

1199400271

EALES  
SECRETARIA ESCOLAR BGS EPG  
21/10/93  
Por

3

consulta e reprodução

HT

**REFORMAS ECONÔMICAS NO LESTE EUROPEU:  
ANÁLISE DOS CASOS HÚNGARO E POLONÊS**



Fundação Getúlio Vargas  
Escola de Administração  
de Empresas de São Paulo  
Biblioteca



271/94



1199400271

**Banca Examinadora:**

**Professor Orientador: Dr. Luiz Carlos  
Bresser Pereira**

**Prof.: . . . . .**

**Prof.: . . . . .**

**Prof.: . . . . .**

Carlos

Escola de Atualização de Empresas de São Paulo	
Data 11.4	L.º do Chamada 338-22 (135) C983r
N.º Volume 241/94	Registrado por JCR

Dis.  
e.2

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**ANDRÉA MUNIZ BARRETTO CURY**

**REFORMAS ECONÔMICAS NO LESTE EUROPEU:**

**ANÁLISE DOS CASOS HÚNGARO E POLONÊS**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-graduação da EAESP/FGV. Área de Concentração: Economia e Finanças Públicas - como pré-requisito para a obtenção do título de mestre em Administração Pública.

Orientador: Professor Doutor Luiz Carlos Bresser Pereira

**SÃO PAULO**

**1993**

Aos meus pais, José Octaviano e Myriam, e  
ao meu irmão Paulo.

## Índice

### Apresentação e agradecimentos

Introdução . . . . .	1
1. O estabelecimento da planificação central e o debate . . . . .	
ideológico . . . . .	7
2. Antecedentes . . . . .	11
2.1. A crise do modelo de desenvolvimento adotado . . . . .	11
2.2. As primeiras reformas da região: o caso iugoslavo . . . . .	24
2.3. Transformações no sistema econômico húngaro . . . . .	26
2.4. A situação polonesa . . . . .	31
2.5. Anos 80: desabastecimento e inflação . . . . .	37
3. Reformas posteriores a 1989 . . . . .	38
3.1. Profundas alterações no Leste Europeu . . . . .	38
3.2. "Big-bang": a adoção de um choque na Polônia . . . . .	40
3.3. Quase toda a região segue a Polônia . . . . .	43
3.4. Gradualismo: o programa de reformas húngaro . . . . .	46
4. Efeitos e ajustes dos programas de reformas . . . . .	51
4.1. Ascensão e queda do "Big-bang" . . . . .	53
4.2. Pequenos avanços na região . . . . .	59
4.3. Progressos na Hungria . . . . .	61
5. Conclusão . . . . .	67
Bibliografia . . . . .	76

## **Apresentação e agradecimentos**

A escolha deste tema, para minha dissertação de mestrado, contraria a idéia segundo a qual o assunto a ser tratado deve ser razoavelmente restrito.

Seguindo a orientação dos manuais de metodologia, este trabalho deveria, por exemplo, cuidar do programa de reformas de um dos dois países ou, mais especificamente, de um tópico como a privatização ou, até, quem sabe, de um dos tipos de privatização que têm ocorrido nestes países.

Sem dúvida a opção pelo tema restrito seria mais cautelosa e mais fácil. Minha opção foi a de favorecer a visualização de um quadro geral, ainda que em detrimento de um maior aprofundamento de quaisquer dos temas abordados. Na minha opinião as duas opções são válidas e ambas têm um papel a cumprir.

Tratar de um assunto tão atual também foi uma escolha difícil. Desde que comecei esta pesquisa, países se dividiram, mudaram de nome, programas de reforma foram propostos, lançados e interrompidos e a distância temporal dos acontecimentos é quase inexistente. Se, por um lado, isso criou problemas, por outro, fez este estudo muito mais dinâmico e interessante.

Este trabalho tem uma história relativamente longa, da qual fizeram parte diversas pessoas, às quais devo muitos agradecimentos. Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao meu orientador, professor Luiz Carlos Bresser Pereira. Seu interesse, sua paciência, sua atenção e suas críticas foram de extrema

importância para a realização desta pesquisa. Gostaria também de agradecer aos professores Geraldo Gardenalli e Lenina Pomeranz, que fizeram parte do meu exame de qualificação. Suas críticas e sugestões me ajudaram na reformulação de uma série de itens deste trabalho. Gostaria de fazer um agradecimento muito especial a meu pai, José Octaviano Cury, e a Edvaldo Ailder Catalani Morata, que, com enorme paciência e cuidado, leram e comentaram este trabalho. Foram extremamente atenciosos Kálmán Mizsei e Edwin Apathy que me receberam em Budapeste e me forneceram informações valiosas. Foi muito importante contar com o apoio e o incentivo dos amigos Luiz Alberto de Souza Aranha Machado e Eduardo Giannetti da Fonseca. Sonia Regis colaborou com a revisão gramatical. Walter Tom Waslander me ajudou a usar a biblioteca da Erasmus em Roterdã. Seu amor e carinho foram sua maior colaboração. A participação de cada uma destas pessoas contribuiu para melhorar a qualidade deste trabalho. No entanto, todos os erros e omissões ainda existentes são de minha inteira responsabilidade.

Meu curso de mestrado foi em parte financiado pela CAPES, que durante cinco semestres me concedeu uma bolsa de estudos.

## Introdução

Desde há muito mudanças políticas e econômicas vêm ocorrendo nos países do Leste Europeu. Apesar de pouco conhecidas, transformações importantes puderam ser observadas a partir dos anos 50, tendo se tornado óbvias nos anos 80, com a "Perestroika" e a "Glasnost"<sup>1</sup>. Mas nada disso seria suficiente para indicar que transformações revolucionárias e surpreendentes estavam para acontecer.

A partir de 1989, os países do Leste Europeu iniciaram um processo de modificações sistêmicas que tinha por objetivo a transformação de suas economias centralmente planificadas em economias de mercado e de seus regimes autoritários em regimes democráticos. A idéia de reforma do sistema socialista era abandonada, e o objetivo básico, a partir de então, era a criação de um novo tipo de sistema.

Não obstante o fato de os objetivos principais serem basicamente os mesmos, os caminhos escolhidos foram distintos e

---

<sup>1</sup> Segundo Paulo Sandroni (1985: 231), Perestroika é a "palavra russa que designa a reestruturação político-econômica empreendida na URSS a partir da ascensão de Mikhail Gorbachev à Secretaria Geral do Partido Comunista Soviético". Em Gorbachev (1987), não se encontra uma definição explícita do termo, mas é apresentada com clareza a idéia segundo a qual as mudanças em curso tinham como objetivo a reforma do sistema socialista e não a adoção de qualquer sistema alternativo. Somente a título de exemplo, vale a afirmação apresentada na página 38 segundo a qual, "cada etapa da perestroika, e o programa como um todo, está totalmente baseada no princípio de mais socialismo e mais democracia".

Segundo Sandroni (1985: 136), Glasnost é a "palavra russa que significa transparência" e que "tem sido usada para designar o conjunto de medidas político-culturais empreendidas a partir da ascensão de Mikhail Gorbachev".



medidas semelhantes tomaram formas diversas em cada um dos países. Tais diferenças podem ser entendidas se levarmos em consideração a situação inicial de cada um destes países, bem como a forma pela qual o processo de reformas foi conduzido em cada um dos casos. Diferentes cronologias, intensidades e contextos vêm determinando quadros bastante diversos.

O objetivo deste trabalho é analisar esse processo de transformações ocorrido a partir de 1989. No entanto, este estudo deverá abranger também um período anterior, quando os primeiros sinais de crise apontaram para a necessidade de ajustamento do modelo de desenvolvimento adotado.

No caso da Hungria, por exemplo, houve em 1956 uma revolta a partir da qual o país procurou modificar sua condição política e econômica, afastando-se da então URSS. Como reação, tropas soviéticas invadiram o país, mas, ao contrário do que se poderia supor, as transformações pretendidas continuaram, garantindo à Hungria uma história bastante diversa da dos demais países do Leste Europeu. Kálmán Mizsei (1992: 4) apresentou bem o problema, ao afirmar que "by the time of collapse of the Soviet empire Hungary was a more westward looking, pluralistically minded country than any other in the region **with a significant pre-history of private wealth-accumulation and semi-western consumerism**".<sup>2</sup>

Como a Hungria, cada um dos demais países apresentava, em 1989, características próprias que iriam influenciar fortemente as medidas adotadas a partir de então.

---

<sup>2</sup> Grifo meu.

Apesar de tais particularidades, é possível identificar, quando da análise do período recente, a adoção de dois caminhos básicos para a condução dos processos de transformações, sendo Hungria e Polônia os exemplos mais representativos de cada uma das duas opções adotadas.

Em termos bastante simples, é possível identificar a escolha húngara por um processo de reforma gradual, e a opção polonesa - seguida pela Bulgária, Iugoslávia<sup>3</sup>, Romênia, Tchecoslováquia<sup>4</sup> e, mais recentemente, pela Rússia - por um tratamento de choque.

A respeito do chamado "gradualismo húngaro" vale a pena esclarecer que o mesmo não é um fato recente mas, ao contrário, faz parte da natureza do desenvolvimento da Hungria, podendo ser observado desde o final da década de 60, tendo impactado de forma significativa o gerenciamento macroeconômico deste país.

Além disso, é importante chamar a atenção para a diferença existente entre o processo de transformações gradual e **lento** observado a partir dos anos 60 e o processo de liberalização de preços e importações ocorrido a partir de dezembro de 1990. Este último, considerado a base do programa de reformas recente, tem um caráter gradual, na medida em que estabeleceu passos a serem dados

---

<sup>3</sup> Em função de as informações sobre a Iugoslávia serem anteriores ao seu processo de desintegração e em razão da atual indefinição de sua nova situação, será usado o nome Iugoslávia, sem que se leve em conta as modificações territoriais e institucionais ocorridas desde então, e ainda em processo.

<sup>4</sup> A partir de primeiro de janeiro de 1993, a Tchecoslováquia se dividiu em dois países: a República Tcheca e a Eslováquia. Como no caso da Iugoslávia, o nome Tchecoslováquia será mantido em todo o trabalho.

e estágios a serem cumpridos, sendo, ao mesmo tempo, bastante **rápido**: uma série de mudanças profundas vêm sendo estabelecidas em um curto espaço de tempo.

Deixando de lado experiências muito específicas<sup>5</sup> e aceitando um certo grau de variação, é possível analisar as reformas ocorridas na região tomando como base, quase que exclusivamente, os casos húngaro e polonês.

No primeiro capítulo do trabalho será fornecido um quadro básico a respeito do debate teórico que se travou, a partir da implantação do sistema de planificação central.

No segundo capítulo, intitulado "Antecedentes", serão apresentadas as informações referentes ao período anterior ao processo de transformações sistêmicas, iniciado em 89. A importância deste capítulo se baseia na idéia de que uma tentativa de compreensão deste processo de transformações baseada somente no ocorrido a partir de 1989 levaria a grandes equívocos. A meu ver, escolhas e resultados do "Big-bang" polonês ou do "gradualismo" húngaro só podem ser entendidos tomando-se por base a história dos processos de reformas destes países e o quadro resultante dos mesmos.

No terceiro capítulo do trabalho serão descritas as principais medidas adotadas a partir de 1989 e as justificativas apresentadas para a sua adoção.

No quarto capítulo serão analisados aspectos relativos à

---

<sup>5</sup> Considerando seu alto grau de especificidade, neste trabalho não serão consideradas as experiências da antiga Alemanha Oriental e da ex-URSS.

execução dos programas de reformas, às transformações observadas em relação aos projetos iniciais e aos resultados obtidos após o início deste processo.

No quinto e último capítulo deste trabalho, tomando como base as informações apresentadas anteriormente, será feita uma análise dos dois métodos de reforma. No entanto, o objetivo de tal análise não é simplesmente identificar aquilo que pode ser considerada uma escolha mais acertada, na medida em que Hungria e Polônia não começaram seu processo de reformas a partir de um mesmo ponto, mas avaliar, também, a real possibilidade de os caminhos adotados terem sido outros.

Em 1990, quando do lançamento do seu programa de reformas, a Polônia enfrentava uma crise hiperinflacionária. Lá, diferentemente do que acontecia na Hungria, o objetivo das medidas adotadas não se limitava à realização da transição de uma economia de planificação central para uma economia orientada pelo mercado, o que por si só já é uma tarefa de complexidade surpreendente, mas havia ainda a questão da estabilização econômica.

Assim, a análise envolvendo gradualismo e choque deve levar em consideração a distinção entre aquelas reformas que visavam a estabilização econômica das reformas estruturais que visavam o desenvolvimento e envolviam a privatização, a liberalização comercial, a desregulamentação e a criação daquelas instituições necessárias ao funcionamento de uma economia de mercado.

Não perdendo de vista o fato de serem limitadas as possibilidades de comparação de experiências ocorridas em países

diferentes<sup>6</sup>, alguns pontos importantes poderão ser identificados.

Como veremos a seguir, tomando por base as experiências da Iugoslávia e, principalmente, da Hungria e da Polônia, é possível, por exemplo, afirmar que o sucesso das medidas liberalizantes depende da existência e do funcionamento de certas instituições de mercado. Assim, o problema que se coloca não é simplesmente quanto à possibilidade de institucionalização do mercado rapidamente, a partir de um programa de choque, mas, também, quanto à sequência das medidas em questão.

---

<sup>6</sup> Diversos autores alertam para os problemas advindos da comparação entre a situação húngara e a dos demais países, principalmente se a mesma só levar em consideração aspectos e fatos do período pós-1990. Como base de tal crítica estão, de um lado, o fato de a Hungria, já com vinte anos de reformas, estar em um estágio diferente na criação de um mercado e, de outro, a existência de uma estrutura política (problemática) em alguns países da região.

## 1. O estabelecimento da planificação central e o debate ideológico

Passado meio século da publicação de **O Capital**, em 1917, com a Revolução Socialista, as idéias de Karl Marx passaram para o campo normativo. A partir de então, o debate ideológico entre o liberalismo econômico e a planificação central ganhou nova força.

A crise dos anos 30 no mundo capitalista ocidental e os problemas operacionais enfrentados na Rússia foram a base para ataques entre os dois grupos.

A quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 29, e a conseqüente Grande Depressão, que fez o PIB norte-americano cair de 103 para 55 bilhões de dólares entre 29 e 33, apontavam para as limitações da política econômica liberal.

Do outro lado, dada a inexistência de um receituário para a implantação de um sistema de planificação econômica<sup>7</sup>, passaram-se dez anos até que a Rússia conseguisse desenvolver procedimentos adequados à sua nova ordem econômica. Até então, a experiência da economia de guerra alemã foi a base dos planos setoriais destinados a organizar a economia russa, tendo sido somente em 1928 lançado o primeiro plano quinquenal, que cuidava da condução da economia nacional.

Em 1935, foi editado o livro **Collectivist Economic Planning**.

---

<sup>7</sup> Alguns comentadores da obra de Marx apontam para o fato de que **O Capital** era mais um ataque ao ideário liberal-capitalista do que um trabalho que indicasse os caminhos para a implementação da planificação central.

Esta obra reunia artigos de cinco autores<sup>8</sup> que criticavam a planificação da economia. Segundo Rossetti (1974: 51), o artigo mais importante era a reedição de um trabalho que Von Mises havia publicado em 1920 e que procurava demonstrar que "numa economia socialista, comandada por centrais de planificação, a eficiência e a racionalidade seriam absolutamente impossíveis". A base de tal colocação estava na crença de que o equilíbrio entre oferta e demanda pressupõe a não intervenção do Estado. Segundo Von Mises, em uma economia planificada, os fatores de produção não seriam utilizados segundo sua verdadeira destinação econômica e os preços, que não mais representariam a relação entre oferta e procura, não serviriam para corrigir as possíveis más orientações de produção.

Para Von Mises, os planificadores não seriam capazes de desenvolver uma escala de preços que pudesse orientar de forma eficaz a alocação dos recursos disponíveis. Segundo o autor, somente em um sistema de política econômica liberal as forças de mercado operariam de forma a transformar custos e preços em "índices de escassez". Nesse trabalho, Von Mises vai muito além do que seria uma discussão sobre a complexidade técnica da planificação central, ao afirmar que: "without economic calculation there can be no economy. Hence, in a socialist state wherein the pursuit of economic calculation is impossible, there can be - in our sense of the term - no economy whatsoever" (em Hayek, 1935: 105).

---

<sup>8</sup> N. G. Pierson, Ludwig von Mises, Gerog Halm, Enrico Barone e F. A. von Hayek.

De forma menos forte, Hayek, um outro crítico da planificação central, considerava a possibilidade teórica do cálculo econômico em uma economia centralmente planificada. Segundo o autor, este cálculo dependeria de um sistema de informações que, na prática, envolveria dois problemas básicos: o levantamento de um enorme número de informações e o atraso das correções necessárias, que levariam a uma "rigidez do aparelho produtivo".

Respondendo a estes ataques, Oskar Lange e Maurice Dobb partiram em defesa da planificação. Lange tentou demonstrar que o cálculo de preços ou índices de escassez seria, na prática, possível, e que a alocação dos recursos em um sistema planificado seria mais eficiente do que em um sistema capitalista-liberal, no qual observam-se imperfeições de mercado e poder de monopólios. Segundo Lange, em uma economia planificada os recursos seriam alocados de forma a maximizar a satisfação social e só seriam destinados para bens secundários quando as necessidades básicas da sociedade estivessem supridas.

Deixando de lado a questão da alocação de recursos, os estudos de Dobb concentraram-se no processo de acumulação de recursos. Segundo o autor, a vantagem da planificação estaria na possibilidade de coordenar a priori as decisões de investimento, o que em um sistema de mercado só aconteceria a posteriori.

A discussão destas questões continuou, tendo sido fortemente influenciada pela disputa ideológica entre os EUA e a URSS. Com o passar do tempo e o desenrolar dos fatos, vieram à tona os acertos e os erros destes autores. Dobb tinha razão quanto a competência do



sistema de planificação central na tarefa de acumulação de recursos. Von Mises e Hayek, e não Lange, tinham razão quanto à ineficiência deste sistema como alocador de recursos.

Tratando deste último ponto, Heilbroner (1990: 92) reproduz um interessante relato de Nikolai Shmelev e Vladimir Popov, dois conhecidos economistas soviéticos: "in 1982, the purchase price of moleskins was raised from twenty to fifty kopecks per pelt to stimulate the production of gloves from inexpensive furs. 'State purchases increased, and now all the distribution centers are filled with these pelts (...). Industry is unable to use them all, and they often rot in warehouses before they can be processed. The Ministry of Light Industry has already requested Goskomtsen (the State Committee on Prices) twice to lower purchasing prices, but the 'question has not been decided yet'. And this is not surprising. Its members are too busy to decide. They have no time: besides setting prices on these pelts, they have to keep track of another 24 million prices. And how can they possibly know how much to lower the price today so they won't have to raise it tomorrow?'"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Grifo do original.

## 2. Antecedentes

A fim de tratarmos das reformas econômicas ocorridas no Leste Europeu a partir de 1989, faz-se necessário considerar a natureza da crise das economias planificadas, bem como examinar algumas mudanças empreendidas durante a vigência do modelo de planificação central.

### 2.1. A crise do modelo de desenvolvimento adotado

**Tabela 1: Crescimento Acelerado e Crise nas Sete Principais Áreas do Mundo - PIB per capita**  
(Média aritmética dos resultados de cada país e taxas médias anuais acumuladas de crescimento)

	1913-50	1950-73	1973-87
Países europeus capitalistas avançados	1,3	3,8	1,9
Periferia capitalista européia	0,7	5,0	1,6
Europa do Leste e URSS	1,1	3,3	1,8
América do Norte e Austrália	1,4	2,2	1,5
América Latina	1,4	2,5	0,8
África	1,2	1,8	(0,5)
Ásia	(0,1)	3,5	3,3

Fonte: Angus Maddison (1990: 33).

Como é possível perceber a partir da tabela 1, com exceção dos países asiáticos que no período 1913-1950 apresentaram uma média de crescimento per capita negativa e desde então vêm mantendo um desempenho econômico alto e constante, a tendência mundial,

inclusive dos países do Leste Europeu, foi de pequeno crescimento no período compreendido entre o início da I Grande Guerra e o fim da II, aceleração deste crescimento no pós II Guerra e diminuição desse ritmo após o choque do petróleo, de 1973. Ainda que apresentando resultados um pouco inferiores aos dos países europeus capitalistas avançados, o bloco socialista europeu, como um todo, manteve, até 1987, taxas de crescimento per capita em níveis bastante razoáveis se comparadas às do resto do mundo.

No entanto, como apresentado na tabela 2, considerando experiências específicas, é possível perceber um alto grau de heterogeneidade entre os diversos países, tendo a antiga Alemanha Oriental apresentado uma situação privilegiada em relação aos demais países do grupo e, no outro extremo, a Polônia tendo sido o país mais abalado pela crise da década de 70.

**Tabela 2: Taxas de Crescimento do PIB nos Países Europeus Socialistas 1913-1987**  
(Taxas médias anuais acumuladas de crescimento)

	1913-50	1950-73	1973-87
Tchecoslováquia	1,4	3,1	1,3
Alemanha Oriental	(0,2)	4,2	3,9
Hungria	0,7	2,2	1,2
Polônia	n.d.	3,5	0,1
URSS	2,3	3,6	1,2
Média	1,1	3,3	1,8

Fonte: Angus Maddison (1990: 40).

A aceleração do crescimento neste bloco teve como base altas

taxas de investimento a partir da chamada "poupança forçada" e os resultados obtidos deram provas da competência do sistema como acumulador de recursos.

As razões para a crise parecem ter sido muitas, não restando dúvida sobre a influência da crise vivida pelos países capitalistas ou sobre a incapacidade do sistema como alocador de recursos<sup>10</sup>.

Desde que a economia foi fundada como ciência, economistas de todas as correntes vêm discutindo o papel do Estado na economia. Reagindo ao intervencionismo mercantilista, os fisiocratas franceses e os clássicos do século XVIII defenderam o liberalismo econômico. No século XIX, com a incorporação de uma forte componente ideológica, socialistas e neoclássicos travaram uma verdadeira guerra no campo das idéias. Enquanto os socialistas contestavam a visão liberal clássica, os neoclássicos adequavam este ideário liberal aos novos tempos. A "síntese keynesiana" parecia ser o fim deste debate. Puro engano. As discussões prosseguiram e argumentos, teóricos ou não, continuaram sendo utilizados para defender uma maior ou uma menor participação do Estado na economia.

De maneira simplificada, hoje, temos os chamados "neoliberais" defendendo a menor intervenção governamental possível, os "estatistas" defendendo uma grande intervenção governamental e, localizados entre estes dois grupos, aqueles que propõem um nível

---

<sup>10</sup> O trabalho de Peter Murrell e Mancur Olson (1991), trata, de forma muito interessante, desta situação de crescimento e da crise das economias centralmente planejadas.

intermediário de intervenção governamental. Apesar das diferenças, estes três grupos têm em comum a idéia segundo a qual existe um dado nível de intervenção governamental ideal, existindo, portanto, uma relação ótima entre Estado e mercado.

Bresser Pereira (1992a) aponta para o caráter estático desta idéia e apresenta uma proposição alternativa. A seu ver, esta relação ideal varia historicamente, de acordo com o que ele chamou de padrão cíclico da intervenção governamental. Conforme suas próprias palavras (1992a: 3), "state intervention expands and contracts cyclically, and (...) in each new cycle the mode of state intervention changes".

Segundo esta teoria, o padrão de alternância entre fases expansionistas e contracionistas que vem caracterizando a intervenção governamental ao longo do tempo irá se manter indefinidamente, variando somente o papel do governo em cada uma dessas novas fases.

Esta alternância entre fases de expansão e contração seria explicada a partir do esgotamento da fase anterior e da necessidade de adoção de um novo padrão de relação entre Estado e mercado.

Durante a fase expansionista, seria observado um aumento do papel governamental, de forma a permitir que o Estado complementasse o mercado. Esta maior intervenção seria, a princípio, eficiente, justificando o prosseguimento deste padrão de intervenção crescente. No entanto, a partir de um certo ponto, esta intervenção se tornaria disfuncional e o governo passaria a criar obstáculos ao funcionamento do mercado. Neste momento, o ciclo se

reverteria: haveria uma contração do papel do governo e uma expansão do papel do mercado. Este novo padrão, a princípio mais eficiente que o anterior, também teria duração limitada. Com o tempo, novas demandas fariam com que o papel do Estado voltasse a crescer.

Os diferentes modos de intervenção governamental seriam respostas a diferentes necessidades que surgiriam nas sociedades. Em linhas gerais, a intervenção governamental que inicialmente estaria voltada ao acúmulo de recursos, via poupança forçada, com o passar do tempo iria se concentrar em aspectos ligados ao bem-estar da população, ao progresso científico e tecnológico e à proteção ambiental.

Para efeito deste trabalho, o ponto mais importante da proposição de Bresser Pereira diz respeito à maneira pela qual se dá o esgotamento da fase expansionista. Em alguns casos, aos primeiros sinais de crise, a intervenção governamental começa a diminuir, cedendo lugar a uma maior participação do mercado. Em outros casos isto não acontece, e a situação só começa a se alterar quando fica definida uma situação de crise do Estado, caracterizada, de um lado, por uma crise fiscal e, de outro, pelo esgotamento do modelo de intervenção adotado.

Segundo Bresser Pereira, a América Latina e, principalmente, o Leste Europeu exemplificam esta crise do Estado. Em seu limite máximo, esta crise é caracterizada pela hiperinflação, situação na qual o governo não tem sequer condições de dar sustentação à sua moeda.

Comparando o ocorrido nessas duas regiões com o ajustamento observado na maioria dos países industrializados, afirma Bresser Pereira (1992a: 19): "for about 10 years they were able to postpone adjustment, supported by abundant foreign finance. The result was an enormous foreign debt, a much worse fiscal crisis, the rise of inflation changed into hiperinflation in several cases, and the urgent need for deep market-oriented reforms".

Sem dúvida, na antiga URSS e no Leste Europeu o modo estatista de intervenção governamental, levado a seu limite máximo, e com uma sobrevida artificial, gerou uma situação de crise maior e mais profunda do que aquela observada na região latino-americana.

Defendendo a idéia segundo a qual a crise da América Latina e do Leste Europeu teve como causa básica esta crise do Estado, caracterizada pela crise fiscal e pelo colapso das estratégias de desenvolvimento anteriormente utilizadas, Bresser Pereira (1992b) contraria o chamado "Consenso de Washington"<sup>11</sup>, afirmando que a indisciplina fiscal e o excesso de intervenção do Estado são insuficientes para explicar o que ora ocorre nas duas regiões: uma situação anormal, na qual coexistem estagnação econômica, altas taxas de inflação e, até mesmo, hiperinflação. A seu ver, a crise

---

<sup>11</sup> O "Consenso" ou "Abordagem de Washington" foi definido por John Williamson e trata do entendimento existente em Washington, em particular, e na OCDE, em geral, sobre a natureza da crise da América Latina e sobre as reformas necessárias para superar a mesma. A interpretação destes grupos sobre o problema do Leste Europeu guarda muitas semelhanças com a interpretação do caso latino-americano.

Para um maior conhecimento deste assunto, ver Bresser Pereira (1991) ou a versão em português, publicada na Revista **Pesquisa e Planejamento Econômico** 21(1) 3-24, abril 1991.

fiscal e a excessiva intervenção do Estado, sem dúvida problemáticas, somaram-se ao esgotamento da antiga estratégia de desenvolvimento, resultando em uma profunda crise do Estado, caracterizada pela paralisação do governo e pela incapacidade do Estado em cumprir seu papel econômico.

Assim, afirma Bresser Pereira que reformas estruturais visando reduzir o Estado, privatizar, liberalizar o comércio e desregulamentar a economia são urgentes, mas necessitam de tratamento adequado: "these reforms should start from the assumption that in abnormal times remedies cannot be the same suited for normal ones" (1992: 4).<sup>12</sup>

Segundo Bresser Pereira (1993: 14), a crise fiscal vai muito além da existência de um grande déficit público, se caracterizando pela falta de crédito do Estado e pelas conseqüências perversas daí advindas. Desta forma, a seu ver, o objetivo maior não é o equilíbrio fiscal, mas a recuperação do crédito público.

No fim da década de 70, portanto antes que a crise fiscal das economias planificadas se manifestasse como tal, János Kornai, um economista húngaro, introduziu o conceito de "soft budget constraint". Segundo o autor "the 'softening' of the budget constraint appears when the strict relationship between expenditure and earnings has been relaxed, because excess expenditure over earnings will be paid by some other institution, typically by the State" (1986b: 4).

---

<sup>12</sup> Grifo meu.



Como veremos a seguir, seria exatamente esta restrição orçamentária "flexível" que daria origem à crise fiscal que, em maior ou menor grau, ocorreu nos países do Leste Europeu.

Kornai identificou quatro instrumentos principais de "flexibilização" da restrição orçamentária, sendo eles a concessão de subsídios, a cobrança de impostos, a concessão de crédito e o estabelecimento de preços administrados. Como apresentado pelo autor, não é a concessão de subsídios, a isenção fiscal ou alíquotas baixas, a concessão de crédito a juros baixos ou o estabelecimento de preços administrados que, em si, "flexibilizam" a restrição orçamentária, mas a forma como cada um desses instrumentos é utilizado.

Assim, não é a existência de subsídios em si que implica na "flexibilização" da restrição orçamentária, que só ocorre quando o subsídio é concedido em função de negociações, barganhas ou "lobbies".

Um sistema tributário não pode ser considerado "rígido" ou "flexível" em função de as alíquotas dos impostos serem altas ou baixas, ou em função da existência de certas isenções fiscais. O que caracteriza um sistema tributário que torna "flexível" a restrição orçamentária é a existência de privilégios para grupos ou setores e, portanto, a não uniformidade na cobrança dos impostos.

De forma semelhante à questão do sistema tributário, não é a magnitude da taxa de juros que faz com que a concessão de crédito torne a restrição orçamentária mais ou menos "flexível". Esta "flexibilização" está, sim, relacionada ao cumprimento, ou não, do

contrato de crédito estabelecido.

Os preços administrados também podem, ou não, "flexibilizar" a restrição orçamentária e somente o fazem quando permitem ajustes no caso de aumento de custos.

Segundo Kornai, não devemos pensar em uma situação de sim - completa "flexibilidade"- ou não -irrestrita "rigidez"-, mas em uma escala dentro da qual as economias se posicionam e, ainda que não seja correto dizer que "rigidez" é bom e "flexibilidade" ruim, nos sistemas socialistas o excesso de "flexibilidade" da restrição orçamentária foi causa de sérias distorções, que desembocaram na crise fiscal.

Como conseqüências básicas de uma maior "flexibilidade" da restrição orçamentária, temos o impacto sobre as variáveis preços, eficiência e demanda..

No caso dos preços, a "flexibilização" da restrição orçamentária faz diminuir a elasticidade-preço da demanda, que passa a ser cada vez mais determinada por outras variáveis explicativas<sup>13</sup>.

Com a "flexibilização" da restrição orçamentária, observa-se, também, uma diminuição da eficiência, na medida em que as empresas passam a ser protegidas da "destruição criadora" a que Schumpeter (1934) se referiu<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Em uma posição extrema, na qual a restrição orçamentária fosse 100% "flexível", teríamos a elasticidade-preço da demanda igual a zero e a curva de demanda vertical.

<sup>14</sup> Para Schumpeter, o processo de "destruição criativa" impulsiona o desenvolvimento econômico, destruindo continuamente o velho mediante a construção do novo.

No que se refere à demanda, a "flexibilização" da restrição orçamentária é a negação da Lei de Say, na medida em que os gastos das empresas deixam de ter relação com os seus rendimentos, isto é, com a sua produção, levando a um excesso de demanda<sup>15</sup>.

Chegando ao cerne da questão, Kornai afirma que "if the share of economic units with a soft budget constraint and a tendency to run-away demand for inputs is large enough to have a strong effect on total demand, the system becomes a 'shortage economy'" (1986b: 11).

A tradução do termo "shortage" deve ser feita com cuidado. Passados para o português, os termos "shortage" e "scarcity" teriam a mesma tradução, "escassez", podendo levar a equívocos do ponto de vista conceitual.

As economias socialistas vivem (ou viviam) em uma situação de **desabastecimento, falta de mercadorias ou insuficiência de oferta**, e não de escassez.

Escassez é, por assim dizer, o problema econômico fundamental. Nas palavras de Todaro (1977: 45) "basicamente, economia, em geral, é o estudo e a prática da escolha. Está relacionado com a maneira pela qual as necessidades e desejos da população são transformados em um número limitado de **bens** materiais (...) e **serviços** (...), através do uso criterioso de **recursos** produtivos escassos"<sup>16</sup>.

Como apresentado por Fonseca (1993: 64), "qualquer sistema

---

<sup>15</sup> Na Hungria, este fenômeno ficou conhecido como **resources investment hunger**.

<sup>16</sup> Grifos do original.

econômico representa uma resposta à dupla realidade da escassez e da escolha. Os indivíduos possuem necessidades e desejos de consumo, mas não existem recursos para satisfazê-los integralmente. O problema econômico da comunidade reside na disparidade entre essas necessidades e desejos, de um lado, e os meios disponíveis para satisfazê-los de outro. Se não existisse a escassez, desapareceria o problema econômico: tudo aquilo que precisássemos ou desejássemos seria obtido com a mesma facilidade e indiferença com que respiramos. Muitos morreriam de tédio. Igualmente, se não houvesse escolha, isto é, se não pudéssemos deliberar e decidir sobre como utilizar os recursos disponíveis para satisfazer, ainda que parcialmente, nossos objetivos, desapareceria o problema econômico: viveríamos como os insetos sociais, presos a padrões biológicos rígidos de sobrevivência e reprodução. A economia política daria lugar à insetologia"<sup>17</sup>.

O núcleo do problema econômico, conforme apresentado por Kálmán Mizsei (1991a: 2), foi o **geral e contínuo declínio da produtividade do capital** observado nas economias socialistas durante toda sua existência<sup>18</sup>. Segundo o autor, este declínio teria sido causado, fundamentalmente, pela quase total nacionalização daquelas economias, sendo que o ocorrido não resumiu-se a uma atitude de nacionalizar-se o capital anteriormente privado, mas

---

<sup>17</sup> Grifos do original.

<sup>18</sup> Interessante abordagem deste assunto pode ser encontrada no trabalho realizado por John R. Moroney (1990).

também de impedir-se o surgimento de novos negócios privados.

Como apresentado pelo autor, em decorrência deste declínio da produtividade do capital, a todo momento fazia-se necessário um acréscimo no nível de investimentos para a manutenção de um mesmo patamar de produto nacional, o que, sem dúvida, levaria a um esgotamento do modelo adotado, o que verificou-se com a crise do crescimento do início dos anos 60.

Apresentando um quadro do ocorrido na região desde a implantação da planificação central, Mizsei afirma que alguns esforços surgiram com o intuito de enfrentar essa crise, e que a repressão soviética contra a Hungria, em 1956, e contra a Tchecoslováquia, em 1968, impediu o seu prosseguimento. No entanto, isto não impossibilitou que reformas econômicas significativas ocorressem antes das mudanças políticas de 1989, na Iugoslávia, na Hungria e na Polônia.

Segundo o autor, durante os anos 70, essa crise foi superada a partir de maciços créditos provenientes do Ocidente, que, possibilitando a realização de grandes investimentos, postergaram o colapso dessas economias<sup>19</sup>. No seu entender, estes recursos, no entanto, em nada alteraram o problema estrutural dessas economias - o declínio da produtividade do capital - e, no fim da década de 70, as pesadas obrigações da dívida acentuaram as dificuldades de

---

<sup>19</sup> Para um maior entendimento da atitude das instituições financeiras, públicas e privadas, que concederam estes créditos, devemos ter em mente, de um lado, a grande quantidade de capital disponível no sistema financeiro internacional naquele período e, de outro, um interesse do Ocidente por uma certa reaproximação com a Polônia.

todo o bloco da Europa Oriental.

Sua análise continua e ele afirma que a década de 80 pode ser caracterizada como o período em que se verificou, simultaneamente, a utilização permanente de uma política econômica restritiva em toda a região e um grande esforço por parte dos países endividados, no sentido de cumprirem a obrigação de pagamento da dívida. A seu ver, foram essas medidas que "quebraram" a disciplina das economias comandadas e que possibilitaram um significativo crescimento da economia informal.

Tratando do desfecho deste processo de esgotamento do modelo de desenvolvimento estatista, Mizsei afirma que estas políticas restritivas, a diminuição dos níveis de investimento, o alargamento da economia informal e a decomposição do sistema financeiro acabaram por levar a uma rápida desintegração do sistema em toda a região, e uma das razões mais importantes para explicar a atitude soviética frente a cisão do Leste Europeu é o fato de que, "after four decades of communist dominance not too much was left to control" (1991a: 4).

O estabelecimento do COMECON é considerado como outra fonte da crise das economias planificadas. Segundo relatório do The Economist Intelligence Unit (1990a: 37), "the 'socialist economic integration' under the CMEA's<sup>20</sup> aegis never functioned as a tool for increased trade and efficient specialisation. In fact the

---

<sup>20</sup> Council for Mutual Economic Assistance. Em português, COMECON: Conselho Econômico de Assistência Mútua.

opposite was true. Some Western analysts have identified the CMEA as a 'trade destroying union' (that is without the CMEA there would have been more intra-regional as well as East-West trade)"<sup>21</sup>.

## 2.2. As primeiras reformas da região: o caso iugoslavo<sup>22</sup>

Durante a década de 50, a Iugoslávia adotou medidas para descentralizar o poder econômico e, em 1965, empreendeu uma significativa reforma econômica, que tinha como pontos mais importantes a liberalização de preços, salários e importações.

O agravamento de sua crise nacionalista fez com que (a) estas medidas liberalizantes não fossem acompanhadas por qualquer política de competitividade, aí incluída a questão da privatização, e (b) as políticas monetárias acabassem sendo bastante vulneráveis, principalmente em função da política de crédito vigente. Empréstimos eram concedidos a taxas de juros muito baixas, sem que fosse feita uma verdadeira análise da possibilidade de pagamento dos devedores. Usando a terminologia de Kornai, este sistema de crédito era uma importante fonte de "flexibilização" da restrição orçamentária das empresas daquele país.

---

<sup>21</sup> Grifo meu.

<sup>22</sup> Não faz parte do escopo deste trabalho analisar o caso iugoslavo e a existência deste item tem como justificativa a formação de um quadro cronológico das reformas econômicas da região. Assim, minha idéia foi apresentar, de forma muito breve, o fato de ter sido a Iugoslávia o primeiro país do Leste Europeu a adotar medidas liberalizantes. Este assunto será retomado nos próximos capítulos, quando serão examinadas as reformas pós 1989 e seus efeitos.

A situação do país foi se agravando, na medida em que o poder central perdia a capacidade de controlar a política econômica das repúblicas. Na segunda metade de 1989, a Iugoslávia enfrentava uma crise hiperinflacionária, que nada mais era do que a crise fiscal levada a seu limite extremo.

Mizsei (1991a: 6), defensor de um programa de reformas que tenha por base a mudança da estrutura de propriedade, seguida de medidas liberalizantes, relaciona, de forma direta, esta crise hiperinflacionária à inexistência do setor privado naquele país. A seu ver, a liberalização de preços, salários e importações, sem o desenvolvimento do setor privado, acaba por levar a uma pressão inflacionária maior do que no caso destas medidas serem acompanhadas de um programa de privatização ou de um programa de incentivo ao surgimento de empresas privadas.

A meu ver, esta relação tem por base dois aspectos distintos. De um lado, existe a idéia de que o funcionamento do mercado depende da propriedade privada e, de outro, a idéia de que a restrição orçamentária "flexível", causadora da crise fiscal, é maior naquelas economias aonde prevalece a propriedade pública dos meios de produção.

Assim, a proposição de Mizsei é a de que, não obstante a grande influência negativa das questões nacionalistas sobre a situação da Iugoslávia, a crise hiperinflacionária vivida a partir da segunda metade de 1989 foi, em boa medida, causada pela ausência de um desenvolvimento do setor privado quando da adoção das medidas liberalizantes.



### 2.3. Transformações no sistema econômico húngaro

A Hungria, por sua vez, teve sua primeira reforma econômica em 1968 e, ainda que não tenha sido resolvido o problema central, que dizia respeito à propriedade, essa reforma pode ser vista como a mais importante de toda a região, na medida em que mudou significativamente o funcionamento da economia, através da descentralização da tomada de decisões nas empresas estatais. A partir dessas mudanças, os gerentes passaram a tratar as empresas estatais quase como se fossem donos das mesmas, sendo captado, ainda que parcialmente, o sentido de lucro.<sup>23</sup>

As transformações ocorridas não ficaram restritas ao âmbito do setor público, sendo liberalizada a agricultura privada, em pequena escala, para os membros das cooperativas. Em consequência desta liberalização, na década de 70, essa agricultura privada e a economia informal contribuíam com mais de 20% da renda das famílias húngaras e, em 1989, a produção privada representava 36,4% do produto agrícola total, ocupando somente 12% da área<sup>24</sup>.

As mudanças do sistema econômico húngaro durante o "período Kadar" ocorreram em três fases distintas.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Janos Kadar, indicado pela URSS como novo líder do país, após a invasão de novembro de 1956, lançou, em 1968, o NEM: New Economic Mechanism. Após doze anos, ficava claro que a revolta húngara tinha surtido efeito: o processo de reformas começava.

<sup>24</sup> Sobre a ineficiência da agricultura coletiva, vide The Economist Intelligence Unit (1990: 19).

<sup>25</sup> Vale ressaltar que este processo de transformação não esteve livre de problemas e retrocessos. Nos primeiros anos da década de 70 e em 1985, ocorreram recuos, após os quais o processo foi

Na primeira fase, iniciada já em 1968, foram tomadas três medidas principais. A política agrícola passou a combinar a coletivização com uma regulamentação bastante liberal das cooperativas, os sistemas regulatórios do setor público foram reformados e, nos setores em que o governo não era capaz de prover a oferta de bens, a economia informal passou a ser tratada de forma livre.

Na segunda fase, iniciada em 1981, foram dados os primeiros passos para a privatização, o país passou a participar do FMI e houve a liberalização do turismo.

Por fim, na terceira fase, iniciada em 1987, sob a pressão do FMI, foram tomadas medidas de liberalização gradual das importações e dos preços, tendo início o processo de privatização espontânea.<sup>26</sup>

A situação inflacionária húngara foi bastante diversa da observada na Iugoslávia e na Polônia<sup>27</sup>. Durante toda a década de 80, a inflação esteve sob controle no país.

Analizando a experiência húngara, Mizsei (1991a: 6) aponta duas causas básicas para o controle da inflação naquele país. A razão principal estaria, segundo ele, no uso de uma melhor combinação entre as medidas de liberalização e as de mudança na

---

retomado.

<sup>26</sup> O termo privatização espontânea é utilizado quando esse processo é desencadeado a partir de uma iniciativa dos próprios administradores das empresas. Kalman Mizsei (1991b) aponta para a existência de oito tipos de privatização, sendo a "espontânea" uma delas.

<sup>27</sup> Como veremos a seguir, a Polônia, como a Iugoslávia, viveu uma séria crise inflacionária.

estrutura de propriedade.

Esta melhor combinação envolvia, de um lado, a seqüência escolhida e, de outro, o grau de utilização destas medidas. Quanto à seqüência, temos que a Hungria iniciou seu processo de reformas procurando mudar a estrutura de propriedade e só depois colocou em prática medidas liberalizantes. Quanto ao grau de utilização destas medidas, temos que o ponto principal do programa era esta mudança de estrutura de propriedade e não a liberalização da economia.

A meu ver, mais do que dar ênfase à uma transformação da estrutura de propriedade existente, o programa de reformas húngaro tinha como ponto central a criação de um ambiente de mercado, seja a partir de certa desregulamentação da economia (primeira fase), seja a partir da instituição da propriedade privada (segunda fase).

A segunda razão para explicar a relativa estabilidade econômica alcançada pela Hungria, teria sido, segundo Mizsei, a criação de certos controles monetários e fiscais. Ao contrário do ocorrido nos demais países, foram tomadas, na Hungria, medidas para possibilitar o uso de políticas monetária e fiscal que abarcaram alterações no funcionamento do sistema bancário, iniciadas em 1987, e uma reforma tributária, em 1988.

Como alteração fundamental do sistema bancário foi instituído, no início de 1987, o **two-tier banking system**. Segundo relatório do Ministry of Finance of Hungary (1989b: 5), isto foi feito "through the separation of the functions of the central bank from those of the commercial banks". Tal medida, que visava modernizar e dinamizar o sistema financeiro húngaro, tinha como base o National

Bank of Hungary e treze bancos comerciais. As transformações do sistema bancário continuaram e, em 1989, foi extinto o monopólio do Banco Central sobre as transações com moeda estrangeira.

Antes de tais reformas, a Hungria, como os demais países, possuía um sistema bancário de "tipo comunista", com um banco único que administrava a distribuição de crédito barato. Como legado dessa situação, o sistema bancário húngaro se apresenta, ainda, carregado de um grande estoque de maus empréstimos e com um sistema de avaliação de crédito muito simples. Como no caso iugoslavo, a concessão de empréstimos era causadora de uma grande "flexibilização" da restrição orçamentária neste país.

A reforma tributária de 88 instituiu a cobrança do imposto sobre valor adicionado e do imposto de renda (progressivo). Foram adotados estes dois impostos dada a fácil implementação do primeiro e a possibilidade de uso do segundo como instrumento de controle indireto sobre os salários.

Vale salientar que até 1988 existia, na Hungria, uma regulamentação de salários totalmente centralizada e que as noções usuais sobre a prudência e o gradualismo da transformação húngara se aplicam principalmente a esta parte da regulamentação.

Uma série de outras medidas contribuíram para o processo de transformação da economia húngara. Ainda que não seja meu objetivo analisar cada uma delas vale, ao menos, apresentar as mais importantes.

Em 1984, foi criada uma legislação que tratava dos direitos dos conselhos das empresas; em 1986, foi regulamentado o tratamento

de liquidação das empresas e, em 1988, foi desenvolvido um sistema para a reestruturação destas empresas.

Ainda em 1988 foram publicados o "Company Act" e o "Corporate Act". Em 1989, houve, então, a publicação do "Act on Foreign Investment" e do "Transformation Act".

O "Company Act"<sup>28</sup>, que entrou em vigor em primeiro de janeiro de 1989, foi o responsável pela regulamentação anti-monopólio do período recente, tendo tido impacto significativo no expressivo crescimento do número de empresas existentes.

O "Corporate Act" e o "Act on Foreign Investment"<sup>29</sup> foram muito importantes ao cuidarem, respectivamente, dos problemas de liquidação das empresas e da possibilidade de participação de capital estrangeiro nas empresas estatais.

O "Transformation Act"<sup>30</sup> passou a vigorar em primeiro de julho de 1989 e, ainda que fosse mais abrangente do que o "Company Act", não era sua função substituir o Ato anterior, mas complementá-lo. Seu objetivo era, enquanto norma técnica, contribuir para a formação de uma estrutura empresarial adequada às condições de mercado. Conforme seu próprio texto "the purpose of the present Act is to provide rules for the transformation of economic organizations within its purview into economic associations - simultaneously declaring the principle of general (legal)

---

<sup>28</sup> "Act on Economic Associations".

<sup>29</sup> "Act on Investments of Foreigners in Hungary".

<sup>30</sup> "Act on the Transformation of Economic Organizations and Economic Associations".

succession - furthermore for the transformation of an economic association (company) into another company form, including their merger and separation" (Ministry of Finance of Hungary, 1989d: 20).

Durante o regime comunista era impossível a defesa de uma ideologia pró-privatização. Assim, e em função das empresas estatais serem altamente centralizadas, uma importante parte do pensamento reformador defendia a idéia de desmonopolização. Tendo essa ideologia nascido quando os regimes de importação eram muito centralizados e quase não existia competição internacional, a demanda dos reformadores pela criação de competição produziu uma campanha por descentralização, no início dos anos 80. A resistência dos ministros setoriais, interessados cada um em "defender" as vantagens que possuíam, impossibilitou que esta campanha prosseguisse no ritmo desejado, mas, mesmo assim, uma modesta descentralização ocorreu durante a década de 80.

#### **2.4. A situação polonesa**

A experiência polonesa parece ser a mais ilustrativa da estratégia adotada durante os anos 70, que, como visto anteriormente, teve como base o endividamento destes países para a realização de investimentos que possibilitassem um novo ciclo de crescimento. Como apresentado por Adam Przeworski (1991: 3), este país, visando modernizar sua estrutura econômica, adotou como estratégia de desenvolvimento a utilização de créditos provenientes do Ocidente, que tinham por finalidade desenvolver a produção de

bens a serem exportados também para o Ocidente e a construção de indústrias básicas. Visando dar maior impulso a este processo, a opção foi a compressão dos salários e a capitalização dos lucros.

Em um primeiro momento, a citada entrada de capital, somada à uma diminuição dos controles sobre a atividade agrícola, permitiu que fosse alcançado um melhor padrão de vida no país. Considerando-se a existência de uma política de compressão dos salários no país, é possível afirmar que a entrada de capital e a liberalização da agricultura foram capazes de contrabalançar a política salarial adotada, e ainda superar os efeitos da mesma.

No entanto, com o passar do tempo essa situação se transformou, tendo os salários comprimidos levado a uma piora na distribuição de renda.

A situação de crescimento verificada na década de 70 foi profundamente alterada a partir da crise recessiva que atingiu o Ocidente, em 1978. Com a alta da taxa de juros e a queda abrupta das exportações, em 1979, a Polônia se encontrava com uma dívida externa que representava 40% do seu PIB, com sérias dificuldades de concluir os programas de investimentos já iniciados, com um déficit crônico de conta corrente e uma grande necessidade de tecnologia importada. Além disso, a pretendida modernização da estrutura industrial não havia sido alcançada. Os investimentos realizados com os recursos do endividamento foram profundamente ineficazes.

Na tabela 3, apresentada a seguir, a partir da relação serviço da dívida/exportação, podemos acompanhar o processo de endividamento polonês durante a década de 70 e visualizar o

crescente comprometimento da estabilidade econômica deste país.

Tabela 3: Polônia: serviço da dívida/exportação

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
12,4	15,4	14,7	19,6	26,3	34,4	45,6	68,8	75,0	81,5

Fonte: Kálmán Mizsei, *Lengyelország; Valságok, reformpotlekok, refformok*, Budapeste, 1990.<sup>31</sup>

Sem sombra de dúvida, essa foi uma crise ampla e profunda. A renda nacional caiu, houve um colapso dos investimentos, os setores de infra-estrutura - bem como os ligados ao serviço de "bem-estar" - ficaram fortemente comprometidos e os salários e os preços tomaram um caminho ascendente. Assim, a crise ultrapassou o aspecto econômico, transformando-se também em uma séria crise política.

A partir desse momento já não havia mais espaço para qualquer ação que não estivesse voltada diretamente para a estabilização econômica, para o curto prazo. Medidas como a da modernização industrial e outras de longo prazo foram definitivamente deixadas de lado.

A Polônia, em virtude de seu endividamento, foi o país que mais claramente apresentou as distorções e os problemas do colapso do sistema vigente, tendo havido o desenvolvimento de um sistema

---

<sup>31</sup> Esta tabela, parte de um livro publicado em húngaro, de autoria de Kalman Mizsei, me foi fornecida pelo autor, com a tradução do seu título.



financeiro com moeda dupla<sup>32</sup> e o crescimento de uma economia informal em torno das operações com moeda forte. Passou a ser muito mais rentável para os poloneses viajar para o exterior e realizar transações de arbitragem (ou especulação), ao invés de trabalhar para o governo por salários muito baixos e cada vez menores em termos reais<sup>33</sup>.

Este enorme interesse por dólares, ao contrário do que algumas vezes acontece, não teve um impacto favorável para o governo no sentido de melhorar sua posição em moeda forte. O que houve foi a desintegração do sistema financeiro doméstico e de toda a economia formal.

Em 1982 - e, portanto, tardiamente - foram colocadas em prática, na Polônia, mudanças semelhantes às adotadas na Hungria. Em virtude da situação já extremamente comprometida do setor público polonês, tais mudanças não foram suficientes para alterar, de forma significativa, a tendência anterior.

Foi então, a partir de 1986, que foram dados na Polônia os primeiros passos em direção a uma economia mista. Já neste momento existia um consenso em torno da necessidade de mudanças. O impasse se dava na medida em que o governo, favorável às mudanças, objetivava criar condições adequadas à sua permanência no poder,

---

<sup>32</sup> Isto diz respeito à utilização do dólar no sistema paralelo, não devendo ser confundido com o **sistema monetário dual** existente nas economias socialistas, caracterizado pelo uso da moeda escritural e da moeda fiduciária, esta última utilizada para compensações entre empresas.

<sup>33</sup> O governo contribuiu para o alargamento desta situação na medida em que estendeu sua rede de "hard-currency shops".

enquanto a oposição, também favorável às mudanças, tinha interesse em tomá-lo para si.

Nessa década houve uma grande expansão do setor privado, tanto na Hungria quanto na Polônia. No entanto, tal expansão se deu de forma bastante diversa em cada um dos dois países. Enquanto o setor privado polonês - formal e informal - teve como atividade principal negócios de especulação, o setor privado húngaro - formal e informal - era fundamentalmente produtivo, contribuindo para o estabelecimento de uma melhor base para a expansão dos negócios.

Entre 88 e 89, os governos comunistas dos dois países lançaram programas de privatização. Os administradores das empresas estatais tiveram um importante papel para o desenvolvimento desse processo. Não obstante estas semelhanças, a receptividade a este programa foi totalmente diferente. Na Hungria, em virtude das mudanças institucionais que já vinham ocorrendo, a privatização não teve um caráter pejorativo, como na Polônia, onde surgiu a expressão "privatização da nomenklatura"<sup>34</sup>.

No caso polonês, ainda que as medidas de liberalização tenham sido parcialmente acompanhadas de mudanças na estrutura de propriedade, também houve uma crise hiperinflacionária. Para explicar este acontecimento temos, de um lado, os resultados limitados das reformas de 82 e do programa de privatização e, de outro, as enormes pressões dos trabalhadores por aumentos

---

<sup>34</sup> Na Polônia, a idéia prevalecente era a de que somente os burocratas, já privilegiados anteriormente, estariam se beneficiando das mudanças empreendidas. Para aqueles que se preocupavam tão somente com a mudança da estrutura de propriedade, este fato, se verdadeiro, não era importante.

salariais, sem qualquer relação com aumentos de produtividade.

Como veremos a seguir, estes aumentos salariais foram o principal fator na determinação da crise fiscal que se transformaria em uma crise hiperinflacionária. Entre 1985 e 1989, o salário real médio de seis setores chaves da economia polonesa aumentou 53%, tendo um impacto positivo (de aumento) sobre a demanda.

Em uma situação de mercado este aumento da demanda poderia ter causado (a) um aumento da oferta de bens, (b) um aumento do nível de preços ou (c) uma combinação de (a) e (b), em proporções determinadas por questões como o nível de utilização da capacidade produtiva ou o grau de concorrência nos mercados. Na Polônia, as conseqüências foram outras; a oferta de bens de consumo permaneceu basicamente constante, e o excesso de demanda não pode ser neutralizado por um aumento do nível de preços, na medida em que prevalecia um sistema de controle dos mesmos. Assim, o resultado observado foi um agravamento do desabastecimento no mercado oficial e um aumento do nível de preços no mercado paralelo.

Vale ainda ressaltar que este aumento de salários só foi possível em função da alta "flexibilidade" da restrição orçamentária destas empresas. Confirmando o posicionamento de Kornai (1986b), estes aumentos salariais foram cobertos por subsídios e créditos governamentais, fazendo com que os gastos dessas empresas não fossem limitados por seus rendimentos.

## **2.5. Anos 80: desabastecimento e inflação**

Com a depressão dos anos 80, sérios desequilíbrios macroeconômicos podiam ser observados nas economias do Leste Europeu como um todo. A diferença básica quanto à situação dos diversos países dizia respeito a já ter tido início ou não o processo de reformas. Nos países socialistas "ortodoxos", a crise se caracterizava pelo desabastecimento e pelas filas. Por outro lado, nos países em reforma esta crise tomava a forma de uma forte pressão inflacionária.

Esta elevação do nível de preços foi a base de uma discussão que apontava para o caráter altamente inflacionário das reformas necessárias à transformação das economias planificadas socialistas em economias de mercado. A flexibilização do controle de preços fazia com que a inflação existente nesses países, até então reprimida, se tornasse evidente.

A falta de instrumentos de política monetária e fiscal, a impossibilidade de obtenção de uma disciplina financeira por parte das empresas estatais e a carga do pagamento da dívida tornaram a tarefa de combate à inflação extremamente difícil de ser realizada.

### **3. Reformas Posteriores a 1989**

#### **3.1. Profundas alterações no Leste Europeu**

As transformações econômicas que vinham ocorrendo em toda a região tomaram um novo impulso com as mudanças políticas ocorridas a partir de 1989. Mesmo nos países onde as mudanças políticas foram modestas, observou-se o desaparecimento, ou, pelo menos, o enfraquecimento, da maior parte dos obstáculos ideológicos às reformas.

Ainda que se verificasse a existência de particularidades em cada um dos países, podemos afirmar que suas condições econômicas e sociais não eram de todo distintas, tal como se verifica a partir da análise dos seguintes pontos: desaceleração da taxa de crescimento; queda do NMP<sup>35</sup>; baixa produtividade; alta proporção de emprego de força de trabalho na agricultura; grande controle de preços; altos subsídios à produção e aos preços; estrutura de preços distorcida; mercado consumidor profundamente desequilibrado; elevado grau de monopólio na produção, bem como na distribuição; escassez habitacional; indicadores de saúde abaixo dos padrões ocidentais; sistemas educacionais com padrões semelhantes aos do

---

<sup>35</sup> "Net Material Product". Medida equivalente ao PIB, usada nas economias planificadas. Diferentemente do PIB, no NMP não são considerados certos serviços e é deduzido o consumo de capital. Segundo estimativas, o NMP equivale a 80 ou 90% do PIB.

Ocidente; e distribuição de renda igualitária<sup>36</sup>.

Da mesma forma, temos que todos esses países buscaram implementar mudanças que os conduzissem a um mesmo objetivo: uma economia de mercado nos moldes das existentes no Ocidente. Estas mudanças, como já afirmado anteriormente, tomaram uma de duas formas básicas: a adoção de reformas sob a forma de um choque ou sob uma forma gradual.

Polônia e Hungria adotaram, respectivamente, um e outro modelo de reforma. Jeffrey Sachs, um dos formuladores do plano polonês, explica a escolha do choque com as seguintes palavras: "you don't try to cross a chasm in two jumps" (1990: 19). A escolha da Hungria tem sua justificativa nas palavras do Ministro das Finanças Kupa: "there are only two solutions: either you focus on a very rapid transition to market expecting that the profits generated by the private sector would be then distributed to those abandoned along the way or you proceed more prudently committing yourself not to exclude anyone from this process of transition. Since the actual state of our economy does not permit the first solution, we have adopted the second, placing priority attention on the social aspects of the reform"<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Devemos ter claro que a enumeração destas características implica em distorções em relação a casos particulares como, por exemplo, na questão do controle de preços, quase inexistente na Hungria e na Iugoslávia.

<sup>37</sup> Entrevista concedida ao "Le Figaro", em 4 de junho de 1991. Em Adam Przeworski, 1991: 17.

### 3.2. "Big-bang": a adoção de um choque na Polônia

Em setembro de 1989, um gabinete de coalizão, liderado pelo sindicato "Solidariedade", recebeu aprovação parlamentar na Polônia e levou a público as linhas gerais do que seria o programa mais radical de transformação pró-mercado jamais experimentado.

O objetivo básico deste programa era a estabilização econômica, acompanhada de ajustes estruturais e seguida de um processo de privatização<sup>38</sup>. Deveria ser detida a espiral inflacionária, equilibrado o mercado consumidor, melhorado o balanço de conta corrente e eliminado o déficit público. Tais medidas deveriam ser tomadas simultaneamente à racionalização da economia, através da criação de um comércio competitivo e liberalizado. O processo de reformas deveria ser completado com a privatização.

Maiores informações sobre o programa de reformas foram sendo divulgadas e em dezembro daquele ano tomou-se conhecimento do chamado "Plano Balcerowicz". Przeworski (1991: 11 e 12) reuniu as medidas em dezessete pontos principais:

1. mudança da Lei sobre as Finanças das Empresas Estatais, possibilitando a falência de fábricas intensivas em energia ou investimento;

---

<sup>38</sup> Como citado anteriormente, o plano de reformas polonês visava não só o estabelecimento de uma economia de mercado, mas, principalmente, o combate à crise hiperinflacionária com a qual o país então se defrontava.

2. Lei sobre o Imposto sobre Aumentos Salariais, que visava punir aumentos salariais que excedessem as orientações governamentais;
3. Lei Bancária, que liberalizava os bancos de quaisquer obrigações impostas externamente e permitia o funcionamento de bancos estrangeiros;
4. Lei Creditícia, que concedia status igual a todas as formas de propriedade, eliminava subsídios e abolia as taxas de juros preferenciais, exceto para pessoas deficientes, habitação e alguns investimentos agrícolas;
5. Lei sobre o Emprego e o Desemprego, que reduzia a proteção contra demissões, estabelecia um serviço de emprego e regulava a compensação de desemprego;
6. Lei Cambial, que permitia a compra e a venda livres de moedas estrangeiras por pessoas físicas, e obrigava as pessoas jurídicas a venderem suas moedas estrangeiras ao governo e comprarem do mesmo para pagamentos de importação;
7. Lei sobre a Atividade Econômica de Sujeitos Estrangeiros, que estendia a isenção fiscal para investimentos estrangeiros diretos por um período de seis anos e isentava as empresas estrangeiras da Lei sobre o Imposto sobre Aumentos Salariais;
8. Lei Aduaneira, a qual abolia tarifas de exportação, introduzia uma tarifa uniforme (com exceções) de importação e abolia restrições quantitativas;
9. mudanças na Lei Tributária, com o objetivo de aumentar as receitas governamentais;



10. redução da indexação salarial;
11. desregulamentação de quase todos os preços e aumento de preços dos serviços públicos;
12. redução de subsídios de 31 para 14% dos gastos governamentais (aproximadamente 8% do PIB) durante o primeiro ano;
13. aumento da taxa de juros para alcançar uma taxa real positiva;
14. desvalorização e introdução da conversibilidade parcial da moeda polonesa;
15. proibição de financiamento do déficit público através do Banco Central;
16. institucionalização de restrição monetária;
17. promessa de que o governo fecharia empresas que não cumprissem suas obrigações para com o Estado até primeiro de julho de 1990.

Este programa de reformas, que incluía medidas ortodoxas de combate à inflação, foi lançado em primeiro de janeiro de 1990, e tinha como principais itens a fixação da taxa de câmbio, a liberalização da maior parte dos preços, a introdução da conversibilidade parcial ou interna do **zloty**<sup>39</sup>, a estipulação de um teto para os aumentos salariais, a redução dos gastos sociais, o aumento da taxa de juros, a prática de uma restrição monetária, a limitação dos monopólios, a liberalização das importações e exportações, e o anúncio de um programa de privatização.

Em verdade, este programa contava com duas medidas básicas que

---

<sup>39</sup> "Capital exports remained under the control of the authorities, hence the 'internal' only nature of the zloty's new found convertibility". The Economist Intelligence Unit (1990b: 13).

eram a fixação da taxa de câmbio e a redução dos salários, podendo as demais medidas ser resumidas em três pontos: (1) políticas monetárias e fiscais restritivas deveriam ser acompanhadas de (2) uma rápida privatização de empresas estatais e de (3) uma acelerada abertura do comércio internacional para forçar a competição doméstica, estimular as exportações e acabar com o desabastecimento do mercado interno.

Com o passar do tempo, considerando a enorme quantidade de empresas governamentais a serem privatizadas, os formuladores deste programa entenderam que o padrão básico de privatização adotado na maioria dos países, no qual as empresas são vendidas uma a uma, não seria adequado para o caso polonês, sendo necessária a utilização de um método alternativo de "privatização em massa".

Muitos dos elementos da estratégia de reforma adotada na Polônia foram seguidos quase que simultaneamente pela Iugoslávia e, a seguir, pela Bulgária, pela Romênia e pela Tchécoslováquia.

### **3.3. Quase toda a região segue a Polônia**

A Iugoslávia, que, como vimos anteriormente, viveu uma crise hiperinflacionária em 1989, tomou, em janeiro de 1990, uma série de medidas que compreendiam uma rigorosa política monetária e fiscal, um congelamento de salários, uma conversibilidade parcial do já desvalorizado **dinar** e uma liberalização de 87% das importações. Planos quanto à privatização não foram esclarecidos.

Tanto no programa de reformas polonês quanto no iugoslavo,

podemos observar a utilização dos salários como elemento fundamental para a terapia de choque adotada. A redução de salários reais era vista como muito importante para diminuir a demanda, o que serviria como barreira ao aumento de preços. Se considerarmos o fato de as economias polonesa e iugoslava serem basicamente monopolistas, sendo, portanto, limitado o funcionamento de tal mecanismo, é possível afirmar que tal medida era necessária mas não suficiente para controlar a inflação.

Outra medida básica, tomada tanto pela Polônia quanto pela Iugoslávia, foi a fixação da taxa de câmbio com a intenção de utilizá-la como uma "âncora nominal" para as empresas e para controlar as expectativas inflacionárias, devendo ser ressaltado o alto grau de dificuldade de estabelecimento prévio de uma taxa de câmbio em economias com hiperinflação.

Em análises conduzidas acerca da experiência polonesa de reformas foi levantada a hipótese a partir da qual o grau de recessão efetivamente observado - maior do que o previsto - deveu-se, em parte, à excessiva confiança na utilização da taxa de câmbio como "âncora".

Já, no caso da Bulgária, vemos que seu governo tentou liberalizar a maior parte dos preços (excluídos os de treze matérias-primas, energia e transporte) e introduzir uma conversibilidade parcial da moeda, em novembro de 1990. Sob a pressão de greves, a liberalização de preços foi adiada até fevereiro de 1991. O lev foi desvalorizado, mas permaneceu na situação de não-conversível. O pacote de reformas continha, ainda,

uma redução dos subsídios, uma política contrária aos monopólios, uma reforma tributária e uma liberalização das importações, tendo sido mantidos os impostos sobre as exportações. Em janeiro de 1991, foi fechado um acordo entre governo, sindicatos e empregados, no sentido de estabilizar o salário mínimo ao custo de vida. Foi anunciada, ainda, a intenção de privatização, nada tendo sido realizado, porém, neste sentido.

A experiência da Romênia, por sua vez, é bastante similar à búlgara. Em novembro de 1990, a maior parte dos preços - exceto matérias-primas, energia e aquecimento - deveriam ser liberalizados e a moeda - **lei** - deveria ser desvalorizada. No entanto, em virtude de grandes pressões populares, estas medidas foram adiadas até abril de 1991. Ainda assim, foram dados os primeiros passos para instituir a conversibilidade da moeda. O pacote de reformas incluía, também, medidas anti-monopólio, redução do subsídio às indústrias e a liberalização do comércio. Foram anunciados planos relativos à privatização de 50% do capital detido pelo Estado em um período de três anos.

Já a Tchecoslováquia introduziu um pacote semelhante em janeiro de 1991. A **coroa** foi desvalorizada e os preços de setores considerados competitivos foram liberalizados, incluindo-se os das matérias-primas. Foi fixado um cronograma de liberalização de diversos outros preços, aí incluídos energia e aquecimento, de redução de subsídios, tanto para preços quanto para a indústria, e de liberalização de importações. As restrições às exportações de bens com pequena oferta foram mantidas, visando evitar um possível

aumento da pressão inflacionária. Foi acertado um acordo garantindo que os salários reais não cairiam mais de 15% e foram aprovadas leis referentes à privatização.

Pode-se dizer que nenhum desses países (dentre os quais a Polônia) incluiu em suas reformas medidas efetivas de política social ou voltadas para o problema do desemprego. Necessário que se tenha claro, ao pensar-se nesta questão de políticas sociais, que os sistemas de "bem-estar" dos países socialistas nada tinham a ver com o que se entende por sistemas de "bem-estar" no Ocidente. Nas economias planificadas, consultas médicas e férias eram alocadas pelo Estado de forma semelhante aos demais bens e serviços. Há que se ressaltar, ainda, que boa parte dos serviços ligados ao "bem-estar" eram providos aos funcionários pelas empresas.

Todo este sistema foi fortemente atingido a partir da crise iniciada no fim dos anos 70 e, sem dúvida, este quadro se agravou com a colocação em prática das medidas liberalizantes. Assim, parece extremamente inadequada a atitude desses países em deixar de lado preocupações mais consistentes com os aspectos referentes às questões sociais.

#### **3.4. Gradualismo: o programa de reformas húngaro**

Na Hungria, onde desde o regime comunista a maior parte dos preços era livre e quase não havia restrições às importações, podendo se falar na existência de um mercado consumidor, foi escolhido um caminho bastante distinto para efetuar as reformas.

Surgido em dezembro de 1990, o plano de reformas húngaro estabelecia que a transição para uma economia de mercado seria gradual. Uma rigorosa política monetária deveria ser assegurada e o controle sobre os salários deveria ser mantido com vistas a controlar a pressão inflacionária. Com o objetivo de evitar falências em massa, deveriam ser mantidos alguns subsídios a preços e indústrias. Estes subsídios visavam, respectivamente, a manutenção de um certo nível de consumo, a partir do controle dos preços, e a garantia de um determinado nível de produção, a partir da concessão de crédito barato às empresas.

O programa estipulava o que deveria ser realizado a cada ano, de 1991 a 1994. Assim, tínhamos que 1991 seria o ano das privatizações e da definição dos direitos de propriedade. Em 1992, deveria haver o combate à inflação e seria preparada a conversibilidade do **forinte**. Em 1993, deveria haver a retomada do crescimento, para, em 1994, poder ser preparada a entrada do país na Comunidade Européia.

Contrastando com a atitude dos demais países da região, que logo anunciaram a "conversibilidade interna" da moeda nacional, a Hungria optou por alcançar a conversibilidade de maneira gradual. Segundo o governo húngaro, só através de um processo gradual seria possível alcançar uma situação sólida e permanente de conversibilidade.

As políticas sociais, aí incluídos seguro social, educação e saúde, foram reestruturadas, com vistas a acompanhar as reformas econômicas de longo prazo. A idéia básica era evitar uma crise

social que poderia, no limite, colocar em risco todo o processo de reformas.

Assim, a opção húngara foi coerente com o que já vinha sendo realizado no país e com a idéia de que medidas liberalizantes, sem uma importante modificação na estrutura de propriedade, são ineficientes, seja em função de o funcionamento do mercado depender da propriedade privada, seja em razão da impossibilidade de se resolver o problema da "flexibilização" da restrição orçamentária, com a prevalência da propriedade pública dos meios de produção.

Tratando das reformas econômicas da Rússia, Lipton e Sachs (1992: 229) apresentam idéia semelhante. Segundo os autores: "The Gaidar economic team has moved swiftly to prepare for privatization, recognizing how delays in privatization in Poland and elsewhere have undermined stabilization efforts and forestalled structural adjustment".

Levando-se em conta o fato de as pressões serem maiores sob um regime democrático, pode-se supor que, a partir de 1990, haveria uma maior dificuldade em se admitir os custos envolvidos em um processo de reformas. A respeito desta disponibilidade das pessoas em aceitar perdas, vale a colocação segundo a qual "the disgust with the status quo need not translate into enthusiasm for reforms" (Przeworski, 1991: 15).

A questão referente à resistência ou aceitação das pessoas frente a reformas é um assunto muito interessante e, de certa forma, pouco tratado pelos economistas que, via de regra,

simplesmente apontam o quadro político como inviabilizador de excelentes soluções econômicas.

Ainda que não seja meu objetivo examinar a fundo esta questão, gostaria de ressaltar algumas idéias apresentadas no trabalho de Fernandez e Rodrik (1990). Os autores discutem as razões que levam as tais excelentes soluções econômicas a falhar quando adotadas como políticas governamentais. Em linhas gerais, a resposta se encontra na incerteza quanto à distribuição dos ganhos e das perdas resultantes das reformas.

Segundo os autores, existe uma tendência em direção à manutenção do "status quo", sempre que não é possível identificar os ganhadores e os perdedores antes da adoção das reformas. Isto ocorre na medida em que **ex-post** todos os ganhadores apoiariam as reformas, mas **ex-ante**, estas pessoas, não sabendo se farão ou não parte do grupo de ganhadores, são contrárias à adoção das mesmas.

Este fato aponta para as dificuldades políticas envolvidas em um processo de reformas, principalmente quando da vigência de um regime democrático.

Na democracia, as reformas dependem de um razoável grau de consenso em torno de (a) necessidade de transformação e de (b) adequação das reformas propostas. A experiência de diversos países, dentre os quais destaca-se a Argentina, parece demonstrar que, mesmo em face de uma situação gravíssima, este consenso é muito difícil de ser alcançado.

Somente um governo reconhecido como altamente legítimo poderia superar este impasse, reunindo forças em torno de um ponto comum.



O autoritarismo é uma outra forma de neutralizar as reivindicações dos diversos grupos de pressão. As experiências de Taiwan e da Coréia do Sul, nos anos 60, e do Chile, nos anos 70, servem como ilustração desta situação. De certa forma, este foi também o caso da Hungria, onde a maioria das reformas foi adotada sob o antigo regime, não democrático<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Na última seção do trabalho de Bresser Pereira (1991), são discutidos os constrangimentos políticos dos processos de reformas. Sobre este assunto, ver também Bresser Pereira (1993a).

#### **4. Efeitos e ajustes dos programas de reformas**

Não é simples a tarefa de analisar os efeitos destes programas de reformas, na medida em que muitas vezes é difícil estabelecer quais são os efeitos das medidas adotadas e quais são, simplesmente, os desdobramentos das situações anteriores à adoção das reformas.

Examinando a atual situação russa, Lipton e Sachs (1992) afirmam que todos os problemas surgidos desde a implementação do programa de reformas são atribuídos, exclusivamente, às reformas, sem se levar em conta a "herança" do regime anterior.

Segundo os autores, isto vem ocorrendo nos demais países do Leste Europeu e, de forma equivocada, faz com que (a) os custos das reformas sejam superestimados e (b) cresçam as pressões no sentido de que as medidas propostas sejam abandonadas.

Quanto à "herança" do regime anterior, Lipton e Sachs ressaltam que os países do Leste Europeu apresentaram, antes da implementação das reformas e, portanto, em função do colapso do "sistema comunista", uma situação financeira caótica caracterizada, nos casos da Bulgária, Iugoslávia e Polônia, inclusive, por uma crise hiperinflacionária.

Sobre as pressões para o abandono dos programas de reformas, vale considerar um episódio ocorrido na Rússia: "the speaker of the Russian parliament, Ruslan Khasbulatov, called for the demission of the government ten days after the start of reforms. Former President Gorbachev demurred, saying that the government deserved

ten more days!" (Lipton e Sachs, 1992: 214 e 215).<sup>41</sup>

Na Tabela 4 são apresentados os dados referentes à queda da produção industrial nas chamadas economias em transição do Leste Europeu. Os dados de 1992 incluem projeções, e os valores acumulados, apresentados na última coluna, foram calculados até o período de 1992, no qual os dados eram disponíveis.

**Tabela 4: Declínio da Produção Industrial em Economias em Transição, 1990-92**  
(Porcentagem ao ano, exceto onde indicado)

	1990	1991	1992	1989-92
Albânia	-7,5	-43,0	...	-47,3
Bulgária	-16,8	-11,2	-26,9	-46,0
Tchecoslováquia	-3,5	-24,7	-10,0	-34,6
Alemanha Oriental	-15,0	-20,0	-18,0	-44,2
Hungria	-8,4	-21,9	-12,5	-37,5
Polônia	-24,1	-19,6	-3,8	-41,3
Romênia	-14,3	-21,7	-18,5	-45,3
Rússia	-2,6	-8,0	-20,0	-28,3

Fonte: Lipton e Sachs (1992: 245).

Estas informações serão examinadas ao longo deste capítulo, valendo somente ressaltar que o menor declínio da produção industrial observado na Rússia tem forte relação com o menor grau de transformação ocorrido neste país.

---

<sup>41</sup> Grifo meu.

#### **4.1. Ascensão e queda do "Big-bang"**

Quando do lançamento do plano de reformas polonês, as reações foram muito favoráveis, interna e externamente. Passados oito meses, as opiniões já estavam divididas, restando a impressão de que prevalecia um posicionamento contrário ao mesmo.

Esta mudança frente ao plano talvez seja explicada, não pelos resultados em si, mas pelo fato de os primeiros prognósticos apresentados terem sido muito otimistas quanto a maior parte dos aspectos, tendo sido observada uma grande diferença entre estas previsões e o que de fato ocorreu.

Tal afirmativa pode ser confirmada tomando-se como exemplo as taxas de inflação. Segundo previsões governamentais, a inflação do mês de implementação do plano - janeiro de 1990 - deveria ser de aproximadamente 40% e, em junho, esta taxa deveria girar em torno de 1 a 2%. Já o economista Jeffrey Sachs tinha como idéia uma inflação de 45 a 50% para o mês de janeiro de 1990. Fato é que o nível de inflação nesse primeiro mês foi de quase 80%, caindo para aproximadamente 25% em fevereiro e permanecendo entre 3 e 8% até agosto, único mês durante o ano de 1990 em que a taxa de inflação baixou dos 2%. No mês seguinte, houve nova aceleração dos preços e de setembro a dezembro esta taxa variou entre 4 e 6%. Ao fim do ano de 1990 a taxa acumulada de inflação era de 250%. Ainda que este valor tenha ficado bem acima do prognóstico, se comparado à taxa acumulada do ano anterior - 640% - o resultado alcançado pode ser considerado bastante satisfatório. No primeiro mês de 1991, a

inflação mensal voltou aos dois dígitos, ficando próxima de 13%. A partir de fevereiro, uma certa recuperação foi observada e a taxa acumulada de 1991 foi de 70%.

Para os salários reais houve também uma razoável diferença entre os prognósticos e os fatos. Era esperada uma redução de 15 a 20% para o ano de 1990, mas este valor foi, em verdade, de aproximadamente 30%. Enquanto no primeiro semestre, à exceção de março, foi observada uma queda sistemática dos salários reais, estes se recuperaram no segundo semestre, tendo sido o mês de dezembro o único a apresentar nova queda. Em janeiro de 1991, parece ter havido uma inversão da recuperação que vinha sendo observada e uma nova redução dos salários reais voltou a acontecer.

Sobre esta questão das perdas salariais valem algumas observações. Segundo Lipton e Sachs (1992), os já comentados aumentos salariais que precederam as reformas de 1990 deixaram para os reformadores um peso extra. Segundo os autores, a tão difundida idéia segundo a qual a liberalização de preços levou a uma queda real de 30% no padrão de vida da população é falsa, tendo, em verdade, ocorrido a restauração da relação entre salários e preços, que prevaleceu até 1987, sem qualquer piora do padrão de vida da população.

Os autores apresentam ainda os dados de um estudo realizado por Andrew Berg e Jeffrey Sachs<sup>42</sup>, no qual foi analisada a mudança

---

<sup>42</sup> As informações completas sobre este estudo estão no artigo "Structural Adjustment and International Trade in Eastern Europe: the case of Poland", de Andrew Berg e Jeffrey Sachs, publicado em 1992 na **Economic Policy**, número 14, páginas 117-173.

ocorrida em termos de consumo entre 1989 e 1990. O resultado final deste estudo apontou para um declínio real de consumo de, aproximadamente, 5%, sendo este valor bastante inferior à diminuição de 16% da renda nacional ou à queda de 30% dos salários reais.

Foi registrada, ainda, uma taxa de desemprego que chegou a 6% em dezembro de 1990, ultrapassando os 8,5% em junho de 1991, os 11,5% em dezembro e variando entre 12 e 12,5% durante os três primeiros meses de 92.

Diferença significativa parece ter havido também entre a recessão esperada pelo governo e a que de fato ocorreu. Analisando os resultados de 1990, em novembro daquele ano, Stanislaw Soltysinski (1990b: 3) dizia que a recessão vivida pela Polônia, a partir da adoção do plano, não tinha qualquer precedente na história econômica da Europa pós 1945. Durante o ano de 1990, a produção industrial caiu aproximadamente 25% e a produção total apresentou queda de quase 15%.

A partir de 1991, outros países apresentariam quadros recessivos ainda mais graves e a Polônia começaria a caminhar para uma recuperação.

Não obstante o fato de inflação, salários reais, desemprego e recessão terem apresentado um comportamento pior do que o previsto, deve se ressaltar o fato de que resultados extremamente favoráveis foram alcançados a partir da implementação do programa de reformas. Simultaneamente à liberalização dos preços, a hiperinflação foi debelada. A taxa de câmbio permaneceu estável e, com isto, uma

certa confiança no **zloty** foi conseguida: pessoas passaram a vender dólares e destinar estes recursos a aplicações, em moeda local, com prazo de três meses.

Em virtude do apoio dado pelas instituições financeiras internacionais a este programa, o governo da Polônia conseguiu destas instituições, em março de 1991, uma redução de aproximadamente 50% de sua dívida.

A principal realização do programa de reformas foi, sem dúvida, a introdução de um mercado consumidor. Como afirmou Adam Przeworski (1991: 20), "lines and rationing were successfully replaced by allocation by prices". Segundo o autor, em certa medida, o declínio dos salários reais foi compensado pelo fim do desabastecimento e, considerados estes dois aspectos, o resultado final foi um aumento do "bem-estar".

Em 1990, o orçamento do Estado foi superavitário, o mesmo tendo ocorrido com a balança comercial, sendo possível afirmar que a economia estava estabilizada.

Além disto, alguns sinais de mudanças estruturais já podem ser observados. A taxa de retorno das empresas estatais, que permaneceu bastante elevada até o fim de 1990, apresentou uma queda significativa em 1991, e ainda que seja discutível a idéia segundo a qual tem havido uma explosão de novos negócios (na medida em que outros tantos deixam de existir), tem sido observada uma mudança na estrutura econômica em termos de propriedade: enquanto o setor privado tem se apresentado mais dinâmico, o setor público toma um caminho descendente.

Outra modificação importante que pode ser observada na Polônia diz respeito ao necessário aumento de competitividade dos seus produtos, decorrente da queda da demanda interna e do encolhimento do mercado consumidor dessa região como um todo, restando como opção o mercado ocidental.

Apesar de ter sido intenção do governo o encaminhamento harmônico das políticas de estabilização e de reformas institucionais, o que se observou foi um descompasso entre as mesmas. Inicialmente, o programa de privatização baseava-se em um método excessivamente centralizado e lento. As condições vigentes não pareciam favoráveis ao seu desenvolvimento e o programa acabou sendo adiado.

Este programa foi retomado e resultados importantes foram alcançados. Estima-se que mais de 80% dos negócios de varejo e centenas de pequenos negócios foram privatizados, enquanto outras tantas empresas foram liquidadas.

As maiores dificuldades estão na privatização das médias e grandes empresas, sendo que dois problemas básicos podem ser identificados como barreiras à privatização destas empresas de maior porte.

O primeiro problema diz respeito à inexistência de recursos para a compra de tais empresas. O valor total da poupança dos poloneses corresponde a, aproximadamente, 10% do valor estimado das propriedades a serem transferidas, e o capital estrangeiro disponível não é tão alto.

Vale ressaltar que essa indisponibilidade de capital



estrangeiro se dá muito mais por falta de interesse dos possíveis investidores na região, e na Polônia em particular, do que por falta de capital no mercado financeiro internacional.<sup>43</sup>

O segundo problema diz respeito ao tempo e ao custo envolvidos na privatização de nada menos que 5000 empresas, se estas forem vendidas segundo o método tradicional, via Bolsa de Valores.

Como colocado anteriormente, a solução encontrada foi a chamada "privatização em massa" que, de forma simplificada, é a distribuição das ações destas empresas entre a população adulta do país. Em verdade, as ações destas empresas são transferidas para "fundos de privatização" e as ações destes fundos é que são distribuídas entre a população. Estes fundos são supervisionados por diretores locais e gerenciados por bancos de investimento estrangeiros.

Passados mais de dois anos desde a implementação do programa de reformas, o balanço deste período apresenta conquistas e problemas, caracterizando uma fase de transição que ainda não parece próxima do fim. Neste sentido, parece existir um certo consenso em torno da idéia de que "the period between stabilization and resumed growth is inevitably long" (Przeworski, 1991: 23).

---

<sup>43</sup> Kenneth J. Arrow (1991), levanta alguns pontos interessantes ao examinar o papel do investimento estrangeiro no processo de privatização do Leste Europeu. A seu ver, o capital estrangeiro terá um papel limitado, em função da falta de interesse dos investidores privados e do pequeno volume de recursos que as agências internacionais de empréstimos têm disponível para a região.

O autor aponta, ainda, para a possibilidade da criação de um sentimento de ressentimento contra os investidores estrangeiros que estariam se aproveitando da situação atual para comprar empresas a preços muito baixos.

Uma visão mais otimista é apresentada por David Lipton e Jeffrey Sachs (1992: 214). Propondo para a Rússia um programa semelhante ao adotado na Polônia, eles avaliam os resultados do programa de reformas polonês: "In Poland, for example, which also began its reforms with hyperinflationary conditions, the transition to a normal, market-based economy is on track. After two and one-half years of reform, inflation is under control, shortages have ended, exports are booming, output is rising, and the private sector now accounts for more than half of total employment".

#### **4.2. Pequenos avanços na região**

O programa iugoslavo, ainda que bastante semelhante ao adotado na Polônia, falhou. Contribuíram para isto, de um lado, a desintegração política à qual já nos referimos e, de outro, alguns sérios erros cometidos na condução da política econômica.

Logo após o lançamento do programa, ficou claro que a taxa de câmbio estava sobrevalorizada e, por falta de uma atitude adequada do governo, fez-se necessária a suspensão da conversibilidade interna. Levando-se em conta o fato de o congelamento de salários ter sido, como já comentado, uma das bases de sustentação do programa de reformas iugoslavo, resta claro o sério impacto que o descongelamento dos mesmos, passados apenas seis meses, teve sobre o plano. Outro aspecto que devemos considerar como bastante prejudicial foi a quase inexistência de implementação de reformas institucionais.

Ainda assim, a hiperinflação foi controlada e a taxa de inflação, que em 1989 atingiu 2.500%, foi drasticamente reduzida, já no ano seguinte, para o nível de 120%.

Os efeitos da liberalização de preços na Bulgária, na Romênia e na Tchecoslováquia foram bastante semelhantes aos observados na Polônia. Em todos estes países a taxa de inflação, durante o primeiro mês após a liberalização, foi bastante alta - chegou a aproximadamente 250% na Bulgária, 50% na Romênia e 25% na Tchecoslováquia -, caindo bruscamente no momento seguinte para níveis inferiores a 10%.

O nível de produção, em 1990, como aconteceu na Polônia, caiu na Bulgária, na Romênia, na Tchecoslováquia e na Iugoslávia.

Na Bulgária houve certa recuperação, em 91, quando a queda da produção industrial, que antes era de quase 17%, girou em torno de 11%. Segundo as estimativas do Banco Mundial, em 1992 houve nova piora e a produção industrial caiu praticamente 27%.

Na Romênia, a situação se agravou em 91, quando a redução da produção industrial passou de 14,3 para 21,7%. Uma pequena recuperação foi observada em 92, tendo a queda da produção industrial sido, aproximadamente, de 18,5%.

Na Tchecoslováquia, que em 1990 apresentou uma redução da produção industrial de somente 3,5%, houve uma forte piora, em 91. Neste ano a produção industrial caiu quase 25%. Uma sensível recuperação foi observada em 92, quando a queda da produção industrial foi de 10%.

A partir de junho de 1991, a situação iugoslava deixou de ser

passível de análise: desde então, este país vem passando por um terrível processo de guerra civil e desintegração.

Em todos estes países, a taxa de desemprego teve um comportamento semelhante ao observado na Polônia. Como previsto, a partir da adoção dos programas de reformas o desemprego cresceu em toda a região.

#### **4.3. Progressos na Hungria**

O programa de reformas húngaro tinha como assuntos mais importantes o controle da inflação, o gerenciamento da dívida e o projeto de privatização. Em linhas gerais, podemos afirmar que estes objetivos têm sido satisfatoriamente alcançados.

A inflação oficial de 1990 foi de 28%, e ainda que este número tenha sido visto como inverídico, as suposições mais pessimistas não ultrapassaram os 35%, valor da taxa de inflação oficial de 1991.

Não obstante o fato de nestes dois anos ter sido observado um aumento da taxa de inflação anual de 7 pontos percentuais, 1991 pode ser visto como o ano de modificação da tendência inflacionária que vinha sendo observada. Em razão de uma política de eliminação de subsídios, no mês de janeiro a inflação foi de 7,5%. Em fevereiro, este número já havia baixado para 4,9%, tendo chegado a 3,7% em março. De abril até o final do ano este número se manteve abaixo dos 2,5%.

As estimativas para 92 indicavam a manutenção desta tendência

de redução do nível de preços e esperava-se uma inflação anual de, no máximo, 30%. O resultado foi mais favorável do que a previsão e, em 1992, a inflação húngara foi de aproximadamente 25%. Segundo as últimas estimativas, em 1993 este valor estará próximo dos 15%. Para se ter uma idéia do que isto representa, vale lembrar que em 1992 a inflação da Grécia, país que desde 1981 é membro da Comunidade Européia, foi de 16%!

Tais resultados demonstram que a política anti-inflacionária adotada pelo governo foi capaz, não somente de controlar o aumento da inflação como de, principalmente, alterar a tendência de alta que vinha sendo constatada.

Agora, a questão que se põe diz respeito à possibilidade de se atingir, como é o objetivo, uma inflação anual de 1 dígito, sem que uma forte restrição orçamentária seja colocada em prática e sem que reformas estruturais, com vistas à criação de maior competição doméstica, sejam realizadas.

A produção húngara também caiu em 1990, mas sua queda foi inferior à verificada nos demais países da região. O nível de desemprego, que em 1990 foi de apenas 2%, cresceu rapidamente, ultrapassando, em 1992, os 10%.

O governo da Hungria tem tido uma atitude extremamente conservadora no gerenciamento da dívida. Não obstante o fato de uma série de analistas internacionais e húngaros terem aconselhado a suspensão do pagamento da dívida ou, ao menos, uma renegociação da mesma, tentando evitar o corte das linhas de crédito, não foi feito qualquer apelo de redução da dívida e o pagamento dos juros tem

sido feito regularmente. O objetivo é superar a crise da dívida a partir de um incremento das exportações em moeda forte.

Este aumento das exportações vem sendo observado desde 1988 e tem como base dois aspectos fundamentais: a diminuição das demandas interna e do COMECON e a maior competitividade que vem sendo conquistada pelas empresas.

Com relação aos resultados desta reorientação comercial - perda de importância do COMECON e maior peso dos mercados ocidentais -, vale observar que, ao mesmo tempo em que vem existindo um ganho em termos de qualidade e competitividade, a estrutura da pauta de exportações húngara tem se tornado, em geral, "menos desenvolvida".

Os defensores do cumprimento incondicional das obrigações internacionais defendem a idéia segundo a qual a opção adotada foi a melhor com base em dois argumentos econômicos e um posicionamento moral.

Em termos econômicos, são considerados a melhora da posição húngara nos mercados internacionais e a diminuição do peso da dívida. Quanto ao posicionamento moral, vale a observação de Mizsei (1992: 16), ao tratar da redução da dívida polonesa, "the procedure has taught people to think that it is something natural that if Poland becomes insolvent the world will rescue it. Teaching this attitude instead of responsibility for one's own business should not be the aim neither the unintentional consequence of international cooperation".

Com relação aos dois argumentos econômicos, resta, a meu ver,

certa dúvida referente à inevitabilidade de uma situação pior, no caso de uma tentativa de negociação, e, no caso disto ser verdadeiro, acho que vale analisar o tipo de relação existente entre credores e devedores internacionais.

A análise do aspecto moral me parece limitada, na medida em que toda a responsabilidade pela dívida é colocada, exclusivamente, sobre o devedor.

Não obstante os progressos alcançados, três fatos apontam para uma situação externa ainda vulnerável. Em meados de 92, a relação serviço da dívida/exportação era ainda alta, girando em torno de 35%. Além disto, não há garantia de que o alto nível de investimento estrangeiro será mantido. Por último, e não menos importante, existe a questão do incentivo à realização de poupança em moeda estrangeira.

Tais pontos nos remetem à questão da política cambial do país; isto é, à forma como tem sido feito o gerenciamento das taxas de câmbio.

Durante os anos de 1990 e 1991, o National Bank of Hungary (NBH) praticou uma política de apreciação real do **forinte**. Essa política, que tinha como objetivo básico o combate à inflação, foi muito criticada por criar dificuldades às exportações.

Em sua defesa, o NBH apoiava-se, basicamente, em dois argumentos. Em primeiro lugar, havia a previsão de que os ganhos de eficiência através das importações e da liberalização de preços compensariam esta desvantagem cambial e, além disto, uma maior desvalorização era vista como um possível incentivo à "preguiça"

das empresas estatais, que, com um menor nível de exportações, alcançariam um volume de recursos razoável.

Não obstante o fato de os resultados desta política terem sido bastante favoráveis, seja em termos do crescimento das exportações, seja em termos do combate à inflação, resta a dúvida quanto à possibilidade de manutenção desta política de apreciação real da moeda por muito mais tempo.

O programa de privatização húngaro tem utilizado métodos mais flexíveis que os adotados na Polônia e os seus resultados têm sido bastante satisfatórios. A privatização levada a cabo pelos gerentes das empresas tem se mostrado a mais eficiente, no sentido de atrair investimentos estrangeiros. Prova disto é o fato de a Hungria ter recebido mais da metade de todo o investimento estrangeiro destinado à região, em 1990, sendo que em 1991 o valor dos investimentos estrangeiros diretos no país chegou a 1,5 bilhão de dólares.

Para isso contribuiu, sem dúvida, o fato de que a Hungria é o país que tem a bolsa de valores e a legislação de títulos mais desenvolvidas da região.

Outro aspecto a ser observado diz respeito à questão da conversibilidade da moeda. Como apresentado anteriormente, enquanto a Polônia e os outros países da região anunciaram imediatamente a conversibilidade interna de suas moedas, a Hungria optou por uma abordagem profundamente gradual. Como resultado, todos os países da região, exceto a Hungria, apresentaram uma situação de conversibilidade não sustentável ou bastante frágil: sem qualquer



dúvida, a Hungria é hoje o país que apresenta a moeda mais forte da região.

## 5. Conclusão

Como apresentado anteriormente, desde há muito, mudanças importantes vêm ocorrendo no Leste Europeu. A partir de 1989, porém, o objetivo destas mudanças deixou de ser a reforma do sistema vigente, passando a ser a criação de um novo sistema.

O objetivo central deste trabalho era analisar as reformas econômicas envolvidas neste processo de transformação sistêmica.

Em função da representatividade dos modelos de reformas adotados na Hungria e na Polônia, optei por me concentrar na experiência destes dois países, utilizando informações referentes aos demais países da região somente a título de complementação.

Na medida em que, a meu ver, um corte temporal em 1989 faria incorrer em sérias distorções de análise, no capítulo 2 foi analisada uma parte do passado destes países. Em função deste trabalho ter como objeto principal a reforma do sistema de planificação central, o estudo da crise deste sistema foi privilegiado, em detrimento das realizações advindas da implantação do mesmo.<sup>44</sup>

A partir da análise da situação anterior a 1989 foi possível identificar a existência de especificidades bastante importantes em cada um dos vários países. Como foi visto, quando da formulação dos programas de reformas, cada um dos países se encontrava diante de

---

<sup>44</sup> Se, por exemplo, um estudo semelhante fosse realizado sobre a América Latina, analisando a crise do modelo de substituição de importações, seria dedicada mais atenção ao prolongamento inadequado deste modelo durante a década de 70 do que às realizações do período anterior.

necessidades e possibilidades próprias.

Com esta colocação não é minha intenção estabelecer uma relação na qual a existência de determinadas condições iniciais, em cada um dos países, seria determinante de um único caminho a seguir. A meu ver, tais características impactaram (e não determinaram) a escolha por um ou outro método de reforma, na medida em que situações "iniciais" diferentes requeriam e possibilitavam diferentes tipos de ações.

Na Polônia, a existência de uma crise hiperinflacionária requeria a adoção urgente de medidas de estabilização, fazendo com que o programa de reformas deste país tivesse um objetivo duplo. Lá, dois empreendimentos de enorme dificuldade precisavam ser realizados. Era preciso deter a explosão inflacionária, ao mesmo tempo em que se criava, a partir da adoção de um pacote de medidas, aquilo que nas economias ditas capitalistas se desenvolveu naturalmente, ao longo do tempo.

Assim, a análise das reformas econômicas do Leste Europeu deve considerar uma distinção básica que coloca de um lado as medidas de estabilização e, de outro, as reformas estruturais que visavam o estabelecimento de uma economia de mercado.

Como apresentado no capítulo 3, a Polônia optou por uma política de choque para realizar sua dupla tarefa. Sob a orientação do economista americano Jeffrey Sachs, em janeiro de 1990 foi colocado em prática naquele país o programa que ficaria conhecido como "Big-bang".

De forma praticamente oposta, na Hungria optou-se por dar

prosseguimento a um padrão gradual de reformas, que vinha sendo adotado desde a década de 60, com o "New Economic Mechanism" do governo Kadar.

Estas duas abordagens trouxeram à tona uma polêmica discussão em torno daquilo que seria uma escolha mais apropriada, e as primeiras avaliações, principalmente vindas da comunidade financeira internacional, eram amplamente favoráveis à abordagem polonesa, dando a entender que a reforma do sistema de planificação deveria ser feita a partir de um choque.

No entanto, o desenrolar dos fatos mostrou que o programa de reformas polonês havia debelado a hiperinflação, mas que a Hungria continuava muito à frente na criação de uma economia de mercado.

Assim, fez-se necessário distinguir entre o que vem a ser uma melhor abordagem para a estabilização, e o que vem a ser um tratamento mais adequado para a realização das reformas estruturais, envolvidas no processo de transformação sistêmica.

As dúvidas quanto o gradualismo ou o choque praticamente não se colocam para o problema da estabilização, existindo um certo consenso em torno das soluções via choque, quando se observa uma crise hiperinflacionária. A verdadeira polêmica surge quando se trata das reformas estruturais, sendo meu posicionamento favorável ao gradualismo.

Considerando as experiências analisadas, minha opinião é de que um programa mais gradual e que tenha como ponto fundamental modificações na estrutura de propriedade, como o experimentado pela Hungria, tem maiores chances de alcançar bons resultados do que um

programa de choque, como o adotado na Polônia e nos demais países da região.

Esta minha visão pode, a princípio, ser atacada com base nos dados referentes à queda da produção industrial observada nestes dois países, no período entre 1989 e 1992. Como apresentado na tabela 4 (página 51), a Hungria e a Polônia experimentaram uma queda da produção industrial praticamente igual, em termos acumulados.

No entanto, a meu ver, este valor acumulado representa menos do que, por exemplo, o ritmo com que se deu esta diminuição da produção industrial. Além disto, a despeito de todo o apoio de instituições como o FMI ao programa de choque polonês, a maior parte dos investimentos privados destinados à região tem se destinado à Hungria.

Reconhecendo um razoável grau de subjetividade nesta análise, continuo minha justificativa baseada em dois aspectos básicos, que a seguir discutirei.

Em primeiro lugar, gostaria de considerar a questão do tempo necessário à criação de um mercado que, como tal, possa cumprir seu papel de orientador da atividade econômica. Minha posição inicial é a de que um "ambiente" de mercado não pode ser criado da noite para o dia.

Em segundo lugar, gostaria de tratar da possibilidade de funcionamento de determinadas medidas de política econômica sem que este "ambiente" de mercado esteja, ao menos, parcialmente desenvolvido e dos problemas que podem advir da adoção ineficiente

destas medidas. A meu ver, medidas como a liberalização de preços ou a liberalização comercial, sem uma modificação da estrutura econômica são ineficazes, podendo inclusive colocar em risco democracias frágeis, como aquelas do Leste Europeu. Vejamos cada um destes pontos separadamente.

Com relação ao tempo necessário para a criação de um "ambiente" de mercado, é necessário considerar o que vem a ser este mercado e a possibilidade ou não de seu desenvolvimento sem uma modificação da estrutura de propriedade.

Uma primeira e superficial idéia de mercado - como simples mecanismo - poderia fazer supor que existe a possibilidade de sua criação independentemente de uma modificação da estrutura de propriedade e que para tanto basta (a) um certo entendimento das leis de oferta e demanda e (b) a modificação de certas questões como a liberalização de preços. Entretanto, se mercado é visto não mais como um mero mecanismo, mas como uma instituição social que reflete valores e normas de comportamento, temos a impossibilidade de seu desenvolvimento sem significativas modificações, inclusive no que se refere à questão da estrutura de propriedade<sup>45</sup>.

Dentre os diversos aspectos que podem ser considerados ao tratarmos desta mudança na estrutura de propriedade, gostaria de citar dois que entendo serem mais relevantes. O primeiro diz

---

<sup>45</sup> Bresser Pereira (1991: 27) observa que "markets do not function out of nothing. They are institutions that depend on other institutions, particularly on a strong state and a respected government". É importante ressaltar que o Estado forte a que o autor se refere nada tem a ver com os Estados grandes, da América Latina ou do Leste Europeu. Estes dois grupos de países apresentam Estados grandes e fracos, incapazes de cumprir o seu papel.

respeito ao tempo necessário para que se leve a cabo um programa de privatização em um país como a Polônia que ainda conta com algo em torno de 5.000 grandes e médias empresas estatais. O segundo aspecto diz respeito à dificuldade envolvida no julgamento destas empresas, quanto à sua eficiência. Como apresentado por Sachs e Lipton (1990: 53): "in a socialist economy like Poland's at the end of 1989, the price system is so distorted that there is simply no way to tell which firms should go bankrupt and which should be allowed to stay in operation".

Um outro ponto importante a ser considerado, quando pensamos no estabelecimento de uma economia de mercado, diz respeito ao comportamento dos indivíduos da sociedade em questão. Fonseca (1993: 30) vai direto ao núcleo desta questão ao afirmar que: "seria difícil explicar o sucesso diferenciado e o fracasso de diversos países na esfera produtiva sem introduzir as variações de normas de comportamento". Mais adiante, Fonseca (1993: 129) apresenta a idéia de que regras do jogo adequadas são necessárias mas não suficientes para garantir o bom desempenho econômico de empresas e nações que, a seu ver, depende da qualidade dos jogadores.<sup>46</sup>

Tratando da privatização da Tungsram - indústria húngara produtora de lâmpadas, comprada no início de 1990 pela General Electric - Roger Thurow (1991) nos apresenta muito mais do que a

---

<sup>46</sup> Ainda que não seja o objetivo do autor analisar, especificamente, o comportamento dos indivíduos nos países socialistas, a leitura do capítulo 6 de Fonseca (1993) é de grande interesse para a discussão da relação entre comportamento individual e desempenho econômico.

ineficiência de uma linha de produção que quebrava uma entre cada quatro lâmpadas produzidas, mas o total desencorajamento de tomada de decisões entre os funcionários da empresa e os grandes problemas daí advindos. O sistema de planificação central reconhecia e premiava a obediência e não a iniciativa individual.

Este aspecto de difícil mensuração, ajuda a explicar porque, a meu ver, a criação de uma economia de mercado é um processo de longa duração. De forma contundente, afirma Nicholas Stern (1991: 269): "those who would believe that economies can be restructured overnight would be well occupied in devoting more of their energies to the study of economic development".

O segundo aspecto, que trata do grau de eficiência de medidas de estabilização econômica sem uma modificação da estrutura econômica, pode ser subdividido em duas partes. A primeira referente, especificamente, à essa questão da eficiência, e uma segunda referente aos custos e problemas sociais e políticos advindos destas reformas.

Não resta qualquer dúvida sobre os altos custos sociais envolvidos neste processo de transformação. Uma série de distorções, que surgiram e se ampliaram durante a vigência da planificação central, devem ser corrigidas, o que necessariamente criará desemprego, inflação e insegurança.

Não há dúvida, também, quanto ao impacto negativo destes problemas sociais sobre as instáveis e recém estabelecidas democracias da região. No limite, há que se considerar até mesmo a possibilidade de um retrocesso político, com o fim do regime



democrático.

A partir da declaração do Ministro Kupa, vê-se que esta preocupação afetou fortemente a escolha húngara pelo processo de reformas gradual: "(...) and when asked explicitly why Hungary would want to advance slower than Poland, Kupa continued: 'We cannot risk social tensions which could put everything in question'".<sup>47</sup>

Lipton e Sachs (1992: 215) também escreveram sobre este aspecto, chegando a questionar a sustentabilidade política das reformas econômicas envolvidas neste processo de transformação sistêmica: "will the nascent democratic institutions survive the challenge of social turmoil in the face of dramatic economic change?". No entanto, na prática, suas indicações pareceram subestimar este problema. Na Polônia, e mais tarde na Rússia, não foram tomadas quaisquer precauções para minimizar estes custos sociais ou para evitar os efeitos negativos destes custos sobre as instituições democráticas.

A meu ver, uma única vantagem da adoção de um choque para a realização desta delicada transição é o impacto que este pode ter em termos de "receptividade externa". A ajuda obtida pela Polônia, em termos de redução de dívida, dá idéia do que pode representar um discurso bem aceito pela Comunidade Financeira Internacional. Segundo Kálmán Mizsei (1991a: 10): "a disadvantage of this policy (gradual) might be, however, that the government can not apply for international support as easily as in the case of a good-sounding declaration".

---

<sup>47</sup> Em Adam Przeworski, 1991: 17.

Assim, a meu ver, enquanto as medidas de estabilização, destinadas a combater uma crise hiperinflacionária, devem ser radicais, as reformas estruturais, que envolvem a privatização, a liberalização comercial, a desregulamentação e a criação de instituições de mercado, devem ser graduais. Como colocado por Bresser Pereira (1992b: 12), "while in abnormal times macroeconomic reforms, aiming to stabilize prices and the balance of payments, as well as political reforms directed to restore democracy must usually be radical to be successful, microeconomic reforms intended to change fully and abruptly the whole economic and social system, make no sense".

## Bibliografia

- Arrow, Kenneth J. (1991) "Transition from socialism". Estudios Económicos, Vol. 6, nº 1, 1991. pp: 5-22.
- Bardhan, P. and J. Roemer (1992) "Market socialism: a case for rejuvenation". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 6, nº 3, summer 1992. pp: 101-116.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos (1991) "Economic crisis in Latin America: Washington consensus or fiscal crisis approach?". Occasional Papers, East South Systems Transformations, Working Paper nº 6, University of Chicago, January 1991. pp: 1-39.
- (1992a) "Economic reforms and the cycles of state". Paper written for the project Economic Liberalization and Political Democratization, November 1992, mimeo. pp: 1-31.
- (1992b) "Latin America and Eastern Europe: economic reforms in abnormal times". Harvard International Review, August 1992. pp: 1-14.
- (1992c) "The crisis of the state approach". Introduction to the book Conflicting Interpretation of Brazil and Latin America, to be published in 1993 by Lynne Rienner Publishers, Boulder Co., October 1992, mimeo. pp: 1-17.
- (1993a) "Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America". In Bresser Pereira, Maravall e Przeworski (1993) Economic Reforms in New Democracies. Cambridge, Cambridge University Press. pp: 15-76.
- (1993b) "Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado". Agosto 1993, mimeo. pp: 1-29.
- Comisso, Ellen (1988) "Market failures and market socialism: economic problems of the transition". Eastern European Politics and Societies, Vol. 2 nº 3, fall 1988. pp: 433-465.
- Cui, Zhiyuan (1992) "Can privatization solve the problem of soft budget constraint?: 'monetary' vs. 'real' perspectives on East European reforms". Paper presented at the conference on Privatization in Eastern Europe, Asia, and Latin America, held at Brown University, April 24-25, 1992, mimeo. pp: 1-25.
- (1991) "Recessionary bias of Polish stabilization in 1990: perspectives from the economics of incomplete markets". Paper presented at the conference Transforming Economic Systems in East-Central Europe, Munich, June, 17-19, 1991, mimeo. pp: 1-14.

- Fernandez, R. and D. Rodrik (1990) "Resistance to reforms: status-quo bias in the presence of individual specific uncertainty". Massachusetts, October 1990, mimeo. pp: 1-21.
- Fonseca, Eduardo Giannetti da (1993) "Ética e economia". Mimeo. pp: 1-163.
- Gorbachev, Mikhail (1987) Perestroika: novas idéias para o meu país e o mundo. São Paulo: Best Seller. pp: 1-299.
- Hare, Paul G. (1991) "Hungary: in transition to a market economy". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, nº 4, fall 1991. pp: 195-201.
- Hayek, Friedrich August von, org. (1935) Collectivist Economic Planning: critical studies on the possibilities of socialism. London: Routledge & Kegan Ltd, 1950. pp: 1-293.
- Heilbroner, Robert (1990) "Reflections after communism". The New Yorker, September 10, 1990. pp: 91-100.
- Kornai, János (1986a) "The Hungarian reform process: visions, hopes, and reality. Journal of Economic Literature, Vol. XXIV, December 1986. pp: 1687-1737.
- (1986b) "The soft budget constraint". Kyklos, Vol. 39, nº 1, 1986. pp: 3-30.
- Lipton, D. and J. Sachs (1992) "Prospects for Russia's economic reforms". Brookings Papers on Economic Activity, nº 2, 1992. pp: 213-283.
- Maddison, Angus (1990) "El crecimiento postbélico y la crisis: una vision global". Pensamiento Iberoamericano, nº 18, Julho 1990. pp: 13-42.
- Ministry of Finance of Hungary (1982) "Act on public finance". Public Finance in Hungary, nº 1, Budapest, April 1982. pp: 1-43.
- (1987) "Tax reform in Hungary". Public Finance in Hungary, nº 39, Budapest, September 1987. pp: 1-40.
- (1989a) "Act on investments of foreigners in Hungary". Public Finance in Hungary, nº 49, Budapest, January 1989. pp: 1-29.
- (1989b) "First experiences of the banking reform: findings about the functioning of the two-tier banking system in Hungary". Public Finance in Hungary, nº 52, Budapest, 1989. pp: 1-55.

- (1989c) "Reform of economic planning". Public Finance in Hungary, n° 53, Budapest, July 1989. pp: 1-40.
- (1989d) "Act on the transformation of economic organizations and economic associations (Transformation Act)". Public Finance in Hungary, n° 54, Budapest, 1989. pp: 1-49.
- Mizsei, Kálmán (1991a) "Eastern Europe: toward a Western-type market economy or Latin-Americanization?" Study prepared for the international conference organized by the Fernand Braudel Institute of World Economics on The Return to Growth: Investment and Economic Refrom in Eastern Europe and Latin America, São Paulo, Brasília, Curitiba, April 8-12, 1991, mimeo. pp: 1-14.
- (1991b) "The challenges of privitization: the rebirth of the private sector in Central and Eastern Europe", Budapest, 1991, mimeo. pp: 1-45.
- (1992) "The Hungarian transformation: a middle of the road assessment". Study prepared for the Comission of the European Communities, DG II, Budapest, April 1992 (second draft). pp: 1-71.
- Moroney, John R. (1990) "Energy consumption, capital and real output: a comparison of market and planned economies". Journal of Comparative Economics, Vol. 14, n° 2, June 1990. pp: 199-220.
- Murrell, P. and M. Olson (1991) "The devolution of centrally planned economies". Journal of Comparative Economics, Vol. 15, n° 2, June 1991. pp: 239-265.
- Nove, Alec (1983) The Economics of Feasible Socialism. London: George Allen and Unwin. Parte 4: Transition: pp 154-196.
- Przeworski, Adam (1991) "Economic reforms in new deomcracies: Poland in the Eastern European perspective". Chicago, August 1991, mimeo.
- Rossetti, José Paschoal (1974) Política e Programação Econômicas. São Paulo: Atlas, 1987. pp: 1-349.
- Sachs, Jeffrey D. (1990) "What Is to Be Done?". The Economist, January 13th, 1990. pp: 19-25.
- Sachs, J. and D. Lipton (1990) "Poland's economic reform" Foreign Affairs, Vol. 69, n° 3, summer 1990. pp: 47-66.
- Sandroni, Paulo, org. (1985) Dicionário de Economia. São Paulo: Best Seller, 1989. pp: 1-331.

- Schumpeter, Joseph A. (1934) Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982. pp: 1-169.
- Soltysinski, Stanislaw (1990a) "Privatization in Poland: the legal framework, practice and political controverses". Forum Internationale, Deventer (The Netherlands), n° 15, November 1990. pp: 1-18.
- (1990b) "Risks and opportunities in Eastern/Central Europe: a Polish perspective". Paper presented during Tenth International Monetary and Trade Conference, Philadelphia, September 26-28, 1990, excerpts, mimeo. pp: 1-27.
- Stern, Nicholas (1991) "Public policy and the economics of development" European Economic Review, n° 35, 1991. pp: 241-271.
- Tella, T. Di and J. Wiatr (1990/1) "The democratization forces of the transition in Eastern Europe". first draft, mimeo. pp: 1-33.
- The Economist Intelligence Unit (1990a) "Hungary: country profile 1990-91". London, 1990. pp: 1-40.
- (1990b) "Poland: country profile 1990-91". London, 1990. pp: 1-41.
- Thurow, Roger (1991) "Seeing the Light". The Wall Street Journal, September 20th, 1991. pp: R1-R2.
- Todaro, Michael P. (1977) Introdução à Economia: uma visão para o terceiro mundo. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1981. pp: 1-628.
- Wellisz, Stanislaw (1991) "Poland under 'Solidarity' Rule". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 5, n° 4, fall 1991. pp: 211-217.