

PREFÁCIO À EDIÇÃO BRASILEIRA DE *REFORMAS ECONÔMICAS EM DEMOCRACIAS NOVAS: UMA PROPOSTA SOCIAL-DEMOCRATA*

Luiz Carlos-Bresser-Pereira

Desde os anos 80 vivemos em uma era de reformas econômicas orientadas para o mercado. Essas reformas foram e continuam sendo uma resposta à crise do Estado, que tem início nos anos 70 em todo o mundo, mas que só na última década pôde ser perfeitamente percebida. Se nos anos 20 e 30 deste século a crise econômica foi basicamente uma crise do mercado, o que permitiu a Keynes diagnosticá-la como uma crise crônica de insuficiência de demanda, a crise contemporânea é uma crise do Estado, que perdeu o crédito público e entrou em crise fiscal. Imobilizado pela falta de recursos e pela superação de suas formas burocráticas de intervenção, o Estado deixou de ser um promotor efetivo do desenvolvimento econômico, via aumento da poupança, ao mesmo tempo em que viu reduzida sua capacidade de compensar os desequilíbrios sociais inerentes ao capitalismo por intermédio das políticas de bem-estar.

Diante dessa crise, tornou-se necessário reformar o Estado, recuperando suas finanças, limitar sua dimensão e mudar as estratégias de intervenção. As reformas econômicas orientadas para o mercado — privatização, liberalização comercial, desregulação — e as reformas internas ao próprio Estado — ajustamento fiscal e reforma do aparelho do Estado — foram as respostas a essa crise. Este livro é uma avaliação dessas reformas, particularmente das reformas que ocorreram nas novas democracias surgidas a partir dos anos 70 no Sudoeste da Europa, na América Latina e no Leste Europeu. Não por acaso, nessas três regiões a crise econômica foi particularmente grave e ocorreu em regimes autoritários. A primeira resposta à crise foi política — o restabelecimento da democracia — e a segunda, econômica: as reformas.

Até que ponto foram essas reformas bem-sucedidas? E em que medidas foram elas o produto de uma onda conservadora, neoliberal, visando a instauração de um Estado mínimo? Essas são, provavelmente, as perguntas centrais que procuramos responder neste livro, além de fazer um amplo diagnóstico da crise fiscal do Estado.

Nosso entendimento é o de que não apenas as reformas, mas também o próprio ressurgimento do movimento político conservador, foram produto da crise do Estado.

No momento em que, depois de um longo período de bem-sucedida expansão, foi se tornando claro que o Estado fora privatizado e imobilizado pelos interesses especiais de empresários, trabalhadores e burocratas, e assim submetido à crise fiscal, a esquerda e a social-democracia entraram em crise, enquanto avançavam as idéias conservadoras, que assumiram a iniciativa política. Em pouco tempo, as reformas econômicas orientadas para o mercado foram identificadas com a direita não apenas por ela própria, mas também pela parte da esquerda que não logrou se atualizar em relação aos novos tempos.

Neste livro, apresentamos uma visão alternativa e menos conspiratória do problema. A reforma do Estado não decorre de uma estratégia conservadora, mas de um imperativo da sua própria crise. Assim, a reforma não é conservadora ou progressista, mas necessária. Sua orientação para o mercado decorre preponderantemente do excesso de intervenção estatal que a precedeu, não de um movimento político-ideológico liberal.

O fato de que as reformas orientadas para o mercado e para a reconstrução fiscal e administrativa do Estado sejam necessárias, entretanto, não significa que elas venham sendo bem-sucedidas, nem que estejam sendo eficientemente bem-implantadas. A incompetência dos reformadores e seu vezo ideológico pode, em muitas circunstâncias, levar ao seu fracasso, ou então o resultado desejado pode ter sido alcançado depois de, ineficientemente, se haver incorrido em um custo desnecessariamente alto.

Em princípio as reformas visando a estabilização dos preços e o equilíbrio do balanço de pagamentos implicam custos de transição substanciais. A abertura comercial, a privatização e a desregulação também não são efetivadas sem se incorrer em um preço. Isso não significa, porém, que as reformas não possam ser realizadas por regimes democráticos. Embora os povos politicamente menos desenvolvidos tenham uma preferência muito alta para o consumo presente, quando o custo de "empurrar com a barriga" começa a se tornar alto demais eles são capazes de reconhecer a necessidade do ajuste e das reformas. Para que as reformas mantenham o apoio político é preciso, em certos momentos, desenvolver políticas sociais compensatórias para proteger os grupos mais débeis. E em todos os casos a lógica da democracia exige o debate dos problemas de forma transparente com a população.

É importante, entretanto, que as reformas tenham como critério essencial de seu êxito não apenas a capacidade de estabilizar preços e balanço de pagamentos, mas também a de retomar o desenvolvimento sustentado com distribuição de renda. Evidentemente não estamos pretendendo que seja possível compatibilizar esses três objetivos no mesmo tempo. O ajuste e a reforma limitarão o desenvolvimento no curto prazo. Poderão limitá-lo de forma excessiva e desnecessária se as estratégias forem ineficientes, mas em qualquer circunstância limitarão. Uma vez, entretanto, lograda a

estabilização, o desenvolvimento e a distribuição de renda são compatíveis, nos quadros do regime democrático.

Para isso os reformadores devem ter claro que seu objetivo não é o Estado mínimo, mas a reconstrução do Estado. Se o mercado e o Estado são os dois instrumentos fundamentais de coordenação econômica nos sistemas capitalistas contemporâneos, a resposta social-democrata moderna à crise do Estado não é a resposta neoliberal de excluir o Estado da área econômica e social, mas a estratégia de reconstruir financeira e administrativamente esse mesmo Estado, para que ele possa voltar a promover direta e indiretamente o aumento da poupança global da economia e o desenvolvimento econômico e social, agindo de forma complementar ao mercado.

As idéias deste livro foram o resultado de trabalho conjunto realizado pelos três autores entre 1990 e 1993, nos quadros de um projeto de estudos coordenado por Adam Przeworski, sob o patrocínio da MacArthur Foundation. Cada um dos autores ocupou-se da análise das reformas em uma região, mas o livro não pode ser considerado uma reunião de ensaios, não apenas porque possui uma introdução e uma conclusão comuns, mas porque cada um dos capítulos foi o produto de um intenso debate prévio e posterior à sua redação inicial. Por outro lado, buscamos nos três capítulos uma análise complementar. Enquanto eu próprio me encarregava da América Latina e dava ênfase à análise da crise fiscal do Estado e da necessidade da retomada do desenvolvimento, José María Maravall, que é professor da Universidade de Madri e foi ministro da Educação de seu país nos primeiros seis anos do governo Gonzales, analisou a experiência social-democrata na Espanha, Portugal e Grécia e deu ênfase à montagem bem-sucedida de um Estado do bem-estar principalmente nos dois primeiros países. Przeworski, de origem polonesa e professor de ciência política da Universidade de Chicago, analisou as reformas no Leste Europeu, adotando um ponto de vista eminentemente político.

O subtítulo do livro, "Uma abordagem social-democrata", busca enfatizar que as reformas econômicas orientadas para o mercado podem ser politicamente progressistas, além de democráticas, desde que não se deixem contaminar por um vezo anti-Estado que pouco sentido faz. O grande desafio do nosso tempo não é destruir mas reconstruir o Estado, não é opor o mercado ao Estado, mas ver como ambas as instituições podem, interdependentemente, fortalecer uma à outra e assim promover o desenvolvimento econômico e social.