working Paper*, WPS 609, Washington, World Bank, 1991; Torsten Person e Guido Tabellini, “Is Inequality Harmful of Growth? Theory and Evidence”, *Working Paper*, nº 91, Berkeley Department of Economics, University of California, 1991, p. 155.

⁴² World Bank, *World Development Report 1991*, Washington, World Bank, 1991.

⁴³ *Idem*, pp. 53-5.

⁴⁴ De modo geral, e para surpresa de todos, evidências estatísticas recentes demonstram que o crescimento é mais rápido nos países que possuem uma distribuição de renda mais equitativa. O *World Development Report*, de 1991, apresenta, à página 137, dados surpreendentes sobre esse efeito, enquanto Torsten Person e Guido Tabellini, “Is Inequality Harmful of Growth?...” *op. cit.*, oferecem análises de regressão para dois diferentes períodos.

⁴⁵ Edwards parece ser o único a enfatizar a importância de uma política ativa de mercado de trabalho como elemento intrínseco de um pacote de reformas, argumentando que, antes da estabilização-liberalização, é preciso criar instituições de mercado de trabalho. Sebastian Edwards, “The Sequencing of Economic Reform: Analytical Issues and Lessons from Latin American Experiences”, *The World Economy*, nº 13, 1990, pp. 1-14.

⁴⁶ De nada adianta que o aumento do desemprego, que invariavelmente acompanha as reformas orientadas para o mercado, não seja necessariamente acompanhado por uma queda dos salários reais daqueles que continuam empregados. Os níveis salariais no setor privado sofreram uma forte elevação depois da estabilização na Grã-Bretanha sob Thatcher; na Espanha, bem como na Bolívia, depois de 1985; e no Chile, depois de 1975, enquanto a taxa de desemprego em todos esses países rondava os dois dígitos. Somente na Europa Oriental é que os níveis salariais caíram fortemente com a estabilização das economias. Trata-se de um fenômeno intrigante. Ver a discussão sobre a Bolívia em Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.* Uma possível explicação é que a estabilização se seguiu a uma drástica queda dos salários; outra, que a taxa de câmbio estava sobrevalorizada; uma terceira, que o desemprego tinha um caráter altamente estrutural.

⁴⁷ Em um estudo interessante, Grassi verificou que, em 18 democracias recentes, as reivindicações salariais estão negativamente relacionadas com os gastos do governo, não apresentando nenhum vínculo com o desemprego ou com o investimento. Assim, parece que os trabalhadores estão dispostos a trocar gastos sociais por salários privados. David Grassi, *Economic and Organizational Determinants of Wage Restraint in New Democracies*, Chicago, University of Chicago, 1991, mimeo.

⁴⁸ Adam Przeworski, “Economic Reforms, Public Opinion and Political Institutions: Poland in the Eastern European Perspective”, in Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Maria Maravall e Adam Przeworski, *Economic Reforms...*, *op. cit.*

⁴⁹ De acordo com Juan Antonio Morales, “The Transition...”, *op. cit.*, p. 29, o desemprego também era a preocupação central dos eleitores bolivianos na campanha eleitoral de maio de 1989. Note-se que não estamos argumentando que a simples presença do desemprego faz com que o povo se volte contra as reformas e governos que as adotam, mas apenas que isso ocorrerá se os desempregados se virem com poucas perspectivas de encontrar novas colocações e não tiverem nenhuma garantia para as suas rendas. Na Espanha, por exemplo, 58% dos trabalhadores empregados votaram no Partido Socialista Operário Espanhol — PSOE nas eleições de 1986, assim como 57% dos desempregados.

⁵⁰ Ellen Comisso, que participou do projeto maior do qual este artigo é parte, obrigou-nos a explicitar esse ponto.

⁵¹ Adam Przeworski, “Economic Reforms, Public...”, *op. cit.*

⁵² Russell Hardin, *Why a Constitution?*, Chicago, University of Chicago, 1987, mimeo.

⁵³ David Grassi, “Economic and Organizational...”, *op. cit.*

⁵⁴ Norbert Lechner, “Pacto Social nos Processos de Democratização: A Experiência LatinoAmericana”, *Novos Estudos Cebrap*, nº 13, 1985; e Adam Przeworski, “Economic Reforms, Public...”, *op. cit.*

⁵⁵ Além disso, as restrições institucionais só funcionam adequadamente se sustentadas por condições políticas, quer dizer, as instituições não funcionam no vácuo. Influenciados pela cultura política dos Estados Unidos, alguns economistas neoliberais defendem as restrições constitucionais como a solução para a questão da credibilidade. Peter Bernholz, “Comments”, in Michael Bruno *et alli*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.*, por exemplo, argumenta que em vez de desenvolver “prematuramente” um Estado de Bem-Estar, a Bolívia deveria impor restrições constitucionais ao poder dos governos. Segundo ele, “o poder discricionário do Executivo e do Parlamento tem de ser circunscrito [...]. Um Banco Central independente que possa se recusar a conceder créditos ao governo, limites constitucionais para os déficits orçamentários e para os valores máximos dos níveis marginais de impostos, dispositivos contra a sobre-expropriação e a expropriação disfarçada, sem a adequada compensação, e um Judiciário independente são algumas das necessidades institucionais. Qualquer violação dessas regras deveria ser processada nos tribunais, e mudanças nas regras constitucionais correspondentes deveriam requerer, digamos, uma maioria de dois terços no Parlamento” Esse tipo de programa parece ser motivado pela idéia de que aquilo que não conseguimos nos Estados Unidos, podemos introduzir pelo menos na Bolívia. Em ambos os países, entretanto, a idéia não funcionou.

⁵⁶ Joan Nelson *et alli*, *Economic Crisis...*, *op. cit.*

⁵⁷ Note-se que quando o Partido Comunista Italiano decidiu apoiar, em 1976, a política de austeridade do governo, levou um milhão de trabalhadores a freqüentar cursos noturnos de economia que explicavam a necessidade da austeridade.

⁵⁸ Durante todo o trabalho tratamos pouco da temática da privatização, pois achamos que ela é motivada, em grande medida, pela necessidade de melhorar a posição financeira de curto prazo do Estado e não por considerações de eficiência de longo prazo.

⁵⁹ Joan Nelson *et alli*, *Economic Crisis...*, *op. cit.*

⁶⁰ Vito Tanzi, “Fiscal Policy...”, *op. cit.*; Mario I. Blejer e Adrienne Cheasty, “Fiscal Policy and Mobilization of Savings for Growth”, in Mario I. Blejer e Ke-Young Chu, eds., *Fiscal Policy...*, *op. cit.*

⁶¹ Ao contrário do que freqüentemente se afirma, as evidências estatísticas de que os impostos reduzem o investimento privado são, no mínimo, inconclusivas. Saunders e Klay não encontraram nenhum efeito para os países da OCDE, mas Swank, sim, enquanto Blejer e Cheasty não o encontraram para os países menos desenvolvidos. Ver Peter Saunders e Friedrich Klay, “The Role of the Public Sector: Causes and Consequences” *OECD Economic Studies*, nº 4, Paris, OECD, 1985; e Duane Swank, “Politics and Structural Dependency of the State in Democratic Capitalist Nations”, *American Political Science Review*, nº 86, 1992.

⁶² José Antônio Cheibub, *Taxation in Latin America: A Preliminary Report*, University of Chicago, Department of Political Science, julho de 1991, mimeo.

⁶³ Por volta de 1986, os impostos sobre a renda, o lucro e os ganhos de capital somavam 4,9% da receita governamental na Argentina e 67,4% no Japão. A média para Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai era de 13,7%, enquanto para dez economias industriais de mercado era de 40%. Dados baseados em Tietel Simon, “Comments”, in Michael Bruno *et ali*, *Lessons of Economic Stabilization...*, *op. cit.*, p. 138.

⁶⁴ World Bank, *World Development Report 1991*, Washington, World Bank, 1991, p. 82.

⁶⁵ Mano I. Blejer e Adrienne Cheasty, “Fiscal Policy...”, *op. cit.*, p. 46. Para evidências no plano micro, baseadas em entrevistas com empresários argentinos, ver Juan Lopez, *Political Determinants of Private Investment in Argentina: Field Work Impressions*, Chicago, University of Chicago, 1991, mimeo.

⁶⁶ Os dois autores citam três razões para isso: (a) o mercado de capitais é fragmentado e não diversificado; (b) os retornos financeiros sobre as poupanças e/ou investimentos são insuficientes; (c) os ativos financeiros apresentam riscos não-compensados. Mano I. Blejer e Adrienne Cheasty, “Fiscal Policy...”, *op. cit.*

⁶⁷ *Idem*, pp. 45-7.

⁶⁸ Gene M. Grossman, “Promoting New Industrial...”, *op. cit.*

⁶⁹ Seja S o valor presente do fluxo de consumo futuro do eleitor médio sem nenhuma reforma; seja G o valor presente do consumo futuro do eleitor médio sob condições de um programa de liberalização em que ninguém perde o emprego atual a menos que possa se empregar em outro instantaneamente (ou tornar-se autônomo); finalmente, seja $R(\emptyset)$ o valor de um programa que gera rendas de mercado maiores que G , mas também uma probabilidade positiva de desemprego \emptyset . Será então normalmente verdadeiro que $G > S$, mas G é o limite inferior que deve ser suplantado por R para ser eleitoralmente vitorioso sob as condições estilizadas padrão. Dados os pressupostos mínimos sobre a aversão ao risco, essa desigualdade impõe uma restrição sobre o ritmo da liberalização, medida pela trajetória, no tempo, do desemprego.

⁷⁰ - Para citar apenas um valor, de acordo com Morgan-Stanley, o custo das políticas sociais que garantiriam uma proteção mínima no leste europeu nos próximos cinco anos varia entre 270 e 370 bilhões de dólares. Ver *Financial Times*, 19/12/1990.