

ESTADO, REFORMA FISCAL E GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA: QUAL ESTADO?

Lourdes Sola

RESUMO

O objetivo central do artigo é situar a experiência brasileira de ajustamento estrutural com democratização à luz das abordagens correntes na literatura comparada desde os anos 70. A questão da excepcionalidade *versus* atraso comparativo do Brasil, que atravessa o debate interno, é tratada aqui a partir de dois tipos de encaminhamento: (1) uma análise das insuficiências teóricas daquela literatura para dar conta das transformações do Estado e de suas formas de assentamento na sociedade — na América Latina em geral e no Brasil em particular; (2) a incorporação dos elementos de excepcionalidade do caso brasileiro para ampliação do escopo analítico dominante entre os autores que tratam da interação entre fatores econômicos e políticos nos processos de ajustamento com democratização.

Palavras-chave: políticas de ajustamento estrutural; Estado brasileiro; América Latina; Democracia.

SUMMARY

The main objective of this article is to analyze the Brazilian experience of structural adjustment in a democratic period, in light of approaches found in the comparative literature since the 1970s. The issue of exceptionalism versus comparative backwardness, which pervades the internal debate, is treated here from two different perspectives: 1) through an analysis of the theoretical weaknesses of that literature in treating the transformations of the State and its forms of establishment in society — in Latin America in general and in Brazil in particular; 2) through incorporating elements of exceptionalism for the Brazilian case, in order to widen the analytical scope prevailing among authors treating the interaction between political and economic factors in processes of adjustment under democratic regimes.

Keywords: Structural adjustment policies; Brazilian State; Latin America; Democracy.

Em um passado não tão remoto, entre os anos 1970 e a primeira metade de 1980, o observador da cena latino-americana em busca de denominadores gerais para definir os rumos do continente teria de se haver com dois desafios antes de lograr seu objetivo. Teria que dar conta, em primeiro lugar, da diversidade que, segundo Hirschman (1986), "constitui a característica mais marcante da experiência recente da região". Isso o levava a reconhecer "que o mais interessante a transmitir refere-se ao que foram experiências específicas, frequentemente contrastantes, dos diferentes países"¹.

O segundo desafio consistia em entender (e digerir) a especificidade do Brasil como um caso de relativo sucesso entre os mais representativos

(1) Note-se que esse ponto de vista parecia ser sustentável já em 1985, quando as tendências homogeneizadoras da crise da dívida externa eram dominantes no continente. Havia uma boa razão para o otimismo de Hirschman em 1986: a recuperação comparativamente rápida da economia brasileira, em 1984-5, depois do esforço de ajustamento externo e de um ajustamento fiscal "selvagem" nos três primeiros anos da década.

do "novo autoritarismo". Não se tratava apenas das diferenças de desempenho econômico. Estas eram palpáveis e mais fáceis de avaliar a partir de critérios como: o ritmo e o período prolongado de crescimento; a abrangência do processo de diversificação estrutural; o aprofundamento da industrialização substitutiva; e a multiplicação dos pólos regionais de desenvolvimento. Sob esse aspecto, o confronto com as experiências dramáticas de desindustrialização, como as do Chile e da Argentina, e mesmo de de-substituição de importações, como a do México, registradas por Hirschman, só fazia ampliar o número de desafios. Por isso, a demonstração da singularidade do caso brasileiro foi erigida em *pièce de résistance* pelos analistas que pediam cautela contra as generalizações apressadas². Estas, como se sabe, cobriam dois temas, objeto de intensa controvérsia acadêmica. O primeiro tinha a ver com as características econômicas distintivas dos regimes burocrático-autoritários. O segundo tema cobria a natureza da relação entre mudança econômica e mudança política nos países afetados pela ruptura institucional que se convencionou chamar de "transição" ao autoritarismo.

No plano interno, a especificidade da experiência econômica brasileira obrigava a oposição democrática a enfrentar-se com alguns dilemas, pouco confortáveis. Havia que explicar, por exemplo, o papel *sui generis* das elites governamentais da época — de cuja composição estavam excluídas a classe política e os interesses organizados da sociedade — na produção do *mix* entre plano e mercado, entre desenvolvimento econômico e reconcentração da renda, que levava àquele resultado.

O desempenho macropolítico parecia coerente com esse quadro econômico comparativamente favorável ao Brasil. Eram frequentes as avaliações sobre a natureza mais branda do regime autoritário brasileiro, correntes seja na mídia internacional, seja nas burocracias das agências multilaterais, ou ainda nos círculos oficiais dos EUA e dos países da OCDE. Elas duplicavam, ampliando de forma ultra-simplificada, é claro, diagnósticos acadêmicos, como o de Juan Linz sobre o Brasil de 1973: "o caso brasileiro representa uma situação autoritária, mais do que um regime autoritário".

Essa distinção, cabe lembrar, estava fundada em uma constatação empírica, cujo efeito foi bastante reconfortante para os setores oposicionistas de então. Entre nós, as dificuldades de institucionalização inerentes aos regimes autoritários, as circunstâncias internacionais e a natureza da dependência teriam convergido para minar as oportunidades de consolidação do regime³. Ao contrário, portanto, do que ocorrera na Espanha, em Portugal ou, de novo, no México. A especificidade da situação autoritária no Brasil permitiu àquele autor extrair algumas lições gerais; e também um par de prognósticos eventualmente transferíveis a casos similares.

(2) Refiro-me àquela em torno aos determinantes do "novo autoritarismo", registrada em Collier (1979), e, em especial, aos textos de José Serra e de Fernando Henrique Cardoso.

(3) Note-se que isso não contradiz o fato inegável da consolidação dos militares *no poder* à época.

[ela é] também prova de que a consolidação no poder e mesmo o êxito considerável de políticas específicas por si só não asseguram a institu-

cionalização e que a fraqueza dos regimes não é determinada apenas pela força da oposição (Linz, 1973, p. 235).

Crescimento acelerado com diversificação estrutural e situação autoritária — entendida como um regime híbrido em que o compromisso com a manutenção do sistema representativo e a vocação de um Estado ativista para o desenvolvimento econômico faziam as vezes da institucionalização do regime político — constituíram a situação inicial da qual o país partiu para fazer frente seja aos choques externos, seja às incertezas da liberalização política e, mais tarde, às da transição democrática. Visto do ângulo do estoque de recursos econômicos e políticos já acumulados, portanto, esse ponto de partida parecia especialmente favorável ao empreendimento da dupla travessia com que se enfrentaram alguns países da região: ajustamento estrutural e democratização. Em termos políticos, esse ponto de partida pode ser resumido da seguinte forma: um bom desempenho econômico que se convertera em sucedâneo pobre — mas desejável porque menos repressivo — do cimento ideológico e dos filtros institucionais que em outras partes haviam garantido a consolidação dos regimes autoritários. Daí a vulnerabilidade intrínseca do novo autoritarismo brasileiro às crises econômicas, previsão que os eventos da década de 1980 confirmaram. A falta de institucionalização do regime, no entanto, poderia ter uma contrapartida nada benigna, também antecipada por Linz:

na melhor das hipóteses, [...] governos sucessivos administram a sociedade e a economia, mas postergam quase indefinidamente qualquer tentativa de institucionalização séria e coerente. Falando em termos pragmáticos, tal processo combinando administração, manipulação, decisões arbitrárias, falsos pontos de partida e mudanças frequentes de equipe pode ser bem-sucedido enquanto a economia for bem. Poderia assegurar a continuidade da situação presente, deixando, ao mesmo tempo, para o futuro, um vazio político aterrador (p. 254, o grifo é meu).

Essa hipótese sobre o futuro político — qualquer que fosse a natureza do regime pós-autoritário — permaneceu submersa na consciência de praticamente todos os setores da comunidade acadêmica brasileira.

Diagnósticos, previsões e terapias mudaram bastante a partir da segunda metade dos anos 1980. Ao contrário da década anterior, esta última foi marcada por condições internacionais e domésticas que abriram espaço para os esforços de generalização. As crises da dívida externa e os processos de democratização no continente latino-americano representaram forças homogeneizadoras poderosas, de grande impacto sobre os rumos da economia e política comparadas. Revelaram-se capazes de fazer submergir

as diferenças iniciais quanto aos níveis de desenvolvimento econômico, social e político que haviam constituído, em cada caso, o ponto de partida dos processos de ajustamento e de transição democrática. Acabaram neutralizando também, por algum tempo, o poder explicativo da análise histórica para dar conta da diversidade quanto aos pontos de chegada — cada vez mais visíveis a partir de 1990.

Outros fatores, relacionados entre si, têm convergido para reforçar o impulso homogeneizador. Um primeiro é a abrangência que adquiriram os experimentos de liberalização econômica-com-democratização nos países pós-comunistas, tornando-os, em certa medida, comparáveis aos da América Latina (Przeworski, 1991; Nelson, 1993; Bruzst, 1993). Antes disso, a ênfase sobre os denominadores comuns e a tendência a fazer submergir as diferenças foi estimulada pelo fato de que os governos social-democratas da Europa se viram obrigados a adotar políticas de austeridade fiscal e monetária e uma boa dose de reformas liberalizantes. Por último, há que levar em conta um processo pouco estudado até aqui: a globalização dos mercados ideológicos e das *policy networks* correspondentes. São mercados aos quais vêm se incorporando, em escala crescente, economistas e outros cientistas sociais que derivam legitimidade *política* de suas credenciais acadêmicas. Nesses espaços, a dominância dos liberalismos econômico e político se manifestou em um receituário universal, cuja característica é a de privilegiar o ponto de chegada prescrito: liberalização econômica com democracia política.

Esse conjunto de transformações constituiu um pano de fundo relativamente homogêneo, propício às generalizações, abrindo também um vasto campo de oportunidades para análise política comparada. Isso, não obstante o fato de esta ter ganho novo impulso à sombra da necessidade econômica e, em muitos casos, sob o acicate da hiperinflação, explica a ascendência dos métodos, categorias, sentido de urgência e muitos dos supostos cientificistas, típicos da economia que não se quer política.

Sob esse aspecto destacaria três correlatos analíticos dos processos de ajustamento e de transformação econômica como característicos da década de 1980. Um deles é o predomínio de critérios abstratos de comparação. Políticas públicas tão sensíveis ao contexto conflituoso e movediço em que se inserem as arenas decisórias relevantes, sobretudo quando em um marco político fluido de democratização — como é o caso da mudança de regime fiscal e da reforma/construção de uma ordem (e de uma autoridade) monetárias—, foram recomendadas como se operassem em espaços sociais e políticos homogêneos. Daí o impulso prescritivo de transplantar soluções que deram certo em algum lugar; o caráter exemplar que adquiriram os Tigres Asiáticos (velhos e novos) para a América Latina. Daí, também, o pressuposto implícito de que tratamentos de choque, seja de estabilização, seja de reformas econômicas, adotados, por exemplo, na Bolívia, são transferíveis a países pós-comunistas muito distintos entre si como a Polônia e a Rússia. Uma segunda característica do tipo de análise comparada que emergiu na esteira dos processos de globalização econômica e política diz

respeito à natureza do vínculo entre liberalização econômica e democratização — dado como positivo e automático —, na medida em que ambos os processos são tratados como alavancas de reforço mútuo⁴. Finalmente, a teorização sobre o Estado — categoria política e sociológica por excelência quando se trata de avaliar a bondade ou a perversidade das relações que pode manter com o mercado, com a economia e a sociedade — culminou no uso sistemático de um conceito tipo guarda-chuva: de baixo teor explicativo. O qual podia conter, indevidamente, como demonstrou Evans alguns anos mais tarde, várias espécies de animais: tanto os Estados e as burocracias desenvolvimentistas dos Tigres Asiáticos e do Japão; quanto um Estado semidesenvolvimentista, como o brasileiro no passado recente, onde bolsões de eficiência coexistiram com estruturas de poder em que predominam formas patrimoniais de interação política; ou ainda a modalidade tipicamente predatória, como em Zâmbia, onde o Estado pôde ser privatizado (e canibalizado) exclusivamente por "rent-seekers" que integram o círculo íntimo dos governantes de turno.

Nos primeiros anos da década de 1990, o Brasil volta a figurar como caso atípico na América Latina. Só que, agora, como o exemplo mais conspícuo de ajustamento estrutural tardio, de instabilidade econômica e política. Isso deu lugar a um fato inédito neste século: a inversão de uma tendência de longo prazo, pela qual o país havia podido acompanhar, de forma a se beneficiar delas, as flutuações da economia internacional. A economia brasileira, hoje, apresenta um quadro *sui generis*: embora a tendência à estagnação esteja em vias de ser revertida, ela ainda se mantém em rota explosiva, manifesta em pressões hiperinflacionárias recorrentes e na intratabilidade da crise fiscal do Estado⁵. Entre 1989 e 1992 o PIB/habitante da região cresceu a 6,6%, enquanto essa relação decresceu em 10% no Brasil. Em 1992 a inflação brasileira foi cinquenta vezes maior do que a média do continente. Mais importante ainda, a conjuntura externa favorável à região como um todo, manifesta na baixa taxa de juros internacionais e no intenso afluxo de capitais, não foi aproveitada com rapidez comparável à de outros países da região para reduzir o hiato fiscal e estabilizar as expectativas econômicas e políticas. Assim, não obstante o aumento inédito das reservas em 1992 e 1993, graças ao bom desempenho do Balanço Comercial e à entrada de capitais externos, continuam pendentes o problema da reestruturação das formas de financiamento e de gastos do Estado, assim como sua democratização através de uma estratégia econômica e política minimamente acordada.

As explicações para esse estado de coisas variam, como se sabe, e não apenas por razões doutrinárias. Tal como no passado autoritário, também nossa experiência de ajustamento estrutural com democratização apresenta alguns traços particulares e, sobretudo, complexidade tal que parece escapar a generalizações, obrigando o analista a enfrentar desafios adicionais. Tratarei de caracterizá-los mais adiante. Cabe aqui apenas registrar como isso acabou afetando o debate ideológico interno, na segunda metade da década de 1980. Este ficou polarizado entre duas posições: a daqueles

(4) Tratei desse aspecto mais extensivamente em outro lugar (Sola, 1993a e 1993b), em conexão com as teses e supostos políticos implícitos nas análises das instituições financeiras internacionais, como o "Consenso de Washington".

(5) Os dados que seguem foram extraídos de Serra, José. "Contra a corrente" (*O Estado de S. Paulo*, 25.4.93).

que invocam a excepcionalidade do caso brasileiro para fundamentar sua crítica ao processo de liberalização da economia; e a dos que, por considerá-lo inevitável e/ou desejável, procuram dar conta do estado de coisas atual em termos de atraso no ritmo do ajustamento e de déficit de "vontade política". Duas dimensões desse debate interessam aqui: a forma pela qual são abordadas as diferenças de rota entre nosso país e os demais; o significado e o sentido de urgência que se atribui à reforma fiscal. Vale a pena uma rápida incursão nessas searas.

De um ponto de vista analítico, a primeira enfatiza as diferenças no ponto de partida que são estruturais e privilegia a perspectiva histórica. Existe uma afinidade eletiva entre seus defensores e a preferência pelo estudo de caso, como método preferido ou, pelo menos, como recurso preliminar e indispensável a qualquer comparação. Quanto à reforma fiscal, se admitem que o Estado é problema hoje no Brasil — e não só solução —, isso se deve ao fato de estar privatizado e em virtude da crise do Estado desenvolvimentista. Mas não por força de uma crise fiscal que, segundo alguns economistas (de centro-esquerda), teria adquirido contornos nítidos em todo o continente latino-americano a partir da crise da dívida externa, da estatização das dívidas do setor privado — e das condicionalidades econômicas que lhes foram impostas pelas agências financeiras internacionais. Não é de estranhar, portanto, que, em nível programático, os defensores dessa posição privilegiem como terapia a democratização do Estado, entendida como ampliação do escopo da política participatória no controle de suas estruturas. Se é verdade que os eventos recentes desde o governo Collor corroboram essa visão, de um Estado desvirtuado porque parcialmente privatizado e predatório, ela apresenta mais problemas do que solução do ponto de vista de governabilidade democrática. Por duas razões. Primeira: o que os últimos eventos revelam é a emergência de uma forma particular de assentamento do Estado na sociedade — de tipo predatório — que confere maior complexidade ao que se entende por "sociedade" e, em consequência, ao desenho institucional e jurídico dos mecanismos pelos quais se deverá avançar no processo de inclusão dos interesses sociais nas arenas decisórias e nos espaços contratuais relevantes como o Legislativo, e mesmo o Judiciário. Segundo: a posição em pauta implica um erro de diagnóstico similar ao que fez o PMDB antes de ascender ao governo: tudo se passava como se os desvios de rota da economia e da sociedade (em relação ao objetivo desejado de democratização) se devessem predominantemente à má qualidade — e, sobretudo, à malevolência — do piloto porque dava-se de barato que o Boeing do Estado continuava em boa forma⁶. Voluntarismo no plano da intervenção, que, traduzido em dialeto da ciência política, dá ênfase quase exclusiva às qualidades de "statesmanship": ao mesmo tempo em que no plano da análise econômica e sociológica se mantém estruturalista.

A segunda posição é eminentemente comparativista, à maneira do economista, nos termos que foram descritos acima. Por muito tempo, privilegiou o ponto de chegada, que reputa comum aos países que se

(6) Tomo de empréstimo a Eduardo Kugelmas essa metáfora.

enfrentam com a tarefa de empreender ajustamentos estruturais: liberalização econômica com democratização. Suas prescrições se assentam no pressuposto político e ideológico implícito de que liberalização econômica e democracia são compatíveis, e, mais do que isso, constituem alavancas de reforço mútuo. O mesmo suposto otimista — *all good things go together* — fazendo caso omissos das incertezas e dos dilemas na compatibilização de ambos os processos⁷ — (embora não lhe ignore os custos sociais) está na raiz da análise puramente econômica. Assim, a estabilização, desde que seguida por reformas estruturais orientadas para o mercado (liberalização comercial, privatizações e desregulamentação da economia) automaticamente garantem crescimento⁸. Faço uma crítica desses supostos em outros trabalhos à luz do caso brasileiro e também em perspectiva comparada⁹. Quero registrar aqui apenas o diagnóstico característico que os defensores dessa posição fazem do Estado e da crise na América Latina. A partir de uma perspectiva macro-histórica, que se confunde com a industrialização por substituição de importações, seriam os efeitos cumulativos do ativismo do Estado, sua excessiva intervenção na economia e na sociedade, que responderiam pela sua incapacitação progressiva em afrontar dois tipos de desafios: a globalização da economia, que torna o desenvolvimento de um país dependente de sua competitividade internacional e portanto da eficiência em seus métodos produtivos — e na gestão dos recursos humanos; e a ofensiva dos "rent-seekers", que, no limite, canibalizam o Estado contra os interesses coletivos. Ela contém, portanto, uma visão do Estado latino-americano dirigista, como um *mix* de empresário comparativamente ineficiente e de predador. O que interessa registrar aqui é o fato de que nas análises das crises nacionais ao longo da década de 1980 predominam fatores domésticos e de longo prazo, que pouco têm a ver com o impacto do choque externo na economia e na sociedade e no âmbito do Estado, como consequência das políticas de ajustamento a que deu lugar.

As categorias de rota explosiva da economia, desenvolvidas por Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel, e de crise fiscal do Estado (Bresser), portanto, são alheias a ambos os tipos de abordagem. Tais categorias resultam de avanços teóricos cujo denominador comum, entre outras coisas, é o fato de levarem em conta a mudança dramática detonada pelo fato novo que foi o choque externo. E, portanto, de integrarem as influências homogeneizadoras que este introduziu na vida econômica dos países latino-americanos endividados (com a exceção de sempre, a Colômbia). Para os propósitos dessa discussão, destacaria três desdobramentos analíticos importantes a serem derivados desse tipo de abordagem, e que têm relação direta com os ajustamentos externos e fiscais induzidos pelo choque externo. Respectivamente: (1) a emergência de novos regimes inflacionários, cujo caráter tendencialmente explosivo remete à estatização das dívidas e à dependência do Estado dos limitados mercados financeiros domésticos; (2) a nova figuração que assumiu a dependência externa, isto é, pela via das condicionalidades econômicas impostas pelos representantes dos bancos credores; e (3) a paralisia crescente do Estado, progressivamente impedido de exercer suas funções "clássicas"

(7) Essa postura é típica não só do "Consenso de Washington" mas também de economistas e demais cientistas sociais que lhe fazem críticas parciais, como por exemplo Jeffrey Sachs.

(8) Para uma crítica desse tipo de análise econômica, em termos teóricos, veja-se Fanelli, Frenkel e Rozenwurcel (1994) e Bresser Pereira (1993).

(9) Sola, 1993a e 1994.

anteriores que, em alguns casos — onde ocorreram crises hiperinflacionárias —, culminou em seu colapso.

É sobre este ponto, ou seja, a modalidade de exposição das economias e sociedades latino-americanas aos ventos internacionais, que quero insistir¹⁰. Porque permite introduzir uma primeira âncora analítica de modo a estabelecer uma linha divisória entre o momento de homogeneização dado pelo choque, a diversidade dos pontos de partida anteriores a este último e a capacidade diferencial de ajustamento que as economias e sociedades vêm revelando hoje. Além disso, conta-se com a vantagem metodológica de poder introduzir uma perspectiva *dinâmica* na análise do desempenho diferencial dos países afetados. Desse ângulo, interessa insistir sobre dois tipos de *tendências comuns a vários países latino-americanos*, relacionadas entre si, e que configuram a rota explosiva e a crise fiscal. São elas: a conversão do Estado em prisioneiro da poupança financeira interna, nos termos definidos pelo grau de credibilidade de que possa gozar junto ao setor privado (e junto a todos os membros da sociedade que poupam); a tendência à mudança no *regime inflacionário* vigente, de inflação crônica a alta, altíssima e megainflação — e cujo limite, a hiperinflação, é a ausência de qualquer regime monetário (voltarei a esse problema).

Para destrinchar a questão da excepcionalidade *versus* atraso do Brasil — que é também uma questão empírica — um ponto de partida conveniente consiste em situar-se frente aos avanços e limitações da literatura comparada sobre a política e sociologia dos processos de ajustamento estrutural. Se, como quer Wanderley Guilherme dos Santos em seu ataque frontal e bem justificado a um certo tipo de brasilianismo convencional, "uma boa teoria, se é uma teoria do desenvolvimento, por exemplo, deve ser compreensiva o suficiente para esclarecer o desenvolvimento tanto quanto o não-desenvolvimento", não dispomos ainda de uma na área específica de que se trata aqui¹¹. Caminha-se nessa direção, no entanto, a julgar pela mudança de rumos analíticos que teve lugar nos últimos anos. Nos limites deste artigo, vale apontar alguns problemas, dilemas e oportunidades que os avanços nesse campo oferecem para dar conta da situação brasileira nos anos de 1990. E vice-versa: em que aspectos certas características distintivas do nossa experiência de ajustamento estrutural-com-transição democrática abre novos rumos para a análise desses processos.

Em uma perspectiva geográfica abrangente, que inclui não só os países pós-comunistas mas também os da África e da Ásia, pode-se dizer que a década de 1990 se desdobra sob a égide de um tipo de constatação de ordem "geral", bem diversa daquela que predominou nos anos de 1980. Refiro-me à *capacidade diferencial* que vêm demonstrando as economias e sociedades correspondentes para *iniciar* e, em uma segunda etapa, *consolidar* a estratégias de transformação econômica e de reforma política; e, em particular, para proceder a mudanças de regime fiscal e monetário. A busca de explicações *gerais* para esse fenômeno obrigou a uma quase-inversão — eminentemente corretiva — nos termos do debate: a política e a sociologia vêm adquirindo centralidade, quando não precedência, sobre a economia.

(10) Evidentemente este é um traço típico mas não exclusivo dos países da região. Mas também é verdade que, além de terem sido os primeiros a constituir um campo fértil para introdução e para *análise* dos processos de liberalização econômica e, em alguns casos, para os experimentos de transformação econômica-com-democratização, os economistas da região parecem ter sido os primeiros a apresentar alternativas teóricas às do Consenso de Washington, sem, ao mesmo tempo, evadir a discussão sobre os aspectos positivos — mas limitados — do diagnóstico dos técnicos dessas instituições.

(11) Note-se que a agenda para uma teoria geral que Wanderley Guilherme dos Santos propõe a partir do caso brasileiro contém um conjunto de temas tratados, que são objeto da literatura de que falo. Vale citar: "Todas as sociedades modernas enfrentam ciclicamente vários problemas comuns: o do alargamento da participação e o da institucionalização da competição política, o da formação das identidades sociais (p. ex., empresariado, operariado, burocracia, forças armadas); o da superação dos obstáculos à ação coletiva, o da integração institucional e o do planejamento autônomo em um mundo cada vez mais interdependente" (1993).

Isso ocorre não só nos meios acadêmicos mas, o que é mais importante, também nas arenas decisórias internacionais nas quais se estipulam os vários tipos de condicionalidades¹². As tentativas de introdução dos fatores *político-institucionais e culturais* nas análises de desempenho econômico por parte dessas instituições são sintomáticas. É que a incorporação dessas dimensões da vida social implica introduzir *diversidade* na análise e *pluralismo* na avaliação de desempenho. O critério que permitirá medir, no futuro, o alcance analítico e prático dessa mutação é, a meu ver, bastante claro. Será a *modalidade* de integração dos fatores político-institucionais e culturais: não mais na qualidade de "obstáculos" à eficácia das prescrições econômicas, mas sim como argumento *restritivo* à ambição dirigista e homogeneizadora — autocrática portanto — característica do diagnóstico daquelas instituições nos anos 1980¹³.

É a necessidade de explicar a *capacidade diferencial* das economias e sociedades para levar a cabo o processo de transformação econômica, portanto, que vem constituindo o ponto de partida e o principal acicate analítico para uma mudança significativa nos mapas cognitivos dos economistas e demais cientistas sociais — acadêmicos ou *policy makers*. Cabe aqui apontar, brevemente, alguns aspectos analíticos pertinentes para os objetivos deste ensaio¹⁴.

1) Uma primeira distinção, entre reformadores vigorosos e reformadores lentos em iniciar e/ou consolidar seu processo de transformação, deu lugar a três tipos de desdobramento:

a) a ênfase na questão da *sequência política* que cumpriram, ou seja, quase todos os reformadores vigorosos se distinguem dos lentos pelo fato de que ajustamento externo, estabilização econômica e reformas estruturais liberalizantes foram levadas a cabo por regimes autoritários;

b) em consequência, a primeira linha divisória passa, assim, pela diferença entre reformadores vigorosos e países de *transição dual* — onde está em questão uma dupla mudança de regime, econômica e política.

c) daí o relevo que passam a adquirir as condições concretas de governabilidade — políticas, institucionais e a capacidade das lideranças políticas (*statesmanship*) — e, em particular, a elaboração do conceito de *governabilidade democrática*.

2) A questão central passa a ser a da *compatibilidade* ou não entre liberalização econômica e democratização: um dos principais avanços da literatura em pauta consiste em procurar dar conta, em termos históricos amplos e em perspectiva comparada, dos *dilemas, tensões — e oportunidades* — inerentes à compatibilização entre os dois processos;

a) a controvérsia entre especialistas deixou de ser se liberalização econômica e democratização estão ou não sujeitas a lógicas distintas¹⁵, para dar lugar à análise das condições concretas de compatibilização: hoje o debate se dá em torno ao grau de *incerteza* que os autores atribuem a essa tarefa (e ao de probabilidade de não dar certo), conforme: as características *institucionais* que remetem ao legado histórico; a situação geopolítica e o tamanho, que influem na capacidade de manobra em relação às agências

(12) Veja-se, Sola, Lourdes. "Qual Estado? Ajustamento estrutural como política e como história — O Brasil em perspectiva comparada". Tese de Livre Docência, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, 1993. O caso do Brasil é emblemático dessa tendência. Pela primeira vez na história da política econômica, a gestão de uma crise econômica pendente parece obedecer a um roteiro weberiano. A competência técnica dos economistas — que é sem dúvida seu melhor *asset político* — continua garantindo acesso desses atores às estruturas de poder da chamada área econômica: mas de forma subordinada a um outro tipo de saber, político e sociológico, mais concreto porque comparativamente mais sensível ao contexto instável e movido — de aguda incerteza — a partir do qual se definem e se reformulam os fins e as estratégias de mudança.

(13) A mudança nos ventos é, a meu ver, evidenciada também pela concessão do último Prêmio Nobel a um economista institucionalista, cuja contribuição maior foi a de teorizar os determinantes e constrições institucionais no processo de mudança econômica. Está se abrindo espaço, portanto, para um deslocamento significativo no foco da análise em três aspectos: (1) em termos temporais, porque introduz uma perspectiva de longo prazo, já que o ritmo e a velocidade das mudanças possíveis são bem mais lentos do que fazia prever o tratamento das reformas em termos de "engenharia econômica" ou "engenharia política"; (2) por implicação, permite redefinir os termos do debate entre gradualismo *versus* tratamento de choque; (3) revela maior "pluralismo" nas avaliações de desempenho.

(14) Como subsídio para um balanço das tendências mais recentes nessa área proponho as seguintes coletâneas: Haggard e Kaufman, orgs. 1992; Sola, org., 1993; Whitehead, org. *World Development*. Special Issue on Economic Liberalization and Democratization; Smith, Acuña e Gamarra, 1994.

(15) Note-se que a ideia de compatibilidade "automática" é o pressuposto político implícito no ideário do "Consenso de Washington" — daí toda uma produção por parte dos críticos — sobretudo latino-americanos ou latino-americanistas — baseada na ideia de que são duas lógicas distintas e com frequência opostas.

financeiras internacionais; a *statesmanship* concebida como capacidade de gerar novos recursos de poder a partir de instituições dadas etc.

b) Adquiriu centralidade a *forma* pela qual a liberalização econômica vem incidindo sobre o processo de democratização, problema que está na raiz de um outro tipo de questão: qual a natureza, alcance e características distintivas das nossas democracias — nesse contexto de transformação econômica.

c) uma das tensões de ordem geral observadas entre os dois processos é aquela que deriva do conflito entre a autonomia dos *policy makers* e das arenas decisórias e as pressões da política competitiva, por um lado; e, por outro, a ampliação do escopo da política participatória: daí a categoria de democracias *híbridas* — sempre e quando o sistema de representação não garante a fluidez de interação entre um nível e outro.

3) O avanço mais instigante tem a ver com o Estado, a partir do que se define hoje como "a terceira onda". Aquela que está sucedendo à idealização do Estado seja como solução (postura estritamente nacionalista-desenvolvimentista do passado), seja como problema (ou obstáculo, na visão neoliberal), para dar lugar a uma análise *teórica* fundada empiricamente do *Estado como problema e como solução* nos experimentos de transformação econômica conhecidos¹⁶. Interessa ressaltar aqui dois aspectos dessa mudança:

a) o recurso a *tipologias* de Estado e suas burocracias como forma de agregação e de *teorização* conforme as modalidades de *assentamento e de ancoragem* daquele na sociedade, a partir de estruturas institucionais e de poder dadas: respectivamente Estados desenvolvimentistas (cujo paradigma são os Tigres Asiáticos, ao contrário do que rezava o credo neoliberal), semidesenvolvimentistas (o Brasil e a Índia) e predatórios (caso de Zâmbia); os casos de sucesso na *iniciação* do processo de liberalização econômica pressupõem uma boa dose de *ativismo* e de decisionismo por parte do Estado, politicamente maduro, e das burocracias relevantes — o que se convencionou chamar de "paradoxo neoliberal"; e portanto uma boa dose de autonomia em relação à sociedade;

b) uma condição central para a *consolidação e durabilidade* das mesmas reformas, no entanto, está definida pela busca de melhores condições de assentamento do Estado na sociedade, através da articulação de filtros institucionais que garantem fluidez nas interações econômicas e políticas entre as burocracias, por um lado, e, por outro, os interesses organizados, de trabalhadores ou empresariais.

Os avanços são evidentes, em particular se se tomar como critério de medida o estado das artes imediatamente anterior, eminentemente normativo e doutrinário. Em muitos aspectos, a experiência dos países latino-americanos corrobora esses achados, como aponte em outra ocasião¹⁷. Existem, porém, limitações no que se refere à sua aplicabilidade nesse continente, sob alguns aspectos, que considero chave. Em primeiro lugar, o Estado representado em *quaisquer* das categorias descritas é um Estado maduro, e não em crise fiscal, conforme definido nas páginas anteriores.

(16) Discuti essa questão extensivamente em 1993a e 1993b.

(17) Sola, 1994.

Isso se deve menos ao fato de serem categorias típico-ideais e mais ao fato de a *descontinuidade radical* introduzida pelo choque externo e pelas características da rota explosiva não ser incorporada *teoricamente* à análise. O resultado é que se passa ao largo de uma das formas (perversas) de *mudança na natureza do Estado* preexistente, assim como nas suas formas de ancoragem na sociedade, e da qual a mudança de regime inflacionário é uma evidência, como se verá em seguida. O segundo aspecto está relacionado ao primeiro: a maioria das análises, por mais ricas que sejam, estabelece relações *estáticas*, detecta e explica correlações, pelo método de variações concomitantes, entre um grupo de variáveis, por exemplo instituições politico-partidários, natureza do Estado etc., por um lado, e, por outro, as estratégias de transformação¹⁸. No caso latino-americano, e com maior razão no do Brasil, como se verá em seguida, impõe-se uma explicação — e uma teoria para as mudanças na natureza e poder do Estado. Finalmente, e por razões metodológicas similares, falta dar conta das *formas de interação dinâmica* entre democratização e liberalização econômica, por exemplo, entre rota explosiva, natureza do Estado e democratização etc.

De qualquer forma, a agregação dos países em termos de rota explosiva e de mudança nos regimes inflacionários e no papel do Estado abre portas para escapar a um falso dilema teórico-metodológico: entre a ênfase exclusiva na "excepcionalidade" do caso brasileiro e a necessidade de um *modicum* de generalização, sem o que não se faz teoria¹⁹. Além disso, no que se refere à interação entre fatores políticos e econômicos, já contamos com algumas categorias unificadoras partilhadas com economistas que estudam esses processos: *governabilidade, incerteza e expectativas*. Ao mesmo tempo, é a partir daí que cabe explicar os casos individuais, entre os quais o nosso, nos seguintes termos: dado que em 1982 países como México, Argentina, Brasil, Chile, Bolívia, Peru, Venezuela, entraram em rota potencialmente explosiva, como explicar a *capacidade diferencial* de cada um deles para sair dessa situação? Existe aí uma outra linha divisória possível²⁰. Não se trata aqui de dar conta da questão de ordem teórica enunciada acima, mas de apontar os *traços distintivos* que caracterizam a experiência brasileira com vistas a entender por que ela aparece como um caso de indeterminação e também de *muddling through*²¹.

1) Em uma perspectiva regional, o Brasil se destaca como um dos casos que permite aprofundar melhor as formas de interação entre fatores econômicos e políticos para explicar a intratabilidade do processo inflacionário. Existe uma correlação, observável a olho nu desde meados da década passada, entre a instabilidade política e institucional, por um lado; e, por outro, a dificuldade de adoção de novos regimes — fiscal e monetário — estáveis e duradouros. Dito de outro modo, a formulação de uma estratégia econômica acordada para dar início à reestruturação das formas de financiamento e de gastos do Estado esbarra em um intrincado sistema de vetos políticos, que se manifestam não apenas como forças centrífugas, mas como *centros de poder rivais* em relação ao Estado, responsáveis pelo enfraquecimento dos governos de turno. Esse déficit nas condições de

(18) As exceções que me ocorrem são Torre (1993) e Malloy (1993). Compare-se por exemplo com Haggard e Kaufman (1992) e Nelson (1993).

(19) Parece-me evidente que as categorias desenvolvidas pelos economistas latino-americanos — rota explosiva e crise fiscal do Estado — poderão servir como alavancas, talvez provisórias, para começar a entender os dilemas específicos dos países pós-comunistas como a Rússia.

(20) Um primeiro grupo corresponde aos que contornaram a crise fiscal do Estado *ex-ante*, seja através de pactos preventivos, como no México, seja porque neste país, como no Chile, os custos do ajustamento foram arbitrados por um Estado não só autoritário mas sobretudo *maduro*. Um segundo grupo resolveu a crise *ex-post*, depois de crises hiperinflacionárias abertas desatarem o sistema de vetos políticos e de impasses que impediam uma solução preventiva acordada (Bolívia e Argentina): mas, dado importante, sem abdicar de um *modicum* de democracia. O terceiro grupo é integrado por um caso, até aqui: o Peru. Estabilização e reformas estruturais foram adotadas às custas da manutenção do regime democrático. O Brasil poderia estar a meio caminho de qualquer das alternativas descritas.

(21) Prefiro manter a expressão inglesa para o que vulgarmente traduzimos como "ir levando" ou, mais vulgarmente ainda, "empurrar com a barriga".

governabilidade necessárias para iniciar e consolidar um processo vigoroso de reforma fiscal se expressa de três formas:

a) na dificuldade de montar uma coalizão governamental estável, ancorada simultaneamente em um eixo de governadores e em um eixo parlamentar;

b) na incapacidade, por parte do governo de turno, de exercer controles sobre os setores relevantes do aparelho de Estado, como por exemplo as empresas estatais e os bancos públicos estaduais e regionais;

c) na deficiência crescente dos órgãos-chave do Estado para o exercício de suas funções enquanto *poder público* — capaz de fazer frente, por exemplo, ao estado de rebelião fiscal, típico das situações de megainflação; e que se revela seja na erosão das capacidades organizatórias e técnicas preexistentes de suas burocracias, seja na dificuldade em gerar novas estruturas de poder, onde se fazem necessárias.

2) A crise fiscal no Brasil pode ser caracterizada em termos políticos como um estado de *paralisia decisória*, que deita raízes em múltiplos conflitos distributivos de raiz hobbesiana, e que se traduzem em distintos tipos de impasse — bloqueando simultaneamente a formação de pactos federativos, parlamentares e sociais em torno a uma estratégia de estabilização e de reformas. A singularidade do caso brasileiro não consiste no fato de o Estado ser o protagonista e objeto central desses conflitos, nem em seu conseqüente enfraquecimento, pois estas são dimensões políticas típicas das situações hiperinflacionárias. Sob esse aspecto, as características distintas do Brasil, em termos comparativos regionais, são de quatro ordens:

a) Uma situação de incerteza mais radical quando comparada à dos países latino-americanos que conseguiram sair da rota explosiva, e gerar aquiescência política para adotar mudanças drásticas em seu regime fiscal, a partir de uma das duas situações polares conhecidas, respectivamente: através de um pacto preventivo (México) ou à sombra da hiperinflação (Argentina e, mais dramaticamente, Bolívia). Em qualquer desses casos aparentemente extremos, contava-se com um *sistema representativo consolidado*, assentado em identidades partidárias estabelecidas e que serviram de *âncora política e institucional para a montagem de coalizões governamentais de apoio* à reforma do Estado (México) ou à sua reconstrução (Bolívia e Argentina).

b) Está-se diante de uma *situação democrática* mais do que de um regime democrático porque a institucionalização deste último é comparativamente mais problemática. Isso porque a fluidez, a instabilidade e a fragmentação do sistema partidário combinam-se ao caráter rígido e institucionalmente inacabado do federalismo brasileiro, dificultando assim a articulação de um eixo parlamentar e um eixo federativo. Se governabilidade depende da *statesmanship* das lideranças, que consiste em gerar novos recursos de poder, mas sempre a partir de instituições dadas, então, a tarefa que se apresenta às nossas é mais formidável. Isso torna ainda mais incerta e imprevisível a tarefa de converter a coalizão eleitoral que legitima o acesso

ao governo em coalizão governamental estável e duradoura para um programa de reformas.

c) No que se refere à natureza do Estado brasileiro, a situação imediatamente anterior ao choque externo e ao ajustamento estrutural não se esgota com o recurso ao conceito de Evans (de resto derivado de uma caracterização rigorosa) de Estado semidesenvolvimentista, onde coexistiam "bolsões de eficiência" e estruturas de poder patrimonialistas. Esta é uma situação que partilhamos com o México há muitos anos. A singularidade da experiência brasileira consiste, a meu ver, nas características específicas do *crescimento* que o Estado ativista promoveu — *um crescimento transformador* — e no *timing* em que isso ocorreu, isto é, depois do primeiro choque externo e antes de 1982. Esse tipo de crescimento é subversivo das estruturas sociais e de poder preexistentes: promove uma redistribuição mais intensa de recursos econômicos e políticos que não pode deixar de se refletir no plano político e institucional, ainda que de forma defasada. E pode ser caracterizado da seguinte forma: a implementação do "último" ciclo de substituição de importações, uma iniciativa tecnológica e financeiramente ambiciosa, porque mais intensiva em capital; conduzida pelo braço das estatais e das instituições financeiras que asseguraram o repasse de fundos públicos; e capaz de *induzir um novo tipo* de parceria com elites empresariais regionais, a partir de uma concepção de desenvolvimento — inédita — baseada em uma estratégia de *industrialização multipolar* (e não mais concentrada no Sudeste). Um dos aspectos subversivos desse processo, que escapa à maioria dos economistas e dos analistas estrangeiros, é a mudança substantiva nas formas de *assentamento social* do Estado semidesenvolvimentista.

d) Por outro lado, o *timing* dessa estratégia importa muito na medida em que sua maturação *social e política*, e não só econômico-financeira, *foi defletida* por fatores que atuaram de forma sobredeterminada ao longo da década de 1980. Respectivamente: a interrupção abrupta dos fluxos externos de capital, e, portanto, da continuidade de financiamento, antes da compleição dos projetos relevantes; a terceira revolução industrial, que tornou rapidamente antiquado o paradigma tecnológico em que se apoiara o II PND; e o processo de democratização, que ampliou o poder de veto dos interesses organizados e da sociedade civil quanto à decisão política implícita de fazê-los arcar com os custos financeiros desse modelo de acumulação. Em suma, sob esse aspecto, mais do que um caso de *transição dual*, como vem sendo representado na literatura internacional — um caso em que se sobredeterminam as incertezas do ajustamento estrutural e as da democratização —, as elites governamentais, empresariais e os interesses organizados no Brasil se enfrentam desde os anos de 1980 com um terceiro tipo de ajustamento: uma reconversão dos *paradigmas tecnológicos* com o eventual ônus que isso representa em termos de ampliação do desemprego estrutural.

3) Uma outra característica distintiva da modalidade brasileira de democratização foi a decisão das elites políticas de reformular o arcabouço

jurídico-institucional legado pelo regime militar *antes* de completado o processo de ajustamento estrutural, ao contrário do que vem ocorrendo em outros países democráticos da região, como Bolívia e Argentina. A experiência de gestão econômica acumulada nos últimos cinco anos permite apontar a Constituição de 1988 como uma conquista ambígua, do ponto de vista da estabilidade econômica e política.

a) Ela é o *locus* principal dos obstáculos jurídico-institucionais para a implantação de um novo regime fiscal coerente. Em primeiro lugar, como é arqui-sabido, por força da reforma fiscal que detonou um processo de transferência crescente de recursos reais e de poder da União, para estados e municípios, sem contrapartida correspondente na redistribuição de encargos. Em segundo lugar, por causa da rigidez crescente que introduziu no processo orçamentário, no que se refere à aplicação de recursos por parte do Executivo federal, com a consequente perda de seu espaço de manobra para fins de investimento²².

b) Ao mesmo tempo, além das conquistas sociais que tornou possíveis, inéditas na história brasileira, do ponto de vista da gestão econômica, a Constituição de 1988 cria um conjunto de incentivos jurídico-legais para normatizar procedimentos e para revitalizar as funções ordenadoras das autoridades monetárias, notadamente as do Banco Central.

Quando analisada do ponto de vista da estabilidade política, no entanto, a Constituição de 1988 está longe de ter servido como a âncora legal esperada por seus artífices para levar a bom termo a institucionalização da democracia brasileira. Pelo contrário, redundou em fator adicional de desestabilização das expectativas, por duas ordens de razões. Em primeiro lugar, porque traz inscritas, sob a forma de normas constitucionais, sucessivas oportunidades de alteração substantiva nas regras do jogo. Como por exemplo: o plebiscito sobre a forma de governo, que acabou sendo antecipado para abril de 1992; a revisão constitucional prevista para 1993, mas suscetível de adiamento; as reformas eleitoral e partidária, cujas regras ainda estão por definir²³. A julgar pelo peso adverso que esse conjunto de regras de jogo *em aberto* passou a ter no que se refere à tarefa governamental de compatibilizar construção democrática e ajustamento fiscal, os constituintes de 1988 acabaram por *alongar o horizonte temporal de incerteza institucional, em lugar de reduzi-lo*²⁴. Além disso, abriram espaço para multiplicar o número de tarefas *antagonísticas* para o futuro próximo, *qualquer* que seja o governo de turno.

Para o cientista político interessa dar conta não apenas das restrições e incentivos que a Constituição introduz no que se refere ao exercício das tarefas governamentais — como compete aos economistas e juristas — mas também oferecer uma interpretação empiricamente fundada para esse tipo de resultado. Sob esse aspecto, tanto do ponto de vista de desempenho econômico quanto do político, o Brasil pode ser representado como um caso de *duplo muddling through*. Ou seja, como um país onde os processos de mudança pertinentes — reforma política e transformação econômica — correspondem a modalidades de ajustamento que estão nos antípodas da

(22) A partir das evidências propiciadas pela CPI da Comissão de Orçamento poder-se-ia acrescentar uma terceira razão: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que deu origem a essa Comissão com o fim precipuo de controlar e dar maior transparência aos gastos do Executivo, acabou sendo disvirtuada não apenas pela politização imediatista, governada por cálculos eleitorais, mas sobretudo pelas formas predatórias no uso de recursos públicos.

(23) Com o agravante de que mudanças institucionais tão decisivas tendem a ficar subordinadas aos cálculos políticos de curto prazo de tipo eleitoral: boa parte delas está prevista para anos em que se disputam eleições importantes.

(24) Como, de resto, manda a boa norma que deveria orientar o processo de reinstitucionalização do país. Para essa forma de ver, cf. Przeworski, 1991.

estratégia de choque, que Przeworski caracterizou como a opção preferencial pela pílula amarga (1990).

Por essas razões, quando visto do ângulo da agenda governamental, o Brasil pode ser situado como um caso extremo de congestionamento de decisões. Essa é uma razão adicional para insistir no fato de que a descrição de processo brasileiro de ajustamento-com-democratização não se esgota na caracterização corrente, como um caso de transição *dual*. O processo de adaptação que o novo marco legal impõe aos agentes econômicos, às elites políticas e governamentais, aos interesses organizados, justifica que se introduza ainda uma *quarta modalidade de ajustamento, e portanto, de transição*: ao novo regime legal vigente e, eventualmente, àquele que resultará do processo de revisão constitucional. Incerteza e instabilidade constitutiva que se traduzem, como sabemos, nas formas de interação, cada vez mais politizadas, entre os poderes Executivo e Legislativo, por um lado, e Judiciário, por outro.

Cabe concluir com um par de sugestões para análise das formas de interação dinâmica entre governabilidade, reforma fiscal e democratização, no nosso contexto específico. Em primeira aproximação, a noção de paralisia fiscal adquire centralidade para o analista político enquanto modalidade particular de paralisia decisória, que impede a reversão da rota explosiva e da crise fiscal do Estado.

Essa situação se manifesta através de um complexo sistema de vetos políticos a partir de múltiplos conflitos distributivos cujo principal objeto e protagonista é o Estado. Seu enfraquecimento progressivo, portanto, pode ser equacionado em termos da proliferação de centros de poder rivais, que impedem não apenas a afirmação (ou recuperação) dos poderes de Estado como poder público, mas também como iniciador de quaisquer estratégias de transformação, incluídas as neoliberais, que levam à sua própria retração. A feudalização do Estado, e sua eventual canibalização, no entanto, parecem ser característica típica dos países da região que chegaram aos pontos extremos da rota explosiva (o caso mais radical ainda é o da Bolívia antes de 1986).

O analista da experiência brasileira deverá, no entanto, levar em conta outros aspectos. Pois, com efeito, no ponto de partida não tivemos uma economia estagnada de longa data como na Bolívia ou na Argentina; ou onde a destruição do Estado (sem vestígios de impulso desenvolvimentista) ocorreu por morte lenta, na esteira de sucessivos experimentos de estabilização de cunho neoliberal, como na Argentina. O crescimento transformador detonado pelo governo Geisel implicou uma mudança de qualidade no ativismo do Estado desenvolvimentista — que em outro lugar defini como um Estado em busca de coalizões regionais — e, portanto, de sua forma de assentamento na sociedade; e que redundou em um modelo de acumulação e de desenvolvimento industrial multipolar. E, é claro, em novas formas de associação entre os novos e os velhos parceiros do Estado.

O crescimento econômico acelerado, como se sabe, *per se*, não é fator duradouro de estabilidade política; ao contrário, dele podem resultar sérios

REFERÊNCIAS

Bresser Pereira, Luis Carlos. "Efficiency and politics: Economic reforms in Latin America". In: Bresser Pereira, L.C., J.M. Maravall e A. Przeworski. *Economic reforms in new democracies*. Cambridge University Press, 1993.

Bruszt, László. "A política de transformação no Leste europeu". In: Sola, 1993a.

Canitrot, Adolfo. "De la deuda externa a la reforma del Estado y la liberalización". Abril 1992, mimeo.

—. "La destrucción del Estado argentino y los intentos posteriores de reconstrucción". Smith, William, Carlos Acuña e Eduardo Gamarra, orgs. *Democracy, market and structural reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction Press, 1994.

Collier, David. *The new authoritarianism in Latin America*. Princeton University Press, 1979.

Dias, Guilherme Leite Siva e Basília Aguirre. "Crise político-econômica: As raízes do impasse". In: Sola, Lourdes, org. *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

Evans, Peter. "The State as a problem and solution: Predation, embedded autonomy and adjustment". In: Haggard, Stephen e Robert Kaufman, orgs. *The politics of adjustment. International constraints, distributive conflict and the state*. Princeton University Press, 1992.

Fanelli, J.M., R. Frenkel e G. Rozenwurcel. "Growth and structural reform in Latin America. Where we stand". In: Smith, William, Carlos Acuña e Eduardo Gamarra, orgs. *Democracy, markets and structural reforms in Latin America*. New Brunswick: Transaction Books, 1994.

Fiori, Jose Luis. "Transição terminada: Crise superada?". *Novos Estudos* n° 28, outubro 1990.

Hirschman, Albert. "A economia política do desenvolvimento Latino-Americano: Sete ensaios em retrospectiva". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n° 3, fevereiro 1987.

Haggard, Stephen e Robert Kaufman. "O Estado no processo de iniciação e de consolidação de reformas orientadas para o mercado". In: Sola, Lourdes, org. *Estado, mercado, democracia. Política e economia comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

problemas de instabilidade na medida em que a produção de novas instituições que garantem a ampliação ordenada do escopo da política participatória fica com frequência defasada em relação ao ritmo de integração das massas ao processo político (que tende a ser mais rápido em condições de crescimento). Haveria que resgatar para a análise da experiência brasileira sugestões como as de Huntington, que explica a "vocalização" autoritária de algumas sociedades a partir de uma das dimensões políticas menos benignas do desenvolvimento acelerado: o hiato entre a ampliação do escopo da política participatória e a institucionalização da vida política. No Brasil o que reforçou a propensão para o aumento dessa defasagem foi a combinação entre: crescimento transformador, democratização e a emergência de um modelo regionalmente multipolar de desenvolvimento econômico. Mais ainda, a partir do período Geisel, o regime autoritário, já em vias de liberalização tutelada, acelerou também o processo de manipulação das eleições, do sistema de representação, passando, entre 1977 e 1982, por três reformas partidárias que respondem em parte pela erosão das identidades partidárias emergentes desde 1965 e pela fluidez e fragmentação daquele sistema. Temos, portanto, um fator de desinstitucionalização — casuística — do próprio regime autoritário combinado ao processo de crescimento transformador. A interrupção abrupta desse processo e as exigências do ajustamento estrutural exigiram uma conversão dos mapas cognitivos de todos os atores políticos — mais dramática e mais veloz do que naqueles países em que a decadência econômica prolongada facilitou a adesão (inicial) às mudanças.

Uma segunda conclusão tem a ver com a forma de interpretar as dificuldades que a Constituição de 1988 antepõe à gestão econômica e sobretudo à mudança de regime fiscal. Se se adotar uma perspectiva dinâmica, o federalismo inacabado que restringe a formação de um novo pacto fiscal aparece como um fenômeno ambíguo. Assim, do ponto de vista da gestão democrática da economia a Constituição contém inconsistências e bloqueios. De um ângulo político, no entanto, presta-se a outra interpretação. Ela congelou "in vitro" um momento chave de mudança nos mapas cognitivos dos parlamentares, no que se refere às relações desejadas entre Estado e sociedade e entre os pólos econômicos. O problema é que, ao mesmo tempo, tais mapas adquiriram a rigidez inexorável de um texto constitucional. O que se observou tanto na questão do federalismo econômico quanto em todas as outras formas centrífugas de redistribuição de recursos econômicos e de poder foi a dificuldade dos constituintes para assumir a perspectiva do sistema — macroeconômico e político — que entrava em crise. Não creio que isso se deva ao baixo nível de compreensão das questões econômicas e políticas envolvidas, embora esse ingrediente estivesse presente. Caberia, a meu ver, ampliar para o novo espaço contratual criado com a Constituinte de 1988 uma das conclusões a que chega Torre a partir dos conflitos distributivos entre interesses organizados. A fluidez das relações e das identidades políticas que caracterizam a transição democrática (todas elas) restringe, em lugar de ampliar, as

Kaufman, Robert. *The politics of debt in Argentina, Brazil and Mexico*. Berkeley: Carolina University Press, 1988.

Lamounier, Bolívar e A. Souza. "A feitura da nova constituição: Um re-exame da cultura política brasileira". In: Lamounier, B., org. *De Geisel a Collor*. São Paulo: Sumaré, 1990.

Linz, Juan. "The future of an authoritarian situation or the institutionalization of an authoritarian regime". In: Stepan, A. *Authoritarian Brazil. Origins, policies and future*. New Haven: Yale University Press, 1973.

Malloy, James. "Política econômica e o problema da governabilidade nos Andes Centrais". In: Sola, Lourdes, org. *Estado, mercado, democracia. Política e economia comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

Martins, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

Nelson, Joan. "A política da transformação econômica: A experiência do Terceiro Mundo é relevante para a Europa Oriental?". In: Sola, 1993a.

O'Donnell, Guillermo. "Democracia delegativa?". *Novos Estudos*, nº 31, outubro 1991.

Oliveira, Francisco. "A metamorfose da arribação. O papel do fundo público na economia nordestina". *Novos Estudos* nº 27, julho 1990.

Santos, Wanderley Guilherme dos. *As razões da desordem*. Rocco, 1993.

Przeworski, Adam. *Democracy and the market — Politics and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

Serra, J. "A constituição e o gasto público". *Planejamento e Políticas Públicas*, vol. 1, nº 1*.

Smith, William, Carlos Acuña e Eduardo Gamarra, orgs. *Democracy, market and structural reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction Press, 1994.

Sola, Lourdes. "Estado, transformação econômica e democratização no Brasil". In: Sola, Lourdes, org. *Estado, mercado, democracia. Política e economia comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993a.

———. "Estado e reforma econômica orientada para o mercado: Qual Estado?". Seminário "Brazil in the 1980's: What have we learned?". Universidade de São Paulo, 10-12 maio 1993b.

oportunidades de jogo cooperativo. Por duas razões que têm a ver com a natureza *fundacional* que assumem os conflitos distributivos: por estar em jogo o lugar dos atores políticos na nova ordem; e por ser esse o momento "de afirmação intransigente" das respectivas identidades coletivas. Ora, se, como registra Torre, os pactos são momentos de congelamento nas relações de força, e se a concertação pressupõe um espaço contratual institucionalizado, pode-se concluir o seguinte: à época da Constituinte, os dois pressupostos que presidem as estratégias de cooperação estavam parcialmente ausentes. O que deve surpreender nesse contexto é a produção do texto constitucional e o reconhecimento pelos constituintes de que deveria ser corrigido, depois de algum tempo de experimentação. Daí também a afirmação intransigente, pelos novos parceiros do desenvolvimento econômico no nível do eixo federativo, de suas respectivas identidades e projetos, frente à União e à burguesia do Sudeste. A Constituição (e provavelmente a próxima revisão) não poderia deixar de espelhar os efeitos do desenvolvimento econômico multipolar, ainda que de forma refratada e distorcida: na fragmentação do sistema político-partidário.

Poder-se-ia concluir recorrendo à âncora lançada por Wanderley Guilherme dos Santos ao fixar a agenda para uma teoria geral do desenvolvimento político. Se é verdade, como sugere esse autor, que todas as sociedades modernas enfrentam ciclicamente vários problemas comuns, sugiro que uma das características distintivas da sociedade brasileira que emergiu do nosso tipo de autoritarismo consiste no fato de que ela se defronta com a maioria daqueles enumerados por ele só que quase simultaneamente. Ou seja: "o do alargamento da participação e o da institucionalização da competição política; o da formação das identidades sociais (por exemplo, empresariado, operariado, burocracia, Forças Armadas); o da superação dos obstáculos à ação coletiva; o da integração institucional e o do planejamento autônomo em um mundo cada vez mais interdependente".

———. Lourdes. "State, Structural reforms and democratization in Brazil". In: Smith, William, Carlos Acuña e Eduardo Gamarra, orgs. *Democracy, market and structural reform in Latin America*. New Brunswick: Transaction Press, 1994.

Torre, J.C. "Democracia em tempos difíceis". In: Sola, Lourdes, org. *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

World Bank. "Brazil — Economic stabilization with structural reforms". Report nº 8371-Br, 31 de janeiro, 1991.

Weyffort, Francisco. *Qual democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

Whitehead, org. "Economic liberalization and democratization". *World Development*. Número especial, agosto 1993.

Recebido para publicação em janeiro de 1994.

Lourdes Sola é professora do Departamento de Ciência Política da USP.

Novos Estudos
CEBRAP
N.º 38, março 1994
pp. 189-205
