

## Lições de política econômica

Com base na experiência costarriquenha de estabilização e ajuste econômico, nos anos 80, o autor apresenta algumas idéias aos formuladores de políticas

Eduardo Lizano

Ex-presidente do Banco Central de Costa Rica

**E**laborar as políticas econômicas é só metade da batalha. A outra metade, e talvez a mais importante, é implementá-las. Não foram poucos os ministros da Fazenda e os diretores do banco central que aprenderam, nos turbulentos anos 80, que ambas essas tarefas exigem enormes esforços, e são até ariscadas. A experiência de Costa Rica não constitui exceção. Naquele país, a estabilização e a reforma econômicas, além de terem dado bons resultados, abriram também boas perspectivas para o processo decisório em economia, durante o período da reforma.

Muitas das idéias contidas neste artigo são examinadas em mais detalhe em outro trabalho do autor, *Economic policy making: lessons from Costa Rica*, publicado como *Occasional Paper n° 21*, pelo *International Center for Economic Growth (ICEG)*, San Francisco, CA, USA, 1991.

### O caso de Costa Rica

Nos 25 anos que precederam o início do segundo choque do petróleo, Costa Rica exibiu índices impressionantes de crescimento econômico. Entre 1950 e 1977, o crescimento real do país foi de 5% ao ano, e a renda real *per capita* duplicou, num período em que a população também duplicou. Costa Rica afastava-se a passos largos do subdesenvolvimento e esperava contar-se entre os países de renda média no final do século XX.

Porém, no início dos anos 80, o país enfrentou sua crise econômica mais profunda, desde a II Guerra Mundial. Os principais indicadores macroeconômicos mostravam claramente a magnitude da crise. Inflação, moeda supervalorizada, déficits fiscais crescentes, saldo comercial negativo, aumento do desemprego e declínio da renda real *per capita* — tudo isso mostrava bem o quanto a crise era ampla e profunda.

Conheciam-se bem as causas da crise. A economia costarriquenha, pequena e relativamente aberta, foi muito atingida por forças

externas, como a elevação dos preços do petróleo e os preços mais altos das importações em geral, a deterioração das relações comerciais e as altas taxas de juros nos mercados financeiros internacionais. A essas forças externas somavam-se problemas internos. O país adotou políticas econômicas deficientes, que não neutralizaram os efeitos dos fatores externos, mas, ao contrário, os agravaram muito. Por não querer reconhecer o empobrecimento cada vez maior, decorrente das tendências da economia internacional, o país recorreu precipitadamente a empréstimos externos, tentando assim manter artificialmente os altos padrões de vida, altos níveis de importações e taxas cambiais relativamente estáveis em 1980/81. Quando os credores externos, privados e oficiais, perceberam que o país chegara ao limite de sua capacidade de endividamento, houve acentuada queda no fluxo de recursos; a crise tornou-se inevitável e logo irrompeu. A moeda perdeu valor, a inflação subiu muito e Costa Rica suspendeu os pagamentos de sua dívida externa, um ano antes do México.

Alguns problemas exigiam providências urgentes. Os principais eram os seguintes:

- indicadores econômicos e financeiros extremamente instáveis (inflação, desemprego e taxa cambial);
- um modelo desenvolvimentista fechado, baseado em similares nacionais, que já não servia;
- o sistema econômico caracterizado por amplo intervencionismo em favor de vários grupos de interesse, que causava distorções tanto no mercado de fatores quanto no de bens; e
- a dívida externa e seu serviço, pesados demais para a economia de Costa Rica, que constituíam sério empecilho ao desenvolvimento econômico do país.

Na tentativa de resolver esses problemas, criou-se uma estrutura conceitual baseada em determinadas hipóteses:

- os esforços para recuperar a estabilidade macroeconômica só teriam êxito caso se conseguisse também uma taxa relativamente satisfatória de crescimento econômico. Estabilidade sem crescimento não era considerada uma opção viável;
- a inter-relação dos níveis de salários e lucros das empresas privadas tornava essencial considerar não só o crescimento econômico, mas também a distribuição de renda; e
- dado o volume de recursos necessários para o serviço da dívida, o crescimento econômico planejado era incompatível com o pagamento da dívida externa costarrriquenha.

Foi dada prioridade máxima a quatro objetivos concretos:

- reduzir drasticamente o déficit do setor público, inclusive os prejuízos do banco central, como parcela do PIB;
- integrar mais plenamente a economia costarrriquenha à economia internacional, reduzindo sistematicamente as taxas alfandegárias e outros empecilhos ao comércio internacional;
- restaurar os salários reais nos níveis anteriores à crise; e
- limitar o pagamento dos juros de toda a dívida externa a determinada percentagem do PIB, mesmo que isso levasse à acumulação dos juros vencidos, supondo a continuidade de um certo nível de assistência financeira externa.

Em decorrência dessas providências, por volta de 1988/89 a maioria desses objetivos já fora atingida e a economia encaminhava-se para os rumos desejados.

Desse processo de elaboração de políticas

foram tiradas seis lições básicas, que podem ser divididas em dois grupos — as pertinentes à formulação de políticas econômicas e as que se referem à implementação das políticas.

### Formulação de políticas econômicas

Os formuladores de políticas econômicas precisam ser realistas, ter visão ampla e agir aos poucos e manter os rumos traçados.

**Ser realistas.** O primeiro ponto dessa importante lição é evitar ambições excessivas. Os fatos da economia são extremamente

importante encontrar as pessoas mais capacitadas a desempenhar as tarefas, dadas as restrições de tempo. As restrições financeiras também constituem problema, uma vez que nem o banco central nem as demais instituições envolvidas dispõem de recursos ilimitados para comprar *know-how* ou contratar pessoal.

As decisões têm de ser tomadas, mesmo havendo todas essas restrições. No caso de Costa Rica optamos por fixar apenas alguns objetivos. Optamos também por trabalhar apenas com alguns instrumentos de políticas. Grande parte da literatura econômica sugere que para se chegar a cada objetivo convém utilizar apenas um instrumento.

Obviamente, esse método leva a políticas econômicas simples, pouco sofisticadas e até rudimentares. Pensando bem, nós, economistas, ainda trabalhamos em condições extremamente perigosas e incertas, e temos grandes possibilidades de pôr em risco a economia do país. Em suma, a primeira lição é não ficar demasiadamente animado.

**Ter visão ampla e agir aos poucos.** É preciso ter visão ampla ao pensar, mas agir aos pouquinhos, tomando uma série de medidas em direção ao mesmo objetivo. É fundamental que se tenha uma estrutura conceitual geral, semelhante à delineada anteriormente, que funciona como bússola para orientar o navio. Deve ficar bem claro aquilo em que as autoridades acreditam, o que querem e o que estão fazendo. Mas quando se começa a formular uma política econômica, não se deve esquecer que o verda-

deiro progresso costuma ser marginal e vem de uma seqüência de pequenos passos. As grandes mudanças são quase sempre impossíveis. O mais importante é o plano mais amplo, que sinaliza onde se fazem necessárias as pequenas mudanças e mostra a relação entre elas e seu enquadramento no contexto geral. Sem esse ponto de referência, muito provavelmente as autoridades ficariam perdidas.

Caso as autoridades tentem traçar ou impor muito depressa mudanças de grande escala, surgirão pelo menos dois problemas. Para a maior parte da opinião pública, até os pequenos passos são difíceis de entender; portanto, é fácil imaginar que a confusão seria geral se fossem apresentadas políticas muito amplas, relativamente abrangentes. As reações, favoráveis ou contrárias, são muito mais fortes às decisões mais abrangentes do que às decisões mais modestas.

Assim, à medida que seguia a reforma costarrriquenha, fomos aos poucos percebendo que era preciso manter um certo equilíbrio entre o geral e o específico. Viu-se que quanto mais gerais eram os objetivos, menos con-



complexos, e quando se tenta reagir a todos eles, há o risco de paralisia e inação.

Teoricamente, é sempre possível estudar em detalhe todas as relações causais. Pode-se examinar uma infinidade de opções, projetar os possíveis resultados e, por fim, concentrar-se nos fatores que determinariam a opção. Se fizerem tudo isso, os formuladores de políticas muito provavelmente se enredarão em teorias e discussões, decerto muito interessantes, mas não conseguirão tomar as decisões necessárias. É preciso aceitar o fato de que não se pode saber tudo.

Quando se traça uma política econômica, é preciso superar restrições muito reais. Uma delas diz respeito ao tempo. As horas de que se dispõe para formular políticas econômicas não devem ser gastas apenas em estudar a fundo cada tópico. É preciso tomar decisões, mesmo que ainda não se disponha de algumas informações necessárias ou de alguns estudos.

Outro grande problema é o pessoal. É evidentemente impossível pedir a um laureado com o Prêmio Nobel que preste assistência ao banco central; por isso se torna muito



trovérsias geravam. Quando se propôs ao presidente ou à opinião pública lutar pelo crescimento econômico, ninguém se opôs. Contudo, esses objetivos tão amplos são de pouca valia na formulação de políticas econômicas específicas. Por outro lado, quando se divulgou objetivos específicos, como aumentar em 15% as exportações de frutas durante o ano seguinte, imediatamente alguns grupos de interesse se opuseram. Manifestaram-se todos os que discordavam de que se desse tanta prioridade às exportações de frutas. Por isso é tão complicado articular objetivos. As metas não podem ser tão gerais que não sirvam como diretriz na formulação das políticas econômicas; e também não podem ser tão concretas e específicas que prejudiquem a formulação das políticas. O modo como foi implementada na Costa Rica a política cambial de vínculo móvel é um bom exemplo.

**Manter os rumos traçados.** Além de serem simples e poucos, os objetivos também têm de permanecer inalterados. É preciso manter os rumos traçados, haja o que houver. Se os objetivos são mudados, surge um sentimento de incerteza. É péssimo dar a impressão de que se reconsidera freqüentemente os objetivos. Dar um passo atrás para depois dar um salto maior à frente só faz prejudicar as políticas econômicas. Todo passo atrás passa mensagens erradas aos homens de negócios, aos políticos, aos líderes trabalhistas e ao público em geral.

## A fase da ação

Para implementar políticas econômicas é necessário criar consenso, firmar a liderança e manter o público informado. Se a formulação das políticas já parece um emaranhado de problemas, sua implementação não é menos complicada.

**Criar consenso.** Criar consenso é necessário e é também a primeira dificuldade. É talvez a pílula mais amarga que precisam engolir os economistas que saem da faculdade e começam a trabalhar com políticas econômicas. Aprende-se na faculdade que o conhecimento avança à medida que as velhas verdades vão caindo e sendo substituídas por outras que com o tempo também cairão e serão substituídas. Os economistas, ao invés de buscarem o consenso, tentam refutar argumentos e provas, a fim de comprovar as verdades provisórias. A faculdade é, portanto, um constante processo de "destruição criativa".

Porém quando as autoridades dispõem-se a implementar políticas econômicas, surge a oposição. É preciso levar em conta muitas opiniões diferentes e pressões de diversos grupos de interesses. A única maneira de conseguir alguma coisa é entrar em acordos, dentro do "toma-lá-dá-cá" que faz o consenso. Os economistas têm de descer das nuvens da teoria e situar-se, pouco à vontade, no campo das lutas pelo poder. O infundável processo de destruir e criar verdades provisórias só se encerrará se as autoridades, mudando muito de atitude, passarem a buscar consenso.

A primeira razão para essa mudança de

atitude são as limitações de tempo. As políticas econômicas não são como a faculdade; não se pode passar dias, noites e semanas examinando a estrutura lógica de determinado modelo e depois tentando ver se tal estrutura é ou não corroborada pela evidência empírica. Os bancos centrais precisam agir depressa, ainda que em condições de incerteza, caso não disponham de conhecimento suficiente ou das informações adequadas.

Outra razão para a mudança de atitude é que o banco central opera em ligação estreita com muita gente — agências executivas, grupos políticos, associações comerciais e organizações sindicais. Cada um tem sua opinião, menos ou mais influente, e não raro as discordâncias fervem. Como se não bastasse, é preciso estar muito atento às organizações internacionais, aos governos e credores externos. Chegar ao consenso necessário à ação é exercer a arte do acordo, de estabelecer alianças, de fazer concessões — em suma, o jogo do poder.

**Criar liderança.** O processo das políticas econômicas requer consenso, mas também requer liderança. Alguém precisa dirigir a locomotiva, levar as coisas adiante e tratar de reconduzir aos trilhos quem descarrilar e de remover dos trilhos quem estiver obstruindo a passagem. É melhor guiar uma porção de vagões ao mesmo tempo, e não um só. Assim os vagões podem formar um círculo de defesa — se são muitos, defendem-se melhor que um só. Quando, por exemplo, é necessário tomar medidas restritivas que terão efeitos desagradáveis, é importante tomá-las de maneira a afetar vários grupos. Assim, nenhum grupo isolado irá sentir-se sacrificado. Se por algum motivo for necessário reduzir os salários reais, é preciso que os empregados entendam que os lucros das empresas também foram afetados, assim como os orçamentos públicos administrados por políticos. Em outras palavras: quando é preciso apertar o cinto, todo mundo emagrece, não apenas alguns poucos. A aceitação das medidas, por parte dos trabalhadores, depende muito do que esteja acontecendo em outros grupos da sociedade.

**Manter o público informado.** Outra questão complicada é a necessidade de manter o público informado. É preciso que todos entendam as metas fixadas, por que foram aquelas as metas fixadas, que instrumentos de políticas serão usados e que medidas serão tomadas. Depois, é preciso decidir que detalhes das políticas econômicas terão de ser divulgados à opinião pública. Alguns detalhes não devem ser totalmente divulgados, sob pena de prejudicar as políticas econômicas.

Quando, por exemplo, adotou-se a vinculação móvel em Costa Rica, o público foi bem informado, de modo a permitir que os agentes econômicos determinassem, com razoável grau de certeza, a orientação das políticas. Divulgaram-se detalhes sobre a freqüência e a magnitude dos ajustes de taxa cambial e sobre o procedimento adotado para o seu cálculo. Mas não se informou de quanto seria cada desvalorização, nem quando ocorreria. Era preciso conseguir um equilíbrio delicado. De um lado, ficavam as exigências de uma sociedade democrática, que

tornam necessário informar a opinião pública, os agentes econômicos e os políticos — para que exerçam seus direitos e tomem decisões. De outro lado, ficavam informações que, se divulgadas, seriam contraproduzidas e interfeririam na implementação das políticas econômicas. Quase sempre é muito difícil manter o equilíbrio.

## Concluindo...

Resta ainda responder a uma questão crítica: de que modo a experiência costarriquenha contribui para o debate acadêmico quanto à "maneira correta de fazer o ajuste"? A resposta, por sua vez, tem de dirigir-se a duas questões específicas. Primeiro: os programas de ajuste em Costa Rica foram impostos pelo exterior? Segundo: os programas foram "duros demais"? Muita coisa merece ser examinada.

Primeiro, não adianta muito buscar apoio financeiro externo se não houver no país um firme empenho de pôr ordem na casa. Sendo assim, o melhor uso que se pode dar aos recursos externos é promover o ajuste interno. Qualquer país que procure levantar no exterior todo o dinheiro de que precisa, agindo internamente o menos possível, está perdendo tempo. Seus esforços afundarão em especulação e retórica.

Segundo, os programas de ajuste costarriquenhos lançaram mão de conceitos, condições, esforços e sacrifícios que eram, em sua maioria, "aceitáveis" e "razoáveis". Seria de qualquer forma preciso tomar essas medidas, com ou sem o apoio de instituições financeiras internacionais. A questão crítica é saber se o país tem ou não o seu próprio programa, com metas especificadas, instrumentos a serem usados e medidas a tomar. Geralmente não é isso que acontece, e o vazio precisa ser preenchido por meios externos. Nenhum país pode ignorar esse fato essencial.

Terceiro, que significam, na verdade os termos "suave" e "duro"? Não é possível responder a essa pergunta de modo prático e operacional. Mas trata-se, de qualquer forma, de algo mais que um exercício acadêmico, interessante, sim, mas sem qualquer aplicação às lides cotidianas da política econômica e da administração eficaz de um programa de ajuste estrutural.

É um equívoco supor que se precisa escolher entre um programa "suave" ou um programa "duro". Não faz sentido buscar programas "suaves", caso isso signifique o adiamento das ações necessárias ou esforços menos vigorosos. Também se deve evitar programas "duros", caso imponham medidas desnecessárias. Deve-se ter por meta implementar programas que realmente funcionem e que possam ser conduzidos "razoavelmente" bem dentro de determinado prazo. Convém não esquecer que tudo isto requer uma clara disposição política para lidar com a realidade. ■