

O contrato social ausente

Luiz Carlos Bresser Pereira*
Yoshiaki Nakano**

Resumo. O artigo considera que a hipótese da origem política dos problemas econômicos é insuficiente para explicar o fracasso das reformas do governo. Os autores defendem a idéia de um contrato social que garanta a governabilidade e sustente reformas estruturais. A necessidade desse contrato se faz sentir sobretudo na América Latina, dadas a fragilidade da democracia e as desigualdades sociais.

Palavras-chave. Contrato social, política, problemas econômicos, América Latina, sociedade civil.

Conforme a sabedoria convencional recente “os problemas econômicos têm invariavelmente uma origem política”. Outra forma de abordar o mesmo problema é afirmar que os ajustes macroeconômicos e as reformas estruturais falharam, ou não foram completadas, por falta de apoio político. Em consequência, a adoção de políticas sociais compensatórias ou direcionadas é geralmente apresentada como uma estratégia para superar a falta de apoio político. Se esta visão, por um lado, está baseada na realidade, por outro lado ela é imprecisa e contraditória, está contaminada por motivações ideológicas, e freqüentemente serve como desculpa para *policy-makers* incompetentes.

Neste texto, tentaremos esclarecer os diferentes significados e implicações das três proposições apresentadas no parágrafo anterior. Analisaremos a hipótese da origem política dos problemas econômicos, a questão da falta de apoio político para os ajustes e reformas econômicas, e a utilização de programas sociais compensatórios como um meio de superar as dificuldades políticas. Como alternativa à hipótese de que os problemas econômicos têm origem política e à ênfase nos obstáculos políticos às reformas econômicas, iremos propor uma hipótese que poderíamos chamar de “hipótese da ausência de um

* Luiz Carlos Bresser Pereira é Professor de Economia da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

** Yoshiaki Nakano é Professor de Economia da Escola de Administração da FGV.

contrato social": a legitimidade dos governos, que garante a governabilidade e permite que reformas econômicas sejam efetivamente adotadas, depende da existência de um contrato social básico; como este contrato está firmemente constituído nas democracias avançadas, mas é frágil e debilmente pactuado na América Latina, necessita-se, alternativamente, de um pacto político orientado para o desenvolvimento.

Na América Latina, dada a heterogeneidade dessas sociedades, marcadas por profundas desigualdades de renda, a sociedade civil está pouco estruturada e não há um acordo político quanto ao regime econômico prevalecente, especialmente sobre o padrão de distribuição de renda. A solução de longo prazo para esse impasse exige reformas econômicas que tragam como resultado a redução permanente das desigualdades. Outra alternativa para as elites, que tendem a se opor ou trabalham para adiar a adoção de políticas redistributivas, é celebrar, com a classe média e com os trabalhadores, pactos políticos voltados ao desenvolvimento. Essa solução de compromisso tem sido freqüentemente adotada na América Latina, mas, na verdade, depende da retomada do processo de desenvolvimento, cujos pré-requisitos necessários, mas não suficientes, são as reformas orientadas para o mercado — especialmente o ajuste macroeconômico, a estabilização dos preços e a liberalização comercial. Contudo, se o resultado de tais reformas não for a constituição de um Estado mais forte, capaz de implementar políticas sociais e de promover o crescimento econômico, não será possível alcançar-se a governabilidade.

Nossa hipótese é que a crise do Estado, que mais do que qualquer outra coisa caracterizou a América Latina nos anos 80, tornou necessária a adoção de reformas orientadas para o mercado, as quais foram indiscriminadamente identificadas como reformas neoliberais. Apenas por meio dessas reformas será possível superar a crise do Estado na América Latina, reconstruí-lo e resgatar a governabilidade.¹ No entanto, está claro atualmente que essas reformas não são suficientes para retomar o crescimento: isto exige, adicionalmente, que sejam adotadas medidas efetivas para reconstruir o Estado e definir seu novo papel na promoção do crescimento econômico e da distribuição de renda. Por outro lado, é um erro assumir que os economistas e os *policy-makers* sabem perfeitamente quais são as reformas que devem ser levadas adiante — é muito comum ver-se o dogmatismo e a ideologia ortodoxa determinarem o

¹ A crise da América Latina nos anos 80 foi essencialmente uma crise do Estado, cujo entendimento demanda uma "interpretação baseada na crise do Estado" e cujo enfrentamento exige a adoção de reformas social-democratas ou social-liberais. Sobre esse ponto ver Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993) e Bresser Pereira (1996).

conteúdo das reformas econômicas. Finalmente, é impróprio imputar aos políticos, ou à política, no seu sentido estrito, a responsabilidade pelos problemas econômicos e pelos obstáculos às reformas econômicas. O aumento recente do interesse pela economia política é bem vindo, mas não deveria servir como escusa dar uma racionalidade exógena aos fracassos da política econômica, algo que está implícito nas hipóteses da origem política e dos obstáculos políticos. Esta observação implica que nos tornemos cautelosos em relação a soluções simplistas como as políticas sociais determinadas. A economia e a política estão intrinsecamente ligadas. Problemas econômicos e reformas econômicas sempre têm um conteúdo político. Em alguns casos, políticas sociais determinadas podem ser uma resposta de curto prazo, mas elas não deveriam implicar que as reformas políticas de longo prazo deixem de ser consideradas como reformas políticas que poderiam levar a um verdadeiro contrato social.

Oxhorn e Ducateneiler (1994) dizem que

a maioria das análises recentes sobre o sucesso das reformas econômicas ignoram *porque* os interesses organizados são tão frágeis. A literatura tende a abandonar a sociedade civil como um variável explicatória (...)

Neste artigo, além de criticar a ingenuidade das hipóteses de origem política e dos obstáculos políticos, iremos tentar suprir parcialmente esta lacuna mostrando como, nas débeis democracias latino-americanas, coalizões políticas amplas desempenham um papel estratégico na conexão entre a sociedade civil e o Estado e, portanto, garantem a governabilidade e tornam viáveis as necessárias reformas políticas e econômicas.

1. A HIPÓTESE DA ORIGEM POLÍTICA

A hipótese da origem política para os problemas econômicos pode hoje ser associada ao mesmo paradigma intelectual sob o qual modelos neoclássicos extremamente abstratos são desenvolvidos. A justificativa para isso é clara: como esses modelos assumem que os mercados são capazes de promover a alocação ótima de recursos e de manter equilibrada a economia, os problemas econômicos devem ter uma causa exógena, exterior ao mercado. Esta causa exógena está relacionada à existência de um tipo de poder capaz de interferir no livre funcionamento do mercado. No passado, o tipo de poder distorcivo normalmente enfatizado era o poder monopolista das grandes empresas. Atualmente, o poder político — o poder que se origina do Estado — recebe todas as atenções. Pretende-se que se não fossem as políticas expansionistas e populistas empreendidas pelo governo, se não ocorresse contínuo

crescimento das despesas públicas e seu financiamento inflacionário, se os privilégios que grupos de interesse são capazes de apropriar em razão de seu poder político não existissem, os problemas econômicos também não existiriam, ou seriam minimizados.

Entretanto, esta abordagem perde muito de sua capacidade explicativa quando é descartada a suposição de que os mercados são capazes de coordenar de forma ideal a economia. Neste caso, as crises econômicas deixam de ser apenas o resultado de políticas econômicas equivocadas ou de pressões de grupos de interesses, para serem uma consequência inevitável da dinâmica própria dos ciclos endógenos da economia. Adicionalmente, se forem acrescentados aos modelos econômicos pressupostos sobre externalidades e retornos de escala crescente, equilíbrios múltiplos serão encontrados, alguns deles perversos, consistentes, por exemplo, com a existência de estagnação econômica ou alta inflação.²

Por outro lado, a crença que os problemas econômicos têm uma origem política era um elemento essencial da visão dos economistas clássicos e marxistas. Originalmente, eles nomearam sua ciência como “economia política”. Economia, simplesmente, ou *economics*, em inglês, é um termo que somente foi adotado ao final do século XIX com o surgimento dos economistas neoclássicos, os quais desejavam livrar a ciência econômica de influências e considerações políticas. Hoje a expressão “economia política” identifica uma área intermediária entre a pura economia e a ciência política, área onde os aspectos políticos dos problemas econômicos são levados em consideração. Para os economistas clássicos essa era a ciência econômica propriamente dita — uma ciência que não era apenas um modelo lógico-dedutivo, cujos microfundamentos econômicos os economistas deveriam encontrar e analisar, mas também uma ciência histórica e indutiva, onde o mercado e diversos elementos de poder estão intrinsecamente integrados.

Depois da crise desencadeada pela revolução keynesiana, a economia neoclássica ganhou forças e nos últimos vinte anos recuperou a sua hegemonia. Entretanto, paradoxalmente, a origem política *de facto* para os problemas econômicos ganhou peso neste século. A razão básica para isso foi o decisivo, embora complementar, papel que o Estado assumiu nas economias capitalistas, seja na alocação de recursos ou interferindo na distribuição de renda. Provavelmente, como reação a isso, o *mainstream* econômico e a sabedoria convencional voltaram sua atenção para a política, que foi rapidamente transformada na fonte de todas as desordens econômicas. A mais clara manifestação

² Ver Romer (1989), Grossman (1990), Krugman (1992), Grossman e Helpman (1993).

desse fato foi o surgimento da escola da escolha pública, ou escolha racional — um ramo neoliberal da economia neoclássica que competentemente adotou, como programa de pesquisa, examinar as ações de governo como uma variável endógena. A escola da escolha racional, que tem em James Buchanan, Gordon Tullock, William Niskanen e Mancur Olson seus principais representantes, tomou emprestado da teoria neoclássica o individualismo metodológico. Assim como os agentes econômicos maximizam seus objetivos no mercado, os políticos fazem o mesmo no campo político, que também é visto como um tipo de mercado. Como, de acordo com essa escolha, os agentes econômicos são intrinsecamente egoístas, como não há nenhuma diferença entre a ética dos negócios, onde a perseguição exclusiva do interesse próprio é legítima, e a ética da política, como as idéias de solidariedade e ação coletiva são assumidas como sendo inviáveis para grandes grupos, os políticos e os governantes não têm como objetivo o interesse público, mas sim seus próprios interesses. Esse pressuposto radical justifica sua utópica opção por um estado mínimo.³

Assim, de forma curiosa, economistas políticos no sentido clássico e economistas neoclássicos conservadores convergem para a mesma e óbvia análise — a política tem importância para o campo econômico —, mas suas interpretações da questão permanecem diferentes. Enquanto para os primeiros, a política é uma parte essencial do sistema econômico, para os últimos ela é um obstáculo exógeno (com relação ao mercado) às reformas econômicas e ao equilíbrio macroeconômico. Os economistas políticos podem também ver a política como um obstáculo para o ajuste macroeconômico e para as reformas econômicas estruturais, mas um obstáculo endógeno — um obstáculo decorrente da interação dinâmica entre os fatores políticos e econômicos do mundo real.

A resposta à questão sobre se a origem dos problemas econômicos é política ou exclusivamente econômica depende do conceito adotado quanto aos sistemas econômico e político. Se o sistema econômico é definido apenas como um sistema de mercado auto-regulável, onde indivíduos racionais tomam decisões de produção e de troca, enquanto o sistema político seria entendido como o das relações de poder relacionadas com o Estado, os problemas econômicos teriam essencialmente uma origem política — ou exógena ao campo

³ Para um *survey* sobre a escola da escolha pública, feita por um de seus adeptos, ver Mueller (1976). Esse *paper* foi publicado em um livro de artigos (Buchanan e Tollison, 1984), que, juntamente com Buchanan e Tullock (1962) e com Olson (1965) oferece uma visão geral da escola, que se tornou mais tarde bastante influente entre os cientistas políticos americanos.

econômico. Contrariamente, se o sistema econômico é definido como um sistema de produção e distribuição de renda e riqueza através de determinadas instituições, dentre as quais o mercado, a moeda e o Estado são as principais, a conclusão será oposta. Nesse caso, os mercados são eles próprios instituições, que dependem de outras instituições como a propriedade privada, o sistema jurídico e o sistema monetário. São instituições que existem e funcionam na medida em que são informalmente reguladas pela sociedade e formalmente pelo Estado. De acordo com esse ponto de vista, do qual compartilhamos, os indivíduos conservam um papel essencial enquanto agentes econômicos atuando no mercado, mas as classes sociais são também cruciais na medida em que expressem seus interesses específicos através da regulação social e estatal.

Isto não significa que, para a perspectiva da economia política, economia e ciência política se confundam. Os economistas continuam basicamente preocupados com a produção e a distribuição através do mercado, enquanto os cientistas políticos tratam essencialmente das relações de poder. Significa, no entanto, que o Estado não é exógeno ao sistema econômico. Pelo contrário, é uma parte essencial desse sistema. Se o Estado está em crise, o regime de propriedade privada e o sistema jurídico irão funcionar precariamente; a moeda — uma manifestação da solvência e do crédito do Estado — estará permanentemente sob ameaça; empresários irão restringir seus investimentos e a economia provavelmente entrará em crise.

O oposto é também verdadeiro. Crises econômicas cíclicas — particularmente as decorrentes das chamadas ondas longas — trazem consigo crises políticas. Na fase expansiva do ciclo, sólidas coalizões políticas são formadas, e são rompidas na fase descendente do ciclo.⁴ Nesse caso, temos uma origem econômica para uma crise política. A crise econômica teria suas origens endógenas próprias: períodos recessivos de curto prazo são normalmente consequência de uma ampla e descontrolada expansão; períodos recessivos de longo prazo são resultantes da exaustão de um conjunto de inovações shumpeterianas.

Entretanto, em alguns momentos históricos, a causa de uma crise econômica de longo prazo pode não ser unicamente econômica, mas econômica e política ao mesmo tempo, como são atualmente os casos da América Latina e do Leste Europeu. Se buscarmos pela causa básica dessas crises, a melhor resposta será provavelmente que elas são decorrentes da crise do Estado, desdobrada em: (a) uma crise fiscal do Estado, (b) uma crise do modo de

⁴ Peter Gourevitch, estudando as crises de 1873-96, de 1929-49 e a crise atual, observa: “Nos anos de prosperidade precedentes à crise, uma aproximação política e uma coalizão de apoio se desenvolvem. Instalada a crise, ambas são questionados”. (1986: 21-22)

intervenção (ou da estratégia de desenvolvimento) do Estado, e (c) uma crise de legitimidade, na qual o papel do Estado na economia é contestado.⁵ A crise fiscal do Estado é definida pela perda do crédito público; a crise do modo de intervenção estatal, pela exaustão da estratégia de substituição de importações na América Latina, e da estratégia estatista no Leste Europeu; a crise de legitimização define-se pela deterioração da autoridade e prestígio do Estado, causado pela crise fiscal e pela superação das suas formas de intervenção, e acentuada pela onda neo-conservadora a partir dos anos 70.⁶

O pressuposto que está por trás desse diagnóstico é o de que o Estado tem um importante papel econômico, que ele não tem condições de exercer adequadamente quando está paralisado por uma crise fiscal, pela falta de uma estratégia definida de intervenção e pela falta de legitimidade do governo, dos políticos e da burocracia pública. Devido a essa crise, a capacidade estatal é reduzida, o governo é paralisado ou restringido em suas ações, as coalizões políticas são precárias e instáveis. Entretanto, o fato da crise econômica decorrer da crise do Estado não quer dizer que ela tem apenas uma origem política. Ela tem uma origem econômico-política, pois o Estado também faz parte do sistema econômico.

E o corolário dessa análise é que a solução do problema não está no Estado mínimo, como preconizam os neoliberais, mas sim em um Estado reformado e reconstruído. Quando, nos dias de hoje, as pessoas falam de “reformas econômicas”, referem-se na verdade a reformas do Estado. Ajuste fiscal, privatização, liberalização comercial, desregulamentação deveriam ser vistas, segundo essa tendência, como estratégias para reconstruir um Estado menor mas mais forte.

2. A HIPÓTESE DO APOIO POLÍTICO

Há uma segunda maneira de abordar o mesmo tema. Ao invés de enfatizar a origem da crise, pode-se enfocar a razão pela qual ela não é resolvida. Nesse caso, a afirmação usual é: “as reformas econômicas necessárias não se realizam devido à falta de apoio político”. Por trás desta afirmação há a crença de que para todos, ou para muitos dos problemas econômicos, existe um

⁵ Ver Bresser Pereira (1988, 1990, 1993a). Através desses textos, o autor tenta desenvolver uma explicação para a crise atual, seu caráter cíclico e sua origem básica localizada na crise do Estado.

⁶ Essa onda neo-conservadora ou neo-liberal surgiu na década de 70 como uma resposta ao crescimento excessivo e distorcido do Estado durante os 50 anos anteriores. Entretanto, nos últimos três anos, existem sinais claros de reversão dessa tendência.

conjunto de políticas econômicas que irá resolvê-los, desde que haja um apoio político para tanto. Os obstáculos políticos explicariam o fracasso das reformas econômicas.

A preocupação com os aspectos políticos da inflação pode ser vista como uma antecessora da literatura sobre os obstáculos políticos. Economistas marxistas sempre viram a inflação como uma consequência do conflito político e do poder dos monopólios. Na década de 30, Gardiner Means, Michael Kalecki e Joan Robinson analisaram o ciclo político e a inflação de custos. Nos anos 50 Aujac escreveu sobre a influência de grupos sociais sobre a inflação (1950). A teoria Estruturalista Latino-americana, concebida por Noyola (1956) e Sunkel (1957), e complementada por Rangel (1963) e Pinto (1973), na qual as influências keynesiana e marxista estão presentes, incorpora uma abordagem sociológica e institucional para a inflação. Hirshman (1981) escreveu extensamente sobre esse assunto. Por outro lado, há uma extensa literatura sobre os aspectos políticos da inflação e sua relação com o populismo, começando por Canitrot (1975), O'Donnell (1977) e Hirschman (1978). É, todavia, nos anos 70, que sociólogos e cientistas políticos começam a centrar sua atenção sobre a inflação. Uma extensa literatura é iniciada com três coleções de ensaios: Hirsh e Goldthorpe (1978), Thorp e Whitehead (1979), Lindberg e Mayer (1985).

A partir desse momento, as atenções se concentraram sobre as causas políticas e sociais da inflação. Nos anos 80, após o colapso provocado pela crise da dívida, que rapidamente se transformou em uma crise fiscal, as taxas de inflação se aceleraram nos países altamente endividados. A necessidade de um ajuste fiscal imediato e de reformas estruturais de longo prazo orientadas para o mercado tornou-se evidente. Avolumou-se a pressão dos países desenvolvidos para a tomada de medidas nessa direção. É nesse momento que os cientistas políticos se tornam particularmente interessados na dimensão política da elaboração das políticas econômicas. A hipótese de falta de apoio político será então analisada em vários livros: Nelson, ed. (1989, 1990), Ethier, ed. (1990), Haggard e Kaufman, orgs. (1992), Przeworski (1992), Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993), Bates e Krueger, orgs. (1993), Smith, Acuña e Gamarra, eds. (1994), Williamson, ed. (1994), e Haggard e Kaufman (1995).

Os economistas, por outro lado, passam a se interessar cada vez mais pelos aspectos políticos do ajuste e da reforma econômica. O populismo econômico foi revisto em duas coleções de ensaios: Bresser Pereira, (ed.), (1991), Dornbusch e Edwards, (orgs.), (1991). Os aspectos políticos da política econômica foram abordados por Williamson (ed.), (1994). A preocupação com o ciclo político e suas consequências sobre as políticas macroeconômicas e com

a resistência política à estabilização, que estava presente desde a década de 70, recebeu novo impulso especialmente com a utilização da teoria dos jogos por economistas pertencentes ao *mainstream*: Alesina (1987), Alesina e Sachs (1988), Alesina e Tabellini (1988), Sachs (1989), Edwards e Tabellini (1990), Alesina e Drazen (1992). Também a literatura sobre o desenvolvimento econômico foi enriquecida pela “nova macroeconomia política”: Cukierman, Hercowitz e Leiderman (orgs.), (1992). Trabalhos de Persson e Tabellini (1992) e Alesina e Rodrik (1992) mostram as relações positivas entre distribuição e desenvolvimento.

Toda essa literatura é bastante interessante. Ela responde a um problema real — os obstáculos políticos às necessárias políticas de ajuste e reformas econômicas. Entretanto, muito dessa literatura apresenta duas limitações: um viés tecnocrático — a idéia que todos os problemas econômicos têm uma solução de política econômica; e uma suposição ingênua — a suposição de que todos os economistas ou *policy-makers* são competentes para realizar os ajustes e as reformas, ou seja, para alcançar a estabilização, apenas não obtendo sucesso devido a um apoio político precário.⁷ Uma abordagem mais realista foi adotada por Williamson e Haggard (1994). Após relacionarem diversas reformas econômicas bem sucedidas, concluíram que não é necessário que haja um consenso político prévio antes delas, ou ao menos para iniciá-las. Em contraposição, descobriram que a existência de uma equipe econômica unida que conte com forte apoio do executivo é um pré-requisito para o sucesso das reformas.

Discutindo sobre as condições para as reformas econômicas, Grindle e Thomaz (1991: 4) apontaram que “grande parte da literatura da ciência política e da economia política (...) concentram, de forma limitada, sua atenção nos obstáculos para a mudança” ou assumem “uma definição estreita de interesse próprio como sendo a base para a ação política”. Considerando essas premissas, perguntam, como, desde a eclosão da crise da dívida, poderiam ter ocorrido as reformas na América Latina, que de fato aconteceram? A resposta de Grindle e Thomas é creditar à elite responsável pelas políticas públicas (líderes políticos e funcionários públicos) desses países uma considerável autonomia política. Nossa resposta, ao contrário, é dupla: no curto prazo sugerimos que isto ocorre quando os custos líquidos da transição para o ajustamento tornam-se negativos, ou, em outras palavras, quando o custo de adiar o

⁷ Bates e Krueger (1993) são explícitos nessa suposição. Após revisarem a experiência de oito países em desenvolvimento, eles concluem que, em nenhum dos casos, falhas de concepção dos programas foram cruciais para os resultados alcançados.

ajuste e as reformas tornam-se maiores que os custos esperados de empreender as reformas.⁸ De fato, em situações de crise aguda, é comum a adoção de reformas econômicas que ainda não apresentam um consenso político por trás delas.⁹ Apenas no longo prazo, as reformas requerem um substancial apoio político — um apoio político que irá legitimar o governo e assegurar a governabilidade. É por isso que, neste trabalho, iremos discutir o papel estratégico das políticas orientadas para o desenvolvimento como forma de substituir o contrato social ausente.

Na literatura sobre os obstáculos políticos para a adoção de políticas econômicas corretas, a teoria do *political business cycle* sempre recebeu especial atenção. Assumindo um mandato político de quatro anos, os políticos iriam ajustar e promover reformas na economia nos primeiros dois anos, criando condições para que, nos últimos dois, adotassem uma política expansionista e conseguissem se reeleger. Esta teoria é simples e sua predição foi repetidamente confirmada na realidade.¹⁰ Entretanto, isso não se aplica a períodos anormais, quando os custos de uma inflação elevada são extremamente altos. Nesses momentos, expansão econômica não traz votos, e tem-se uma reversão do ciclo político: a estratégia política recomendada, para facilitar a reeleição é promover o ajuste econômico controlando a inflação. Na verdade, nessa contingência, políticas fiscal e monetária expansionistas tendem a não ser efetivas para a promoção do crescimento devido à falta de credibilidade do governo. A expectativa dos agentes econômicos será que as políticas expansionistas terão vida curta, assim, não irão investir ou consumir, como fariam em tempos normais dada a mesma política econômica.

3. UMA PREMISSE FALSA

O sucesso das reformas econômicas depende ao mesmo tempo da consistência do programa econômico e de apoio político no longo prazo. Contudo, a política econômica que preconiza as reformas econômicas tende a enfatizar o segundo pré-requisito, quando o primeiro é que é essencial. Um programa econômico baseado em falsas premissas, que adote políticas econômicas equivocadas, está fadado a fracassar. Quando os *policy-makers* de Washington

⁸ Isto ocorre quando os cofres públicos estão vazios, a crise econômica está atingindo custos intoleráveis e a crise econômica é tão aguda que os custos líquidos da transição — isto é, os custos das reformas menos o custo de adiá-las — tornam-se negativos. Não iremos discutir este tema neste trabalho. Sobre essa questão ver Bresser Pereira e Abud (1994).

⁹ Este ponto está fortemente presente em Sachs (1994).

¹⁰ Ver, entre outros, Nordhaus (1975), Soh (1986) e Alesina e Sachs (1988).

escrevem ou falam sobre reformas econômicas que deveriam ser adotadas na América Latina eles normalmente partem do pressuposto de que os programas econômicos que estão oferecendo são consistentes e eficientes. Aceitando-se esta premissa, cientistas políticos do Primeiro Mundo ficam se perguntando porque as reformas são adiadas ou ocorrem de forma incompleta. Eles normalmente erram ao não considerar que essas políticas podem apenas ser equivocadas ou inadequadas.

Um exemplo desse fato é a experiência recente da América Latina e particularmente do Brasil na luta contra a inflação elevada. A existência de políticas econômicas como um fenômeno comum tanto à ciência econômica quanto à ciência política é um fato historicamente novo, datado deste século, especificamente desde a revolução keynesiana. Antes disso, a teoria econômica negava a necessidade de uma política econômica e nem ao menos dispunha de um conjunto relevante de instrumentos de política econômica, enquanto a ciência política não a tinha como objeto de estudo. Depois de Keynes, enquanto governos de países desenvolvidos e em desenvolvimento utilizavam intensamente instrumentos de política econômica para alcançar o pleno emprego e o crescimento, os economistas neoclássicos negavam os efeitos reais dessas políticas propondo, em contrapartida, regras estáveis e críveis de política econômica. No entanto — de uma forma tecnocrática e otimista — isto não impediu que o *mainstream* econômico assumisse a total efetividade das políticas convencionais de estabilização, quando, freqüentemente, esse não era o caso.

Em uma primeira fase, o pressuposto tecnocrático dos modelos macroeconômicos era que os governos eram entidades exógenas e dotadas de pleno poder. Mais recentemente, dada a sua evidente falta de realismo, essa hipótese foi abandonada, os governos e suas políticas foram endogeneizados, e surgiu a oportunidade para o crescimento da literatura sobre os obstáculos políticos. Entretanto, a tendência tecnocrática permaneceu. Se as políticas econômicas elaboradas para evitar desequilíbrios econômicos fossem consistentemente seguidas, se regras permanentes dotadas de credibilidade fossem adotadas, a estabilização e o crescimento aconteceriam naturalmente. Assim, se uma economia entra em uma trajetória de desequilíbrio, isto é simplesmente consequência do desejo político, assim como depende também do desejo político adotar-se as políticas econômicas corretivas necessárias. Como se desconsidera a possibilidade do desequilíbrio ter origem no próprio campo econômico, a possibilidade de que o fracasso em estabilizar e crescer seja decorrente de um diagnóstico econômico errado e da incompetente elaboração das políticas econômicas é negligenciada.

A estagnação durante os anos 70 e a inflação inercial dos anos 80 desafiaram essa visão. Particularmente na América Latina, onde a teoria neo-estruturalista da inflação inercial foi inicialmente desenvolvida, alguns economistas questionaram as políticas de estabilização convencionais.¹¹ Num segundo momento, a escola neo-keynesiana seguiu a mesma linha de pensamento.¹² Por outro lado, quando, em muitos países latino-americanos e do Leste Europeu, a inflação inercial se transformou em uma hiper-inflação de fato, tornou-se evidente que esse países enfrentavam períodos excepcionais ou anormais — períodos nos quais apenas as políticas monetária e fiscal convencionais são incapazes de controlar a inflação.¹³

Entretanto, quando os cientistas políticos se interessaram pelo tema das relações entre a política e a reforma econômica, embora normalmente reconhecessem o caráter único da inflação inercial e/ou o caráter excepcional da hiper-inflação e da crise fiscal do Estado, eles ignoravam as críticas neo-estruturalistas e neo-keynesianas sobre as políticas econômicas convencionais e assumiam que os economistas sabiam perfeitamente como promover a estabilização. Eles assumiram esse ponto de partida porque compartilhavam da visão ortodoxa e tecnocrática e também porque preferiram não se intrometer em domínio alheio. Agindo dessa forma, sem querer, forneceram um álibi para elaboradores de política econômica fracos e incompetentes, que adotaram uma espécie de determinismo político confortável: é inútil elaborar e implementar reformas econômicas audaciosas, pois não há apoio político para elas.¹⁴

Na verdade, em períodos anormais, quando a crise fiscal do Estado debilita o crédito público e a hiper-inflação ou o processo hiper-inflacionário prevalece, apenas políticas de choque, normalmente incluindo reformas monetárias, são capazes de obter sucesso na estabilização da economia. Se essas políticas são competentemente elaboradas e implementadas corajosamente, elas podem prontamente produzir resultados econômicos positivos e, assim, alcançar um amplo apoio político. Isto foi o que aconteceu quando as inflações iniciais foram controladas em Israel (1985), México (1987) e as hiper-inflações foram

¹¹ Sobre a teoria latino-americana de inflação inercial, ver Pazos (1972), Bresser Pereira e Nakano (1983), Arida e Resende (1984), Lopes (1984).

¹² Ver Bruno, Fischer, Helpman e Leviatan, orgs. (1991) e Mankiew e Romer (1991).

¹³ Para uma crítica às políticas de estabilização convencionais no Brasil, ver Bresser Pereira e Nakano (1984, 1990) e Bresser Pereira (1996: ch. 14).

¹⁴ Isto ocorreu, por exemplo, no Brasil em 1991-92, quando o FMI aprovou um programa de estabilização gradualista e convencional sem sentido, ao invés de sugerir que a inflação de 25% ao mês fosse controlada abruptamente através de uma combinação de políticas ortodoxas e heterodoxas (ver Bresser Pereira, 1996: ch. 15).

extintas na Bolívia (1985), Polônia (1990), Peru (1990), Argentina (1991). Os choques que controlaram a inflação neutralizando a inércia foram “heterodoxos”, aqueles que puseram fim às hiper-inflações foram choques “ortodoxos”.¹⁵ Certamente, na elaboração e implementação de políticas de choque os *policy-makers* levaram em conta e tentaram evitar os obstáculos políticos. Mas, o fator essencial para os resultados positivos não foi somente a eficácia, mas particularmente a eficiência das reformas econômicas.

Em alguns casos as políticas de estabilização fracassaram apenas porque elas eram equivocadas, incapazes de alcançarem as metas anunciadas. Em muitos casos, entretanto, elas poderiam hipoteticamente atingir seus objetivos, mas eram ineficientes, no sentido de implicarem custos de transição não necessários, os quais, mais cedo ou mais tarde, fazem com que o programa de estabilização torne-se inviável politicamente.

4. A ESTRATÉGIA DA COMPENSAÇÃO SOCIAL

Resumindo a discussão apresentada até aqui, as crises econômicas podem ter uma origem política, mas a análise convencional a esse respeito é basicamente inadequada por adotar implicitamente o pressuposto de que os mercados podem, isoladamente, coordenar com eficiência a economia e por associar a maioria dos problemas econômicos a uma causa política. As falhas do mercado e o consequente caráter endógeno dos ciclos econômicos provavelmente continuam sendo a causa mais importante para problemas econômicos. Por outro lado, a existência de obstáculos políticos para o ajuste e as reformas estruturais, embora sejam um fato, têm uma importância mais limitada do que alega a sabedoria convencional, pois o pressuposto implícito de que as políticas econômicas contra as quais existem resistências políticas são corretas e eficientes é, no mínimo, discutível.

Entretanto, em não existindo apoio político, a adoção de políticas sociais direcionadas tornou-se a estratégia favorita nos períodos recentes, particular-

¹⁵ Em Israel e no México, as inflações iniciais foram controladas por meio de um congelamento de preços combinado com tabelas de conversão que neutralizaram a inércia inflacionária. No Brasil, foi adotado um mecanismo original para neutralizar a inércia inflacionária. Esses choques são chamados “heterodoxos” em virtude de envolverem a neutralização da inércia. Na Bolívia, Polônia, Peru e Argentina a inflação já havia se transformado em hiperinflação, que foi debelada pela adoção de uma taxa de câmbio nominal como âncora para os preços. Como esta política, desde muito tempo, faz parte do *mainstream* das políticas econômicas anti-inflacionárias, pode-se chamá-la de “ortodoxa”. Em todos os casos, um ajuste fiscal convencional e a adoção de uma política monetária restritiva foram necessários para consolidar a estabilização.

mente na esfera do consenso de Washington.¹⁶ Através disso, grupos sociais específicos mais atingidos pelo ajuste fiscal ou pelas reformas estruturais seriam parcialmente recompensados. Além do valor humanitário dessa estratégia, ela seria também uma forma pragmática e imediata de superar ou restringir os obstáculos políticos, ou até mesmo de conquistar apoio político para o governo.

No *World Development Report 1990 — Poverty*, o Banco Mundial (1990:3) argumenta que as estratégias básicas para combater a pobreza são: (1) promover a utilização produtiva do ativo mais abundantemente disponível aos segmentos mais pobres, o trabalho; e (2) prover serviços sociais básicos: educação, saúde, nutrição e planejamento familiar. Mas acrescenta que, em situações de choques macroeconômicos adversos,

uma abrangente abordagem para redução da pobreza requer um programa de transferências corretamente direcionadas e de uma estrutura de proteção social como um complemento essencial à estratégia básica.

Essa visão é essencialmente correta. As políticas sociais compensatórias são um complemento temporário à criação de empregos e ao suprimento de serviços sociais básicos, ou, em outras palavras, a uma política distributiva de longo prazo. Entretanto, há um risco permanente de que elas sejam adotadas como uma alternativa às políticas de longo prazo. Governos populistas e autoritários, indistintamente, com freqüência tendem a ver as políticas de assistência social direcionadas como uma maneira barata de obter ou preservar um apoio político de curto prazo nos momentos em que as reformas econômicas estão sendo realizadas.

Oxhorn e Ducateneizer (1994) observaram que reformas orientadas para o mercado que foram recentemente adotadas na América Latina foram geralmente o produto de coalizões políticas tecnocráticas ou autoritárias. Com o objetivo de recompensar os perdedores, implementaram-se programas direcionados de assistência voltados para ajudar indivíduos a escaparem da pobreza, encorajando assim o paternalismo estatal, o qual debilita a perspectiva de longo prazo para a plena incorporação dos setores populares ao mercado.

¹⁶ Um dos autores deste artigo foi um dos primeiros a criticar o consenso de Washington devido ao seu viés neoliberal (Bresser Pereira, 1990, 1993). Contudo, é preciso destacar que a crítica não recai sobre as recomendações presentes no consenso — que se resumem, basicamente, na sugestão de que sejam observados os fundamentos macroeconômicos e que as reformas orientadas para o mercado sejam tomadas — mas sim sobre o erro de desconsiderar a hipótese do Estado desempenhar um papel positivo na promoção do crescimento econômico e na distribuição de renda.

Entretanto, é possível imaginar casos nos quais os gastos sociais compensatórios e direcionados são realmente necessários. Quando alguns grupos são particularmente atingidos, há uma óbvia ocasião para isso. Particularmente se as perdas são transitórias e os gastos sociais direcionados têm uma duração limitada correspondente. Quando as reformas são introduzidas a um ritmo bastante lento ou demandam muito tempo para produzirem resultados positivos, gastos sociais compensatórios podem também ser recomendados. É importante, entretanto, avaliar se isso não é apenas um caso de reforma econômica ineficiente. Ou, em outras palavras, se não há políticas econômicas alternativas que poderiam trazer resultados positivos mais rapidamente. Um terceiro e correlato caso é aquele no qual há um processo permanente de reformas econômicas, uma sucedendo-se à outra. Nesse caso, os custos sociais envolvidos em cada reforma podem ser de fato transitórios, mas as perdas totais podem ser elevadas, devido à sucessão de reformas. Nesse caso, o processo de reformas é longo, não porque as reformas são incompletas ou parcialmente mal sucedidas, mas porque as reformas necessárias são inúmeras. Mas, se as reformas não estiverem produzindo os resultados esperados, teríamos um caso de ineficiência, que requer uma alteração da concepção das reformas, não sendo o caso da adoção de gastos sociais direcionados.

Não é realista, entretanto, acreditar que as políticas sociais compensatórias irão realmente compensar as perdas incorridas, ou que elas não serão usadas em substituição a políticas mais abrangentes de distribuição de renda. As políticas do Banco Mundial contra a miséria, que, nos anos 70, pretendiam ser permanentes e efetivamente implicar uma distribuição de renda, não foram nunca implementadas em larga escala devido à resistência de grupos privilegiados em cada país. Com a crise da dívida externa e a crise fiscal, elas foram abandonadas por algum tempo, para reaparecerem ao final dos anos 80 sob a forma de gastos sociais direcionados, que, presumia-se, fossem envolver recursos limitados e desempenhar um papel político: sustentar as reformas. Nessas circunstâncias, é claro que elas pretendiam substituir políticas distributivas de longo prazo.

Joan Nelson, que pesquisou os programas sociais compensatórios, observou que eles são normalmente criticados por serem considerados simples “curativos” aplicados para atenuar alguns danos causados pela depressão e pelo processo de ajustamento. E acrescenta:

Uma abordagem de longo prazo e mais duradoura para proteger e favorecer os grupos mais miseráveis ao longo do ajustamento é reorientar a estrutura dos programas públicos sociais setoriais. Essa reorientação é o principal tema da atual discussão sobre ajustamento, porque ela trata ao mesmo tempo dos problemas da pobreza e da

aguda crise fiscal que provavelmente persistem em muitos países nos anos 90 (1989: 105).

Entretanto, já em meados dos anos 90, essa reorientação não foi efetivada. Ao contrário, os gastos sociais direcionados, como os programas do Chile, da Bolívia e da Costa Rica desenvolvidos nos anos 80, e, atualmente, o *Programa Nacional de Solidariedad* (Pronasol) no México, continuam a ser populares em Washington.¹⁷

Este fato pode ser explicado de diversas formas. Primeiro, porque eles são normalmente a única alternativa existente, dada a fraqueza política das classes mais pobres na América Latina desde que o surgimento da crise, no começo dos anos 80, ampliou o excesso de oferta de trabalho não qualificado. Na realidade, a adoção de políticas distributivas de longo prazo é improvável quando depende da solidariedade dos ricos e não de uma exigência política dos pobres. Uma segunda razão para a popularidade dos programas de assistência direcionados, neste caso não em Washington, mas entre os políticos latino-americanos, é o fato de que, se bem administrados, eles podem criar uma base de sustentação, se não diretamente ao ajuste econômico, pelo menos ao governo (Graham: 1992).¹⁸ Entretanto, a racionalidade fundamental por trás desses tipos de programas são seus custos relativamente baixos e a imediatez de seus resultados, desde que não sejam vítimas de interesses particulares.

Sua popularidade em Washington não significa que eles sejam programas neo-liberais ou conservadores. Como Draibe (1992) observa, o fato dos programas sociais assumirem objetivos determinados e terem um alcance limitado não significa que eles necessariamente se definam como conservadores ou neo-liberais. No Brasil, por exemplo, quando, em 1983, um programa aprovado pelo FMI foi implantado nacionalmente, o governo entre social-democrata e democrata-cristão de Franco Montoro, em São Paulo, adotou com êxito políticas sociais direcionadas.

O critério para distinguir políticas sociais progressistas das conservadoras não é se elas são direcionadas, mas se os programas selecionados são vistos como substitutos para políticas de distribuição de renda de longo prazo.

¹⁷ O programa “Comunidade Solidária”, que teve início em 1995, embora seja direcionado, não possui esse caráter compensatório. E seu direcionamento é amplo, abrangendo os municípios mais pobres do país.

¹⁸ Carol Graham estudou o Fundo Social de Emergência adotado na Bolívia pelo governo Paz Estensoro entre 1985 e 1990. Sua avaliação é bastante positiva. Ela atribuiu os bons resultados ao fato de “o ESF cuidou de permanecer marcadamente livre de restrições e influências e de merecer a reputação por conduzir a grande maioria de suas operações de uma maneira transparente e eficiente”. (1992: 1246)

Os conservadores normalmente vêem a pobreza e a desigualdade como uma consequência da existência de diferenças individuais, e não como decorrentes de uma determinada estrutura econômica ou de uma certa organização institucional. Outra forma de abordar o mesmo problema, é indagar se os obstáculos políticos que essas políticas pretendem superar são problemas pontuais que requerem soluções específicas — neste caso, políticas direcionadas são recomendadas — ou se, além disso, eles são estruturais, na medida em que estão relacionados com o sistema de propriedade, a distribuição de renda e a qualidade das instituições políticas e econômicas.

5. A HIPÓTESE DA AusÊNCIA DO CONTRATO SOCIAL

A última frase resgata o problema central deste artigo: a origem política dos problemas econômicos. Não há dúvidas sobre a estreita relação entre a economia e o sistema político, e entre as políticas econômicas e a política. Uma crítica clássica à economia neoclássica elaborada pelos economistas estruturalistas e institucionalistas keynesianos e marxistas estava baseada na idéia de que esses economistas ignorariam ou subestimariam as relações de poder existentes no mercado. Como vimos antes, nos últimos dez anos o *mainstream* econômico tornou-se crescentemente interessado na política, mas a ênfase foi voltada para análises de curto prazo ou pontuais sobre os obstáculos políticos ao bom funcionamento dos mercados e para a adoção de políticas de ajuste estrutural.

A alternativa é assumir que as esferas política e econômica são intrinseca e dinamicamente interrelacionadas (Sola, 1994). Não apenas porque os mercados são eles próprios instituições políticas que dependem do Estado para serem regulados. Este tipo de análise foge ao escopo deste artigo. Mas também porque a governabilidade — a efetiva capacidade de governar, e, portanto, de implementar políticas econômicas — é uma variável política central que depende intrinsecamente do regime político.¹⁹

A partir desse pressuposto, podemos desenvolver a “hipótese do contrato social” a fim de explicar os problemas de governabilidade que os países latino-americanos enfrentam e de esclarecer porque os pactos políticos orientados para o desenvolvimento ou as coalizões de classe são cruciais nesses países.

Desde Hobbes, tornou-se claro que as sociedades capitalistas somente podem ser efetivamente governadas por meio de um Estado legitimado por um

¹⁹ Governabilidade — a efetiva capacidade para governar — não assegura a governança — a qualidade e a efetividade da ação governamental. Neste artigo não estamos tratando da governança, apesar de não ignorarmos a relevância do problema.

contrato social. Hobbes chegou a essa conclusão e estabeleceu as bases para a teoria contratualista ou jus naturalista. O poder do princípio deixou de ser um direito divino ou um fato histórico para tornar-se parte de um contrato. Ele adotou um método lógico-dedutivo para chegar a essa teoria, mas, na verdade, estava refletindo sobre o surgimento do capitalismo e a separação entre a sociedade civil e o Estado, entre o que é domínio público e o que é domínio privado.²⁰ Se isso era verdade nos tempos de Hobbes, quando o que prevalecia essencialmente era uma economia mercantilista, é muito mais ainda no complexo contexto das sociedades capitalistas democráticas avançadas. Nessas sociedades, existe uma acordo básico quanto ao regime econômico prevalente, isto é, quanto ao regime de propriedade privada e à distribuição de renda entre indivíduos e classes sociais.²¹ Przeworski e Wallerstein (1985: 182) deram ao clássico contrato social um conteúdo econômico e de classes sociais mais específico e rigoroso quando afirmam que:

Dada a incerteza quanto a se e como os capitalistas iriam investir seus lucros, qualquer compromisso entre classes deverá conter os seguintes elementos: os trabalhadores aceitam o lucro como uma instituição, isto é, aceitam comportar-se de maneira a tornar possível a existência de taxas de lucro positivas; e os capitalistas comprometem-se consigo próprios a transformar parte de seus lucros em aumento de salário e investir outro tanto de seus lucros.

Portanto, o compromisso de classe ou o contrato social básico, que está por trás de toda sociedade capitalista, está baseado não apenas no acordo entre o governo e o cidadão, em um *trade-off* entre a manutenção da ordem e a liberdade individual, como propôs Hobbes, mas também em um acordo entre os capitalistas e os trabalhadores, em um *trade-off* entre a legitimação do lucro, por um lado, e o aumento dos salários e do investimento, por outro lado. De fato, esse acordo básico envolve uma terceira parte, o Estado, que, exercendo seu papel intermediário, preside à escolha do tipo *second-best* feita pelos capitalistas e pelos trabalhadores. Conforme as palavras de Paul Buchanan (1995: 16).

A interação estratégica entre o Estado, os trabalhadores e os capitalistas, sob um regime democrático, está impulsionada por uma lógica tripla de ação coletiva...O que os trabalhadores demandam do Estado em termos de bens públicos, não podem obter dos capitalistas; o que o Estado demanda dos

²⁰ Sobre esse tema, ver Bobbio (1979).

²¹ Uma questão interessante seria saber se a concentração de renda que ocorre em países desenvolvidos, particularmente nos Estados Unidos, nos últimos 25 anos, não está pondo em risco esse contrato social básico.

capitalistas em termos de investimentos, não pode obter dos trabalhadores, e assim por diante. As necessidades globais para a reprodução do sistema leva a estratégias sobrepostas e complementares, baseadas na crença quanto à seriedade do compromisso na realização de trocas mutuamente benéficas, resultando em escolhas do tipo *second-best* para todos.

É esse acordo, é esse pacto político elementar, mais do que um sistema institucional complexo, que legitima os governos, assegura a governabilidade e garante a efetividade das políticas econômicas. Isto não significa que o conflito distributivo está eliminado. Significa apenas que ele está controlado, não somente porque as diferenças de renda e riqueza não são muito grandes, mas também porque a sociedade civil está bem estruturada e está efetivamente conectada ao Estado, existindo, portanto, um complexo e bem estruturado sistema de representação e intermediação de interesses (Putnam, 1993).

Quando a sociedade civil é fraca e esse acordo básico é débil ou incompleto, como é o caso da maioria dos países em desenvolvimento, os obstáculos políticos para a elaboração e implementação de políticas econômicas tornam-se evidentes. Nesses países, a oposição ao regime de propriedade privada deixou de ser importante desde o colapso dos regimes comunistas, mas o desacordo quanto aos padrões de distribuição de renda permanece extremamente elevado, especialmente na América Latina, onde a concentração de renda ainda é um problema importante. A resposta política a essa dificuldade tem sido tanto recorrer ao autoritarismo, quanto, nos regimes democráticos, compensar a fraqueza do contrato social básico com a celebração de um pacto político desenvolvimentista limitado, que forneça uma perspectiva positiva para a classe trabalhadora.

A literatura sobre pactos políticos na América Latina é bastante extensa. Normalmente os pactos políticos são entendidos como sendo acordos específicos entre trabalhadores e empresários, intermediados pelos sindicatos e pelos partidos políticos.²² Não estamos utilizando a expressão com esse sentido. Pactos políticos orientados para o desenvolvimento são definidos aqui como

²² Isto é, por exemplo, o que Paul Buchanan (1995) acaba fazendo. Ele inicia seu livro com um conceito amplo de coalizão de classes, semelhante ao citado acima, mas, no restante do livro, ele relaciona os acordos de classe com várias tentativas de pacto nas quais os governos latino-americanos estiveram envolvidos, cujo objetivo era obter um acordo formal entre os trabalhadores e os capitalistas. Segundo suas palavras (1995: 27-28): “Compromisso democrático entre classes sociais é um produto de uma interação estratégica institucionalizada envolvendo o Estado, o trabalho e o capital”. Apenas em alguns casos os acordos formais tornam-se relevantes, enquanto os pactos políticos informais, desenvolvimentistas, aos quais estamos nos referindo, têm uma importância monumental.

sendo uma coalizão de classes mais ampla e informal que tende a ser formada para legitimar um conjunto de interpretações e estratégias adotadas pela elite política que pode estar unida e representada por um partido político, por uma associação de partidos políticos ou mesmo por partidos políticos divergentes que compartilham crenças comuns. Nossa hipótese é que, na América Latina, os pactos políticos substituem o contrato social que caracteriza as sociedades capitalistas desenvolvidas.

Esses pactos políticos ou coalizões de classes são excludentes porque não envolvem a totalidade da sociedade. Desde os anos 30, esses pactos assumem, na América Latina, a forma de “pactos nacional-desenvolvimentistas e populistas”, que Vargas, Perón e muitos outros lideraram nos anos 40 e 50. Os trabalhadores urbanos estavam incluídos, os trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos informais eram excluídos dessa coalizão de classes. As distorções econômicas geradas pelo populismo levaram, nos anos 60 e 70, a “regimes capitalistas-burocráticos autoritários”, que foram ainda mais excludentes. Os pactos autoritários não foram populistas mas, a despeito de seu alegado caráter moderno, levou adiante e ampliou as políticas protecionistas e estadistas que caracterizaram o nacional-desenvolvimentismo.

No Brasil, esse pacto autoritário começou a se romper em meados dos anos 70, quando os empresários começaram a reavaliar sua aliança com a burocracia civil e militar, dando início a um “pacto político democrático” que levou à redemocratização em 1985. Contudo, os aspectos populistas desse pacto levaram ao fracasso do Plano Cruzado e ao próprio fracasso do pacto democrático em 1987. Entre 1987 e 1994, o Brasil viveu um vácuo político — um séria crise de governabilidade, pois não foi possível constituir outro pacto político em substituição ao pacto de 85. Foi apenas em 1994, após o Plano Real ter estabilizado a inflação, que a eleição de Fernando Henrique Cardoso possibilitou a formação de um “pacto político social-democrata pragmático”. Como ocorre nos pactos políticos hegemônicos, ele ocupou o centro ideológico. Caso esse pacto consolide-se como um compromisso de classe, ele pode muito bem representar para o país o início de um novo estágio de desenvolvimento econômico.²³

Na falta de um pacto orientado para o desenvolvimento, os regimes democráticos na América Latina enfrentam, em diferentes níveis, uma permanente crise de governabilidade, que é agravada pelo fato de vivermos um período de

²³ Esta análise dos pactos políticos no Brasil e na América Latina aqui apresentada é um sumário “heróico” de dois livros (Bresser Pereira, 1985 e 1996). No segundo livro, a relação entre a falta de contrato social básico e a necessidade dos pactos políticos desenvolvimentistas é discutida de forma extensiva (ch. 11 e 17).

ajustes estruturais e de reforma do Estado. Essa crise de governabilidade será superada apenas quando a estabilidade de preços for alcançada e quando o crescimento for retomado. Na maioria dos países latino-americanos, a estabilização foi alcançada no início dos anos 90 graças a um forte ajuste fiscal combinado com choques heterodoxos que neutralizaram a inflação inertial, ou combinado com um choque ortodoxo no caso de uma hiperinflação aberta. O crescimento, contudo, continuou tímido, incerto, pois o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização não são suficientes para reconstruir o Estado nem foram seguidos por um pacto político orientado o desenvolvimento que definisse um papel novo e positivo para o Estado em relação ao campo econômico e social.

Acuña e Smith (1994: 53), especulando quanto ao que pode se originar a partir das atuais tendências político-econômicas, concluíram que

uma restruturação de conteúdo totalmente neoliberal e a consolidação das regras democráticas não fazem parte de um futuro provável para a maior parte das sociedades latino-americanas.

Nós diríamos que isso é verdade para todos os países, à medida em que a exigência neoliberal de um Estado mínimo não é realista. De acordo com esses dois autores:

O cenário mais provável parece ser o da democracia dualista. Neste cenário, as elites do Estado estabelecem uma aliança com uma minoria estratégica oposicionista com o propósito de excluir a maior parte dos demais atores sociais desarticulando e neutralizando sua capacidade de ação coletiva.

Esta é uma visão pessimista, provavelmente moldada em função da recente experiência argentina. Se é uma perspectiva realista ou não, é difícil dizer. Entretanto, tem o mérito de reconhecer a necessidade de um pacto político como forma de legitimar a elite que está governando. A questão é saber se este pacto terá que ser tão excludente quanto prevêem Acuña e Smith. Um pacto político realista orientado para o desenvolvimento, que rejeite a ideologia do Estado mínimo, que fortaleça o Estado e que defina um claro papel para o Estado no século 21 não será necessariamente tão excludente. Um certo grau de exclusão capitalista estará sempre implícito neste tipo de pacto — isto é o que distingue os pactos políticos de um contrato social básico — mas não é uma exclusão radical como a implícita na “democracia dualista” de Acuña e Smith. Nós gostaríamos de sugerir que estes pactos serão social-democratas ou social-liberais, que sejam capazes de abranger uma parte crescente da população latino-americana. Esta, no entanto, não é a ocasião para conjecturas quanto ao futuro.

CONCLUSÃO

Concluindo, podemos afirmar que a análise convencional com relação à origem política dos problemas econômicos deve ser qualificada de diversas maneiras. Muitos dos problemas econômicos têm uma origem estritamente econômica, em consequência da dinâmica do ciclo econômico e das imperfeições do mercado. Por outro lado, a crença que os programas de estabilização e as reformas econômicas não são implementadas, ou fracassam, devido à falta de apoio político é apenas parcialmente verdadeira. Em muitos casos, a ineficiência das reformas e a absoluta incompetência dos *policy-makers* explicam também parte dos resultados negativos.

Uma abordagem mais frutífera para essa questão é considerar que a governabilidade, o efetivo poder para implementar as reformas econômicas necessárias, depende não apenas de considerações pessoais e institucionais, mas essencialmente de um acordo social básico quanto ao regime político e econômico existente. Quando a sociedade civil é precariamente estruturada, quando este acordo é fraco, quando o sistema de propriedade e particularmente o padrão de distribuição de renda está sendo fortemente contestado, os governos carecem de legitimidade e encontram problemas crescentes na implementação das reformas econômicas.

Neste caso, a estratégia de assegurar um consistente apoio político para as reformas políticas por meio de rede de segurança social transitória pode ser eficaz, desde que os programas sociais direcionados sejam geridos de forma competente e transparente. Mas os limites para esta estratégia são claros. Uma alternativa melhor é promover reformas econômicas e políticas que possam não apenas restituir a solvência do Estado, assegurando uma alocação de recursos mais eficiente, e construindo uma estrutura institucional adequada, mas também garantir a redução permanente das desigualdades de renda. Contudo, esta é uma alternativa “cara”, no sentido em que implica a transferência de renda das classes alta e média para a classe pobre, o que tem a permanente oposição dos primeiros. Uma terceira alternativa é a celebração de pactos políticos desenvolvimentistas que legitimem a elite política que ocupa o governo. Esta alternativa, entretanto, enfrenta uma dificuldade básica. Ela só é viável quando o desenvolvimento econômico é retomado — um desenvolvimento econômico que depende da implementação de reformas que requerem a legitimidade política.

Assim, em certos momentos temos que contar com a conjunção de diversos fatores econômicos e políticos para que a estabilidade seja obtida, o crescimento retomado e seja celebrado um pacto político que garanta a governabilidade. Dentre esses fatores, deveremos ter a exaustão das políticas popu-

listas, como algo provocado pela crise, a adoção de sólidas e inovadoras políticas econômicas para controlar a inflação, a habilidade para construir instituições políticas que façam a intermediação entre diferentes grupos de interesse e a capacidade para reconstruir as finanças do Estado e recuperar a governança estatal.

Essa abordagem é bastante diferente daquela adotada pelas hipóteses da “origem política” e dos “obstáculos políticos”, as quais assumem que a estabilização e o crescimento são automaticamente garantidos pelas reformas orientadas para o mercado e que a única razão pela qual essas reformas não são adotadas é a oposição dos políticos. Essa é uma abordagem neoliberal que ignora a relação entre as esferas econômica e política e adota uma análise linear de causa e efeito. Inversamente, nós enfatizamos que essas reformas econômicas apenas farão sentido se forem capazes de superar a crise fiscal do Estado e de reconstruí-lo. E propomos que esse tipo de reforma será adotada quando as esferas econômica e política convergirem e um pacto político desenvolvimentista assegurar a governabilidade.

ABSTRACT

This article considers that the political origin of economic problems is an insufficient of the government reforms. It depends the idea of a Social Contract capable of sustaining the governance and the structural reforms is specially crucial for Latin America where the fragility of its democracy and the social ineffectualities are remarkable.

RÉSUMÉ

L'article considère l'hypothèse de l'origine politique des problèmes économiques insuffisante pour expliquer l'échec des réformes du gouvernement. Il prône en faveur d'un contrat social Qui garantisse la Gouvernabilité et soutienne des réformes structurales. Ce contrat est surtout nécessaire en Amérique Layine étant données la fragilité des démocraties ainsi que les inégalités sociales.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, C. e Smith (1994) “The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform”. In W. Smith, C. Acuña e E. Gamarra, eds.
- Alesina, Alberto (1987) “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”. *Quarterly Journal of Economics*, 102(410).

- Alesina, A. and J. Sachs (1988) "Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984". *Journal of Money, Credit and Banking*, 20(1).
- Alesina, A. and G. Tabellini (1988) "Credibility and Politics". *European Economic Review*, 32.
- Alesina, A. and A. Drazen (1991) "Why are Stabilizations Delayed?". *American Economic Review*, 81(5).
- Alesina, A. e D. Rodrik (1992) "Distribution, Political Conflict, and Economic Growth: a Simple Theory and Some Empirical Evidence". In A. Cukierman, Z. Hercowitz and L. Leiderman, orgs. *Political Economy, Growth and Business Cycles*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Arida, P. e A. L. Resende (1984) "Inertial Inflation and Monetary Reform". In J. Williamson, ed. (1985) *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington: Institute for International Economics. Originalmente apresentado em seminário em Washington.
- Aujac, Henri (1950) "L'Influence du Comportement des Groupes Sociaux sur le Développement d'une Inflation". *Economie Appliquée*, no.4.
- Bates, R. and A. Krueger, (1993) "Generalizations Arising from the Country Studies". In Bates and Krueger, orgs.
- Bates, R. and A. Krueger, orgs. (1993) *Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform*. Oxford: Blackwell.
- Bobbio, Norberto (1979) "Il Modello Giusnaturalistico". In N. Bobbio e M. Bovero, *Società e Stato nella Filosofia Politica Moderna*. Milan: Il Saggiatore.
- Bresser Pereira, L. e Y. Nakano (1983) "The Theory of Inertial or Autonomous Inflation". Capítulo 3 de L. Bresser Pereira e Y. Nakano (1987) *The Theory of Inertial Inflation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bresser Pereira, L. and Y. Nakano (1990) "Hiperinflação e Estabilização no Brasil: o Primeiro Plano Collor". *Revista de Economia Política* 11 (4), outubro-dezembro 1991 Trabalho apresentado em conferência em Knoxville, Tennessee, junho 1990, e publicado em P. Davidson & J. Kregel, orgs. *Economic Problems of the 1990s*, London: Edward Elgar, 1991.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1988) "O Caráter Cíclico da Intervenção Estatal". *Revista de Economia Política* 9(3), julho-setembro 1989. Trabalho apresentado em conferência em São Paulo, julho 1988. Uma versão mais completa foi publicada posteriormente: "Economic Reforms and the Cycles of the State". *World Development* 21(8), agosto 1993.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1990) "A Crise Econômica da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?" *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21(1), abril 1991. Aula Magna no XVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC, Brasília, 4 de dezembro, 1990. Também publicada em *A Crise do Estado*. São Paulo: Editora Nobel, 1992.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel.

- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1993) "Economic Reforms and Economic Growth: Efficiency and Politics in Latin America". Capítulo 1 de Bresser Pereira, L., A. Przeworski and J. Maravall.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1996) *Economic Crises and the State Reform in Brazil*, Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Bresser Pereira, L., A. Przeworski and J. M. Maravall (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge, Ma: Cambridge University Press.
- Bresser Pereira, L. e J. Abud (1994) "Net and Total Transition Costs: The Timing of Economic Reform". São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, Texto para Discussão no. 41, novembro 1994. *World Development* 25(6), June 1997.
- Bruno, M., S. Fischer, E. Helpman, N. Liviatan, orgs. (1991) *Lessons of Economic Stabilizations and Its Aftermath*. Cambridge, Ma: The MIT Press.
- Buchanan, J. and G. Tullock (1962) *The Cauculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buchanan, J. and R. Tollison, orgs. (1984) *The Theory of Public Choice II*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Canitrot, Adolfo (1975) "La Experiencia Populista de Redistribucion de Ingreso". *Desarrollo Economico*, no. 15.
- Cukierman, A., Z. Hercowitz and L. Leiderman, eds. (1992) *Political Economy, Growth and Business Cycles*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Dornbusch, R. and S. Edwards, orgs. (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Draibe, Sonia (1993) "As Políticas Sociais e o Neoliberalismo". *Revista USP*, no. 17.
- Edwards, S. and G Tabellini (1990) "Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries". Cambridge, Ma.: National Bureau of Economic Research, Working Paper no. 3493.
- Ethier, Diane, ed. (1990) *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. London: Macmillan.
- Gourevitch, Peter (1986) *Politics in Hard Times*. Ithaca: Cornell University Press.
- Graham, Carol (1992) "The Politics of Protecting the Poor During Adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund". *World Development*, 20(9).
- Grindle, M. e J. Thomas (1991) *Public Choice and Policy Change*. Baltimore: Joan Hopkins University Press.
- Grossman, Gene M. (1990) "Promoting New Industrial Activities: A Survey of Recent Arguments and Evidence". *OECD Economic Studies*, no. 14, primavera.
- Grossman, G. and E. Helpman (1993) *Innovation and Growth*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Haggard, S. and R. Kaufman, orgs. (1992) *The Politics of Economic Adjustment*. New Jersey: Princeton University Press.

- Haggard, S. and R. Kaufman, orgs. (1995) *The Political Economy of Democratic Transition*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirsch, F. and J. Goldthorpe, orgs. (1978) *The Political Economy of Inflation*. London: Martin Robertson.
- Hirschman, Albert (1978) "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations on the Latin American Experience". In *Essays in Trespassing*. Cambridge, Ma: Cambridge University Press. 1981. Originalmente publicado em 1978.
- Hirschman, Albert (1981) *Essays in Trespassing*. Cambridge, Ma: Cambridge University Press.
- Krugman, Paul (1992) *Toward a Counter-Revolution in Development Theory*. Washington: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992*. Supplement to *The World Bank Economic Review* and *The World Bank Research Observer*.
- Lopes, Francisco L. (1984) "Inflação Inercial, Hiperinflação e Desinflação", *Revista da ANPEC*, no. 7, Dezembro. Reproduzido em Lopes, F. L. (1986) *Choque Heterodoxo: Combate à Inflação e Reforma Monetária*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Mankiew, N.G. and D. Romer, orgs. (1991) *New Keynesian Economics*. Cambridge, Ma.: The MIT Press.
- Mueller, Dennis (1976) "Public Choice: a Survey". *Journal of Economic Literature*, 14(2).
- Nelson, Joan (1989) "The Politics of Pro-Poor Adjustment". In Joan Nelson, org. (1989).
- Nelson, Joan, org. (1989) *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick: Transaction Books.
- Nelson, Joan, ed. (1990) *Economic Crisis and Policy Choice*. New Jersey: Princeton University Press.
- Nordhaus, W. (1975) "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies*, 42(2).
- O'Donnell, Guillermo (1977) "Estado y Alianzas en Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico*, Janeiro 1977. Reproduzido in Robert Bates, org. (1988) *Toward a Political Economy of Development*. Berkeley: University of California Press.
- Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Ma: Harvard University Press.
- Oxhorn, P. and G. Ducatenzeiler (1994) "Social Policies as Political Strategies Processes of Inclusion and Exclusion". Trabalho apresentado ao XIII Congresso Internacional da Latin American Studies Association.
- Pazos, Felipe (1972) *Chronic Inflation in Latin America*. Nova York: Praeger Publishers.
- Persson, T. e G. Tabellini (1992) "Growth, Distribution and Politics". *European Economic Review* no. 36.
- Pinto, Aníbal (1973) *Inflación: Raíces Estruturales*. Mexico: Fondo de Cultura, coleção Lecturas, nº 3.
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.

- Przeworski, Adam (1985) *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge, Ma: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. e M. Wallerstein, (1985) "Material Interest, Class Compromise, and the State" Cambridge, Ma: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (1992) *Markets and Democracy*. Cambridge, Ma: Cambridge University Press.
- Romer, Paul (1989) "Capital Accumulation in the Theory of Long-Run Growth". In Robert Barro, org. (1989) *Modern Business Cycle Theory*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Sachs, Jeffrey (1988) "Social Conflict and Populist Policies in Latin America". In R. Brunetta and C. Dell-Arringa, orgs. (1989) *Labor Relations and Economic Performance*. London: MacMillan Press. Cambridge, Ma: NBER Working Paper no. 2897, March 1989. Trabalho apresentado a conferência em Veneza.
- Sachs, Jeffrey D. (1994) "Life in the Economic Emergency Room". In Williamson, ed.
- Soh, Byung Hee (1986) "Political Business Cycle in Industrialized Democratic Countries". *Kyklos*, 39(1).
- Sola, Lourdes (1994) "Estado, Reforma Fiscal e Governabilidade Democrática: Qual Estado?". *Novos Estudos Cebrap*, no.38.
- Thorp, R. and L. Whitehead, orgs. (1979) *Inflation and Stabilisation in Latin America*. London: Macmillan.
- Williamson, John. ed. (1994) *The Political Economy of Policy Reform*. Washington: Institute for International Economics.
- Williamson, J. e S. Haggard (1994) "The Political Conditions for Economic Reform". In John Williamson, ed.