

Reformas

Armando Castelar Pinheiro

6 de janeiro de 2017

Reformas e retomada do crescimento são temas que há tempos andam juntos: uma pesquisa no Google com essas três palavras dá cerca de 517 mil resultados, a maioria apontando que reformas são necessárias para o Brasil retomar o crescimento.

A relação entre os dois temas passa pelo desempenho da produtividade. As estimativas mostram que no Brasil a razão PIB por trabalhador cresceu entre 0,0% e 0,2% ao ano, em média, de 1980 a 2016. Com o fim do bônus demográfico, no final desta década, se mantivermos esse péssimo desempenho o Brasil entrará em uma rota de queda ou pelo menos estagnação da renda per capita.

Obviamente, esse não é um cenário promissor. E a preocupação com ele não vem de hoje: já em meados dos anos 1980 se reconheceu a necessidade de reformas, para substituir o modelo econômico adotado a partir dos anos 1930, que se mostrava incapaz de sustentar o aumento da produtividade observado nas décadas anteriores.

Essa constatação motivou inúmeras reformas nos últimos três decênios, com especial concentração entre 1990 e 2004. O espaço é curto para listar tudo o que foi feito, mas se pode citar o fim da alta inflação (Plano Real), a abertura externa do comércio e da conta de capital, a privatização, o fim de inúmeros monopólios, o saneamento do sistema financeiro, e a desregulamentação da atividade econômica.

Individualmente, cada uma dessas reformas trouxe importantes benefícios, mas no todo elas foram insuficientes para acelerar a alta da produtividade. O diagnóstico feito à época foi que isso só aconteceria após outra rodada de reformas, esta mais voltada para criar ou melhorar as instituições econômicas. Foi a fase de criar agências reguladoras e leis de defesa da concorrência e do consumidor; reformar o judiciário, a regulação financeira e a lei de falências; criar o cadastro positivo; melhorar a qualidade das garantias de crédito etc. O resultado foi igual: reformas individualmente importantes, mas incapazes de acelerar a produtividade.

Por que essas reformas foram incapazes de recolocar o país em uma rota de crescimento? Daron Acemoglu e James Robinson oferecem uma resposta a esta pergunta no seu bom livro “Why Nations Fail”. Para eles, ainda que positivas em si, as reformas não funcionaram pois não houve uma mudança comparável nas instituições políticas: mesmo quando as reformas foram adotadas, seu objetivo foi subvertido, ou os políticos usaram outros caminhos para amortecer seu impacto.

De fato, no Brasil as reformas foram apenas parciais e sujeitas a reversões: o Brasil permanece uma economia muito fechada, o setor estatal é um grande empregador, os bancos públicos são os principais responsáveis pelo crédito, a insegurança jurídica é elevada, e a regulação pública é um grande peso para empresas e indivíduos. Além disso, o setor público aumentou muito de tamanho desde então, pelo lado do gasto público e da tributação.

Isto posto, o que fazer? É aqui que, no meu entender, Acemoglu e Robinson generalizam incorretamente a sua análise. Seu raciocínio, que se propõe a explicar o (sub)desenvolvimento em toda parte, segue em três etapas: (i) são as instituições econômicas que determinam “se um país é pobre ou próspero, (mas) são a política e as instituições políticas que determinam que instituições econômicas um país tem”; (ii) os poderosos e o resto da sociedade vivem em conflito, com aqueles querendo manter instituições que protegem o seu poder e restringem o crescimento e o resto da sociedade querendo o oposto; e (iii) instituições favoráveis ao crescimento em geral só surgem após crises em que as elites são depostas ou muito enfraquecidas e o resto da sociedade consegue se impor.

Usando essa lógica, Acemoglu e Robinson defendem que, graças à ascensão de Lula e o PT ao poder, o Brasil já havia superado a fase 3 desse processo e estava em rota segura em direção ao desenvolvimento! O erro dos autores foi embarcar na lógica fácil de culpar as elites por todos os males: isso pode servir à retórica política, mas não a uma análise mais séria do mundo real. Neste, a política é bem mais complexa que só “nós contra eles”. Sobre isso, recomendo o recém-lançado “Liberais e Antiliberais: A Luta Ideológica do Nosso tempo”, de Bolivar Lamounier.

Isso não desqualifica, porém, o ponto de que são boas instituições econômicas que levam ao desenvolvimento e que é a política que determina essas instituições. Para podermos avançar, o debate sobre reformas não deve estar alienado da política. Não no sentido de que o Brasil precise para isso mudar as instituições políticas, mas sim de que é preciso trabalhar com a política na defesa de instituições econômicas mais favoráveis ao crescimento. Para isso é preciso sair do conforto da “engenharia das reformas”, ir além dos artigos acadêmicos, e brigar por melhores instituições junto à opinião pública, apresentando, explicando, convencendo, como fazem outros grupos com outros interesses na democracia brasileira.