

O ENCAMINHAMENTO POLÍTICO DAS REFORMAS ESTRUTURAIS*

JUAN CARLOS TORRE

Os países da América Latina atravessam atualmente as vicissitudes próprias de uma mudança de época. Duas orientações de política econômica condensam o signo dos novos tempos: a racionalização e a redução do papel do Estado na economia e a redefinição das relações entre as economias nacionais e o mercado internacional, em favor de uma maior integração. Sob o impulso das reformas estruturais mediante as quais essas orientações foram sendo implementadas na última década, a era de desenvolvimento para dentro promovido a partir do Estado que até então presidiu o desenvolvimento econômico e social da América Latina entrou aceleradamente na história. Ao longo desse processo uma interrogação esteve presente: que fatores condicionam a capacidade das elites governamentais de iniciar, definir e sustentar no tempo o processo de transformação?

Examinada mais concretamente, essa interrogação desdobra-se em várias questões relevantes. A primeira delas refere-se ao grau de autonomia institucional de que dispõem os líderes de governo para traduzir suas orientações e preferências em políticas públicas. Esta questão evoca de imediato o que foi chamado o paradoxo da mudança neoliberal: para le-

* "El lanzamiento político de las reformas estructurales: Bolivia, Argentina, Brasil, Mexico". Trabalho apresentado no XIX Congresso Internacional da LASA, Washington, setembro de 1995. Este trabalho é parte de um mais amplo, intitulado "Las dimensiones políticas e institucionales de las reformas estructurales en América Latina", realizado no quadro do "Proyecto Regional de Reformas de Política Pública, dirigido por Oscar Altimir e que se realiza na CEPAL, em Santiago do Chile. Os trabalhos de base realizados dentro desse projeto e que serviram para a elaboração do presente texto são: Blanca Heredia, "Las dimensiones políticas de la reforma económica no México; Lourdes Sola, "Reforma económica, democratización y orden legal" en Brasil; Juan C. Torre y Vicente Palermo, "A la sombra de la hiperinflación: las reformas económicas en Argentina; Eduardo A. Gamarra "Democracia y gobernabilidad en la transformación económica de Bolivia". Tradução de Gabriel Cohn.

var a cabo as reformas que cheguem a recortar as funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado é preciso mobilizar em grande escala o poder estatal. R. Kaufman e S. Haggard sustentaram, nesse sentido, que a iniciativa de reformas implica uma ruptura com o *statu quo*, e que esta será mais provável onde for maior o poder discricionário das elites governamentais¹. De fato as mudanças importantes nas instituições econômicas só em escassa medida são o resultado de transações institucionais através do jogo político dos partidos e dos grupos de interesse organizados. Uns e outros, na medida em que são expressivos, articulam e agregam os interesses representativos de um padrão de desenvolvimento determinado; seu papel principal está na gestão dos conflitos suscitados no interior dessa ordem sócio-econômica. Entretanto, a mutação do padrão de desenvolvimento, a transformação política de suas instituições econômicas, remete geralmente à intervenção de outro tipo de ator, um ator estatal que, atuando com certa independência das forças sócio-políticas existentes, tem o papel mais ativo no advento das novas regras do jogo².

Cabe assinalar que nos anos setenta o perfil desse personagem tinha uma identidade histórica bem precisa entre os analistas políticos. Com efeito, durante esses anos foi muito compartilhada a hipótese segundo a qual o tipo de regime fazia diferença no que se refere à capacidade de encaminhar grandes mudanças econômicas. Argumentava-se então que os regimes autoritários tinham o monopólio dessa capacidade, e isto por duas razões à primeira vista auto-evidentes. A primeira, porque a anulação dos controles democráticos que restringem as margens discricionárias da ação governamental os provia de um recurso vital para iniciar as mudanças; a segunda, porque contavam, por definição, com os mecanismos repressivos e dissuasivos para neutralizar as resistências à sua política de transformação. A tese que associava autoritarismo e reformas apoiava-se nas experiências bem sucedidas de modernização sob tutela militar, das quais o Brasil era a ilustração mais destacada. No final dos anos setenta a tese encontrou um novo apoio em experiências de transformação de vastos alcances mas de um signo oposto, como foram as liberalizações econômicas implementadas pelas ditaduras militares do Cone Sul. Tendo por referências seja os autoritarismos desenvolvimentistas seja os autoritarismos de

¹ S. Haggard and R. Kaufman, "The state in the initiation and consolidation of market-oriented reform". In L. Putterman and R. Rueschenmeyer (ed.). *State and market in development*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, 1992, p. 221-240.

² Sobre este argumento, A. Canitrot and S. Sigal, "Economic reform, democracy and the crisis of the state in Argentina". In Joan Nelson (ed.) *A precarious balance. Democracy and economic reforms in Latin America*. San Francisco, International Center for Economic Growth and Overseas Development Council, Institute for Contemporary Studies, 1994, p. 95-142.

mercado, a opinião prevalecente na época era cética sobre a possibilidade de que atores estatais no interior de regimes democráticos pudessem mobilizar a capacidade de governo necessária para reformar as instituições econômicas existentes.

Os anos subsequentes forçaram a uma revisão da afinidade postulada entre a implementação de grandes mudanças econômicas e os regimes autoritários³. Com efeito, como demonstram as diversas experiências nacionais que consideramos, vastos programas de reformas estruturais foram lançados por líderes de governos popularmente eleitos. À luz desses exemplos tornou-se evidente que a simples dicotomia entre autoritarismo e democracia não discriminava com respeito à existência ou não de um recurso chave para iniciar políticas de transformação, que é o grau de autonomia institucional à disposição das elites governamentais. Para capturar esta dimensão fez-se necessário dirigir a atenção à distribuição do poder institucional dentro das estruturas de governo estabelecida pelos arranjos constitucionais.

Nesse sentido deve-se destacar que as constituições e as práticas constitucionais informais nos países da região oferecem aos líderes de governo no exercício da presidência mecanismos institucionais para adotar decisões de modo discricionário e unilateral, facilitando sua autonomia em face às pressões imediatas dos grupos sociais e políticos. Esses mecanismos incluem os poderes de emergência outorgados ao executivo para enfrentar crises nacionais, como o estado de sítio. Além desses poderes, as constituições concedem à presidência faculdades legislativas, como os decretos ou o poder de veto e de iniciar legislação. A estes mecanismos deve-se agregar também a possibilidade da delegação de autoridade de decisão por parte das assembleias legislativas em favor da presidência. Em suma, o quadro constitucional dos regimes democráticos da América Latina garante, direta ou indiretamente, ao executivo uma ampla gama de atribuições com as quais exercer e fortalecer sua autonomia de decisão.

Essa é uma chave retrospectivamente importante para dar conta da correlação positiva observada entre regimes democráticos e grandes mudanças econômicas. Por sua inquietante persistência ante os vários intentos para dominá-la, a emergência econômica constituiu um forte incentivo para a adoção pelas elites governamentais de políticas de ajuste estrutural. Nesse contexto, o desafio que enfrentaram — segundo James Malloy — era como

³ R. Kaufman and B. Stallings, "Debt and democracy in the 1980'. The latin american experience". In B. Stallings and R. Kaufman (ed.). *Debt and Democracy in Latin America*. Boulder, Westview Press, 1989, p. 201-223.

gerar, a partir do quadro institucional existente, os recursos necessários para decidir, rápida e eficazmente, essas políticas⁴. Na crítica conjuntura em que eles tiveram que atuar, o sistema hiperpresidencialista prevaemente facilitou as coisas: assim, utilizando as normas e as práticas constitucionais ao seu alcance, os líderes de governo buscaram concentrar e isolar a capacidade de conceber e de iniciar as políticas de ajuste e reformas.

1. BOLÍVIA

Encontramos um exemplo paradigmático desse estilo de decisão na Bolívia, na qual o uso do decreto presidencial revestiu um claro simbolismo político, como expressão da manifestação da autoridade discricionária do executivo⁵. No dia 29 de agosto de 1985, através do Decreto 21060, o governo do recém eleito presidente Víctor Paz Estenssoro introduziu a Nova Política Econômica, surpreendendo seus partidários e os grupos de esquerda que haviam apoiado sua nomeação. A NPE imprimiu uma inflexão radical à estratégia de desenvolvimento liderada pelo Estado estabelecida 33 anos antes pelo seu próprio partido, o MNR (Movimento Nacionalista Revolucionário) então no governo e continuada depois por sucessivas administrações. Combinando drásticas medidas de estabilização com reformas estruturais, o programa propiciou a quase imediata saída da situação hiperinflacionária em que se achava o país. Além disso, a estabilização alcançada logrou sustentar-se no tempo de maneira tal que, apesar de seus custos distributivos, a NPE obteve uma aceitação majoritária na opinião pública. Cinco anos mais tarde, em 1989, o novo presidente eleito, Jaime Paz Zamora, do MIR (Movimiento de Izquierda Revolucionária) adotou-a em seus traços gerais; para dar-lhe um signo diferenciador, em janeiro de 1990 Paz Zamora, sugestivamente, substituiu o Decreto 21060 por outro, o 22407, pelo qual se ratificaram as reformas neoliberais em curso e, ao mesmo tempo, também um estilo de gestão governamental fundado nos poderes de exceção da presidência.

No caso da Bolívia conjugaram-se duas ordens de fatores que encontramos presentes em outros casos de ajuste e reformas. Já aludimos há pouco ao primeiro deles: os recursos potenciais para a intervenção discricionária da presidência que estão alojados nas regras e nas práticas constitucionais. A possibilidade de recorrer a eles e de torná-los efetivos

⁴ J. Malloy, "Política econômica e o problema da governabilidade democrática nos Andes centrais". In L. Sola (org.). *Estado, mercado e democracia*, São Paulo, Paz e Terra, 1993, p. 99-126.

⁵ Seguimos aqui o trabalho de Eduardo Gamara já citado.

depende, por outro lado, de uma segunda ordem de fatores: trata-se do espaço político com que contam as elites governamentais para tomar distância de seus compromissos partidários e sociais e escolher suas opções de política de maneira unilateral. A magnitude desse espaço político está condicionada, por sua vez, por uma combinação de diferentes variáveis, entre as quais mencionaremos inicialmente uma que foi evocada em outros pontos, uma situação de crise coletivamente percebida. A sensação de ameaça e o clima de incerteza que a percepção da crise instala na opinião pública fortalece a crença em que a falta de iniciativas só pode agravar as coisas⁶. Nessas circunstâncias, gera-se uma demanda de governo que permite à presidência capturar os recursos institucionais disponíveis para concentrar a autoridade de decisão e adotar políticas elaboradas no sigilo dos gabinetes tecnocráticos.

Essa dinâmica política foi visível em ato nas conjunturas de aceleração inflacionária que pautaram o desenvolvimento das economias depois da crise da dívida externa. Boa parte das medidas de ajuste e reforma lançadas então o foram por intermédio do “decretismo”, um estilo político que não se limita ao uso dos decretos presidenciais mas que qualifica um desenho das políticas públicas que opera a partir dos poderes de exceção da presidência e contorna a consulta aos agrupamentos políticos a aos interesses setoriais⁷. Destaquemos, no entanto, que as incógnitas institucionais da política de transformação não são inteiramente evitadas com o recurso aos poderes de exceção do executivo. Há medidas que podem ser tomadas na primeira pessoa, no âmbito da presidência; para elas, a decisão executiva é a decisão final. Há outras, por seu lado, que requerem a aprovação legislativa: neste caso, o *locus* do processo decisório se transfere ao Congresso e deposita em seus membros o poder de abrir passagem ou bloquear as políticas. É aqui que o comportamento dos partidos e seus representantes faz diferença. Se o executivo conta com uma maioria estável e disciplinada a probabilidade de que uma iniciativa sua seja anulada é muito baixa. Segue-se que, embora a Constituição requeira a ratificação legislativa para autorizar uma política pública, a existência de apoios partidários no Congresso confirma, nos fatos, a preeminência do executivo sobre o processo decisório. A

⁶ Sobre a relação entre crise e reformas consultar J. T. S. Keeler, “Opening the window for reform. Mandates, crises and extraordinary policymaking”. *Comparative Political Studies*, 25, 1993, 4, p. 433-486.

⁷ Sobre este ponto, L. Bresser Pereira, J.M. Maravall, A. Przeworski, “Economic reforms in new democracies. A social democratic approach”. In W. Smith, C. Acuña, E. Gamarra (ed.). *Latin american political economy in the age of neoliberal reform* New Brunswick, Transaction Publishers, 1994, p. 196.

capacidade de mobilizar maiorias parlamentares, seja por meio do controle do próprio partido ou concertando apoios com outras forças, é pois outra das variáveis relevantes para condicionar o espaço político que têm os líderes de governo para lançar reformas econômicas.

A experiência boliviana antes sucintamente resenhada é uma ilustração desse aspecto da política de transformação. Com efeito, essa resenha seria parcial se somente se assinalasse que a intervenção de Paz Estenssoro se limitou a utilizar a demanda de governo que se elevava de uma opinião pública comovida pela hiperinflação para reforçar com ela um estilo decisório condensado no decreto presidencial. A rigor, de um ponto de vista institucional, a peça chave no lançamento da Nova Política Econômica foi o acordo político de Paz Estenssoro com Hugo Banzer, o chefe do principal partido da oposição, a ADN (Acción Democrática y Nacionalista) no chamado Pacto da Democracia. A aproximação entre ambos líderes políticos propiciou a adoção por Paz Estenssoro de capítulos importantes do programa econômico de Banzer. Mas a situação que deu impulso ao acordo foi a tradicional fragmentação do quadro partidário boliviano, que ameaçava precipitar a nova administração no conflito entre um executivo débil e um legislativo dominado pela oposição, no qual já haviam naufragado as tentativas de estabilização econômica do anterior governo encabeçado por Hernán Siles Suazo (1982-1985).

Ao conjurar o risco da paralisia decisória, o Pacto da Democracia deu a Paz Estenssoro o indispensável respaldo legislativo para por em marcha importantes medidas de política econômica, das quais a primeira não era estritamente econômica: a ratificação do estado de sítio decretado para fazer frente à oposição dos sindicatos dos trabalhadores. Por sua vez, Banzer e seu partido receberam a administração de algumas agências e empresas estatais, e também a promessa da alternância no poder uma vez concluído o período Paz Estenssoro. Concebido como uma coalizão de alcance parlamentar e assentado na incontestada liderança de ambos chefes políticos, o acordo facilitou que, de fato, a capacidade de tomar decisões ficasse concentrada no executivo, confinando o Congresso na função de endossar as políticas formuladas pela equipe de assessores econômicos ligados à presidência. Este desenho de políticas públicas, por sua vez, foi reforçado pela decisão de Paz Estenssoro de dividir seu gabinete em dois: uma ala encarregada das questões econômicas, sob a condução de Gonzálo de Losada, à qual foi transferida uma ampla autoridade e que foi posta ao abrigo das pressões e compromissos políticos, e uma ala cuja missão era assegurar a disciplina dos partidários do governo em relação aos novos rumos mediante a distribuição de favores e empregos, a cargo do ministro de Relações Exteriores, Guillermo Bredegal.

Para completar essa breve resenha, assinalemos que os dilemas institucionais do sistema de partidos boliviano voltaram a reapresentar-se no final do mandato de Paz Estenssoro e também receberam então uma solução cooperativa, mas dentro de uma rearticulação das alianças políticas. Às vésperas das eleições de 1989 os partidários de Paz Estenssoro romperam unilateralmente o acordo com Banzer, apresentando candidato próprio à presidência, na confiança em que o nível de apoio popular à NPE lhes antecipava uma segura vitória eleitoral. No entanto, o resultado do pleito não definiu um vencedor líquido e, de acordo com as normas constitucionais, coube ao Congresso a tarefa de escolhê-lo entre os três candidatos mais votados: Sanchez de Losada (MNR, com 23,07%), Banzer (ADN, com 22,7%) e Jaime Paz Zamora (MIR, com 19,6%). As negociações estabelecidas com esse objetivo conduziram Paz Zamora à chefia do governo, com o apoio de Banzer no âmbito de um novo pacto político, o Acordo Patriótico. As forças combinadas da coalizão de governo formada pelo Mir e a ADN asseguraram-lhe a maioria no Congresso; isto permitiu ao Executivo contar com a aquiescência dos legisladores para forçar a promulgação de políticas de reforma — como as que autorizavam as *joint-ventures* e as privatizações na mineração e no setor petrolífero — recorrendo a procedimentos constitucionais e para-constitucionais.

2. ARGENTINA

Uma revisão das outras experiências nacionais nos proporciona novos exemplos da importância dos apoios políticos do executivo para desembaraçar o caminho das reformas através das instituições. Ampliando o dito até aqui sublinhemos que as políticas econômicas diferem quanto aos requisitos formais que impõem aos mecanismos de decisão dos governos: não é a mesma coisa decidir uma desvalorização do que iniciar um programa de privatizações. Mais especificamente, as decisões macroeconômicas dos planos de estabilização comportam menos exigências: geralmente estão dentro das atribuições do Ministério da Economia e do Banco Central e podem ser adotadas por um pequeno número de altos funcionários e logo referendados por um decreto presidencial. Com freqüência não ocorre o mesmo com os programas de reformas estruturais, que envolvem mudanças na legislação vigente e, por conseguinte, demandam a formação de maiorias parlamentares para sua promulgação. Dissemos que isto ocorre com freqüência mas não sempre porque tal requisito não se aplica igualmente a todas as iniciativas de reforma. Temos por aqui uma boa via de

entrada nas vicissitudes institucionais das políticas de transformação econômica na Argentina⁸.

Em meados de 1987, após sucessivas frustrações para conseguir a estabilização econômica, o governo de Raúl Alfonsín, eleito pela Unión Cívica Radical em 1983, anunciou um conjunto de políticas que perseguiram uma mudança no papel do Estado no processo de desenvolvimento, a realocação dos recursos econômicos, o estabelecimento de novas regras do jogo de longo prazo. Esta inflexão no sentido das reformas estruturais, moderada em seus alcances, incluía em lugar destacado decisões vinculadas à liberalização comercial e a privatização de empresas públicas. As primeiras, que consistiam na redução das tarifas alfandegárias e das restrições quantitativas às importações, pertenciam ao tipo de medidas que, não obstante sua envergadura institucional, somente requeriam resoluções das autoridades econômicas. Já as segundas, porque envolviam modificações no *status* legal das empresas públicas, deviam passar pelo trâmite legislativo do Congresso.

Essa diferente natureza institucional das iniciativas influiu sobre o desenlace desigual do programa de reformas de Alfonsín. Com efeito, a política de liberalização comercial, incluída no âmbito de atribuições do Ministério da Economia, pôde realizar seus objetivos. Ainda que à luz das mudanças que haveriam de produzir-se nos anos posteriores esses objetivos fossem modestos, ainda assim suscitaram a resistência dos industriais. Não obstante isso prevaleceu a decisão do governo, mesmo quando foi levado a conceder exceções sob a forma de regimes especiais para certos ramos da indústria. Por sua vez, a decisão de privatizar de forma parcial (cerca de 40% das ações) as empresas estatais de transporte aéreo e de telecomunicações recebeu tratamento legislativo em princípios de 1988. Nessa ocasião a administração de Alfonsín, após o revés experimentado nas eleições parlamentares de setembro de 1987, via-se politicamente debilitada no Congresso. O principal partido de oposição, o Partido Justicialista, contou na oportunidade com os recursos para bloquear a iniciativa, que também foi escassamente acompanhada por boa parte dos representantes do partido de governo, que nela viram uma espécie de defecção programática. Um ano mais tarde, no entanto, a agudização da emergência econômica gerou a dinâmica política propícia para retomar a iniciativa das reformas, mas agora sob a condução de uma nova administração.

Eleito em meio à hiperinflação, depois que a incerteza sobre o desenlace das eleições de maio de 1989 provocara o colapso da tentativa

⁸ Seguimos aqui o trabalho de Juan Carlos Torre e Vicente Palermo já citado.

de estabilização econômica de Alfonsín e o forçara a abandonar antecipadamente o governo, Carlos Menen assumiu a presidência em julho. Então, surpreendendo também seus partidários do justicialismo, lançou, junto a medidas estabilizadoras, um radical programa de ajuste estrutural, destinado a conjurar de vez a crise inflacionária e a desconfiança dos empresários privados. Como fizera Paz Estenssoro na hiperinflação boliviana, Menen aproveitou a sensação coletiva de crise para romper seus compromissos prévios e adotar medidas extremas que, numa versão mais moderada, haviam sido objeto de bem sucedido bloqueio muito pouco tempo antes. Em essência essas medidas se plasmaram no envio ao Congresso de dois pacotes — a lei de Emergência Econômica e a lei da Reforma Econômica — que comportavam a convalidação geral de um considerável número de iniciativas, as quais após um tratamento peremptório e em bloco, foram aprovadas pelas duas casas. Em virtude da delegação de faculdades legislativas feita ao Congresso, o Executivo conseguiu um verdadeiro cheque em branco com relação a aspectos centrais das reformas econômicas. Na ordem dos fatos o Congresso outorgou à presidência os poderes institucionais necessários para que pudesse prescindir da própria assembléia legislativa na hora de decidir o novo curso neoliberal.

Além dos que emanavam das duas leis mencionadas, esses poderes incluíram a autorização para ampliar o número de membros da Corte Suprema. Com isso, e após designar juizes a ele vinculados, o presidente Menen dispôs dos recursos para evitar que o alto tribunal se convertesse em uma oportunidade de veto para os interesses afetados pelas reformas. Adicionalmente, quando se dissipou o clima de crise inicial e teve que recorrer ao Congresso e não encontrou então entre seus partidários o acompanhamento disciplinado dos primeiros dias, recorreu, numa medida desconhecida na história institucional argentina, aos decretos de necessidade e de urgência para destravar a tramitação das reformas. Deste modo foi ganhando forma na presidência um estilo decisionista, que soube explorar o espaço político que a emergência e os apoios partidários punham a seu alcance para acumular recursos de governo e produzir com eles grandes mudanças econômicas: a desregulação dos mercados e o fim dos subsídios públicos à indústria, a liberalização acelerada do comércio, a privatização das empresas estatais.

O corolário que se desprende das experiências da Bolívia e da Argentina é que os níveis mais elevados de autonomia de decisão presidencial que as situações de emergência econômica promovem e ao mesmo tempo legitimam requerem o respaldo estável de coalizões de governo para serem duradouramente efetivas. A rigor, é plausível — as ilustrações são abundantes — que na ausência desse respaldo o Executivo possa inter-

vir na primeira pessoa em conjunturas de crise, com medidas de exceção rápidas e eficazes. Mas a sustentabilidade dessa intervenção depende de recursos políticos menos contingentes do que os que resultam do mandato plebiscitário que se gesta nos climas propícios de incerteza coletiva: aludimos aos recursos políticos que os líderes de governo estejam em condições de gerar a partir do sistema de representação partidária existente. Os exemplos recém evocados ilustram bem esse ponto. Na Bolívia a divisão relativamente equilibrada do quadro partidário criou incentivos para forjar acordos de governo. Alternativamente na Argentina, o desenlace eleitoral da disputa pela presidência dentro de um formato acentuadamente bipartidário deu às duas principais forças políticas as maiorias legislativas para secundar as iniciativas do Executivo. Quando nesse contexto se introduz o caso do Brasil o contraste é manifesto e, com ele, o são também os problemas de governabilidade do ajuste estrutural⁹.

3. BRASIL

No Brasil a tarefa de formar as coalizões de governo indispensáveis para iniciar e sustentar reformas estruturais num quadro democrático desenvolve-se em um sistema partidário altamente fragmentado e instável. A quantidade de partidos é considerável, e se traduz em representações parlamentares numericamente exíguas. Este não é, entretanto, o obstáculo maior que se apresenta na hora de mobilizar apoios às políticas governamentais; de fato, conseguiu-se com freqüência articular fórmulas de cooperação entre partidos. Na realidade o obstáculo que conspira contra a solidez das coalizões de governo provém da falta de consistência dos partidos como organizações políticas. No nível manifesto isto se expressa na escassa disciplina dos blocos parlamentares, na volatilidade da lealdade de seus integrantes, que uma legislação sobre partidos singularmente permissiva contribui para reforçar. Num cenário semelhante, o espaço político à disposição do Executivo não autoriza outra coisa senão a formação de coalizões parlamentares *ad hoc* em função das necessidades do momento, as quais trazem uma adesão frágil e flutuante às iniciativas dos líderes do governo.

Não surpreende assim que a experiência brasileira na gestão da emergência econômica constitua um caso extremo de *muddling through*, segundo a caracterização de Lourdes Sola, ou seja, um processo de ajuste

⁹ Seguimos aqui o trabalho de Lourdes Sola citado.

econômico pautado por êxitos fugazes e constantes recaídas, no qual, ainda que se tenha evitado um desenlace hiperinflacionário, isso se fez pondo-se simultaneamente em evidência a decrescente capacidade das elites governamentais para mobilizar os recursos de poder necessários à estabilização da economia. Nessa trajetória, que destruiu o capital de confiança de sucessivas administrações — José Sarney (1985-1990) e Fernando Collor (1990-1992) — a reforma constitucional de 1988 foi um ponto importante: as mudanças que introduziu ampliaram os problemas de governabilidade já apontados com relação ao sistema de partidos. Concebida idealmente a partir da crítica à “presidência imperial” do passado regime autoritário, a reforma comportou uma profunda redistribuição do poder institucional em favor do Congresso e dos estados. Essa transferência de porções chave do processo decisório a âmbitos institucionais que, de resto, melhor refletem a acentuada multipolaridade do sistema político e econômico do Brasil incorporou, previsivelmente, obstáculos adicionais à gestão política da emergência.

Assinalemos que, se a tarefa da estabilização econômica provou ser demasiado exigente para as capacidade dos governos, o movimento rumo à liberalização comercial e a privatização, feito de pequenos passos, teve, por contraste, um desenvolvimento mais positivo. À medida que a percepção da magnitude e da duração dos desequilíbrios macroeconômicos penetrou nos diversos elencos governamentais a política de ajuste estrutural ganhou maior relevância. A mudança de rumo insinuou-se durante a administração de Sarney mas as reformas estruturais adquiriram o *status* pleno de políticas públicas com a chegada de Collor à presidência. Proveniente de um dos estados mais tradicionais do país e expressão conspícua das oligarquias políticas regionais, Collor beneficiou-se do colapso dos grandes partidos que haviam dado apoio a Sarney e pagaram um alto preço pelo seu frustrante legado econômico. Assim, conseguiu reunir uma vasta e heterogênea maioria de votos ao postular-se nas eleições de 1989 como alternativa à candidatura do líder sindical Luiz “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Ao longo da campanha eleitoral um tema da sua mensagem foi a crítica do Estado. Mais do que um questionamento a partir de uma visão neoliberal tratou-se, a rigor, de uma impugnação, com fortes tonalidades morais e populistas, dos grupos burocráticos e corporativos que cresceram à sombra das intervenções do Estado. Ainda que sua gestão posterior, até sua remoção da presidência mediante um *impeachment* constitucional em 1992, tenha constituído um exemplo da corrupção no usufruto dos poderes públicos que denunciara na campanha eleitoral, a mensagem antiestatista teve um mérito estratégico: permitiu que se introduzisse na agenda de governo e ganhasse legitimidade o novo consenso sobre o desenvolvimento que se formara sob a dura pedagogia da emergência.

Num país no qual o projeto desenvolvimentista era amplamente compartilhado e estava associado a fortes interesses criados, mas também a um desempenho comparativamente bem sucedido, esse novo consenso auspiciava uma reconversão gradual no tempo da estratégia histórica; nisto diferenciou-se da tendência mais radical em seus ritmos e alcances das outras experiências da região. Uma característica importante desse processo de mudança foi fornecida pelo fato de que o impulso se originara nas agências tecnocráticas do Estado que tinham a incumbência de levar adiante as diretrizes da estratégia desenvolvimentista brasileira. A dramática redução da capacidade de poupança pública, as vicissitudes da crise fiscal e das tentativas para superá-la modificaram drasticamente os quadros dentro dos quais essas agências tradicionalmente operavam, convertendo-as em postos de observação privilegiados dos impasses das instituições econômicas existentes. Contra o que sustenta boa parte da literatura teórica, que costuma ver nelas uma fonte de resistência às reformas devido às eventuais perdas de recursos e benefícios que provocam para seus membros, foi a partir delas que no entanto partiram as primeiras iniciativas de uma nova política industrial e comercial e em favor das privatizações que Collor fez suas e incorporou à agenda da sua administração.

No que se refere à dimensão que estamos considerando — o encaminhamento político das reformas — o estilo de gestão de Collor não foi uma exceção relativamente aos fortes traços decisionistas presentes em outras experiências. Houve nisso certamente a marca de um temperamento pessoal, mas também o efeito da dificuldade para reunir maiorias estáveis no Congresso a que aludimos antes. Nesse sentido Collor foi um caso extremo. Eleito em um pleito altamente polarizado, sua maioria eleitoral não se traduziu em força parlamentar: os representantes do seu próprio partido eram apenas 5% dos membros do Congresso, que, somados aos representantes, nem sempre confiáveis, dos outros partidos de apoio, estendiam-se até os 33%. Os dilemas de governo postos por esta distribuição do poder institucional reforçaram as preferências de Collor pelas decisões discricionárias; quando as regras constitucionais impuseram contudo a intervenção do Congresso tais dilemas só puderam ser resolvidos explorando a dinâmica política das situações de crise.

A tramitação da política de privatizações foi um exemplo. Na hora de formular esta iniciativa Collor optou por recorrer aos decretos presidenciais no lugar da negociação com o Congresso; assim, aproveitando a crítica conjuntura de meados dos anos 90, incorporou os decretos de privatização como parte do plano de estabilização que submeteu ao Congresso Nacional. Sob a ameaça de iminente colapso econômico os parlamentares aprovaram tanto as medidas de emergência fiscal como as de-

cisões em matéria de privatização, as quais, ao cabo dessa tortuosa estratégica, foram convertidos em lei. Com os novos instrumentos legais à sua disposição, o governo Collor começou então a transferência de ativos públicos — sobretudo empresas siderúrgicas — ao setor privado, e esse processo, simultâneo às medidas de abertura comercial, pôs em marcha uma transformação institucional de envergadura, para além dos fracassos que colheria em seus esforços para estabilizar a economia.

4. MÉXICO

As peripécias no encaminhamento das políticas de ajuste estrutural que descrevemos sumariamente tiveram um traço em comum: produziram-se no quadro de estruturas políticas competitivas. Este não foi, certamente, o caso do México. Nesse país, por detrás da fachada de um regime formalmente democrático, ergueu-se um sistema fechado de distribuição e transmissão do poder que, historicamente, colocou as elites dirigentes ao abrigo dos controles institucionais da política competitiva¹⁰. No México, o esquema de exercício do poder governamental tem base em dois eixos principais: o monopólio do Partido Revolucionário Institucional (PRI) na arena eleitoral e o controle oficial sobre as organizações relativas aos trabalhadores e camponeses. A esses dois eixos deve-se agregar a densa rede de relações clientelísticas, que penetram os mais variados interstícios da estrutura social e consolidam informalmente o sólido predomínio de uma ordem política que se distinguiu na América Latina por sua estabilidade. Durante a crítica conjuntura aberta pela crise da dívida externa essa peculiaridade do México tornou-se mais uma vez manifesta. Ao longo da região as estruturas políticas existentes viram-se em dificuldades para gerir a emergência econômica. Numerosos foram os poderes estabelecidos que caíram, outros novos os substituíram, num processo que comportou mudanças no pessoal político e mesmo mudanças de regime, como a passagem do autoritarismo à democratização política. No México, entretanto, a ordem política superou os desafios e conseguiu preservar sua continuidade institucional.

O legado político e institucional a partir do qual a elite governamental mexicana formulou as respostas à crise propiciou-lhe recursos consideravelmente mais robustos do que os que tiveram ao seu alcance os líderes de governo em outros países. Este foi o plano em que radicou a singularidade de sua experiência de ajuste estrutural. Pois no tocante à orientação geral México não foi uma exceção na região. Também lá verificou-

¹⁰ Seguimos aqui o trabalho de Blanca Heredia já citado.

se a trajetória que começou com ajustes de curto prazo e prosseguiu, mais tarde, entrando na segunda metade dos oitenta, com a radicalização do diagnóstico da emergência e a implementação de reformas estruturais. Assimalemos, entretanto, que o debate entre opções de política esteve longe de desenvolver-se sem tensões. Mas, enquanto nos demais países, com sistemas políticos mais abertos, as inflexões do rumo econômico acompanharam a alternância no poder de sucessivas administrações, no México estiveram pautadas por conflitos no interior da elite dirigente. Com efeito, contra o pano de fundo da continuidade institucional a crise econômica alterou, e significativamente, a correlação de forças entre as facções do partido governante. Com a chegada de Miguel de la Madrid ao governo em 1982, uma elite tecnocrática, recrutada na burocracia financeira pública, conseguiu um virtual monopólio dos ministérios e altos cargos da administração estatal, relegando a uma posição marginal os setores políticos do PRI e as correntes desenvolvimentistas a eles vinculadas. Essa ruptura das regras não escritas do exercício da presidência, que estipularam uma distribuição mais plural do poder entre as diversas facções, consumou-se mais plenamente em 1987, quando La Madrid escolheu como seu sucessor Carlos Salinas de Gortari, o responsável pela gestão econômica e principal inspirador da estratégia de desenvolvimento fundada na ortodoxia fiscal e nas reformas de mercado.

A elevação a golpes de palácio do novo elenco dirigente foi facilitado por vários fatores. A extrema vulnerabilidade financeira do país fez com que o pêndulo do poder dentro do aparelho estatal se movesse na direção das agências encarregadas da política macroeconômica, em particular aquelas que, como os ministérios da economia e das finanças e o Banco Central, abrigavam os partidários da ortodoxia econômica. O desprestígio irreparável que o desencadear da crise da dívida trouxe consigo para as correntes desenvolvimentistas, em particular na gestão econômica, contribuiu também para devolver ao primeiro plano a burocracia financeira pública. Por outro lado, as estreitas relações que esta tradicionalmente mantinha com os grandes grupos econômicos reforçou também suas credenciais, em momentos em que era imperioso restabelecer a cooperação com o setor privado, seriamente deteriorada devido à nacionalização bancária decidida pelo antecessor de La Madrid na presidência ao declarar-se a emergência econômica. A combinação desses fatores aplainou o caminho ao poder para essa elite tecnocrática. A partir disso e com o acesso ao vasto conjunto de faculdades discricionárias que possui o Executivo no México, aos controles corporativos e ao sistema de redes clientelísticas, contou com os instrumentos para neutralizar as resistências e gerar os apoios a suas opções de política.

Em termos comparativos, a questão acerca da capacidade das elites governamentais para decidir e sustentar no tempo o processo de transformação econômica recebeu no México uma resposta mais rotunda e consistente. Apesar disso, como apontamos antes, a natureza dessa transformação foi, no princípio, vagamente definida: só se esclareceu ao longo de um difícil aprendizado, que, segundo ocorrera também nos demais países, esteve marcado por falsos começos, vacilações e inesperados contratemplos. Neste sentido, mas agora no tocante às políticas econômicas, o ano de 1987 constituiu igualmente um momento de inflexão. Ao cabo de cinco anos de gestão da emergência e de duas tentativas de estabilização centrados na ortodoxia fiscal e monetária, em fins de 1987 produziu-se uma abrupta deterioração da situação econômica, impulsionada por fatores internos e externos, que fez aparecer no horizonte o risco da hiperinflação. Frente aos temos dessa inquietante conjuntura, que pôs em evidência os limites da estratégia de ajuste ortodoxo, as autoridades mexicanas enfrentaram uma revisão em profundidade, que culminou no pacote de medidas instrumentadas pelo chamado Pacto de Solidariedade Econômica.

A chave dessa nova tentativa foi o reconhecimento de que para estabilizar a economia não bastava atuar sobre o déficit fiscal, mas era preciso agir também sobre os componentes inerciais das pressões inflacionárias e os pontos de rigidez institucional que afetavam a formação de preços. Em sintonia com este diagnóstico o programa incluiu, ao lado de medidas de talhe ortodoxo, um esquema de concertação de preços e salários, assim como a aceleração da mudança estrutural, em especial da abertura comercial iniciada um ano antes. Visto na perspectiva dos esforços para dominar as emergências que se sucediam na América Latina, o Pacto de Solidariedade Econômica de 1987 apresentou dois traços que interessa destacar. No plano conceitual, incorporou o novo enfoque que caracterizaria as tentativas de ajuste dos fins dos anos oitenta: a vinculação estreita entre estabilização e reformas estruturais. No plano instrumental, consistiu, na definição de Blanca Heredia, em uma fórmula de controle político dos principais fatores da economia. Se no primeiro plano suas novidades passaram a ser parte do clima da época, no segundo condensaram o aspecto distintivo da experiência mexicana.

Durante a década dos oitenta suscitou-se vez por outra a questão da conveniência dos pactos sociais como mecanismos para garantir a gestão da emergência. Para além da sua justificação em termos de teoria democrática, a proposta recolheu seus argumentos da visão heterodoxa dos problemas inflacionários, com sua ênfase nos efeitos da incerteza econômica e as práticas de indexação dos contratos. Deste ponto de vista, a

política de rendas através da concertação social era uma peça indispensável para estabilizar a economia. No Brasil e na Argentina, onde os economistas heterodoxos tiveram maiores condições para manifestar-se nas primeiras administrações democráticas, os líderes de governo não conseguiram, no entanto, obter a cooperação das organizações corporativas. Em consequência, suas recomendações ganharam corpo pela via sumária do decreto, em congelamentos de preços e salários de efêmera eficácia.

Ao chegar a oportunidade de fazer uma tentativa semelhante no México, o espaço político que a elite dirigente tinha para levá-la a cabo era sob todos os aspectos mais amplo. O controle oficial sobre o movimento sindical foi, a esse respeito, um insumo crucial no desenho do pacto social. Por outro lado, a aceitação das câmaras de empresa foi obtido por meio da decisão unilateral do governo de acelerar a redução das licenças de importação e das tarifas externas. Ainda que a abertura comercial fosse um componente do pacto, não foi o resultado de consultas com o setor privado e, de fato, serviu para forçá-lo a ajustar-se à política de rendas. Não obstante, destaquemos que a efetividade desse exercício de discricionariedade sobre o mundo dos negócios não foi independente dos compromissos oficiais em matéria de austeridade fiscal e futuras privatizações. O pacto social de 1987 foi renovado no ano seguinte pelo então presidente Salinas de Gortari, com o nome de Pacto de Estabilidade e Crescimento, e foi uma ferramenta central a serviço da política de mudança estrutural, que ganhou a partir de então um alcance mais integral e um ritmo mais acelerado.

A experiência do Pacto de Solidariedade Econômica pode ser reexaminada para ilustrar questões de que tratamos nesta seção, já que proporciona algumas das chaves das quais depende a viabilidade política das estratégias de concertação social. Essas estratégias, entendidas como fórmulas para chegar a soluções cooperativas ante os dilemas do ajuste estrutural, costumam tomar como um dado o que, a rigor, é amiúde um problema: a saber, a existência de um centro de poder em condições de encarregar-se da tarefa de organizar a concertação. Ou seja, uma autoridade pública efetiva. Ocorre que nos tempos da emergência a figura que geralmente se recortou no vértice do poder dos países da América Latina foi a de líderes de governo frente a instituições estatais débeis e sem outros meios para coordenar a ação coletiva do que os poderes de exceção da presidência, às vezes suplementados por acordos partidários. Seguindo S. Sigal e A. Canitrot poderíamos dizer que a centralidade que assumiu a autoridade do executivo no manejo do ajuste estrutural foi proporcional às limitações da autoridade do Estado: sem os instrumentos do poder estatal, o executivo foi obrigado

a intervir abundantemente e até nos pormenores¹¹. Diferente foi, pelo que antes assinalamos sobre o regime político, a situação no México. Aqui, como destacou Carlos Elizondo, a elite tecnocrática na condução do processo de transformação apoiou-se na solidez de estruturas estatais, que colocaram em suas mãos um forte poder autônomo para definir rotineiramente as regras do jogo e um importante poder infra-estrutural para mobilizar os recursos sociais¹². Constituiu pois uma completa ironia que se tenha conseguido concentrar a autoridade pública efetiva para levar a cabo a concertação social precisamente no país onde os problemas da estabilidade institucional e do governo civil eram resolvidos sem considerar os desafios do pluralismo político.

5. CONCLUSÃO

Ao longo desta revisão das experiências de encaminhamento das reformas estruturais constatamos um fenômeno recorrente: o recurso a um estilo de decisão fortemente centrado no executivo e nos seus poderes discricionários de intervenção. Para dar conta disso uma primeira pista é fornecida pela observação de Kaufman e Haggard mencionada no começo deste trabalho. De acordo com esses autores o desencadear das reformas implica uma ruptura do *statu quo*, e esta será mais provável quanto maior seja o poder discricionário que possam desenvolver as elites governamentais. Formulada nesses termos, esta proposição pode ser remetida a um dos enfoques dominantes no estudo das políticas públicas. Refiro-me àquela que postula que a natureza própria das políticas públicas desempenha um papel determinante na forma em que são processadas politicamente. A este respeito, assinalemos que são vários os autores que destacaram que, atravessando as diversas áreas de intervenção dos governos (políticas econômicas, políticas de saúde, políticas educacionais etc) é possível individualizar uma modalidade similar nos processos de decisão e implementação segundo o tipo de questões em

¹¹ S. Sigal e A. Canitrot, op. cit.

¹² C. Elizondo, "El Estado mexicano después de su reforma". *Política y gobierno*, vol 2, 1995, n.º 1. Elizondo utiliza dois conceitos que extrai de Michael Mann: o poder autônomo "refere-se ao poder distributivo das elites estatais sobre a sociedade civil. Esse poder deriva da margem de ações que as elites estatais podem empreender sem a necessidade de realizar negociações rotineiras com grupos da sociedade civil: por sua vez, o poder infraestrutural refere-se "à capacidade institucional de um Estado central, despótico ou não, para penetrar seu território e implementar logisticamente decisões". Este é um poder coletivo, "poder através da sociedade, que coordena a vida social mediante a infraestrutura estatal". Michael Mann, *The sources of social power*, Cambridge, 1993, vol II, p. 59.

jogo¹³. Esta hipótese foi sintetizada na expressão “policies determine politics”. Elaborando a partir deste enfoque, as políticas de reforma, na medida em que se propõem modificar as regras do jogo e alterar de maneira irreversível a posição dos atores na distribuição e alocação dos recursos econômicos, caracterizam-se pelo seu caráter disruptivo e pela incerteza dos seus resultados; se a isso agregamos as condições de emergência em que são lançadas, temos configurada a dinâmica política que leva à forma autocrática em que se decide e executa o ajuste estrutural.

Apesar disso, embora essa dimensão tenha tido um peso muito grande, o certo é que nas experiências nacionais examinadas combinou-se com tendências de mais longo prazo na forma de governar. Esta é uma segunda pista analítica, que foi explorada por James Malloy, ao assinalar que nos sistemas presidencialistas da América Latina percebe-se que a idéia de um governo eficaz está associada a um processo de formulação de políticas públicas dominado pelo executivo¹⁴. Os autores que desenvolveram o conceito de *policy style* distinguiram, entre suas dimensões, o tipo de relação que os governos estabelecem com os demais atores no processo das políticas públicas, diferenciando entre governos mais inclinados a impor as decisões ou, pelo contrário, a buscar o consenso com os grupos organizados. Retomando a observação de Malloy, temos que o sistema de incentivos que está contido na fórmula hiperpresidencialista predominante em países da região tende a situá-los no primeiro caso, na medida em que introduz no processo decisório um viés em favor de um estilo unilateral e escassamente consultivo por parte dos líderes de governo.

Nesse sentido, pode-se concluir que o que se observou no encaminhamento das reformas estruturais constitui, na verdade, uma nova edição de um padrão idiossincrático e arraigado de gestão das políticas públicas. Assim, os estudos sobre a gestão econômica que se ocupam dos períodos prévios

¹³ A esse respeito pode-se, conforme Gloria Regonini (“Lo studio delle politiche pubbliche”. In Angelo Panebianco, ed., *L'analisi della politica*. Bolonha, Il Mulino, 1989, p. 491-516) mencionar Charles Lindblom e sua tese em favor da gestão incrementalista das políticas públicas: num artigo amplamente difundido (“The science of muddling through”. *Public Administration Review*, 19, 1959, p. 79-88) o autor reconhece que a visão do processo decisório em termos de um compromisso entre os atores envolvidos é adequada quando se refere a questões de rotina mas perde toda relevância quando se está diante de decisões sobre problemas chave e importantes. Também James Q. Wilson distingue (em *Political Organizations*, New York, Basic Books, 1973) as políticas públicas em torno do eixo adaptação/ inovação. Finalmente, Theodore Lowi, na tipologia que é a mais conhecida — políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitucionais — argumentou que os diferentes tipos de políticas públicas promovem diferentes tipos de interação política, em “American business, public policy, case studies and political theory”. *World Politics*, 4, 1964, p. 677-715 e “Four systems of policy, politics and choice”. *Public Administration Review*, 4, 1972, p. 298-310.

¹⁴ J. Malloy, *op. cit.*

na trajetória dos países considerados são conclusivos numa constatação, a saber, a tendência dos executivos a contornar a consulta aos grupos de interesse e os controles parlamentares e a atuar de modo excludente, seguindo com frequência os conselhos de seus assessores técnicos¹⁵. Esse *policy style* foi visível, tipicamente, nos anos dourados do desenvolvimentismo, e foi visto como uma saída para o dilema que enfrentaram os governos da época, encaixados entre as demandas distributivistas dos grupos de pressão e do clientelismo dos partidos e o objetivo de redirecionar as inversões estatais para projetos de modernização de longo prazo¹⁶. Não surpreende que essa forma de governar volte a reiterar-se em momentos em que os países estão envolvidos nos desafios de uma política de transformação de novo cunho.

Os líderes de governo das democracias da América Latina encontraram nos legados políticos e institucionais do passado os recursos para conduzir seus países pelas turbulências da mudança institucional. Ocorre que esses recursos contribuíram para resolver certos problemas só para em seguida colocar outros novos. Com efeito, a passagem da fase inicial à consolidação das reformas estruturais envolve também uma mudança nas relações entre os governos e os atores sociais e políticos. Kaufman e Haggard, depois de haver associado o encaminhamento das reformas com o poder discricionário das elites governamentais, sustentam que, em contraste, a sustentabilidade dessas reformas requer a criação de normas que restrinjam a discricionariedade dos governantes em exercício em matéria de regras do jogo, a fim de consolidar as expectativas em torno dos novos incentivos; agregam também que a viabilidade a longo prazo das transformações econômicas em curso dependerá da gestação de padrões de competência política que aumentem a disposição dos governos a ajustar o rumo ante uma mudança das condições econômicas e a responder às demandas da população¹⁷. Afirma-se, assim, que nenhum processo de reformas pode consolidar-se quando se desenvolve em um permanente estado de exceção e quando não consegue assegurar pelo menos a aquiescência de boa parte das forças sociais e partidárias. Tudo isso envolve, sem dúvida, a passagem para

¹⁵ Uma caracterização geral do estilo decisório das políticas públicas em que já estão presentes os traços que se tornarão familiares nos estudos que se publicam a partir de fins dos anos oitenta encontra-se no artigo de Douglas A. Chambers "Parties and society in Latin America", *Studies in Comparative International Development*, 7, 1972, p. 102-128, recolhido em S.W. Schmidt *et al* (ed) *Friends, followers and fractions*. Berkeley, University of California Press, 1977, p. 401-421.

¹⁶ Consultar Edson de Oliveira Nunes e Barbara Geddes. "Dilemmas of state-led modernization in Brazil". In John Wirth, Edson O. Nunes e Thomas E.B. Child (ed) *State and society in Brazil*. Boulder, The Westview Press, 1987, p. 103-145

¹⁷ R. Kaufman and S. Haggard. "Democratic institutions, economic policy and performance in Latin America". In C. Bradford (ed) *Redefining the state in Latin America*. Paris, OCDE, 1994.

um quadro político e institucional muito diferente ao que presidiu a primeira etapa de reformas econômicas na América Latina.

No entanto, essa passagem não pode ser descontada de antemão. O problema aqui está na existência de incentivos capazes de estimular uma mudança no estilo decisionista de gestão da economia. As práticas institucionais têm uma inércia própria, que desafia a lógica dos argumentos normativos e que, eventualmente, só cede e se rende frente ao cálculo de custos e benefícios resultante da gestão concreta das políticas públicas. Um êxito relativo na execução das reformas pode levar a que os líderes do governo percebam mais custos que benefícios na inovação política. Isto implica a possibilidade de que se remeta ao futuro por tempo indeterminado o padrão de interações entre o governo e os atores políticos e sociais característico da conjuntura de mudança. Não obstante, em certas circunstâncias os estilos de decisão podem mudar em resposta ao surgimento de novos fatores que alterem a equação de recursos políticos e institucionais na qual se sustentam.

A esse respeito, o exemplo mais notável é o ocorrido no Brasil, onde a tática dos fatos consumados e intempestivos preferida por Collor deu lugar a um esforço deliberado em favor da consulta e da negociação na administração de Itamar Franco (1993-1994) e, em particular, a de Fernando Henrique Cardoso (1994-)¹⁸. Essa transição pode ser vista como uma tentativa de adaptação a um cenário em que o poder institucional está disperso e compartilhado entre diferentes arenas decisórias, o que expõe a um rendimento decrescente as intervenções unilaterais do executivo. Nas outras experiências nacionais não se produziram inovações políticas da mesma magnitude. As mudanças que podemos detectar constituem, a rigor, ainda variações em torno de um estilo de decisão centrado no executivo, isto é, uma forma de enfrentar a formulação das políticas públicas que tem uma longa linhagem nos países da América Latina, e que as vicissitudes da transformação econômica que eles atravessam não fizeram mais do que reforçar. Resta saber se no futuro próximo as inovações parciais que se observaram servirão de plataforma para a criação de regras e rotinas que ampliem o grau de acesso e controle institucional por parte dos partidos políticos, os interesses organizados e os cidadãos sobre a gestão da economia.

JUAN CARLOS TORRE dirige, no Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, a revista *Desarrollo Económico*.

¹⁸ Consultar Maria Hermínia Tavares de Almeida, "Pragmatism by necessity: the Brazilian path of economic reform" (manuscrito). Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, 1995.

**O ENCAMINHAMENTO POLÍTICO
DAS REFORMAS ESTRUTURAIS**

JUAN CARLOS TORRE

Examinam-se, com base nos casos do México, da Bolívia e do Brasil, os fatores que condicionam a capacidade das elites governamentais de iniciar, definir e sustentar no tempo os processos de reformas estruturais.

**THE POLITICAL IMPLEMENTING
OF STRUCTURAL REFORMS**

The ability of governmental elites to begin, define and sustain processes of structural reform is examined with regard to the cases of Mexico, Bolivia and Brazil.