

Resenha bibliográfica 1

Paying the costs of austerity in Latin America

HANDELMAN, Howard, BAER, Werner (eds.), *Paying the costs of austerity in Latin America*. Boulder, Co., Westview Press, 1989, v + 266p.

ELIANA CARDOSO*

Paying the costs of austerity é uma análise da influência exercida pelos regimes políticos sobre os programas de austeridade postos em prática na América Latina. O livro apresenta nove (*sic*) estudos de caso: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, México, Nicarágua e Venezuela. Os autores analisam a hipótese de que as políticas de estabilização, pelo fato de reduzirem os padrões de vida, são fáceis de serem adotadas pelos ditadores, porém difíceis para os governos que dependem de consenso. Os governos democráticos procuram adiar ao máximo as medidas corretivas porque setores específicos da população nesses regimes têm maior capacidade de interferir nas políticas de estabilização. Inversamente, o autoritarismo facilita a eficiência no gerenciamento da estabilização econômica, devido à autonomia dos tecnocratas.

Os editores tratam esta hipótese como um paradigma aceito, apesar da enfática rejeição de Remmer,¹ que em sua análise dos programas *stand-by* do FMI para a América Latina conclui que, na verdade, os regimes autoritários não têm maior propensão para iniciar programas de estabilização ou para sobreviver a suas conseqüências políticas. Isto porque, apesar de as democracias gozarem de vantagens pouco alardeadas, podem destas se valer, como é o caso da legitimidade e do apoio popular. Além disso, a racionalização, a eficiência, a competência e a capacidade coercitiva dos governos autoritários têm sido altamente exageradas.

Na maioria dos capítulos de *Paying the cost of austerity* conclui-se que os governos democráticos parecem que não são mais capazes de administrar programas equilibrados de ajuste que os regimes autoritários. No entanto, o capítulo introdutório tem um tom ambíguo e apoloético: “a comparação longitudinal

* Da Fletcher School of Law and Diplomacy - Tufts University.

¹ Karen Remmer. The politics of economic stabilization: IMF stand-by programs in Latin America, 1954-1984. *Comparative Politics*, Oct, 1986.

é limitada, pois os desequilíbrios econômicos internos e as limitações externas não são constantes ao longo do tempo... (e) não é possível se fazer um teste de comparações *cross-section* cientificamente controlado" (p. 7).

Deixando de lado a ciência, os autores alegam que a Argentina e o Chile comprovam a hipótese de que os regimes autoritários são mais predispostos que os governos civis a impor políticas ortodoxas de ajuste e que comparações entre regimes civis e militares "confirmam o paradigma aceito" (p. 8). Como exemplo tem-se o caso do Brasil, apesar da relutância do general Figueiredo em enfrentar as consequências de medidas impopulares de austeridade, conforme se admite nas páginas 79 e 80.

A patente rejeição do paradigma no caso boliviano é racionalizada: "o governo militar da Bolívia não seguiu plenamente o modelo Burocrático-Autoritário" (p. 9). Os editores parecem encantados com a atração intuitiva do velho paradigma, ainda que o caso venezuelano demonstre claramente que "o regime democrático não garante nenhuma distribuição melhor dos custos da austeridade" (p. 207).

Ao ler estes estudos de caso, passo a acreditar que, independentemente do tipo de regime, os governos só se decidem por programas de austeridade quando a isto são forçados por uma crise no balanço de pagamento: "enquanto o acesso aos mercados internacionais de crédito era relativamente irrestrito, os governos optavam por pedir emprestado, em vez de arcar com os custos do ajuste econômico" (p. 175). O caso do Equador é elucidativo. A despeito das retóricas opostas de líderes bem diferentes como Osvaldo Hurtado e Febres Cordero, suas políticas econômicas, impostas por dificuldades de balanço de pagamentos, eram de fato muito semelhantes.

A literatura recente sobre o populismo argumenta que o alto nível de desigualdade de renda gera uma pressão política em favor de políticas macroeconômicas ruins. Em ambiente de grande conflito social, os regimes populistas tentam melhorar as condições dos grupos de baixa renda, principalmente através do estímulo à demanda. O resultado é um conjunto de políticas macroeconômicas insustentáveis, incluindo déficits governamentais e taxas de câmbio sobrevalorizadas. Os gargalos tornam-se limitações presentes e a inflação dispara. A incapacidade de se reverterem os esforços redistributivos (*sic*) leva ao crescimento do déficit governamental, problemas de balanço de pagamentos e escassez crônica. O governo, seja civil ou militar, vê-se forçado a fazer um ajuste e os trabalhadores acabam ficando em situação pior do que antes do início de regime populista. Os editores de *Paying the costs of austerity* ignoraram completamente estes argumentos.

A inflação alta é tão custosa e impopular quanto as recessões. Estas exercem um impacto desproporcional sobre os pobres e aumentam as diferenças de renda. Uma recessão causa mais desemprego, queda na participação da força de

trabalho e crescimento mais lento dos ganhos reais. Os custos da inflação alta não são nada inferiores. Mesmo quando tudo é indexado, incluindo salários, preços, taxas de juros, impostos e sistemas contábeis, a inflação tem um impacto profundo sobre as classes mais baixas, cuja subsistência não é protegida. O imposto inflacionário também recai mais pesadamente sobre as classes mais pobres, que não possuem dólares nem podem se beneficiar de depósitos indexados, os quais só são acessíveis àqueles que podem manter saldos de contas acima de certo nível. O crescimento secular é um fator significativo na redução da pobreza, mas seu efeito é relativamente pequeno e facilmente neutralizado por condições cíclicas. As políticas casuísticas prejudicam os pobres, ao passo que só a estabilidade poderia ajudá-los.

Na discussão dos custos de estabilização e sua distribuição, todos os capítulos se baseiam em dados agregados de salários e emprego. A exceção é o uso interessante que se faz, no caso chileno, de pesquisas de orçamentos familiares para se chegar a conclusões referentes à distribuição de renda. Em todos os outros capítulos é lamentável a falta de informação sobre distribuição de renda e pobreza, a despeito da abundância de levantamentos orçamentários e dados censitários para a maioria dos países examinados. Até mesmo no estudo do Brasil não se encontram dados sobre distribuição e pobreza, apesar da agitada controvérsia dos anos 70 e da riqueza de informações sobre pobreza e coeficientes de Gini, abrangendo o período 1960/88.

Sem dúvida alguma o livro contém abundância de informações e bons sumários de desempenhos econômicos recentes. Cada capítulo faz um levantamento de fatos ocorridos desde os anos 60, baseado em fontes secundárias. Os capítulos mais agradáveis são os estudos do Equador e da Venezuela, países geralmente omitidos em grande número de livros que reúnem estudos de casos da América Latina, após a crise da dívida. É também interessante a comparação da alocação de orçamentos reais decrescentes durante os governos de Videla e de Alfonsín na Argentina, na ocasião em que cada regime (o primeiro militar e o segundo civil) estava mais forte politicamente.

Em outras partes, algumas observações do livro parecem ultrapassadas, como no caso das referências à ideologia da "Escola de Chicago" no Chile. Em 1990, o governo Aylwin reconhece a importância de muitas reformas econômicas realizadas pelo regime de Pinochet, bem como a importância da austeridade orçamentária para a estabilidade econômica.

O que é mais lamentável é que o estudo sobre o Brasil interpreta mal a competência do regime militar: "A estratégia escolhida preparou o Brasil para os distúrbios internacionais de 1979" (p. 30). Eu diria exatamente o contrário. A estratégia conseguiu sustentar altas taxas de crescimento, o que foi feito, no entanto, às custas de um crescimento muito rápido da dívida líquida de médio e longo prazo. A taxa anual de 35% do crescimento da dívida entre 1972 e 1978 foi bem maior que os 25% dos importadores de petróleo. E o mais significativo

é que a relação dívida líquida/exportação, no caso brasileiro, tinha quase dobrado em 1978 e era cerca de três vezes maior que a média de um país em desenvolvimento. Assim, o Brasil havia se tornado muito mais vulnerável a mudanças na economia internacional, como resultado de seu estilo de ajuste. Ao mesmo tempo, havia sinais de um desequilíbrio interno crescente. Os gastos do governo ultrapassavam suas finanças e os ajustes financeiros eram cada vez mais necessários para sustentar os gastos diretos e os incentivos indiretos sempre em expansão.

Também difícil de compreender é a proposição de que o sucesso inicial do Plano Cruzado se deveu à “vontade de diversos grupos sócio-econômicos de aceitar uma redução de sua participação no PIB” (p. 39). Os autores nunca mencionam quais são estes grupos e é improvável que houvesse algum. Além disso, na época do Plano, as autoridades responsáveis anunciaram que a política de rendas faria com que o ajuste fosse neutro, do ponto de vista distributivo. Na verdade, o Plano não conseguiu realizar isto e os preços explodiram assim que os controles foram suspensos.

A despeito destas críticas, *Paying the costs of austerity* é, ainda assim, uma análise bem feita das medidas de austeridade. Sendo uma excelente fonte de informações gerais, deverá certamente mostrar-se de grande utilidade como texto, em cursos sobre a economia da América Latina.