

Os custos sociais do ajuste

Como os programas de ajuste afetam os pobres e como o Banco Mundial está ajudando a atenuar seus efeitos

Yukon Huang e Peter Nicholas

A turbulência econômica de fins dos anos 70 e princípios dos 80 cobrou tributos do mundo em desenvolvimento. A maioria dos países em desenvolvimento perdeu 10 anos ou mais de progresso econômico. Muitos sofreram uma grave deterioração de suas condições sociais, vendo aumentar a subnutrição e o desemprego urbano, o número de pobres absolutos (que vivem abaixo dos requisitos mínimos de alimentação e abrigo) e assistindo à desaceleração e mesmo à reversão dos melhoramentos na área sanitária. A deterioração foi de especial evidência em dois grupos de países. Na África de baixa renda, uma seca rigorosa exacerbou os efeitos de relações comerciais já deterioradas, influxos de capital reduzidos e políticas internas. O crescimento do PIB chegou quase à estagnação em 1983. Depois, o crescimento foi retomado, mas as rendas *per capita* continuaram baixando devido ao crescimento populacional. Nos países de renda média muito endividados, o declínio do fluxo de empréstimos comerciais e o acesso mais restrito aos mercados dos países industrializados vieram somar-se aos problemas resultantes de erros de políticas e à recessão internacional. As rendas, em muitos países deste último grupo, declinaram acentuada e rapidamente.

O crescimento econômico menor e situações financeiras mais precárias afetaram negativamente os programas sociais para os pobres. A despesa real *per capita* com saúde e educação é hoje, em muitos casos, a quarta parte ou a metade do que era há 10 anos. Em muitos países africanos os preços de produtos alimentares básicos subiram devido à seca e a políticas anteriores inadequadas que restringiram a oferta embora os governos tenham liberalizado os preços e reduzido os subsídios.

Em países muito endividados, o desemprego aumentou à medida que as firmas começaram a sofrer com a escassez de materiais, o declínio da demanda e as dificuldades financeiras. As desvalorizações e restrições salariais fizeram baixar os salários reais da mão-de-obra. Ao mesmo tempo, a inflação ressurgiu, sobretudo na América Latina, alimentada pelo déficit de financiamento.

Nesse quadro, foram questionados o impacto dos programas de ajuste sobre os pobres e a capacidade dos governos e agências internacionais para proteger os pobres durante o processo de ajuste.

Os custos sociais

Quais são os custos sociais do ajuste? Podem-se identificar três tipos de custos de transição. Primeiro, as medidas de ajuste com vistas a equilibrar a oferta e a demanda globais, quase sempre, embora não necessariamente, diminuem a produção, o emprego e o consumo. São custos típicos de uma recessão. Segundo, as alterações na estrutura dos incentivos estimulam a realocação de recursos, beneficiando assim determinados setores e atividades. Homens de negócios e empregados, antes protegidos das forças de mercado por subsídios e outros mecanismos, verão provavelmente suas rendas e suas riquezas declinarem bastante, enquanto os que trabalham nas atividades estimuladas se beneficiarão. Terceiro, as defasagens e as dificuldades de carrear recursos produtivos para usos alternativos, em relação a alterações dos preços relativos, podem, no início, elevar os custos.

Esses custos de transição são em grande parte inevitáveis, mas as experiências de al-

guns países levam a crer que os custos de transição de um ajuste bem organizado provavelmente serão menos e que, a longo prazo, os benefícios serão maiores que os de um processo desordenado e *ad hoc*. Os custos ligados a programas de ajuste bem planejados são compensados pelos benefícios a longo prazo do crescimento mais rápido e viável que deles resulta.

Qualquer avaliação dos custos sociais de programas de ajuste tem de levar em conta os efeitos sobre o bem-estar dos pobres — os 30 a 40% de menor renda *per capita* e que menos consomem numa população. Neste grupo estão os agricultores pobres, trabalhadores não-especializados ou mal pagos, e mulheres e crianças de famílias de baixa renda. Não estão incluídos os comerciantes, funcionários públicos de nível médio, ou trabalhadores relativamente bem pagos de indústrias até então sob protecionismo. Essa avaliação deve-se concentrar nos efeitos imediatamente mensuráveis que as políticas de ajuste terão sobre os pobres.

Com base na experiência do Banco com programas desse tipo, pode-se chegar a várias conclusões sobre as conseqüências das medidas de políticas em programas de ajuste.

• **O impacto sobre os pobres de políticas específicas de ajuste depende da estrutura econômica do país.** Alterações de políticas como desvalorizações e reformas do regime tarifário afetam de modo diverso os grupos de baixa renda, dependendo da estrutura econômica e social do país e, em certas circunstâncias, de como o governo concebe e implanta essas medidas. Os efeitos que uma desvalorização tem sobre os pobres, por exemplo, dependem de quanto é intensiva a mão-de-obra de produção nos setores de co-

mercilizáveis e não-comercializáveis, da importância dos produtos afetados na cesta básica de consumo dos pobres, e das defasagens na realocação de trabalhadores e matérias-primas. Se pequenos agricultores (como os que plantam juta em Bangladesh) produzirem principalmente para exportação, a desvalorização os beneficiará. Mas se os produtos de exportação forem principalmente alimentos básicos que os pobres consomem (como arroz, na Tailândia), a desvalorização prejudicará os pobres (ver box).

● *Os custos de transição de ajuste podem ser menores na África de baixa renda que nos países muito endividados e nos países de renda média, sobretudo na América Latina.* Na África, os pobres geralmente se concentram nas áreas rurais. Os que trabalham para o governo, ou na indústria ou em serviços urbanos geralmente pertencem aos grupos de renda mais alta. Nesse quadro, uma desvalorização vinculada à liberalização do comércio e desvinculada dos mercados agrícolas melhoraria a renda média dos pobres e aumentaria a eficiência. Perderiam provavelmente os grupos (sobretudo urbanos) de renda alta, que antes se haviam beneficiado do acesso prioritário às divisas e os mercados sob protecionismo. Na América Latina, essas medidas de ajuste provavelmente gerariam maiores custos sociais, porque a propriedade da terra é mais concentrada e a maioria de pobres é formada por trabalhadores urba-

nos com salários baixos, portanto mais vulneráveis a alimentos mais caros.

● *Muitas políticas de ajuste estimulam a eficiência e a equidade, sobretudo a longo prazo.* Muitas vezes é esse o caso das reformas de serviços sociais. Mudando as prioridades e impondo custos a determinados usuários, os governos podem aumentar a eficiência dos programas sociais e continuar ajudando os pobres. No setor sanitário, o fato de dar maior prioridade à prevenção que ao tratamento, e à expansão dos serviços rurais de preferência aos urbanos pode aumentar os índices de retorno social e promover a justiça (ver o artigo o financiamento de serviços sanitários nas PMD, de John Akin e Nancy Bird-sall, neste número.) Se os usuários pagarem o tratamento, esses programas podem ser ampliados e podem ser subsidiados serviços de prevenção. No setor da educação, pode haver preços mais elevados para a educação superior e os recursos adicionais podem ser usados para ampliar a educação primária e beneficiar os pobres. Os empréstimos para educação e as bolsas de estudos baseadas em níveis de renda podem assegurar que os realmente necessitados tenham acesso à educação superior.

● *Algumas reformas de políticas podem afetar apenas de modo marginal os grupos mais pobres.* A maioria dos pobres rurais na África e na Ásia meridional praticamente não é afetada pelo sistema fiscal. Suas rendas fi-

cam abaixo dos níveis tributáveis e eles consomem sobretudo produtos internos que em geral não são taxados. Para os pobres, as conseqüências mais importantes das reformas tributárias são provavelmente a produção eficiente e maiores oportunidades de emprego a longo prazo. A liberalização dos mercados financeiros também pode não afetar diretamente os pobres.

● *Um ajuste feito a tempo e bem organizado gera menos custos sociais que uma reação tardia e casual.* A experiência da República da Coreia é um bom exemplo. Após os choques externos do final dos anos 70, o crescimento econômico passou a ser negativo, a inflação disparou e a conta corrente, antes superavitária, passou a bastante deficitária. Apesar disso, o rápido e bem planejado ajuste do país — que conseguiu um crescimento de 8% em 1981-85 — permitiu às autoridades manter ou mesmo ampliar seus objetivos sociais. No setor sanitário, por exemplo, os programas médicos subsidiados para grupos de baixa renda já cobrem, desde que foram criados no início dos anos 80, 10% da população; o seguro de saúde quadruplicou em seis anos e cobre 40% da população. A curto prazo, as estratégias que se concentram quase exclusivamente na ajuda aos pobres mas negligenciam o ajuste podem reduzir a pobreza absoluta ainda mais depressa. Mas se tais estratégias levarem a um crescimento estagnado, como aconteceu na Tanzânia antes de 1986 e

O impacto de preços mais altos de safras e fertilizantes

Muitos governos, embora empenhados em obter um crescimento rápido da agricultura, adotaram, paradoxalmente, um conjunto complexo de políticas, em especial preços ao produtor extremamente baixos, que apresentaram uma forte tendência antiagrícola. Ao mesmo tempo, os governos freqüentemente subsidiavam os alimentos, com o objetivo claro de ajudar os pobres. Mas os baixos preços ao produtor acabam por reduzir as rendas dos agricultores, que em muitos casos são bem mais pobres do que os que mais se beneficiam com os subsídios.

Que acontece com os pobres quando os preços ao produtor são elevados a fim de estimular a produção agrícola? O impacto imediato sobre os pobres é ambíguo. Vários grupos pobres da sociedade — agricultores e trabalhadores do setor rural e os pobres urbanos — são afetados de diferentes maneiras. Além disso, o impacto de um aumento dos preços de safras não-alimentares difere do de um aumento nos preços de safras alimentares. Os ganhos dos produtores pobres, decorrentes dos preços mais altos das safras alimentares, têm como contrapartida as perdas dos consumidores pobres que têm de pagar pelos alimentos. Os agricultores com excedentes são claramente beneficiados, ao passo que sofrem os produtores com deficiência de alimentos; um aumento ainda maior nos preços dos alimentos pode até forçar este último grupo a vender o que possui, inclusive sua terra. Os agricultores de subsistência quase não são afetados, porque não compram nem vendem quantidades significativas de alimentos aos novos preços. Já as safras comerciais não-alimentares raramente são compradas pelos muito pobres, de modo que os efeitos de um aumento de preços sobre o bem-estar, no caso dessas safras, limitam-se aos ganhos dos produtores.

Os preços de compra mais elevados para alimentos, que em geral resultam da elevação dos preços ao produtor, atingem inevitavelmente os

trabalhadores pobres sem terra e os pobres urbanos, pelo menos a curto prazo. Já o impacto a longo prazo é menos claro. Para os trabalhadores marginais, as oportunidades de emprego podem vir a aumentar com a expansão da agricultura. Tal aumento pode ser acentuado — ou moderado — por fatores como a mão-de-obra mais ou menos intensiva de diferentes safras e pela escolha de insumos agrícolas. Os benefícios para os pobres urbanos, a longo prazo, serão uma disponibilidade maior de alimentos (caso a prosperidade da agricultura diminua a migração do campo para as cidades), e a cessação do declínio das rendas reais no setor urbano informal. O efeito líquido sobre a pobreza evidentemente variará segundo a distribuição de terra, a composição da mão-de-obra e outros fatores econômicos estruturais.

Os subsídios a fertilizantes são dos mais comuns, embora a maioria das proposições teóricas só apoie tais subsídios a insumos como medida temporária, e mesmo assim em casos especiais. Que efeitos teria sobre os pobres a redução desses subsídios? Como os fertilizantes propiciam maior produtividade incremental em terras irrigadas, os agricultores em melhor situação, que possuem terras irrigadas, tendem a ser os mais beneficiados com os subsídios a fertilizantes. Já os pobres perdem quando se dá mais ênfase a safras fertilizante-intensivas; a demanda de mão-de-obra cai à medida que os fertilizantes substituem a mão-de-obra, reduzindo as rendas dos que não têm terra. E são desestimuladas safras de alimentos relativamente menos caras, como cereais grosseiros (que não são fertilizante-intensivos). À medida que diminui a disponibilidade dessas safras, o consumo de cereais por parte dos pobres rurais diminui mais ainda.

em Gana antes de 1983, os programas voltados para a pobreza logo se tornarão mais vulneráveis às pressões fiscais.

● **A simples retomada do crescimento, embora necessária, não é suficiente para proteger os pobres durante o ajuste.** Brasil e Malavi, por exemplo, não conseguiram evitar uma certa deterioração das condições sociais dos pobres, mesmo tendo obtido algum sucesso em retomar o crescimento. Contudo, é difícil saber se essa deterioração se deve à recessão anterior ou à ineficácia ou inexistência de programas sociais para protegerem os pobres durante o ajuste subsequente. Países que não adotam uma estratégia de desenvolvimento já orientada para os pobres podem não dispor de instituições e processos para protegê-los durante o ajuste.

● **Ao planejar os pacotes do ajuste, geralmente há compensações entre os objetivos econômicos a curto e a longo prazo e entre vários objetivos sociais.** Primeiro, e o mais importante, os programas de ajuste devem acarretar certa redução do crescimento a curto prazo, como condição para maior crescimento depois. Um importante estudo acerca de países semi-industrializados sugere que o índice de crescimento pode aumentar de 2 a 3% quando a tendenciosidade comercial e o regime de pagamentos são alterados com sucesso. Os custos a curto prazo, segundo o mesmo estudo, representarão provavelmente um decréscimo de 1 a 2% durante um ano ou 18 meses, e a partir de então serão amplamente compensados pelos benefícios. Segundo, várias combinações de políticas podem, em princípio, atingir o objetivo de um determinado balanço de pagamentos, tendo, cada uma, uma compensação diferente quanto ao controle da inflação e o desemprego a curto prazo. Muitos países latino-americanos, por exemplo, tomaram empréstimos excessivos e podem adiar o ajuste, e com frequência optaram por políticas que minimizaram as consequências negativas imediatas, sobre o emprego, do fato de adiar o ajuste à custa da inflação e do desemprego futuro. Por fim, o modo como a política é adotada pode envolver compensações entre eficiência e bem-estar. Aumentos de preços ou ajustes da taxa cambial grandes e repentinos podem beneficiar os produtores e dar mais credibilidade ao processo de reforma, mas também podem criar custos de transição para os consumidores pobres.

● **Melhores custos sociais requerem financiamento externo adequado.** Um programa de ajuste voltado para o crescimento não pode ser adotado sem recursos externos adequados. Nas condições atuais, isto significa a reversão dos recentes declínios dos fluxos de recursos. Maiores fluxos de recursos reduziriam a necessidade de desacelerar a economia, enquanto estimulam políticas voltadas para o crescimento, que costumam levar mais tempo para ter impacto. Alguns países em desenvolvimento continuaram a receber grandes quantias do exterior, mas de modo global os empréstimos novos diminuíram

muito. Em 1981-84, os fluxos líquidos de capital público para a África subsaariana caíram de US\$ 7 bilhões para menos de US\$ 3 bilhões. No mesmo período, os fluxos líquidos de capital público e privado para os países muito endividados passaram de US\$ 43 bilhões para US\$ 14 bilhões.

O papel do Banco

O apoio inicial do Banco ao ajuste econômico concentrou-se quase exclusivamente em aperfeiçoar a eficiência da alocação de recursos e em fortalecer as instituições — tendo em vista retomar o crescimento e melhorar o balanço de pagamentos nas economias sob ajuste. Esse apoio reflete a opinião de que o crescimento é o meio mais eficiente de ajudar os pobres. Mais recentemente, com a experiência obtida em programas de ajuste anteriores e à medida que o crescimento constante se revelou mais difícil do que se esperava, o Banco ampliou seus esforços para ajudar os países que empreendem ajustes a lidar com os efeitos sociais do ajuste. Esses esforços somam-se e se distinguem dos esforços constantes do Banco para lidar com o problema da pobreza mediante investimentos que aumentem os haveres dos pobres e a taxa de retorno desses haveres. Os empréstimos do Banco voltados para a pobreza destinam-se a saúde, nutrição, população, educação básica, desenvolvimento urbano, pequenas empresas, água e esgotos e muitos projetos agrícolas; compreendem um segmento substancial dos empréstimos do Banco não destinados a programas de ajuste.

O Banco está fazendo maiores esforços para ajudar os governos a atenuar os efeitos adversos do ajuste, buscando: aumentar a eficiência e orientar para a pobreza as despe-

sas sociais, especialmente em saúde e educação; criar programas compensatórios de custo efetivo nas áreas de nutrição e emprego, em coordenação com outras agências e organizações não-governamentais.

O Banco, mediante revisões de despesa pública e em suas operações de empréstimo, ajuda os governos a reorganizarem os gastos sociais em favor dos pobres. Revisões da despesa pública do Brasil, Gana, Nigéria e Zâmbia recomendaram o redirecionamento dos programas de saúde e educação no sentido dos grupos de baixa renda. Quando necessário, o Banco acompanha essas revisões, apoiando os setores de saúde e educação, por meio de seu empréstimo para ajuste setorial.

O Banco está também apoiando mais programas que aliviem os custos sociais do ajuste. Como já se discutiu em alguns artigos recentemente publicados em *Finanças & Desenvolvimento* (os deste número e ainda Por uma alimentação melhor: a experiência do Banco, de Alan Berg, junho de 1985, e Segurança alimentar e pobreza, de Shlomo Reutlinger, dezembro de 1985), a experiência adquirida pelo Banco e por outras agências mostra que programas compensatórios com objetivos bem estabelecidos — melhorar a nutrição e reduzir o desemprego, facilitando a reabsorção da mão-de-obra — são factíveis em situações extremamente diferentes. Programas bem definidos de nutrição e alimentação suplementar podem ser um excelente meio para reduzir os custos sociais, da mesma forma que esquemas de comida-por-trabalho e, em alguns casos, esquemas de emprego como os adotados no Chile. Ao examinar os esquemas compensatórios, os governos têm de levar em conta seus custos, tanto orçamentários como econômicos. Em épocas de austeridade fiscal, os custos orçamentários podem incluir a reestruturação e não a ampliação de programas, a fim de que cheguem até os pobres. Os custos econômicos incluem possíveis perdas de eficiência devidas a distorções introduzidas por programas compensatórios, como por exemplo esquemas de subsídio ou suplementação de renda mais passíveis de desestimular que de promover a alocação de recursos em novas atividades.

O Banco está cooperando mais com outras agências internacionais, como o Programa Mundial de Alimentação e a Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional, quanto a utilizar a ajuda em alimentos a fim de reduzir os custos do ajuste para os pobres urbanos e rurais, e com agências como a Organização Internacional do Trabalho, quanto a programas de emprego. Uma coordenação maior com o Unicef está ajudando alguns governos a ampliarem programas de baixo custo de saúde materno-infantil. O Banco está também cooperando mais com organizações não-governamentais, que muitas vezes possuem a flexibilidade, o conhecimento e o pessoal capazes de administrar os programas sociais com mais eficiência do que muitas agências oficiais. ■



Yukon Huang
dos EUA, dirige a Divisão de Políticas Assistenciais do Banco no Departamento de Políticas Nacionais. Frequentou as Universidades de Yale e Princeton e lecionou na Universidade da Virgínia, na África e na Ásia.



Peter Nicholas
do Reino Unido, pertence ao Departamento de Políticas Nacionais do Banco. Frequentou a Universidade de Oxford e trabalhou para firmas de consultoria no Reino Unido e nos EUA.