

A origem política dos problemas econômicos

Political origin of economic problems

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA*

YOSHIKI NAKANO**

RESUMO: Este artigo apresenta uma ideia tão veiculada hoje em dia, que os problemas econômicos têm uma origem política ou que os problemas econômicos não foram resolvidos por falta de apoio político. Mostramos como a aceitação dessas ideias está relacionada ao surgimento da Escola de Escolha Pública, ou Escola de Escolha Nacional – uma análise de caráter neoliberal – e a chamada macroeconomia política. Discutimos como essas abordagens levam à proposição de adoção de políticas sociais compensatórias que possam garantir a legitimidade do governo.

PALAVRAS-CHAVE: Economia política; metodologia da economia; história do pensamento econômico; desenvolvimento econômico.

ABSTRACT: This paper presents so conveyed idea nowadays that the economic problems have a political origin, or that the economic problems have not been solved because of lack of political support. We show how the acceptance of these ideas is related to the appearance of the School of Public Choice, or School of National Choice – an analysis of a neoliberal character – and the called political macroeconomics. We discuss how these approaches lead to the proposition of adopting compensatory social policies which may guarantee the government legitimacy.

KEYWORDS: Political economy; economic methodology; history of economic thought; economic development.

JEL Classification: B20; B41; O10; D70.

1. INTRODUÇÃO

Conforme a sabedoria convencional recente, “os problemas econômicos têm 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, em razão da falta de suficiente respaldo político. Em consequência, a

* Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP, Brasil. E-mail: lcbresser@uol.com.br

** Fundação Getúlio Vargas, São Paulo/SP, Brasil. E-mail: nakano@fgv.br.

adoção de uma ampla estrutura de assistência social ou de políticas sociais direcionadas é geralmente apresentada como uma estratégia para superar a falta de apoio político. Se essa visão, por um lado, é realista, por outro lado ela é imprecisa e contraditória, está contaminada por motivações ideológicas e geralmente serve como desculpa para *policymakers* 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 falta de apoio político para os ajustes e reformas econômicas e a implementação de programas sociais compensatórios como um meio de superar as dificuldades políticas. Como alternativa à hipótese da origem pontual das dificuldades políticas com relação às reformas econômicas, que é dominante na visão do consenso de Washington, iremos sugerir que as relações entre a economia e o sistema político são muito mais íntimas e complexas, pois a legitimidade dos governos – o que assegura a sua efetiva capacidade para governar – depende da existência de um acordo social mínimo. Esse acordo está satisfatoriamente consolidado nas sociedades democráticas mais avançadas, mas é fraco e instável nos países em desenvolvimento. Dada a heterogeneidade dessas sociedades ou suas profundas desigualdades de renda, 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 necessariamente requer reformas econômicas que tragam como resultado permanente a redução das desigualdades. Outra alternativa para as elites, que tendem a se opor a políticas redistributivas, é celebrar pactos políticos com a classe média e com os trabalhadores com vistas à adoção de políticas econômicas desenvolvimentistas. Esse acordo foi geralmente utilizado na América Latina, mas dependeria atualmente da retomada do processo de desenvolvimento, cujos pré-requisitos necessários, mas não suficientes, são o ajuste macroeconômico e as reformas estruturais.

Assim, pode-se adotar uma definição pontual para as origens políticas dos problemas econômicos e para as dificuldades políticas para a execução de reformas econômicas, ou pode-se adotar uma definição mais abrangente, em que economia e política estão intrinsecamente correlacionadas. Nesse sentido, podem-se propor soluções de curto prazo, específicas, ou soluções de longo prazo, abrangentes. Entretanto, os diagnósticos alternativos e as respectivas soluções não são de fato excludentes, pois estas podem ser adotadas e implementadas ao mesmo tempo, enfatizando-se uma ou outra dependendo da ideologia e do poder político predominantes.

2. A HIPÓTESE DA ORIGEM POLÍTICA

A hipótese da origem política para os problemas econômicos está atualmente com frequência associada ao mesmo paradigma intelectual sob o qual modelos neoclássicos extremamente abstratos são desenvolvidos. A justificativa para isso é clara: dado que 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, localizada fora do mercado. Essa causa exógena está relacionada à existência de um tipo de poder capaz de interferir no livre funcionamento do mercado. Anteriormente, o tipo de poder desvirtuador normalmente enfatizado era o poder monopolista das grandes empresas. Atualmente, o poder político – o poder que se origina do Estado – recebe todas as atenções. Se não fossem as políticas expansionistas e populistas empreendidas pelo governo, o contínuo crescimento das despesas públicas e seu financiamento inflacionário, os privilégios que grupos de interesse são capazes de apropriar em razão de seu poder político, os problemas econômicos não existiriam, ou seriam minimizados.

Entretanto, essa 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. Nesse caso, as crises econômicas deixam de ser apenas o resultado de políticas econômicas equivocadas ou de pressões de grupos de interesses, para ser um resultado inevitável da dinâmica própria dos ciclos endógenos da economia. Adicionalmente, se são acrescentados aos modelos econômicos – como recentemente está se fazendo com uma frequência cada vez maior – pressupostos de externalidades e retornos de escala crescente, entre outros, equilíbrios múltiplos são encontrados, alguns deles perversos, condizentes, por exemplo, com a existência de estagnação econômica e alta inflação ao mesmo tempo.¹

Além disso, a crença de 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. Atualmente, “economia política” normalmente refere-se a uma área intermediária entre a pura economia e a ciência política, área em que 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 seria necessário encontrar e analisar, mas também uma ciência histórica e indutiva, em que 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 hipótese de 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, seja interferindo na distribuição de renda. Provavelmente, como reação a isso, o *mainstream* econômico e as análises convencionais voltaram sua atenção para a política, que foi rapidamente transformada na fonte de todas as desordens econômicas. A mais clara manifestação desse fato foi a emergência da

¹ V. Romer (1989), Grossman (1990) e Krugman (1992) e Grossman & Helpman (1993).

escola da Escolha Pública, ou Escolha Racional – um ramo neoliberal da economia neoclássica que competentemente adotou a endogeneização das ações de governo como programa de pesquisa.

Assim, de forma curiosa, economistas políticos e economistas neoclássicos conservadores convergem para a mesma e óbvia análise – a política tem importância para o campo econômico – mas seus entendimentos 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 é um obstáculo endógeno – um obstáculo advindo 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 autorregulável, em que indivíduos racionais tomam decisões de produção e troca, enquanto o sistema político seria o domínio do poder do governo, os problemas econômicos teriam essencialmente uma origem política – ou exógena ao campo 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. Há instituições que sobrevivem e funcionam na medida em que são informalmente reguladas pela sociedade e formalmente pelo Estado. De acordo com esse ponto de vista, o 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.

Isso não significa que a economia e a 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. Isso 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 mitigar 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; entretanto, são

rompidas na fase descendente do ciclo.² 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 não controlada expansão; períodos recessivos de longo prazo são resultantes da exaustão de um conjunto de inovações schumpeterianas.

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 a de que elas são decorrentes de crises do Estado: (i) uma crise fiscal do Estado, (ii) uma crise do modo de intervenção (ou da estratégia de desenvolvimento) do Estado, e (iii) uma crise de legitimidade, na qual o papel do Estado na economia é contestado.³ 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 estatizante no Leste Europeu; a crise de legitimação define-se pela deterioração da autoridade e prestígio do Estado provocada pela onda neoconservadora, a partir dos anos 70.⁴

A hipótese por trás desse diagnóstico é que o Estado possui um importante papel econômico que 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 do funcionalismo público. Com 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 de a crise econômica decorrer da crise do Estado não quer dizer que ela tenha apenas uma origem política. Ela tem uma origem político-econômica, 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 análise, como estratégias para reconstruir um Estado menor e mais forte.

² Peter Gourevitch, estudando as crises de 1873-96, de 1929-49 e a crise atual, observa: “In the prosperous years preceding the crisis, a policy approach and support coalition developed. Then came the crisis, challenging both policy and coalition” (1986: 21-2).

³ V. Bresser-Pereira (1988, 1990, 1993a). Com esses textos, o autor tenta desenvolver uma explicação para a crise atual, seu caráter cíclico e sua origem básica, localizada na crise do Estado.

⁴ Essa onda neoconservadora ou neoliberal 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.

3. A FALTA DE APOIO POLÍTICO

Há uma segunda maneira de abordar o mesmo tema. Em vez de enfatizar a origem da crise, pode-se focalizar a razão pela qual ela não é resolvida. Nesse caso, a colocação usual é: “as reformas econômicas necessárias frequentemente não se realizam devido à falta de apoio político”. Embaçando essa afirmação há a crença de que para todos, ou para muitos dos problemas econômicos, existe um 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 atual 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. Hirschman escreveu intensamente 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 & Goldthorpe (1978), Thorp & Whitehead (1979), Lindberg & Mayer (1985).

A partir desse momento, as atenções concentraram-se 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 tomaram-se evidentes. A volumou-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, org. (1989, 1990), Ethier, org. (1990), Haggard & Kaufman, orgs. (1992), Przeworski (1992), Bresser-Pereira, Maravall & Przeworski (1993) e Bates & Krueger, orgs. (1993).

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, org. (1991) e Dornbush & Edwards, org. (1991). A preocupação com o ciclo político e suas consequências sobre as políticas macroeconômicas e, ainda, 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: Alesina (1987), Alesina & Sachs (1988),

Alesina & Tabellini (1988), Sachs (1989), Edwards & Tabellini (1990), Alesina & Drazen (1992).

Toda essa literatura é bastante interessante. Ela responde a um problema real – os obstáculos políticos às altamente necessárias políticas de ajuste e reformas econômicas. Entretanto, muito dessa literatura apresenta duas limitações: um viés tecnocrático – a ideia de que todos os problemas econômicos têm uma solução de política econômica –; e uma suposição ingênua – a suposição de que todos os economistas ou elaboradores de política econômica são competentes para realizar os ajustes e reformas e alcançar a estabilização, e apenas não obtêm sucesso devido a um suporte político precário.⁵

A concepção das políticas econômicas como um fenômeno permeável aos campos econômico e político é um fato historicamente novo, datado deste século, especificamente introduzido pela revolução keynesiana. Antes disso, a teoria econômica negava a necessidade de política econômica, e nem ao menos dispunha de um conjunto relevante de instrumentos de política econômica. 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 questionavam os efeitos reais dessas políticas, propondo, em contrapartida, regras estáveis e críveis de política econômica. No entanto – de uma forma tecnocrática e otimista –, isso não impediu que o *mainstream* econômico assumisse a total efetividade das políticas convencionais de estabilização, quando, frequentemente, não era o caso.

Em uma primeira fase, a hipótese por trás dos modelos macroeconômicos era a de que os governos eram entidades exógenas e dotadas de pleno poder. Mais recentemente, dada a sua evidente falta de realismo, essa hipótese foi abandonada, dando oportunidade para o crescimento da literatura sobre os obstáculos políticos. Entretanto, a tendência tecnocrática permaneceu. Se as políticas econômicas elaboradas para evitar desequilíbrios econômicos – essencialmente, regras permanentes dotadas de credibilidade – não fossem seguidas, a meta de estabilização da economia seria apenas uma questão de desejo político, pois as políticas econômicas queridas seriam claras e evidentes.

A estagflação 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.⁶ Num segundo momento, a escola neokeynesiana seguiu a mesma linha de pensamento.⁷ Por outro lado, quando, em

⁵ Bates & Krueger (1993) são explícitos nessa suposição. Após revisarem a experiência de oito países em desenvolvimento, eles concluem que em nenhum dos casos possíveis falhas de concepção dos programas de estabilização foram decisivas para os resultados alcançados.

⁶ Sobre a teoria latino-americana de inflação inercial, v. Pazos (1972), Bresser-Pereira & Nakano (1983), Arida & Resende (1984) e Lopes (1984).

⁷ V. Bruno, Fischer, Helpman & Liviatan, orgs. (1991) e Mankiw & Romer (1991).

muitos países latino-americanos e do Leste Europeu, a inflação inercial se transformou em uma hiperinflação inegável, tomou-se evidente que esses países enfrentavam períodos excepcionais ou anormais – períodos nos quais apenas as políticas monetária e fiscal convencionais são incapazes de controlar a inflação.⁸

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 hiperinflação e da crise fiscal do Estado, eles ignoravam as críticas neo-estruturalistas e neokeynesianas 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 alibi 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 haveria apoio político para tanto.⁹

É um fato que, em períodos anormais, quando a crise fiscal do Estado debilita o crédito público e a hiperinflação ou o processo hiperinflacionário prevalece, apenas corajosas 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. Isso foi o que aconteceu quando as inflações inerciais foram controladas em Israel (1985) e no México (1987) e as hiperinflações foram extintas na Bolívia (1985), na Polônia (1990), no Peru (1990) e na Argentina (1991). Certamente, na elaboração e implementação de políticas de choque, os *policymakers* 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 justamente porque eram equivocadas, incapazes de alcançar as metas anunciadas. Em muitos casos, entretanto, elas poderiam hipoteticamente atingir seus objetivos, mas seriam ineficientes no sentido de implicar custos de transição dispensáveis, os quais, mais cedo ou mais tarde, fazem com que o programa de estabilização se torne inviável politicamente.

Na literatura sobre os obstáculos políticos para a adoção de políticas econô-

⁸ Para uma crítica às políticas de estabilização convencionais no Brasil, v. Bresser-Pereira & Nakano (1990) e Bresser-Pereira (1993b).

⁹ Isso ocorreu, por exemplo, no Brasil em 1991-92, quando o FMI aprovou um programa de estabilização gradualista e convencional desprovido de bom senso, em vez de sugerir que a inflação de 25% ao mês fosse controlada abruptamente através de uma combinação de políticas ortodoxas e heterodoxas (v. Bresser-Pereira, 1993b).

micas corretas, a teoria do *political business cycle* sempre recebeu especial atenção. Assumindo um mandato político de quatro anos, os políticos tentariam 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. Essa 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, favorável à reeleição, é ajustar e controlar a inflação. De fato, nessa conjuntura, uma política fiscal e monetária expansionista é totalmente inútil, devido à falta de credibilidade. A expectativa dos agentes econômicos quanto à política expansionista será a de que ela terá vida curta; em consequência, não irão investir ou consumir como fariam em períodos normais. Contudo, os economistas e os cientistas políticos tendem a ignorar essa reversão do ciclo político, permanecendo atados à hipótese convencional do *political business cycle*, cuja capacidade explicativa reduz-se substancialmente no caso apontado acima.

4. A ESTRATÉGIA DE 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 atribuir a todos, ou a muitos dos problemas econômicos, 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 seja um fato, tem uma importância mais limitada do que alega a análise convencional na atualidade, pois o pressuposto implícito de que as políticas econômicas propostas contra as quais existem resistências são corretas e eficientes é, no mínimo, contestável.

Entretanto, em não existindo apoio político, a adoção de políticas sociais direcionadas tomou-se a estratégia favorita nos períodos recentes, particularmente na esfera do consenso de Washington. 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: (i) promover a

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

utilização produtiva do tipo de riqueza mais abundantemente disponível aos segmentos mais pobres, o trabalho; e (ii) prover serviços sociais básicos: educação, saúde, nutrição e planejamento familiar. Mas ele acrescenta que, em situações de choques macroeconômicos adversos, “a comprehensive approach to poverty reduction calls for a program of well target transfers and safety nets as an essential complement to the basic strategy”.

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

Entretanto, é possível estabelecer casos nos quais os gastos sociais compensatórios e direcionados são realmente necessários. Quando alguns grupos são particularmente atingidos, há uma situação para tanto. 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 produzir 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 correlacionado 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. Assim, o processo de reformas é longo, não porque elas são incompletas ou parcialmente malsucedidas, mas porque as reformas necessárias são inúmeras. Mas, se elas não estiverem produzindo os resultados esperados, teremos 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 como substitutas para uma distribuição de renda de longo prazo. 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 reaparecer ao final dos anos 80 sob a forma de gastos sociais direcionados, que, supõe-se, envolvem recursos limitados e desempenham um papel político: sustentar as reformas.

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: “A longer term and more enduring approach to protecting and promoting the poorer groups in the course of adjustment is reorienting the structure of public social sector programs. Such reorientation is a major theme in present adjustment dialogue because it addresses both poverty problems and the acute fiscal crisis likely to continue in many countries into the 1990s” (1989:105). Entretanto, já superados os primeiros anos da década de 90, essa reorientação não foi efetivada. Inversamente, 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.

Esse fato pode ser explicado de diversas formas. Primeiro, porque esses programas são normalmente a única alternativa existente, dada a fraqueza política das classes mais pobres na América Latina desde o surgimento da crise no começo dos anos 80, que 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 demanda dos pobres. Uma segunda razão para a popularidade dos programas de assistência direcionados, nesse 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).¹¹ Entretanto, a racionalidade fundamental por trás desse tipo de programa são seus custos relativamente baixos e a imediatez de seus resultados, desde que eles não sejam vítimas de interesses particulares.

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

¹¹ 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 managed to remain remarkably free of political constraints and influences, and to deserve reputation for conducting the vast majority of its operations in an efficient and transparent manner” (1992: 1246).

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. Os conservadores normalmente veem 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, supõe-se, essas políticas são capazes de superar, são problemas pontuais, que requerem soluções específicas aliadas à melhoria dos padrões educacionais, 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. GOVERNABILIDADE E O REGIME ECONÔMICO

A última frase resgata o problema central deste paper: 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 clássica crítica que a economia neoclássica faz aos economistas estruturalistas, keynesianos e marxistas está baseada na ideia de que esses economistas ignorariam ou subestimariam as relações de poder no mercado. Como dissemos anteriormente, nos últimos dez anos o *mainstream* econômico tomou-se crescentemente interessado na política, mas a ênfase foi totalmente voltada para análises de curto prazo ou pontuais sobre a existência de obstáculos políticos ao bom funcionamento dos mercados, e para a adoção de políticas necessárias ao ajuste fiscal e às reformas econômicas.

A alternativa é assumir que as esferas política e econômica são intrínseca e dinamicamente inter-relacionadas (Sola, 1994). Não apenas porque os mercados são eles próprios instituições políticas, que dependem do Estado para ser regulados. Esse tipo de análise foge ao escopo deste paper. 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.

Desde Hobbes tornou-se claro que as sociedades capitalistas somente podem ser efetivamente governadas através de um Estado legitimado por um contrato social. Se isso era verdade nos tempos de Hobbes, quando o que prevalecia era essencialmente uma economia mercantilista, é muito mais agora, no complexo contexto das sociedades capitalistas democráticas avançadas. Nessas sociedades, existe um acordo básico quanto ao regime econômico prevalecente, isso é, quanto ao regime de propriedade privada e à distribuição de renda entre indivíduos e classes sociais. 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. Isso 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 por-

que existe um complexo e bem estruturado sistema de confluência de interesses, através do qual os interesses dos grupos e classes são aglutinados e negociados permanentemente.

Quando 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 limitado e desenvolvimentista, que acene com uma perspectiva positiva para a classe trabalhadora. Esses pactos são limitados porque não envolvem toda a sociedade. Após a Segunda Guerra Mundial, esses pactos assumiram, na América Latina, a forma de pactos populistas, que Vargas, Peron e muitos outros comandaram nos anos 40 e 50. As distorções econômicas trazidas por esses pactos políticos resultaram nos regimes capitalistas burocráticos e autoritários dos anos 60 e 70. Desde a década de 80, quando as distorções decorrentes da intervenção estatal, agora decorrentes dos regimes militares, também culminaram em uma profunda crise econômica, os governos democráticos na América Latina enfrentam, em diferentes níveis, uma crise permanente de legitimidade.¹²

Resumindo, para enfrentar essa crise, as soluções podem ser pensadas em três níveis. Programas sociais direcionados podem ser uma resposta de curto prazo aos obstáculos políticos para as reformas econômicas. A habilidade das elites em conduzir um pacto político desenvolvimentista com a classe média e com parte da classe trabalhadora é outra alternativa. A terceira opção é empreender reformas que tenham como resultado não apenas a recuperação da solvência do Estado, para garantir uma alocação mais eficiente de recursos e para construir uma organização institucional mais adequada, mas também a redução permanente das desigualdades de renda. O primeiro tipo de programa facilmente obterá apoio das elites, o último enfrentará uma oposição permanente. O segundo pode ser visto como um compromisso viável. As três estratégias não são excludentes; são, ao contrário, complementares.

6. CONCLUSÃO

Concluindo, podemos afirmar que a análise convencional com relação à origem política dos problemas econômicos deve ser qualificada de diversas maneiras.

¹² Uma análise mais aprofundada sobre a relação entre a falta de um contrato social básico e os pactos políticos desenvolvimentistas pode ser encontrada em Bresser-Pereira (1994).

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 de que os programas de estabilização e as reformas econômicas não são implementadas, ou fracassam, devido à falta de suporte político é apenas parcialmente verdadeira. Em muitos casos, a ineficiência das reformas e a absoluta incompetência dos *policymakers* explicam também parte dos resultados negativos.

Os problemas políticos e os econômicos estão intimamente relacionados, na medida em que não há mercados sem poder. E também porque o poder político, a capacidade de governar, depende não apenas de considerações institucionais e pessoais, mas também de um acordo social básico quanto ao regime econômico existente. Quando esse acordo é fraco, quando o regime de propriedade privada e, especialmente, o padrão de distribuição de renda está sendo contestado porque as diferenças sociais são muito grandes, os governos perdem legitimidade e enfrentam problemas crescentes para implementar reformas econômicas.

A estratégia de assegurar apoio político para as reformas econômicas através de uma rede transitória de serviços sociais pode ser eficiente, desde que os programas sociais direcionados sejam geridos com competência e com transparência, mas os limites dessa estratégia são claros. A alternativa de implementar políticas sociais que efetivamente proporcionem uma distribuição da renda está sempre presente. Mas essa é uma alternativa “cara”, pois implica a transferência de renda dos ricos para os pobres, o que traz uma oposição permanente dos primeiros. Uma terceira alternativa, que foi eficiente em alguns momentos, particularmente na América Latina, onde a distribuição de renda é extremamente injusta e a crise de legitimidade dos governos é uma permanente ameaça, seria a celebração de pactos políticos desenvolvimentistas. Essa alternativa, entretanto, enfrenta uma dificuldade básica. Ela só é viável quando o desenvolvimento econômico é retomado – algo que não é automaticamente garantido pelos ajustes macroeconômicos e pelas reformas estruturais endossadas pelo consenso de Washington, independentemente do fato de elas serem de fato necessárias.

Essas três possibilidades não são realmente alternativas excludentes, pois podem ser complementares entre si. A forma como elas forem combinadas irá definir o acordo político existente em cada coalizão governamental.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A. (1987) “Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game”. *Quarterly Journal of Economics*, 102 (410), August.
- ALESINA, A. & SACHS, J. (1988) “Political parties and the business cycle in the United States, 1948-1984”. *Journal of Money, Credit and Banking*, 20 (1), February.
- ALESINA, A. & TABELLINI, G. (1988) “Credibility and politics”. *European Economic Review*, 32.
- ALESINA, A. & DRAZDN, A. (1991) “Why are stabilizations delayed?”. *American Economic Review*, 81 (5), December.
- ALESINA, A. & RODRIK, D. (1992) “Distribution, political conflict, and economic growth: a simple

- theory and some empirical evidence". In A. Cukierman, Z. Hercowitz & L. Leiderman, orgs. *Political economy, growth and business cycles*. Cambridge, Ma., The MIT Press.
- ARIDA, P. & RESENDE, A. L. (1984) "Inertial inflation and monetary reform". In J. Williamson, org. *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*. Washington, Institute for International Economics. Originally presented in a seminar in Washington, November.
- AUJAC, H. (1950) "L'influence du comportement des groupes sociaux sur le développement d'une inflation". *Economie Appliquée*, n° 4.
- BATES, R. & KRUEGER, A. (1993) "Generalizations arising from the country studies". In Bates & Krueger, orgs..
- BATES, R. & KRUEGER, A. orgs. (1993) *Political and economic interactions in economic policy reform*. Oxford, Blackwell.
- BRESSER-PEREIRA, L. & NAKANO, Y. (1984) "Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação" *Revista de Economia Política* 4 (1), janeiro.
- BRESSER-PEREIRA, L. & NAKANO, Y. (1991) "Hiperinflação e estabilidade no Brasil: o primeiro Plano Collor". *Revista de Economia Política* 11 (4), outubro.
- BRESSER-PEREIRA, L. (1989) "O caráter cíclico da intervenção estatal". *Revista de Economia Política* (3), julho.
- BRESSER-PEREIRA, L. (1990) "Economic crisis in Latin America: Washington consensus or fiscal crisis approach?". Chicago, University of Chicago, East South Systems Transformations Project, Department of Political Science, Working Paper n° 6, January 1991. Paper apresentado em Budapest, dezembro 1990.
- BRESSER-PEREIRA, L., org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo, Nobel.
- BRESSER-PEREIRA, L. (1993a.) "Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America", capítulo 1 de Bresser-Pereira, A. Przeworski & J. Maravall, *Economic Reforms in New Democracies*, 1993.
- BRESSER-PEREIRA, L. (1993b.) "The failure to stabilize". In: *Brazil: the Struggle for Modernization*. Londres, Institute of Latin American Studies of the University of London.
- BRESSER-PEREIRA, L. (1994) "The citizenship contradiction" capítulo 11 do livro a ser publicado em 1995 por Lynne Rienner Publishers, Boulder, Co., *Economic Crisis and the State in Brazil*.
- BRESSER-PEREIRA, L., PRZEWORSKI, A. & MARAVALL, J. M. (1993) *Economic Reforms in New Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- BRUNO, M., FISCHER, S., HELPMAN, E., LIVIATAN, NO., orgs. (1991) *Lessons of Economic Stabilizations and its Aftermath*. Cambridge, Ma., The MIT Press.
- BUCHANAN, J. & TULLOCK, G. (1962) *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BUCHANAN, J. & TOLLISON, R. orgs. (1984) *The Theory of Public Choice II*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- CANITROT, A. (1975) "La experiencia populista de redistribucion de ingreso". *Desarrollo Economico*, n° 15, October.
- CUKIERMAN, A., HERCOWITZ, Z. & LEIDERMAN, L., orgs. (1992) *Political Economy, Growth and Business Cycles*. Cambridge, The MIT Press.
- DORNUBSCH, R. & EDWARDS, S., orgs. (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago, The University of Chicago Press.
- DRAIBE, S. (1993) "As políticas sociais e o neoliberalismo". *Revista USP*, n° 17, March.
- EDWARDS, S. & TABELLINI, G. (1990) "Explaining fiscal policies and inflation in developing countries". Cambridge, National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 3493, October.
- ETHIER, D. org. (1990) *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia*. London, Macmillan.
- GOUREVITCH, P. (1986) *Politics in Hard Times*. Ithaca, Cornell University Press.
- GRAHAM, C. (1992) "The politics of protecting the poor during adjustment: Bolivia's Emergency Social Fund". *World Development*, 20 (9), September.

- GROSSMAN, G. M. (1990) "Promoting new industrial activities: a survey of recent arguments and evidence". *OECD Economic Studies*, nº 14, Spring.
- GROSSMAN, G. & HELPMAN, E. (1993) *Innovation and Growth*. Cambridge, The MIT Press.
- HAGGARD, S. & KAUFMAN, R., orgs. (1992) *The Politics of Economic Adjustment*. Nova Jersey, Princeton University Press.
- HIRSCH, F. & GOLDTHORPE, J. orgs. (1978) *The Political Economy of Inflation*. Londres, Martin Robertson.
- HIRSCHMAN, A. (1978) "The social and political matrix of inflation: elaborations on the Latin American experience". In: *Essays in Trespassing*. Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Publicado originalmente em 1978.
- KRUGMAN, P. (1992) *Toward a Counter-revolution in Development Theory*. Washington, Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Suplemento do *The World Bank Economic Review e The World Bank Research Observer*.
- LOPES, F. L. (1984) "Inflação inercial, hiperinflação e desinflação". *Revista da ANPEC*, nº 7, dezembro. Republicado em Lopes, F. L., 1986. *Choque Heterodoxo: combate à Inflação e Reforma Monetária*. Rio de Janeiro, Campus.
- MANKIEW, N. G. & ROMER, D. orgs. (1991) *New Keynesian Economics*. Cambridge, The MIT Press.
- MUELLER, D. (1976) "Public choice: a survey". *Journal of Economic Literature*, 14(2), Junho.
- NELSON, J. (1989) "The politics of pro-poor adjustment". In J. Nelson, org., *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*. New Brunswick, Transaction Books.
- NELSON, J. org. (1990) *Economic Crisis and Policy Choice*. Nova Jersey, Princeton University Press.
- NORDHAUS, W. (1975) "The political business cycle". *Review of Economic Studies*, 42(2), Abril.
- O'DONNELL, G. (1977) "Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico*, janeiro de 1977. Robert Bates, org. *Toward a Political Economy of Development*. Berkeley, University of California Press, 1988.
- OLSON, M. (1965) *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Harvard University Press.
- OXHORN, P. & DUCATENZEILER, G. (1994) "Social policies as political strategies processes of inclusion and exclusion". Paper apresentado ao XIII International Congress of the Latin American Studies Association.
- PAZOS, F. (1972) *Chronic Inflation in Latin America*. Nova York, Praeger Publishers.
- PERSSON, T. & TABELLINI, G. (1992) "Growth, distribution and politics". *European Economic Review* nº 36.
- PINTO, A. (1973) *Inflación: Raíces Estructurales*. México, Fondo de Cultura, coleção *Lecturas*, nº 3.
- PRZEWORSKI, A. (1992) *Markets and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ROMER, P. (1989) "Capital accumulation in the theory of long-run growth" In R. Barro, org. *Modern Business Cycle Theory*. Cambridge, Harvard University Press.
- SACHS, J. (1989) "Social conflict and populist policies in Latin America". In R. Brunetta & C. Dell-Arringa, orgs. *Labor relations and economic performance*. Londres, MacMillan Press.
- SOH, B. H. (1986) "Political business cycle in industrialized democratic countries". *Kyklos*, 39 (1).
- SOLA, L. (1994) "Estado, reforma fiscal e governabilidade democrática: qual Estado?". *Novos Estudos Cebrap*, nº 38, março.
- THORP, R. & WHITEHEAD, L. orgs. (1979) *Inflation and Stabilization in Latin America*. Londres, Macmillan.

