

O lado SOCIAL das reformas

MARCELO NERI

*Chefe do Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV
mcneri@fgv.br*

Reformas ajudam a completar mercados, apontando os caminhos da justiça social ou corrigindo instituições produtoras de desigualdades.

EXISTEM PELO MENOS TRÊS classes de argumentos para a realização das chamadas reformas estruturais no sentido usualmente usado pelos economistas (i.e. reforma administrativa, abertura econômica, reforma previdenciária, privatização etc). A primeira linha de argumentação para a realização de reformas é de ordem macroeconômica, por exemplo, derivada da necessidade de diminuição de déficits nas contas públicas e/ou de balanço de pagamentos. A rigor os impactos macroeconômicos das reformas constituem mais um efeito secundário e imediato das mesmas. Entretanto, as fragilidades da economia brasileira aliadas a uma certa miopia dos gestores de políticas e dos mercados financeiros induzem a uma certa fixação macroeconômica do debate travado no Brasil em torno das reformas.

Em segundo lugar, pelo lado microeconômico, temos o ganho obtido em termos de eficiência econômica pela retirada de obstáculos ao funcionamento dos mercados. A pergunta básica aqui seria: O que impede a economia de atingir um ótimo de Pareto? – uma situação onde não é possível melhorar a situação de ninguém sem que a situação de nenhum outro agente seja prejudicada. O ganho

de eficiência obtido também passa pela correção de falhas de mercado através do desenvolvimento de instituições. Isto é, em situações quando o livre funcionamento dos mercados não leva a resultados desejados em função de problemas informacionais, externalidades, retornos crescentes etc., pode-se desenhar mecanismos que levem a uma melhora de eficiência da economia.

Uma última, mas não menos importante, motivação para a adoção de reformas é de ordem puramente social, como a obtenção de níveis menores de pobreza e de desigualdade. Os mercados, mesmo em condições ideais de perfeita informação ou competição perfeita, não levam a uma distribuição equânime de resultados entre os membros de uma dada sociedade. A mão invisível de Adam Smith pode levar – em condições ideais – à eficiência, mas não gera como subproduto a equidade.

Reformas ajudam a completar mercados apontando os caminhos da justiça social ou em outros casos corrigir instituições extra-mercado geradoras de desigualdades. Vejamos um exemplo prático: a previdência social, aí incluindo inativos do setor público, consome aproximadamente metade do gasto social brasileiro consolidado a três níveis de governo.

Agora os 10% mais altos benefícios previdenciários consomem cerca de 48% do total de benefícios. De forma que cerca de 25% do gasto social brasileiro é abocanhada por uma elite de aposentados e pensionistas, menos de 1% do conjunto da população. Na presença de restrição orçamentária a reforma da previdência é fundamental para se gastar recursos no combate à fome, na saúde, na educação etc. Essa visão social das reformas é tão simples como relevante, mas foi muito pouco explorada no debate brasileiro até há pouco.

Estamos agora nos primórdios de uma nova administração quando a disputa de idéias assume especial importância. Esta é uma fase decisiva quando determinados diagnósticos podem, ou não, se traduzir em reformas futuras. O momento é crucial em função do cacife eleitoral conquistado nas urnas que tende a se erodir com o tempo. A adoção de reformas encerra a possibilidade de se gerar choque de credibilidade no sistema, de dar partida para um ciclo virtuoso na sociedade brasileira.

O que impressionou na recente campanha presidencial foi a convergência formada em torno de algumas visões contrárias à adoção de reformas. É preciso reformar o debate em torno das

reformas. Neste ponto talvez seja útil se perguntar o que explica, além do ciclo político-eleitoral, o movimento contra-reformista até a pouco dominante.

No Brasil as reformas têm sido discutidas a partir de uma perspectiva essencialmente macroeconômica e pouco a partir de objetivos microeconômicos ou sociais. O debate esteve sempre muito focado nos possíveis impactos sobre as contas públicas. Dado que a agenda de reformas no Brasil, e em outras partes, andou mais durante períodos de crises macroeconômicas, isto pode ter levado a um diagnóstico causal do tipo reformas causam crises. Este tipo de percepção pode ter gerado uma convergência de opiniões em torno de uma espécie de anti-Consenso de Washington. Os resultados empíricos encontrados de experimentos

desigualdade brasileira reflete justamente esta assimetria de poderes de pressão dentro de nossa sociedade. Enquanto a discussão de pobreza ou desigualdade é feita de maneira mais genérica, todos se indignam contra esses males sociais. Mas quando os perdedores das mudanças são explicitados, acaba tudo em pizza.

Neste sentido a proposta do presidente Lula de convocar empresários e sindicatos para debaterem um pacto social e colocarem como prato principal o projeto fome zero servido com reformas estruturais constitui uma excelente estratégia de aumentar o bem-estar, atacando pelos flancos econômico e social simultaneamente.

Se o objetivo é aumentar a quantidade e a qualidade do gasto social, é preciso garantir fontes de financiamento para

função da abertura econômica. Ao passo que os benefícios são auferidos mais tardia e difusamente.

Mais do que isso, os consumidores se acostumam com os ganhos proporcionados pelas reformas ao longo do tempo. Por exemplo, o avanço no acesso a telefone, fruto da privatização nas telecomunicações, tende a ser esquecido. Numa situação ideal, uma dada reforma deve ser aplicada quando o valor presente dos ganhos obtidos pelos vencedores supera o valor presente das perdas incorridas pelos perdedores.

Uma compensação antecipada de parte dessas perdas aumenta a probabilidade de formação de consensos em torno de reformas. Esta visão de negociar uma solução do tipo segundo-melhor goza de uma certa resistência entre nossos



controlados sobre os impactos agregados de reformas no Brasil, e em outros lugares, não corroboram o pessimismo reformista vigente até há pouco.

Indo agora para argumentos distributivos, estudos patrocinados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em vários países latino-americanos apontam a redução do emprego a curto prazo como o principal efeito colateral adverso das reformas. As reformas prejudicam grupos de interesses específicos. Dando nome aos bois: a reforma administrativa e o servidor público, a abertura econômica e o operário industrial, a privatização e o funcionário de estatal, a reforma da previdência e os inativos do setor público.

Estes grupos de interesse são influentes e vocais, ao passo que os ganhadores das reformas compõem uma massa difusa de consumidores. Ou no caso das reformas de cunho mais social, os ganhadores são a anônima massa de miseráveis ou remediados. A alta inércia da

A proposta do presidente Lula é convocar empresários e sindicatos para debaterem um pacto social e colocarem como prato principal o projeto fome zero servido com reformas estruturais

a empreitada. Da mesma forma, que a melhora da qualidade do gasto social brasileiro também demande reformas.

Outra causa da dificuldade na implementação de reformas no Brasil é a ocorrência de um certo preciosismo dos economistas em torno de soluções ótimas de longo prazo. Isto é, aderimos demasiadamente a uma visão estática fixada no primeiro-melhor. Os custos das reformas são, em geral, pagos à vista por um grupo de atores. Por exemplo, o operário que perdeu seu emprego em

economistas. O resultado é uma situação, quando na impossibilidade de dar um grande passo à frente na agenda de reformas tendemos a dar vários passos para trás. Mecanismos de diálogo como o pacto social recém-proposto completam o processo.

Os melhores nem sempre ganham e quando ganham nem sempre levam. Um exemplo disso está na própria concepção da vida. O espermatozóide que vence a corrida em direção à fertilização arrebatada a cabeça contra a parede do óvulo e morre sem deixar herança. O segundão é que com o caminho aberto imortaliza a sua presença na genética do embrião que começa a se formar. ▣

Nota: O lado social das reformas no Brasil é quantificado em Neri ET AL. encontrado no livro "Gasto Público en Servicios Sociales Básicos en América Latina y el Caribe: Análisis desde la perspectiva de la Iniciativa 20/20", organizado por Ganuza ET AL, editado pelo PNUD, CEPAL e UNICEF, Santiago, 1999.