

Conclusões

As receitas para o desastre parecem bastante claras. Nos últimos anos, toda vez que os governos procuraram adotar programas econômicos expansionistas, o resultado foi inflação, crise fiscal e crise no balanço de pagamentos. Toda vez que governos democráticos seguiram as doutrinas neoliberais, o resultado obtido foi estagnação, aumento da pobreza, descontentamento político e enfraquecimento da democracia. O Peru no governo de Alan Garcia, Portugal durante a sua primeira fase e a Grécia no governo do Pasok, assim como a França durante os dois primeiros anos da administração socialista, todos estes países fornecem evidências de que a combinação de estímulo econômico com indisciplina fiscal produz uma crise econômica, no mundo contemporâneo altamente internacionalizado. A Argentina e o Brasil, onde diversas tentativas de estabilização econômica fracassaram, e também a Polônia e a Bolívia, onde a estabilização deu certo, demonstram que a adoção do enganoso critério de “eficiência” pode ser contraproducente em termos políticos, e mesmo econômicos.

A tradicional postura de rejeição a qualquer tentativa de buscar a estabilização, de desregulamentar e abrir a economia, por causa dos custos sociais inerentes a tais programas, logo deixa de ser sustentável, uma vez que a economia superprotegida, super-regulada e oligopolizada adentra na espiral de crise fiscal. A procrastinação — socialmente mais tolerável e politicamente mais segura — pode apenas agravar a crise e prolongar as privações. Os programas que se baseiam em promessas de melhorias imediatas, por sua vez, revelam-se verdadeiros desastres.

Há, no entanto, uma ampla evidência de que a adoção de um programa ideológico neoliberal não redundará em melhores resultados. Quando a estabilidade e a eficiência se tornam fins em si mesmos, as políticas governamentais em condições democráticas se tornam, em termos econômicos, ou inefica-

zes ou contraproducentes, assim como politicamente explosivas. Tentativas de estabilização ou fracassam ou provocam recessões econômicas tão profundas que deprimem os investimentos, minam as perspectivas de crescimento futuro e geram custos sociais que tornam politicamente impraticável a continuidade das reformas em condições democráticas. Além disso, o estilo tecnocrático no qual essas políticas são frequentemente formuladas e implementadas tende a solapar a consolidação das instituições democráticas.

Daí que, de maneira talvez paradoxal, nossa conclusão sugere que governos de esquerda adotem um programa orientado para o mercado: uma perspectiva pragmática e “social-democrata”. Mas a receita para o sucesso é, infelizmente, menos clara, porque há efetivamente muito poucos experimentos bem-sucedidos.

Se o sucesso significa a retomada do crescimento econômico sob condições democráticas, as evidências relativas às receitas para o sucesso se mostram mais escassas do que as receitas para o desastre. O caso que estabeleceu pelo menos a possibilidade do sucesso foi o da Espanha, que passou por um penoso período de reconversão industrial, mas que consolidou de maneira irreversível as suas instituições democráticas. Uma experiência semelhante é vivida por Portugal, após 1983, e talvez também pelo Uruguai, ao qual temos prestado pouca atenção. O Chile tem crescido em condições democráticas, mas o processo de reformas, levadas a efeito por um regime militar excepcionalmente repressivo, foi bastante longo, e seus custos sociais e econômicos enormes. A Coreia do Sul realizou uma bem-sucedida estabilização econômica em 1981, que produziu alguma desaceleração no crescimento, mas desde então vem crescendo a um ritmo relativamente rápido (ainda que já estivesse crescendo antes de 1981, embora com menor intensidade). O México, com seu regime político peculiar, tem estado mais atento aos custos sociais e pode se encontrar na iminência de retomar o crescimento, embora não ainda com instituições democráticas. Por fim, dentre os países do Leste Europeu, a Hungria, que decidiu avançar com prudência, construindo instituições de mercado e um sistema de bem-estar social antes de se lançar na fase de liberalização, pode ainda ser bem-sucedida. Mas esses casos são tão diversos que não é fácil determinar em que medida o sucesso que tiveram decorreu de políticas adotadas ou das circunstâncias específicas que os cercaram. A Espanha não se defrontou com a necessidade de estabilizar a economia, e as taxas de inflação em Portugal, Coreia do Sul, México e Hungria têm sido bastante moderadas, julgando pelos padrões que exibem Argentina, Bolívia, Brasil, Polônia e Iugoslávia. A dívida externa foi um fator devastador nos casos da Argentina, Bolívia, Brasil, México, Hungria, Polônia e Iugoslávia, mas não no Leste Europeu. Ademais, o escopo das reformas diferiu de país a país, e as medidas relativas à estabilização, liberalização e de reconversão industrial foram combinadas das mais diversas maneiras.

Não pretendemos ter estabelecido aqui as condições necessárias para o sucesso: a experiência histórica é demasiado limitada para que permita uma

avaliação empírica sólida da abordagem a que nos propomos.¹ Vamos resumir e avaliar as evidências relativas às nossas três principais hipóteses: (1) a estabilização e a liberalização não são suficientes para gerar crescimento, a menos que as reformas sejam orientadas para resolver a crise fiscal e gerar as poupanças públicas; (2) sem uma política social que proteja ao menos aquelas pessoas cuja subsistência se vê ameaçada pelas reformas, as condições políticas para a continuação das reformas sofrem uma erosão; (3) o estilo tecnocrático da elaboração de políticas debilita as instituições democráticas nascentes.

Antes de examinarmos as três hipóteses, é necessário fazer um comentário a respeito das políticas de estabilização. Em seu artigo, Bresser Pereira argumenta que essas políticas fracassam com frequência porque não tratam dos “fundamentos” da economia, e também porque se equivocam no diagnóstico das causas da inflação, produzindo custos sociais desnecessários. Essa análise é agora largamente compartilhada. Por um lado, como Di Tella (1991: 397) enfatizou, tentar deter a inflação com puro e simples controle dos agregados nominais é um absurdo: sem primeiro corrigir os “fundamentos”, que incluem antes de tudo a crise fiscal do Estado, as políticas heterodoxas simplesmente postergam o ajuste fiscal. Por outro lado, a inflação tem sempre um caráter inercial. E, como observa Bruno (1991: 2), na introdução de um livro intitulado *Lessons of economic stabilization and its aftermath*, dado o caráter inercial da inflação, “a cura ortodoxa é uma condição necessária, mas não suficiente. A correção dos ‘fundamentos’ por si só não elimina a inércia inflacionária [...] Elementos suplementares de uma intervenção direta no processo nominal, tal como um congelamento temporário de salários, preços e da taxa de câmbio pode reduzir substancialmente os custos da desinflação”. Corrigir os “fundamentos” inclui a reestruturação dos fluxos de gastos e receitas governamentais e a redução do estoque de dívida interna e externa. Quebrar a **espiral** inflacionária exige políticas que tratem dos agregados nominais, assim como de políticas de rendas também. Sem a correção dos “fundamentos”, as políticas de estabilização possivelmente serão ineficazes; sem políticas heterodoxas, serão também ineficientes: basear-se exclusivamente na redução da demanda para controlar a inflação produz custos sociais desnecessariamente altos.

Para examinar os efeitos das reformas orientadas para o mercado sobre o crescimento econômico, precisamos diferenciar três questões: (1) Por que a estabilização e a liberalização (do comércio externo e da concorrência in-

1. Muitos projetos já concluídos, ou ainda em fase de pesquisa, buscam explicar indutivamente o “sucesso” das reformas econômicas. O certo é que a viabilidade de tais tentativas depende da definição da variável dependente. Remmer (1986) estudou um número suficiente de casos em que houve aquiescência com o conjunto de metas impostas pelos acordos *standby* do FMI para que tais inferências sejam possíveis. Mas se a definição da variável dependente é o sucesso na retomada de crescimento, não existe experiência histórica suficiente para permitir tais inferências. Assim, por exemplo, os debates acerca da maior ou menor possibilidade que teriam regimes autoritários ou democráticos em empreender e levar a cabo reformas que geram crescimento se baseiam em quatro casos de sucesso — o Chile e a Coreia do Sul, com regimes autoritários, e a Espanha e Portugal, com regimes democráticos — e outros inúmeros casos de fracasso. É por essa razão que não tentamos estabelecer um desenho de pesquisa quase-experimental: comparações controladas de estudos de caso ainda não são possíveis, se tomarmos o crescimento sob condições democráticas como o *explanadum*. (Isto é, a sentença que descreve o fato a ser explicado. N. do T.).

terna) provocam recessões? (2) Por que alguns programas de estabilização solapam as bases para um crescimento posterior? (3) A estabilidade econômica e a eficiência são suficientes para a retomada do crescimento?

Programas de estabilização tendem a provocar recessões profundas mesmo quando não são acompanhados de liberalização. Há pelo menos duas razões para tal: (1) a estabilização é usualmente conseguida através da redução da demanda e (2) durante a estabilização, as taxas de juros tendem a subir muito acima do nível esperado. O mecanismo que conduz a taxas de juros excessivas depende da âncora de preços que se use (Blanchard, Dornbusch, Krugman, Layard e Summers, 1991), mas um efeito comum a todas elas é que o sucesso da estabilização faz com que a retenção de moeda fique mais atraente e o resultante aumento da demanda por moeda não pode ser correspondido por um aumento da emissão monetária, para não realimentar a inflação. Por sua vez, a redução dos subsídios aos preços e às indústrias, a redução das tarifas de importação e as medidas de combate aos monopólios internos provocam uma acentuada redução das taxas de retorno e causam desemprego de capital e de trabalho (Przeworski, 1991). Entre os casos de estabilização bem-sucedidas², o desemprego aumentou acentuadamente na Bolívia depois de 1985³; no Chile, subiu de 9,7% em 1974 para 16,8% em 1976; em Israel, passou de 5,1% em 1984 para 7,1% em 1986, e de zero em 1989 para mais de 10% em 1991 na Polônia. Na Coréia do Sul, a taxa de utilização da capacidade caiu de 77,5% em 1980 para 69,4% em 1983.

As taxas de juros elevadas podem ser transitórias, mas seus efeitos perduram muito além do período de estabilização. Como Fischer (1991: 404-5) apontou, “O investimento não é retomado até que as taxas de juros reais atinjam um patamar razoável, e períodos prolongados de juros reais altos criem crises financeiras e bancarrotas, mesmo para empresas que seriam viáveis em níveis razoáveis de juros.” Ou, nas palavras de Frenkel (1991: 403), “as tentativas de estabilização estão com frequência associadas a taxas de juros extremamente altas, que desencorajam os investimentos e prejudicam o crescimento.” De fato, considerando novamente os casos de estabilizações bem-sucedidas, na Bolívia o investimento privado declinou de um nível (que já era minúsculo) de 3,8% do PIB em 1984 para 2,7% em 1985, e para 2,5% quatro anos depois; no Chile, caiu de 8,7% do PIB em 1974 para 3,9% em 1975, e somente três anos mais tarde é que conseguiu superar o patamar existente antes da estabilização; em Israel, o investimento bruto (privado e público) caiu 10,6% em 1985, recuperou-se um ano depois, e começou a declinar de novo por volta de 1988. Só no México é que o investimento privado continuou crescendo num ritmo acelerado, ao longo do período de estabilização.

A segunda razão pela qual os programas de estabilização muitas vezes solapam as perspectivas de um crescimento futuro foi posta em evidência por

2. Com exceção da Europa Oriental e Coréia do Sul, todos os dados citados aqui foram tirados de artigos contidos em Bruno, Fischer, Helpman, Liviatan e Meridor, 1991. Para a Coréia, v. Rhee, 1987. Para o Leste Europeu, v. o capítulo de Przeworski, neste livro.

3. As cifras exatas são objeto de controvérsias; v. Morales, 1991.

Tanzi (1989): os cortes nos gastos do governo, que são inerentes aos esforços de enfrentamento da crise fiscal, tendem a não discriminar entre o consumo do governo e o investimento público. Na verdade, em geral é mais fácil cortar os projetos de investimento do que os serviços do governo ou o número de empregados do setor público. Sofrem redução tanto o investimento na infra-estrutura pública quanto os que induzem ao investimento privado, contribuindo desse modo para a diminuição da oferta futura. A evidência que se recolhe das experiências bem-sucedidas de estabilização é uniforme: na Bolívia, o investimento público declinou de 8,4% do PIB em 1984 para cerca de 3,0% após 1985; no Chile, o investimento público caiu de 12,5% do PIB em 1974 para 4,8% em 1983, e subiu novamente para 7,1% em 1985⁴; no México, já em 1987 o investimento público caiu 13,4%, e continuou caindo desde então; na Europa Oriental, com exceção da Hungria, o investimento público simplesmente entrou em colapso.

Nem a constatação de que a estabilização econômica implica recessão, nem tampouco a percepção de que os programas de estabilização em geral minam as condições para o posterior crescimento são atualmente objeto de controvérsia; na verdade, as fontes que nós utilizamos provêm do Banco Mundial e do FMI. Onde nós nos afastamos do consenso neoliberal é com relação ao ponto central desenvolvido na análise de Bresser Pereira: quando argumentamos que as reformas orientadas para o mercado não são suficientes para produzir as condições para o crescimento econômico.

A evidência empírica é reconhecidamente inconclusiva. Na Bolívia, o PIB total caiu durante o ano seguinte à estabilização, e a partir daí cresceu anemicamente, enquanto o PIB per capita continuou a cair ao longo de 1990. No Chile, o PIB despencou 12,9% em 1975; o crescimento foi retomado até a grande crise de 1982, quando caiu 14,1%, voltando a crescer a partir de 1985. Em Israel, o PIB (contando apenas o setor privado) de fato cresceu durante a estabilização, mas ficou estagnado três anos depois. No México, os sinais de recuperação são evidentes, mas o crescimento per capita continuou anêmico. Na Coreia do Sul, o crescimento sofreu uma redução, mas em termos comparativos continua alto. E em todo o Leste Europeu, o PIB continua a cair. As revisões sistemáticas das evidências têm gerado conclusões ambivalentes. Williamson (1990: 406) mostrou que, dentre dez países latino-americanos que haviam introduzido reformas “totais ou parciais”, quatro estavam crescendo em 1988-9 e seis estagnados ou em declínio; dentre onze países que não adotaram as reformas e só recentemente as realizaram, um estava crescendo e dez se mantinham estagnados ou em declínio — uma correlação que é positiva, mas não é irrefutável. Blanchard. (1991: 61) relatou que “observando o desempenho posterior dos países que fizeram a estabilização, conclui-se que, na maioria dos casos, o crescimento econômico retornou apenas gradualmente e de maneira pouco significativa”. Dados aleatórios relativos ao consumo privado evidenciam a mesma coisa. Claramente, esses padrões conduzem a diversas avalia-

4. Note-se que Edwards e Edwards (1991: 215) atribuem a retomada do crescimento no Chile depois de 1985 ao aumento do investimento público.

ções, em especial quando são contrapostos à experiência dos países que ainda enfrentam uma crise fiscal e altas taxas de inflação. No entanto, a questão aqui não é se os países que fizeram estabilizações bem-sucedidas exibem um desempenho melhor do que os países onde as tentativas de estabilização fracassaram. A questão é saber se uma estabilização bem-sucedida, quando conjugada com outras reformas orientadas para o mercado, pode ser suficiente para propiciar o crescimento econômico. E como essas experiências ainda estão em andamento, sempre se poderá argumentar que mais cedo ou mais tarde tais reformas darão certo.

Em vista da falta de evidências, convém proceder a uma revisão dos argumentos teóricos. O pressuposto neoliberal que subjaz ao programa de reformas orientadas para o mercado é de que, uma vez que se tenha alcançado a estabilização e a eficiência econômica, o crescimento virá em seguida. Surpreendentemente, contudo, essa postura neoliberal possui frágeis fundamentos, mesmo em termos da teoria neoclássica.

A economia neoclássica pouco tem a dizer sobre o crescimento econômico. Suas preocupações são predominantemente estáticas. E qualquer pessoa que tenha lido Schumpeter sabe que eficiência estática é um critério insatisfatório de bem-estar. Na verdade, diversos estudos mostraram que a economia da União Soviética era, em termos estáticos, mais eficiente do que a dos Estados Unidos; era mais eficiente precisamente porque produzia pouca inovação técnica. As economias dinâmicas não são eficientes no sentido estático: elas utilizam uma variedade de técnicas, com diferentes relações custo-benefício. Por sua vez, a questão de se um mercado competitivo produz ou não uma eficiência dinâmica é ainda mais complexa. A teoria do crescimento que provém da economia neoclássica — o modelo Solow-Swan de crescimento exógeno — argumenta que o equilíbrio competitivo é eficiente, mas conduz à estagnação de rendimentos, na ausência de crescimento exógeno de população e de mudança tecnológica exógena. Alguns modelos recentes oferecem de fato uma explicação endógena para o crescimento econômico, mas nessas teorias o equilíbrio competitivo não é mais eficiente (Lucas, 1988; Barro, 1990; Becker, Murphy e Tamura, 1990; Romer, 1990).⁵ Algum grau de intervenção estatal, incluindo investimento público, tem efeito ótimo sobre o crescimento. Barro (1990) mostrou que a utilidade presente do consumo futuro, ou a taxa de crescimento, — que são equivalentes, em termos de uma função de produção Cobb-Douglas — é maximizada quando a parcela relativa ao setor produtivo público na produção é igual à elasticidade marginal do capital público.⁶

5. O motor do crescimento nesses modelos são os retornos não-decrescentes de algum fator de produção acumulável — em geral, algum tipo de conhecimento — mais externalidades. Se os retornos gerados por esse fator podem ser capturados pelo mercado, surgirá algum poder de monopólio, como no modelo de Romer (1990). Se não o são, o equilíbrio competitivo será ineficiente, uma vez que o mercado subofertará os fatores que dão origem às externalidades. V. Ehrlich, 1990.

6. Um dos resultados mais espetaculares do modelo de Barro é que o investimento privado alcança seu máximo num nível de gastos produtivos públicos mais baixos do que o nível que maximiza o crescimento (e o valor presente da utilidade do fluxo de consumo futuro); desse modo, uma relação negativa entre tributos e o investimento privado não pode ser interpretada como uma prova indubitável de ineficiência.

Findlay (1990) apresenta um resultado semelhante em relação ao emprego público⁷.

Não precisamos nos aprofundar na discussão da economia neoclássica para concluir que o atual estágio desta teoria não respalda a conclusão de que a estabilidade e concorrência são suficientes para produzir crescimento econômico. Seja lançando-se mão da teoria dos mercados incompletos, que destaca a assimetria de informações, ou da teoria de crescimento endógeno, com seus retornos constantes de um fator isolado e externalidades dinâmicas, ou a teoria do comércio não walrasiano, chega-se a argumentos (neoclássicos) de que a intervenção estatal é necessária para o crescimento econômico. É verdade que essas teorias não fornecem uma justificativa genérica para a intervenção estatal *tout court*: elas se limitam a avaliar o papel apropriado do Estado, e são muito específicas em suas recomendações (Grossman, 1990). Além disso, levantam uma questão institucional fundamental: como organizar as instituições estatais de modo tal que possam intervir quando for apropriado, e não intervenham quando não o for. Mesmo assim, todas essas teorias encaram o papel do Estado na promoção do crescimento como sendo essencial. A postura neoliberal não se sustenta em nenhuma base teórica sólida; para citar Stiglitz (1991: 12), “A mão invisível de Adam Smith pode muito bem se assemelhar à roupa nova do Imperador: é invisível porque não existe”.

Desse modo, em que pese a exigüidade de evidências recentes, consideramos que nosso primeiro ponto tem boa sustentação: a estabilidade e a eficiência não são suficientes para o crescimento econômico.

Mesmo que os programas de estabilização e de liberalização sejam concebidos com o objetivo de retomada de crescimento, e mesmo que o Estado adote uma estratégia de desenvolvimento apropriada, o período entre a estabilização e a retomada de crescimento é inevitavelmente demorado. Edwards e Edwards (1991: 219) estimam que a defasagem esperada seja de oito a dez anos. Nesse meio-tempo, o consumo per capita irá cair ou ficará estagnado, e as rendas de determinados grupos cairão abaixo da linha de pobreza absoluta. Desse modo, a questão é saber se essas reformas terão continuidade a partir das decisões do processo democrático.

Nossos dados são extremamente limitados. Temos um caso, a Espanha, onde os gastos sociais foram consideravelmente ampliados, à medida que se realizava a reconversão industrial; temos a Polônia, onde tais gastos foram drasticamente cortados, à medida que o país realizava simultaneamente a esta-

7. Estudos estatísticos relativos ao efeito dos gastos governamentais sobre o crescimento geram resultados discrepantes. Tais investigações padecem de problemas conceituais, econométricos e de especificação. Os dados relativos ao estoque de capital público são difíceis de construir, e utilizar os fluxos (investimentos) obriga a se basear em análise de *cross-sectional* — um problema enfrentado por Barro (1990). Weede (1983) encontrou um impacto negativo do governo no crescimento, ao examinar países onde os gastos governamentais excediam 20% do PIB — um flagrante viés. De maneira geral, nenhum estudo tentou um controle sobre um viés de seleção. Por fim, Barro (1990) apresenta o único estudo que testa um modelo explícito de crescimento. Se o tamanho ótimo dos gastos produtivos do governo para o crescimento for maior que zero e menor do que um, e se todos os países têm comportamento ótimo, então as duas variáveis não devem estar estatisticamente relacionadas num modelo linear — e foi isso que Barro descobriu. Para uma discussão de algumas dessas questões, v. Barro, 1990.

bilização e a liberalização; e temos alguns casos intermediários, notadamente o da Bolívia, que desenvolveu, com assistência estrangeira, um programa de emprego restrito aos mineiros que perderam seus empregos como resultado do fechamento das minas, e o México, que desenvolveu um programa de apoio aos gastos com alimentação dos grupos atingidos mais duramente pelo processo de estabilização. As características marcantes da Espanha são que a política social foi ampla em seu escopo — abrangeu saúde, educação e manutenção da renda, e implicou mudanças qualitativas no sistema de autogoverno e de oferta de serviços — e que esta política foi acompanhada pela intervenção ativa no mercado de trabalho. A Polônia apresenta o contraste mais marcante: o sistema de serviços sociais se desintegrou, os gastos sociais foram drasticamente reduzidos, a sobrevivência física foi abandonada à caridade e a política de emprego foi limitada às indenizações trabalhistas. O efeito político foi que, na Espanha, o Partido Socialista, que conduziu o processo de reformas, conseguiu vencer três eleições consecutivas; na Bolívia, os partidos que apoiaram a continuidade das reformas ganharam a maioria nas eleições presidenciais de 1989, enquanto na Polônia, os partidos que defendiam a continuidade das reformas tiveram cerca de 20% dos votos nas eleições parlamentares de outubro de 1991. Entretanto, como as condições iniciais e os desafios que os três países enfrentavam eram bastante diferentes, é difícil tratar mesmo esses casos como comparações válidas.

A política social espanhola foi suficientemente abrangente para que fosse definida pelo governo e percebida pela população como um progresso em direção à “cidadania social”: uma garantia de proteção do bem-estar razoavelmente adequada e igualitária para todos os membros da comunidade política. Essa política foi financiada através de um aumento significativo das receitas fiscais, resultantes dos impostos progressivos, que eram distribuídos a um sistema de autogovernos regionais. Como Maravall mostra em seu capítulo, na Espanha, diferentemente dos demais países, essa experiência de cidadania social foi vinculada à consolidação da democracia política: a despeito de haver um amplo desemprego, as pessoas aprendiam que a democracia política trazia consigo os direitos sociais. Como resultado disso, uma das características mais notáveis a respeito dos dados sobre a opinião pública espanhola é a gradual dissociação da avaliação da situação econômica e das instituições políticas.

Uma política social tão abrangente quanto a da Espanha pode ser inviável em países onde a crise fiscal é crítica. Apesar de os serviços sociais nesses países estarem longe de ser satisfatórios, é possível que tenham ainda de sofrer uma redução seletiva. Mas de um ponto de vista puramente econômico, tais reduções podem também minar a capacidade de crescimento. Uma das lições centrais tirada das teorias de crescimento endógeno — e na verdade, um dos poucos resultados estatísticos robustos sobre determinantes do crescimento — está relacionada com a importância da educação, seja medida em termos de taxas de matrículas escolares ou em índices de estoques, tais como a taxa de alfabetização (Meyer, Hannan, Rubinson e Thomas, 1979; Marsh, 1988; Barro, 1989; Levine e Renelt, 1991; Persson e Tabellini, 1991). Em particular, a educação básica para

mulheres tem um alto retorno em termos de crescimento per capita (Banco Mundial, 1991). E embora não exista nenhum estudo estatístico semelhante que trate dos gastos de saúde, o World Development Report de 1991 (*idem*, pp. 53-55) traz uma ampla evidência a respeito dos efeitos dos programas de saúde sobre o aumento de produtividade. Desse modo, as estabilizações que são feitas às custas da redução dos gastos com a educação e a saúde têm alta probabilidade de serem contraproducentes em relação à retomada do crescimento.⁸

Na impossibilidade de assegurar a cidadania social para todos, independentemente da posição que tenham no mercado de trabalho, existirão três maneiras para se garantir uma renda básica. A primeira é através da manutenção do pleno emprego, a segunda é assegurando uma renda mínima a todos, e a última é instituir um seguro contra o desemprego. As economias centralmente planejadas se utilizam da primeira maneira; as economias de mercado utilizam diversas combinações dessas três formas, com freqüência sem conseguir uma cobertura satisfatória. A rede de serviços de bem-estar sempre foi rudimentar e fragmentária nas economias de mercado menos desenvolvidas, e se desintegrou completamente, junto com o planejamento central, nas economias de comando.

As reformas econômicas causam desemprego — um fenômeno inédito para as economias centralmente planejadas, e um acontecimento que vai paulatinamente se alastrando nas economias em que os mercados antes aloca-
vam os empregos. Quando o desemprego aumenta, a garantia de uma renda básica se torna a preocupação suprema de parcelas da população muitas vezes maior do que o segmento daqueles que estão desempregados em qualquer momento específico. Políticas de emprego ativas e de garantia de rendimentos são assim, numa certa medida, substitutas, pois sem uma rede de proteção social e sem garantia de renda, a perda do emprego significa a perda da própria vida. Este é um custo que ninguém pode tolerar, mesmo no curto prazo.

Em face do desemprego ascendente, uma política de emprego ativa é desse modo essencial para a redução dos custos não só econômicos, mas também sociais. A postura neoliberal se baseia no pressuposto de que, assim que a economia esteja desregulamentada e privatizada, e portanto com as condições de competição criadas, os mercados vão surgir e o seu funcionamento levará os recursos a serem realocados entre os setores e atividades. Mas, em primeiro lugar, mercados não “surgem” da competição: necessitam ser criados através de políticas deliberadas. Mesmo que o desemprego seja friccional ou estrutural, será necessário um elaborado e dispendioso sistema de instituições para orientar os recém-desempregados para novas oportunidades.⁹ Sem que exista um mercado de trabalho funcionando eficientemente, os recursos não poderão ser

8. De modo geral, e para a surpresa de todos, as recentes evidências estatísticas demonstram que o crescimento é mais acelerado em países que dispõem de uma distribuição de renda mais igualitária. O World Development Report de 1991 (Banco Mundial, 1991) apresenta dados surpreendentes sobre esse efeito, enquanto Persson e Tabellini (1991) fornecem análises de regressão para dois períodos distintos.

9. Edwards (1990) parece ser o único a enfatizar a importância de uma política de emprego ativa como um elemento intrínseco do pacote de reformas, argumentando que as instituições que têm influência sobre o emprego devem ser criadas antes da estabilização e liberalização.

alocados nos setores. Segundo, mesmo quando os mercados básicos existem, pode ser que a realocação de recursos necessária para tornar eficientes essas economias seja vultosa demais para ocorrer sem um extenso envolvimento do Estado. Para tomarmos apenas um exemplo, ainda que extremo: para que a agricultura polonesa se torne tão eficiente quanto a da Europa Ocidental, o número de pessoas dependentes da agricultura terá de se reduzir em pelo menos sete milhões — isto é, cerca de 20% da população. Uma transformação dessa magnitude não pode ocorrer do dia para a noite, e todos os países da OCDE subsidiam maciçamente a agricultura, para evitar os efeitos políticos e sociais do deslocamento que a exposição desse setor à competição acarretaria.

Na medida em que um desemprego generalizado persiste por amplos períodos, algumas pessoas terminam perdendo o seu meio de vida, e outras tantas vivem sob constante temor.¹⁰ As pessoas que passam pela experiência de desemprego, ou se sentem ameaçadas por ele, são as que mais se opõem às reformas. Se sua subsistência não for protegida, no mínimo através de políticas estritas de garantia de renda, sua resistência pode tomar formas explosivas.

Reconhecidamente, nossas evidências de que a ausência de proteção social, seja na forma de política social ampla ou programas direcionados de garantia de renda, se transformam numa oposição política efetiva contra as reformas são mais uma vez muito limitadas: baseiam-se apenas numa justaposição dos casos da Espanha e Polônia.¹¹ Entretanto, o caso polonês — o único país onde temos condições de estudar a dinâmica política no nível micro — parece muitíssimo sugestivo. Na Polônia, o desemprego levou as pessoas a se oporem às reformas, e eclipsou todos aqueles efeitos benéficos que as convenceram de ter ocorrido.¹² Se as reformas orientadas para o mercado fracassarem na Polônia — e esta é uma possibilidade real — será porque provocou-se desemprego sem que houvesse uma rede de proteção social. Mas nós estamos conscientes de que o vínculo causal que leva do descontentamento individual à reação organizada, e da reação organizada ao abandono das reformas, é contingente e

10. Vale a pena notar que os aumentos no desemprego que invariavelmente acompanham as reformas orientadas para o mercado não são necessariamente acompanhados por uma queda no salário real daqueles que continuam empregados. As taxas salariais no setor privado ascenderam de maneira marcante após a estabilização na Grã-Bretanha, no governo Thatcher, na Espanha, na Bolívia depois de 1985 e no Chile após 1975, enquanto em todos estes países a taxa de desemprego andou por uma cifra de dois dígitos. Somente no Leste Europeu é que houve uma queda acentuada das taxas salariais, quando as economias se estabilizaram. Esse é um fenômeno intrigante; v. a discussão da Bolívia em Bruno *et al.*, 1991. Uma explicação possível é que a estabilização tenha ocorrido após uma queda drástica dos salários; uma outra é que a taxa de câmbio estava muito elevada; e a terceira é que o desemprego tinha um caráter altamente estrutural.

11. Num interessante estudo, Grassi (1991) descobriu que, em dezoito novas democracias, a militância salarial era negativamente relacionada com os gastos governamentais, e que não tinham nenhuma relação nem com o desemprego nem com os investimentos. Desse modo, parece que os trabalhadores se mostram dispostos a permutar gastos sociais por salário privado.

12. De acordo com Morales (1991: 29), o desemprego também foi a questão central que preocupou os eleitores bolivianos na campanha eleitoral de maio de 1989. Note que não estamos argumentando que a mera existência de desemprego irá fazer as pessoas se voltarem contra as reformas e contra o governo que as instituiu; dizemos apenas que isso ocorrerá se os desempregados tiverem poucas perspectivas de encontrar outros empregos e não dispuserem de um mínimo de rendimento seguro. Na Espanha, por exemplo, 58% dos trabalhadores votaram no PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol. N. do R. T.) nas eleições de 1986, assim como 57% dos desempregados.

complexo. As reformas podem muito bem prosseguir a despeito da resistência popular, mesmo na vigência de instituições democráticas.

Esse ponto nos conduz à nossa terceira e última hipótese: que um estilo tecnocrático de políticas debilita as instituições democráticas nascentes.

As reformas — ou, na verdade, as políticas de uma maneira geral — podem ser desenvolvidas e implementadas por meio de quatro diferentes estilos:

1. Convencido de que são necessárias reformas imediatas, persuadido da qualidade técnica do projeto econômico e equipado com poderes de emitir decretos, o Executivo pode decidir impor as medidas de reforma à sociedade. O chamado *decretismo* é tão disseminado, que chega a parecer quase inerente à abordagem neoliberal: uma esmagadora proporção dos atos legais relativos à economia, na Argentina, no Brasil e no Peru, consistiram de decretos presidenciais. Os decretos não precisam corresponder, e quase sempre não o fazem, aos programas de governo dos candidatos vitoriosos, propostos durante a campanha eleitoral: de Paz Estensoro, na Bolívia, a Fujimori no Peru, os últimos anos têm testemunhado diversos casos em que os candidatos vitoriosos adotaram o conteúdo e o estilo das reformas contra as quais tinham feito uma vigorosa campanha.

2. Quando o Executivo não possui poder de decreto, mas conta com uma maioria no Legislativo, o mesmo estilo tecnocrático se mostra como *mandatismo*. Como Margaret Thatcher frequentemente observava, ela havia dito às pessoas o que iria fazer se fosse eleita; as pessoas votaram nela, logo ela detinha um mandato para fazer o que julgasse apropriado. Na eleição seguinte, o povo teria oportunidade de decidir se ela tinha efetivamente feito o que eles queriam. Esse também é um estilo tecnocrático, uma vez que, depois da campanha eleitoral, não abre espaço a negociações com as forças políticas de oposição no Parlamento e não faz nenhum pacto com as forças fora do Legislativo, seja no estágio da formulação das políticas, seja na etapa de sua implementação.

3. O *parlamentarismo* é o estilo político para as reformas que pode resultar tanto de uma decisão deliberada da maioria em consultar e negociar com as forças de oposição no Legislativo, como também, com frequência, do fato de que os sistemas de representação proporcional são falhos em produzir maiorias, tornando inevitável a formação de coalizões e compromissos. Enquanto o governo conta com alguma autonomia, ele consulta e negocia ao longo das várias fases do processo, tornando públicos as opções de política e os pontos de vista conflitantes. O apoio político organiza-se assim à medida que as políticas são formuladas e implementadas; na verdade, quando nenhum partido tem maioria, as políticas podem ser adotadas somente se se consegue criar alguma coalizão.

4. Por fim, o *corporativismo* — ou, de maneira talvez mais adequada, a *concertação* — é o estilo de fazer políticas que amplia o processo de consultas e negociações para além dos atores parlamentares, envolvendo sindicatos, associações patronais ou outros grupos de interesse.

Nossa hipótese é que o estilo político de empreender as reformas faz diferença. Devemos, entretanto, fazer três considerações.

Em primeiro lugar, as consultas e os pactos podem servir para aprimorar a qualidade técnica dos programas de reforma. Estamos conscientes de que esse é um ponto de vista pouco ortodoxo: o argumento habitual é que a negociação do programa econômico arruína a sua coerência lógica. Mas esse argumento pressupõe que o programa econômico é coerente e sem erros, e já vimos que isso é bastante questionável. Nem a consistência lógica de qualquer estratégia de reforma, nem a concepção de suas medidas específicas são óbvias mesmo para economistas profissionais, e é fato que, quando as decisões são tomadas longe do exame público, muitas delas são tomadas ao acaso.¹³ Além disso, os partidos políticos de oposição, assim como sindicatos, também contam com o assessoramento de economistas profissionais, cujas observações podem evitar que se cometam equívocos. Acreditamos que a estratégia de reforma da Hungria, onde houve preparação para os custos sociais antes de surgirem, tem mais chance de sucesso do que a da Polônia, que não efetuou tais preparativos; a razão pela qual os húngaros optaram por essa estratégia foi que os políticos e os economistas, de dentro e de fora do governo, discordavam a respeito da seqüência e do ritmo apropriados para a reforma.

Em segundo lugar, a discussão e a negociação podem servir para construir as bases políticas de apoio para estratégia de reforma escolhida. Se o programa é elaborado através da negociação com as diversas forças políticas, ele terá um formato tal que facilitará a obtenção de apoio por parte dessas mesmas forças. Um programa desse tipo pode retardar o ritmo das reformas e eliminar o elemento surpresa necessário para algumas medidas de estabilização, tais como congelamentos, desregulamentação de preços ou os confiscos de capital. Entretanto — para argumentar mais uma vez contra a opinião prevalecente — um programa desses pode vir a ter mais credibilidade, e não menos, porque propicia condições políticas para a continuidade das reformas. Ao contrário do que os tecnocratas com freqüência alardeiam — de que irão prosseguir independentemente das pressões políticas que sofram —, em geral os decretos são ineficazes, porque os agentes econômicos suspeitam que tais políticas não se sustentarão politicamente.

Por fim, se se tem apreço pela democracia, deve-se tomar o critério político de maneira autônoma. Mas por que o estilo de fazer políticas é particularmente importante para as novas democracias, que são diferentes das já consolidadas?¹⁴ Independentemente do tempo que tenham, as democracias perdurarão desde que as principais forças políticas considerem que podem melhorar de posição encaminhando suas demandas e seus conflitos nos marcos das instituições democráticas. A razão pela qual as novas democracias são mais vulneráveis é que as questões institucionais muitas vezes permanecem sem solução muito tempo depois de instalado um determinado sistema demo-

13. Zélia Cardoso, a ex-ministra de Economia do Brasil, relata que, para decidir que quantia deveria servir de limite ao confisco monetário, escreveu três números inteiros e os retirou de um chapéu, durante uma reunião social (Sabino, 1991).

14. Ellen Comisso nos obrigou a tornar esse ponto mais explícito.

crático (Przeworski, 1991: cap. 2). Como a escolha das instituições geralmente é problemática e conflituosa depois que há a queda de uma ditadura, quase sempre o conflito a respeito do marco institucional permanece irresolvido (Polônia), ou adota-se algum tipo de instituição somente como uma solução provisória. Para fixar os marcos institucionais substitutivos, algumas vezes se restabelece uma constituição democrática anterior, mesmo que no passado não tenha funcionado (Argentina), copia-se uma constituição estrangeira, ou elabora-se uma constituição que já se sabe de antemão que não favorecerá a formação de compromissos (Brasil). Esses marcos institucionais com frequência são inadequados às condições econômicas e políticas específicas. Além do mais, como Hardin (1987) argumentou, a sedimentação de hábitos desempenha um importante papel, ao fazer com que os atores políticos se mantenham dentro daquele marco institucional: as constituições são muitas vezes "contratos por convenção".

O estilo político das reformas importa porque tem o efeito de canalizar os conflitos políticos e de ensinar aos atores políticos onde o *locus* real de poder se encontra. A experiência polonesa nisso é eloqüente. A maioria das decisões eram tomadas fora dos marcos das instituições representativas, e as pessoas rapidamente perceberam que eram feitas assim. Repetidas pesquisas mostraram que as pessoas não identificavam o poder nas devidas instituições. As consultas e negociações entre organizações representativas, nos marcos das instituições representativas, são necessárias para canalizar os conflitos políticos. Se as decisões são tomadas fora delas, as instituições representativas definharão. Não que necessariamente se desagreguem: a experiência até agora tem demonstrado que pode haver eleições regulares e respeito aos direitos civis mesmo em sistemas nos quais o Executivo, colocado acima das organizações representativas e sem o controle dos demais ramos do governo, recorre amplamente às medidas por decreto. Mas qualquer um que se preocupe com a qualidade da democracia considerará tal sistema político extremamente empobrecido. E, de novo, a experiência não está terminada: a questão não resolvida é se as instituições democráticas poderão subsistir, quando decretos que prometem milagres fracassam e são seguidos de pedidos de mais sacrifícios.

Dessa maneira, consideramos que submeter a estratégia de reforma ao jogo competitivo das forças políticas é mais vantajoso sob três aspectos essenciais: ajuda a aprimorar a concepção das políticas, angaria apoio para a continuidade das reformas e ajuda a consolidar as instituições democráticas. Não nos parece que haja um *trade-off* entre a discussão pública e a estabilidade dos planos econômicos. Nossa defesa desse estilo político, entretanto, precisa ser nuançada de várias maneiras.

Primeiro, mesmo que um governo se mostre disposto a fazer consultas e a negociar, não é certeza que vá encontrar parceiros igualmente dispostos a tal. A estratégia dominante da oposição pode ser deixar que o governo cometa erros, tornando-se impopular e assim perder as eleições. Dividir a responsabilidade por um programa socialmente oneroso sendo um sócio minoritário

pode implicar altos custos políticos. Os social-democratas portugueses se dispuseram a apostar nessa estratégia e tiveram como resultado uma espetacular vitória eleitoral, mas na Argentina o partido peronista e os sindicatos rejeitaram repetidas vezes os acenos do governo Radical. Além disso, um consenso excessivo também é uma ameaça à democracia. Algumas forças políticas devem monitorar o governo, mantendo uma postura de oposição: é essencial que alguns partidos políticos, movidos pelo desejo de ganhar as eleições, realizem um controle do desempenho do governo.

Em segundo lugar, como em geral se considera que a combinação do controle partidário de esquerda e composição institucionalizada de sindicatos e associações patronais é capaz de produzir um melhor desempenho econômico em países da OCDE, a questão que surge é se esse estilo de fazer políticas também não seria mais bem-sucedido no caso das novas democracias. Mas essa questão é irrelevante, uma vez que, nos países aqui considerados, as precondições organizacionais necessárias a isso não existem. Depois de examinar a filiação sindical em 18 países com novas democracias, Grassi (1991) descobriu que o maior grau de sindicalização entre eles era de cerca de 35%, e que a densidade de sindicalização era positivamente relacionada com a militância salarial. Lechner (1985) e Przeworski (1991) discutiram outras razões por que a composição com atores extraparlamentares não é uma opção viável em países menos desenvolvidos. Na verdade, como em muitas das novas democracias as associações patronais têm uma influência política desproporcional sobre os canais informais, e como elas tendem a se opor vigorosamente a alguns elementos essenciais da reforma — especialmente a liberalização do comércio e o aumento dos impostos — uma composição pode redundar no solapamento das reformas.

Outra maneira de colocar a questão do estilo de fazer política é indagar se um governo “forte” ou “fraco” tem maiores chances de levar as reformas até o fim. Esses termos, contudo, são ambíguos. Alguns governos que aparentam ser fortes porque emitem decretos sem ter montado previamente as bases políticas para apoiá-los terminam simplesmente sendo ineficazes: a experiência de Collor de Mello é o exemplo típico. Por sua vez, governos minoritários, forçados a montar coalizões antes que possam lançar o programa de reformas, podem terminar sendo altamente bem-sucedidos, como ilustra o caso do governo socialista-social-democrata em Portugal. Para tornar isso mais preciso, precisamos distinguir entre as restrições constitucionais, que limitam todo e qualquer governo, e o resultado conjuntural das eleições, que determinam a situação de maioria ou minoria com que contará um determinado governo. Um governo pode ser fraco no sentido de não ser constitucionalmente capaz de tomar certas decisões (porque elas devem passar pelo processo legislativo, porque a legislação está sujeita a revisão judicial, ou porque algumas decisões estão reservadas a instituições autônomas, tais como o Banco Central), ou o governo pode ser fraco em termos políticos, incapaz de legislar sem que primeiro tenha de persuadir o seu próprio partido, ou montar uma coalizão de diversos partidos.

ababinnu Temos, na verdade, argumentado em favor de estruturas institucionais que forcem os governos a discutir e a negociar quando estejam formulando e implementando as políticas. Do nosso ponto de vista, a possibilidade de governar por decretos é economicamente ineficiente e politicamente perigoso, e consideramos as restrições políticas e institucionais como uma proteção contra as tendências tecnocráticas. Ainda assim, como demonstra Maravall, os estilos de política não são determinados unicamente pela força que tenha um determinado governo; mas também aqui, por causa da escassez de casos de sucesso, a evidência empírica parece inconclusiva. Além disso, nós não questionamos o fato de que os governos não podem despender todo o tempo que têm em consultas e negociações: eles precisam ter o poder de governar.¹⁵ Nem tampouco subestimamos o perigo de uma oposição estreita e interesseira às reformas. Diversos setores da sociedade, especialmente as empresas que auferem rendimentos oligopolísticos, a burguesia que resiste ao pagamento de impostos, os funcionários no setor público, os trabalhadores de pouca qualificação no setor privado, os vários grupos que tradicionalmente gozam de privilégios arraigados e, na Europa Oriental, os camponeses podem achar que seus interesses serão atingidos pelos resultados das reformas. Ainda assim, a idéia de que essa resistência pode ser dobrada pela força, que as reformas podem ser realizadas de maneira tão célere que esses grupos não terão tempo de se organizarem e de se manifestarem, que o programa deve estar concluído antes que se instale a “fadiga política” — esta postura tecnocrática é impraticável, contraproducente em relação às perspectivas da continuidade das reformas e de alto risco para a democracia.

scm Na verdade, uma das razões fundamentais para que a oposição às reformas assuma muitas vezes a forma da defesa dos interesses particulares de curto prazo é que essas reformas não resultam do jogo político feito pelas organizações representativas no âmbito das instituições representativas. Os defensores das reformas não devem temer as instituições democráticas. Este temor é em larga medida infundado: ainda que saibamos pouco acerca dos microfundamentos das atitudes individuais durante os programas de reformas, existe uma expressiva evidência de que tais programas contam com um amplo apoio quando são lançados, mesmo quando se sabe que vão provocar penúria material. As pesquisas de opinião revelaram o apoio avassalador que tiveram o Plano Balcerowicz na Polônia, o Plano Collor I no Brasil, o Plano Cavallo na Argentina e mesmo o pro-

15. Além disso, as restrições institucionais funcionam de modo efetivo somente quando são respaldadas por condições políticas: instituições não funcionam no vácuo. Influenciados pela cultura política dos Estados Unidos, alguns economistas neoliberais apontam as restrições constitucionais como a solução para a questão da credibilidade. Bernholz (1991: 50), por exemplo, argumenta que, em vez de desenvolver “prematuramente” um Estado de bem-estar social, a Bolívia deveria restringir constitucionalmente o poder dos governos. Em sua opinião, “o poder discricionário da administração e do Parlamento precisa ser limitado [...]. Um banco central independente, que possa recusar a ampliação de crédito ao governo, limites constitucionais aos déficits orçamentários e às taxas marginais máximas de impostos, dispositivos contra a sobreexpropriação e a expropriação disfarçada, sem adequada compensação, e um Judiciário independente são alguns dos requisitos institucionais necessários. Qualquer violação dessas regras deve ser objeto de processos nos tribunais, e as mudanças nesses dispositivos constitucionais devem necessitar, digamos, uma maioria de dois terços no Parlamento”. Este tipo de programa parece ser inspirado pela idéia de que o que não conseguimos nos Estados Unidos poderemos ao menos tentar introduzir na Bolívia. Mas uma idéia dessas não funcionaria em nenhum dos dois países.

grama de Fujimori no Peru. Se o sistema representativo tivesse a oportunidade de processar o conflito político relativo às reformas, o mais provável é que disso emergiria somente diferenças de opinião razoáveis e conflitos de interesse responsáveis — o que não constitui ameaça à idéia de reforma como tal, mas apenas àquele específico projeto em discussão. Ao suprimir a discussão pública, o espectro da reação populista é usado basicamente para defender determinados grupos de tecnocratas contra as concepções alternativas e as equipes rivais.

Com todas as precauções que a pobreza de evidências recomenda, estamos agora preparados para resumir nossa análise de um modo mais prescritivo: como uma estratégia. Apoiamos as reformas que visam a estabilização econômica, principalmente a redução da crise fiscal e de suas demais conseqüências, porque, quando uma economia tiver entrado na espiral inflacionária, consideramos inevitáveis essas reformas. Além disso, acreditamos que seja necessária uma crescente utilização dos mercados, nacionais e internacionais, no processo de alocação de recursos, para aumentar a eficiência de economias que são monopolísticas, sobre-reguladas e superprotegidas.¹⁶ Não acreditamos que tais reformas possam ser adotadas sem haver um declínio temporário no consumo, um aumento no desemprego e outros custos sociais. No entanto, criticamos também as receitas neoliberais padrão, porque achamos que padecem de três erros fundamentais: criam uma estagnação econômica, geram custos sociais desnecessariamente altos e fragilizam as incipientes instituições democráticas. Por isso é que buscamos oferecer uma perspectiva alternativa, social-democrata, às reformas orientadas para o mercado.

Essa abordagem consiste de três recomendações. Primeiro, que uma política social deve ser concebida e posta em funcionamento antes que se implemente a estabilização ou a liberalização. Segundo, o pacote inteiro das reformas deve ser eficiente no sentido da minimização dos custos sociais, e deve ser concebido com vistas à retomada do crescimento. Por fim, o programa de reformas deve ser formulado e implementado a partir de um processo de interação política das organizações representativas, nos marcos das instituições representativas.

Uma política social elaborada de modo a proteger as pessoas dos efeitos mais brutais deve ser parte intrínseca de qualquer estratégia de reforma que busque, sob condições democráticas, apoio político permanente. A Espanha atravessou uma década com o desemprego rondando os 16%, e chegando a 22% em 1985, enquanto o governo vencia repetidas eleições, graças à ausência de alternativas políticas confiáveis e principalmente à considerável expansão das políticas sociais: os gastos sociais aumentaram de 9,9% do PIB em 1975 para 17,8% em 1989. Essa expansão dos gastos sociais reduziu os efeitos das reformas sobre os grupos mais duramente atingidos pelo processo, e persuadiu as pessoas de que a ampliação da cidadania social era uma promessa da democracia digna de crédito.

16. Ao longo do livro, pouco falamos a respeito de privatização, porque achamos que ela é motivada muito pela necessidade de melhorar a situação financeira de curto prazo do Estado, do que por considerações de longo prazo com a eficiência.

Embora a crise econômica em muitos países seja aguda demais para que permita seguir o exemplo espanhol do desenvolvimento de um sistema de bem-estar universal, deve-se introduzir tanto instituições que tratem da questão do emprego quanto esquemas de proteção às rendas, quando se dá início a reformas que provocam desemprego e reduzem o consumo. As instituições que tratam do emprego devem ser apropriadas à distribuição e à duração do desemprego. Em países dotados de um vasto setor informal, tais instituições devem facilitar o acesso ao mercado formal de trabalho ou ao pequeno empreendimento. Devem abranger um sistema de informação, talvez um sistema de crédito subsidiado para promover o emprego autônomo e, onde o mercado de habitações for deficiente, criar um sistema de remoções. A garantia à renda deve ser suficiente para cobrir as necessidades básicas e facilitar a procura de empregos e de reciclagem, sem com isso criar incentivos para que o indivíduo permaneça ocioso.

O objetivo das reformas econômicas deve ser a recuperação da capacidade de poupança do Estado, de modo a capacitá-lo a adotar políticas de desenvolvimento.

O pacote de medidas de estabilização econômica deve estar atento aos seus efeitos sobre o crescimento. Assim, deve combinar reduções discriminadas dos gastos com medidas destinadas a aumentar a receita fiscal. Os cortes nos gastos devem discriminar consumo e investimento. Com inspiração em Tanzi (1989), metas mínimas de investimentos públicos devem ser excluídas dos cortes e, seguindo Blejer e Cheasty (1989), devem-se preservar instrumentos seletivos que aumentem a taxa de retorno dos investimentos privados. Além disso, dada a amplíssima evidência a respeito do papel produtivo da educação, os gastos com a educação e pelo menos com programas de prevenção de saúde devem ser tratados como aspectos intrínsecos do investimento público.

Para dizê-lo de maneira direta, a estabilização deve se basear na redução de consumo corrente, mas não de investimentos, e essa redução deve incidir, por meio de medidas tributárias ou de uma taxação única sobre o capital, sobre aqueles que têm condições financeiras para tal. Isso deve incluir os credores externos: na maioria dos países, a retomada do crescimento não é viável sem uma redução significativa da dívida externa, assim como da dívida interna.

Mesmo que as burocracias públicas sejam reduzidas, onde quer que estejam inchadas, e mesmo que programas públicos sejam eliminados ou reorganizados, quando não forem eficientes no atendimento dos serviços básicos mais necessários, a única maneira pela qual a poupança pública pode ser mobilizada é pelo aumento da arrecadação fiscal, feita por meio de adequado sistema de tributos — uma recomendação, note-se bem, do Banco Mundial — e pela redução dos pagamentos da dívida externa. Uma reforma tributária que reforce a obediência fiscal, amplie a base de incidência e aumente de maneira significativa a taxa efetiva de arrecadação deve ser um ingrediente indispensável do pacote de reformas. Um dos motivos é que a reforma tributária serve para sinalizar que a distribuição do ônus é equitativa; mas o seu propósito econômico imediato é aumentar as receitas estatais, em vez de cortar os gastos que

possam sustentar uma futura retomada do crescimento. Não nos impressionamos com os argumentos relativos ao custo líquido da tributação. A evidência empírica a esse respeito é na melhor das hipóteses inconclusiva,¹⁷ e os níveis atuais de taxação na maioria das novas democracias são deploravelmente baixos, muito mais baixos do que nos países da OCDE (Cheibub, 1991). A maior parte da resistência à tributação reflete um problema de ação coletiva por parte da burguesia: conquanto existam evidências de que um Estado financeiramente saudável, capaz de adotar políticas consistentes, propicie taxas de retorno mais elevadas para os investimentos privados, as empresas e seus acionistas procuram escapar desse encargo.¹⁸ Um estudo recente do Banco Mundial (1991: 82) mostrou que a taxa de retorno dos investimentos privados passou de 10,7%, quando o déficit fiscal era superior a 8% do PNB, para 14,3%, quando o déficit era inferior a 4%. Logo, é possível haver aumento de receitas estatais nos moldes da eficiência de Pareto: a taxa de retorno do setor privado depois dos impostos pode se elevar, à medida que aumenta a carga tributária. Nas palavras de Blejer e Cheasty (1989: 46), "Um sistema tributário que seja homogêneo e previsível, e que esteja associado a uma prudente administração macroeconômica, pode tornar taxas mais altas mais aceitáveis do que aconteceria num sistema tributário com muitas isenções, que estivesse associado a uma posição fiscal considerada insustentável a longo prazo."¹⁹

O ritmo e o conteúdo das medidas destinadas a aumentar a competição interna e externa são um problema sobre o qual não tomaremos posição, em parte porque essas decisões devem resultar do próprio processo político. Contudo, está claro que o ritmo mais rápido não é economicamente o melhor, nem politicamente o mais popular.²⁰

Nada temos de original a dizer sobre o conteúdo da intervenção estatal. É bastante conhecido que o Estado deve se ocupar com investimentos em infra-estrutura que não são atendidos eficientemente pelos agentes privados, e que deve adotar medidas que aumentem a taxa de retorno dos projetos privados. Esse papel inclui uma política industrial seletiva, que inclua taxas preferenciais de crédito para indústrias de alta tecnologia, nas quais a taxa de retor-

17. Ao contrário do que frequentemente se afirma, a evidência estatística de que a tributação diminui o investimento é, na melhor das hipóteses inconclusiva. Saunders e Klau (1985) não encontraram nenhum efeito para os países da OCDE; Swank (1991) encontrou alguma evidência nesse sentido. Blejer e Cheasty nada encontraram para os países menos desenvolvidos.

18. Em 1986, a tributação sobre os rendimentos, lucros e ganhos de capital chegavam a 4,9% das receitas governamentais na Argentina e a 67,4% no Japão. A média para a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, México, Peru e Uruguai era de 13,7%; para dez economias de mercado industrializadas, era de 40,0% (baseado em Teitel, 1991: 138).

19. Para evidências micro baseadas em entrevistas com homens de negócios argentinos, v. López, 1991.

20. Seja S o valor presente do fluxo futuro de consumo do eleitor mediano. Seja G o valor presente do consumo futuro do eleitor mediano sob um programa de liberalização no qual ninguém perde um emprego, a menos que ele/ela possa instantaneamente obter outro (ou tornar-se um trabalhador autônomo). Por fim, seja R (ϕ) o valor de um programa que gere rendas de mercado mais altas do que G , mas também uma probabilidade positiva de desemprego. Então será em geral verdadeiro que $G > S$, mas G é o limite inferior que R deve exceder para que o governo seja vitorioso nas eleições sob condições padrão estilizadas. Dados os pressupostos mínimos sobre a aversão ao risco, essa desigualdade impõe uma restrição sobre o ritmo da liberalização, medida pela trajetória do desemprego ao longo do tempo.

no do mercado é muito mais baixa do que a taxa social; para projetos que apresentem altos custos de entrada, substanciais economias de escala, ou curvas de aprendizado muito inclinadas; e projetos com capacidade potencial de difusão pelas firmas, em função de externalidades e assimetrias de informações entre fornecedores e compradores (Grossman, 1990). Há o perigo real de que essa mesma capacidade do Estado de se ocupar de atividades produtivas e em discriminar favoravelmente projetos privados possa ensejar a ocorrência de *rent seeking**. Permanece de importância central a questão de como organizar as instituições estatais para que elas se envolvam em atividades que sejam socialmente benéficas e se abstenham de atender aos interesses privados. Entretanto, a menos que o Estado realize diretamente alguns investimentos, e induza o setor privado a realizar outros, a estabilização ou a liberalização não levará à retomada do crescimento.

Por fim, os programas de reformas devem ser processados através das instituições representativas. Argumentamos antes que o processo democrático pode aprimorar a qualidade técnica das políticas de reforma e propiciar bases para o apoio continuado para a reforma. Ainda assim, a democracia é um valor autônomo pelo qual muitas pessoas fizeram sacrifícios, quando lutaram contra os regimes autoritários. A qualidade do processo democrático, talvez menos palpável do que o bem-estar material, afeta a vida cotidiana dos indivíduos: dota-os de poderes como membros de uma comunidade política ou os priva de qualquer poder. E caso se queira consolidar a democracia, isto é, se todas as forças devem aprender a canalizar suas demandas e organizar seus conflitos nos marcos das instituições democráticas, essas instituições devem desempenhar um papel efetivo na formulação e na implementação de políticas que influenciam as condições de vida.

Desse modo, nossa abordagem social-democrata às reformas orientadas ao mercado requer um direcionamento das reformas para o crescimento, a proteção do bem-estar material contra os custos de transição das reformas e o uso pleno das instituições democráticas na formulação e implementação das políticas de reforma. Sabemos que cada uma dessas recomendações envolve custos. Políticas industriais, políticas sociais e políticas de compromisso custam dinheiro²¹, e *trade-offs* são inevitáveis. Não oferecemos fórmulas. A concepção das estratégias específicas de reforma deve refletir as restrições de cada lugar, e os *trade-offs* devem ser determinados pelo processo democrático. Tudo que argumentamos aqui é que, para serem bem-sucedidas, as reformas devem visar explicitamente o crescimento econômico, a segurança dos rendimentos e a democracia.

* *rent seeking* é a apropriação de uma renda surgida em função da existência de distorções no mercado, e não fruto do esforço individual do agente econômico. O *rent seeker* tem uma atitude caracteristicamente oportunista, ao tirar proveito das distorções do mercado em benefício próprio (N. do R. T.).

21. Para mencionar apenas uma cifra: de acordo com Morgan Stanley (*Financial Times*, 19 de dezembro de 1990), o custo das políticas sociais para manter uma proteção mínima à renda no Leste Europeu, nos próximos cinco anos, ficaria entre US\$ 270 e 370 bilhões.

REFERÊNCIAS

- BARRO, Robert J. "A cross-country study of growth, saving, and government". National Bureau of Economic Research Working Paper n° 2855. Cambridge, 1989.
- . "Government spending in a simple model of endogenous growth". *Journal of Political Economy*, 98: S103-S125, 1990.
- BECKER, Gary S., MURPHY, Kevin M. e TAMURA, Robert. "Human capital, fertility, and economic growth". *Journal of Political Economy*, 98: 12-38, 1990.
- BERNHOLTZ, Peter. "Comments". In: BRUNO, FISCHER, HELPMAN, LIVIATAN e MERIDOR (eds.), 1991.
- BLANCHARD, Oliver, DORNBUSCH, Rüdiger, KRUGMAN, Paul, LAYARD, Richard, e SUMMERS, Lawrence. *Economic reform in the East*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- BLEJER, Mario I., e CHEASTY, Adrienne. "Fiscal policy and mobilization of savings for growth". In: BLEJER, Mario I. e CHU, Ke-young (eds.), *Fiscal policy, stabilization, and growth in developing countries*. Washington, D.C., FMI, 1989.
- BRUNO, Michael. "Introduction and overview". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991
- BRUNO, Michael, FISCHER, S., HELPMAN, E., LIVIATAN, N., e MERIDOR, L. (eds.). *Lessons of Economic Stabilization e Its Aftermath*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1991.
- CHEIBUB, José Antônio. "Taxation in Latin America: a preliminary report". Manuscrito, Department of Political Science, University of Chicago, julho, 1991.
- DI TELLA, Guido. "Comment in the panel discussion". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.
- EDWARDS, Sebastian. "The sequencing of economic reform: analytical issues and lessons from Latin American experiences". *World Economy*, 13: 1-14, 1990.
- EDWARDS, Sebastian, e EDWARDS, A. C. *Monetarism and liberalization: the Chilean experiment*. Cambridge, Massachusetts, Ballinger, 1991.
- EHRlich, Isaac. "The problem of development: introduction". *Journal of Political Economy*, 98: S1-S11, 1990.
- FINDLAY, Ronald. "The new political economy: "Its explanatory power for the LDCs". *Economics and Politics*, 2: 193-221, 1990.
- FISCHER, Stanley. Comment in the panel discussion". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.
- FRENKEL, Jacob. "Comment in the panel discussion". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.
- GRASSI, David. "Economic and organization determinants of wage restraint in new democracies". Manuscrito, University of Chicago, 1991.
- GROSSMAN, Gene M. "Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence". *OECD Economic Studies*, n° 14 (primavera), 1991.
- HARDIN, Russell. "Why a constitution?". Manuscrito, University of Chicago, 1987.
- LECHNER, Norbert. "Pacto social nos processos de democratização: a experiência latino-americana". *Novos Estudos* 13, 1985.
- LEVINE, Ross, e RENELT, David. "A sensitivity analysis of cross-country growth regressions". World Bank Working Paper WPS 609. Washington, D.C, 1991.
- LÓPEZ, Juan. "Political determinants of private investment in Argentina: field work impressions". Manuscrito, University of Chicago, 1991.
- LUCAS, Robert E., Jr. "On the mechanics of economic development". *Journal of Monetary Economics*, 22: 3-42, 1988.
- MARSH, Robert M. "Sociological explanations of economic growth". *Studies in Comparative International Research*, 13: 41-76, 1988.
- MEYER, John W., HANNAN, Michael T., RUBINSON, Richard, e THOMAS, George M. "National economic development, 1950-70: social and political factors". In: MEYER, John W. e HANNAN, Michael T. (eds.), *National development and the world system*. Chicago, University of Chicago Press, 1971.
- MORALES, Juan Antonio. "The transition from stabilization to sustained growth in Bolivia". In: BRUNO *et al.* (eds.), 1991.

- PERSSON, Torsten, e TABELLINI, Guido. "Is inequality harmful for growth? Theory and evidence". Working Paper n° 91-155. Department of Economics, University of California em Berkeley, 1991.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- REMMER, Karen L. "The politics of economic stabilization: IMF standby programs in Latin America, 1954-1984". *Comparative Politics*, 19, 1 (outubro), 1986.
- RHEE, Sungsup. "Policy reforms of the eighties and industrial adjustments in Korean Economy". Korea Development Institute Working Paper n° 8708, Seul, 1987.
- ROMER, Paul M. "Endogenous technical change". *Journal of Political Economy* 98: S71-S103, 1990.
- SABINO, Fernando. *Zélia, uma paixão*. Rio de Janeiro, Record, 1991.
- SAUNDERS, Peter e KLAU, Friedrich. *The role of the public sector: causes and consequences*. OECD Economic Studies 4. Paris, OECD, 1985.
- STIGLITZ, Joseph A. "Whither Socialism? Perspectives from the economics of information". Manuscrito, Yale University, 1991.
- SWANK, Duane H. "Politics and the structural dependence of the state in capitalists democracies". *American Political Science Review* 86, 1992.
- TANZI, Vito. "Fiscal policy, stabilization and growth". In: BLEJER e CHU (eds.), 1989.
- TEITEL, Simon. "Comments". In: BRUNO et al. (eds.), 1991.
- WEEDE, Erich. "The impact of democracy on economic growth: some evidence from cross-national analysis". *Kyklos* 36: 21-39, 1983.
- WILLIAMSON, John. "The progress of policy reform in Latin America". In: WILLIAMSON (ed.), *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D.C., Institute of International Economics, 1990.
- WORLD BANK. *World Development Report, 1991*. Washington, D.C., World Bank, 1991.