

## A Força das Instituições e o Peso das Lideranças na Organização Econômica de um País

*"The interaction between institutions and leadership can be quite complicated...British institutions allowed Margaret Thatcher to make changes more sweeping (and more unpopular) than those made by her American soulmate, Ronald Reagan...The difference between what each of them accomplished is a function of institutional arrangements, but the difference between the accomplishments of Reagan and George Bush or between those of Thatcher and Harold Wilson is largely a function of their leadership. Thatcher and Reagan were conviction politicians, and each accomplished what their respective systems would allow...Bush and Wilson were addicted to maintaining the status quo and a fragile equilibrium among their various party constituencies." (Do Institutions Matter, R. Kent Weaver and Bert Rockman, The Brookings Institution, 1993).*

Qual a força das instituições em um mundo cada vez mais globalizado? O quanto elas são determinantes no desenvolvimento de um país? O quanto elas influenciam as lideranças que surgem? Como elas interagem com estas lideranças? Estas são perguntas que não nos saem da cabeça, principalmente neste momento em que vivemos no Brasil, que pode ser de troca ou continuidade em relação à liderança, mas que, independente deste resultado, exige reformas institucionais para sustentar e aumentar o nosso desenvolvimento.

As instituições são as "regras do jogo" em uma sociedade, e delas fazem parte a ideologia e a mentalidade que se cristalizam nos costumes e nas leis que por sua vez criam os incentivos para a ação e moldam o comportamento dos indivíduos e organizações. Nas palavras de Douglass North, Nobel de economia, "as instituições são os limites inventados pelos humanos para estruturar a interação entre eles. São formadas por restrições formais (regras, leis, constituições) [e] restrições informais (normas de comportamento, convenções, e códigos de conduta auto-impostos)... Juntas elas definem a estrutura de incentivos das sociedades e especialmente das economias".

### Instituições e as economias no pós-guerra

No primeiro grande tratado sobre economia, A Riqueza das Nações, publicado em 1776, Adam Smith argumentava que o desenvolvimento resultava do aumento da produtividade da capacidade de produzir mais com menos recursos e esforço humano. A produtividade é algo que se mede. Mas suas causas e origens são mais difíceis de assimilar. O próprio Smith trouxe duas importantes contribuições para o entendimento das causas do aumento da produtividade: a divisão do trabalho e o crescimento do comércio. Ele identificou na especialização dos trabalhadores e na expansão dos mercados, ambos visíveis durante a revolução industrial da Inglaterra quando ele escreveu - as bases do progresso.

## A Visão dos Juros na Previdência Social

Pierre Moreau

Advogado, Professor, Doutorando pela PUC/SP e Conselheiro da Casa do Saber

À primeira vista, diante da simples leitura do título deste pequeno artigo, pode parecer que tratarei da aplicação da taxa de juros nos benefícios que integram a Previdência Social, listados no artigo 201, da Constituição Federal, revelando um estudo, no mínimo, estranho, já que as duas matérias parecem desconexas.

O enfoque que desejo dar sobre a matéria está inspirado, devo revelar, na recente obra de Eduardo Giannetti, cujo título "O Valor do Amanhã" parece estar talhado para vestir a Previdência Social, muito embora o erudito autor não trate desta matéria especificamente.

Quando, portanto, aderimos à Previdência Social, estamos a transferir valores do presente para o futuro e neste caso, conforme aduz Eduardo Giannetti os juros são o prêmio de espera. Enfim, somos credores da Previdência Social.

As questões são: credores de quê? qual o prêmio que esperamos? Se a Previdência Social é Seguro Social, então nessa relação o prêmio é o afastamento dos riscos; Quais riscos? os maiores são a velhice, a morte e a doença.

Esses três riscos sociais determinam que as pessoas se disponham a poupar, a formar uma "poupança precaucionária", cujos juros são: precaver-se do pior como indica Giannetti: "A poupança precaucionária é feita sob o signo da prudência. Ela reflete uma postura defensiva perante o futuro. O que se busca não é um amanhã radiante, mas precaver-se do pior: a garantia de um padrão de vida e bem-estar toleráveis, mesmo que as coisas tomem um curso ruim ou pior (...)"

A referida "poupança precaucionária" é naturalmente estéril, ou seja: ela "não realimenta o processo produtivo de modo a expandir e incrementar sua capacidade de gerar bens e serviços para consumo futuro. Tanto o armazenamento de sementes por precaução como a arremimentação de vastas quantidades de ouro, pedras e talento artístico por vaidade ou devoção não frutificam mais de si mesmos".

É sob este ponto de vista que analiso a Previdência Social, enquanto "poupança precaucionária", característica que se aplica apenas, no meu entender, ao poupar dos beneficiários. Isto porque, a Previdência Social, como política social, sem nenhuma dúvida, funciona como redistribuidora de riqueza, especialmente em um país em desenvolvimento como Brasil, onde as políticas sociais são insipientes.

Assim, a Previdência Social, mesmo guardando o perfil de contrato de seguro, está fora do sistema econômico, pois devolve aos seus beneficiários, apenas aquilo que eles lhe transferem do presente, atualizado, mas com deficiência. Em suma, a Previdência Social, enquanto "poupança precaucionária" não procria dinheiro, diversamente da "poupança reprodutiva":

A nova questão que se coloca é: a Previdência Social como uma dos pilares da Seguridade Social, estando, portanto, fora do cenário econômico, pode representar o alicerce de uma vida futura, especialmente quando presente a velhice? A Previdência Social representa um valor positivo do amanhã?

Mas a organização do trabalho e a propensão à troca não são iguais em todas as partes do mundo. A fábrica japonesa não é igual à americana, nem a vontade de comerciar é a mesma em Singapura e no Brasil. As origens do progresso econômico, ou da riqueza das nações, está na história das sociedades, na forma como foram forjadas, na luta política que resulta em leis e costumes, na mentalidade, nas ideologias e na cultura. Esse conjunto de fatores está sintetizado nas *instituições* que regulam a vida das sociedades.

As leis são oriundas de certas circunstâncias históricas, dos interesses políticos em jogo e das ideologias. Ao comentar teorias de desenvolvimento econômico, Michael Porter (*“Attitudes, Values, Beliefs, and the Microeconomics of Prosperity”, 2000*) argumenta que “a aceitação de teorias equivocadas é algumas vezes uma questão de pura ideologia, mas em algumas é uma conveniência associada a formas de controle político”. O mesmo vale para as leis que, na verdade, traduzem em grande medida as “teorias de desenvolvimento” do momento em que foram criadas. North argumenta que as “instituições não são necessariamente, nem mesmo usualmente, criadas para serem socialmente eficientes; em vez disso, elas, ou pelo menos as regras formais, são criadas para servir ao interesse daqueles com o poder de barganha para criar novas regras”. Sendo assim, algumas regras e instituições não trazem resultados sociais desejáveis, ou se trazem em certas circunstâncias, podem deixar de fazê-lo em outras.

As circunstâncias mudam, assim como as teses e ideologias, e as forças políticas. Com a revolução comunista de 1917 e a grande depressão de 1929, a democracia e o capitalismo sofreram grandes desafios no século passado. Mesmo nas economias de mercado predominava a visão de que o governo, as grandes empresas e as tecnocracias pública e privada tinham meios eficazes para interferir no funcionamento dos mercados e da economia de modo a produzir crescimento econômico com estabilidade. Após a Segunda Guerra Mundial, tudo levava a um sistema de maior planejamento e controle das economias, e a organização do mercado de trabalho fazia parte desse projeto. Como argumenta Martin Wolf (*Why Globalization Works, 2004*), desde o período da Primeira Guerra, “os intelectuais expressavam dúvidas quanto às ortodoxias do mercado livre... O capitalismo era crescentemente visto como injusto, instável e ineficiente. As novas conquistas do estado na mobilização de recursos para a guerra podiam, assim se argumentava, ser adaptada ao período de paz. Os socialistas e comunistas não estavam sozinhos ao acreditar nisso. Muitos na direita também aceitavam que as soluções coletivistas, o que inevitavelmente significavam soluções nacionais, eram certas para o novo tempo”.

Entre a Segunda Guerra mundial e a década de 70, as economias eram menos integradas que antes da Primeira Guerra, tanto do ponto de vista comercial e financeiro quanto das migrações de trabalhadores. As tarifas de importação eram elevadas, e havia limites ao trânsito de capitais e trabalhadores. As economias cresceram na esteira da reconstrução da Europa e do Japão e as tecnologias empregadas provinham essencialmente das inovações do período da guerra. Em grande parte, os EUA financiaram o crescimento global, exportando tecnologias, bens e capital. Por sua conta, a União Soviética levava a cabo seu modelo de crescimento à base do planejamento centralizado e a América Latina seu modelo de substituição de importações. Até a décadas de 70 e 80, outro fator de crescimento da economia foram as grandes empresas, cuja produtividade dependia essencialmente de escala.

Nesse contexto, a organização das empresas e das economias tinha como matriz a especialização em uma engrenagem altamente hierarquizada.

A partir das décadas de 80, as circunstâncias mudaram e o modelo se esgotou. Essencialmente, o crescimento da produtividade e da renda diminuiu. O aumento do preço do petróleo, o baixo estímulo ao aumento da eficiência devido à falta de concorrência (doméstica e internacional), o abuso ao recurso do *fine tuning* entre crescimento e inflação e a fadiga da organização do mercado de trabalho baseado na combinação de salários fixos (independentes do desempenho da empresa) e elevado grau de segurança dos trabalhadores (proteção do emprego e seguro-desemprego) desestimulavam o empenho por maior produtividade. Nesta década ressurgiu o liberalismo econômico, e a agenda econômica mudou com o *thatcherismo* e o *reaganismo*. Reverteu-se a tendência mundial de crescimento do Estado, com as privatizações, desregulamentações, redução de impostos e integração de mercados. Outra grande transformação foi a reforma do socialismo, que começou com Deng Xiaoping na China e Gorbachev na União Soviética, culminando com a queda do muro de Berlim em 1989.

Hoje, tem-se economias muito mais abertas, seja do ponto de vista comercial ou financeiro, uma revolução tecnológica em curso que reduz dramaticamente o custo da comunicação e do acesso à informação, maior crescimento da produtividade, deslocamento da produção manufatureira para as “economias emergentes” (os países ricos já não são economias industrializadas, são agora crescentemente “desindustrializadas” e pós-industriais), câmbio flutuante em grande parte dos países. Todas essas circunstâncias exigem das empresas enorme agilidade para se adaptar a inovações no campo da concorrência e da tecnologia. Sem essa agilidade não podem crescer, gerar lucros para reinvestir e gerar empregos.

Vê-se, portanto, que mesmo no limitado espaço de tempo dos últimos 60 anos, as circunstâncias e a organização das economias e das sociedades mudaram. Essas mudanças nem sempre são fáceis pois os países têm formas próprias de se constituírem e instituições que as organizam. Veja-se por exemplo, as diferenças entre a França e os EUA no pós-Guerra. A França manteve-se ligada a sua tradição social-democrata e tem mostrado dificuldades para lidar com um mundo mais aberto; enquanto os EUA criaram instituições muito mais flexíveis e adaptáveis a novas circunstâncias. Onde estará a origem das instituições e da capacidade das sociedades de se adaptarem a novas circunstâncias de forma a se beneficiarem de novas tecnologias? Há quem atribua à propensão à democracia e à competição, como destacou o francês Tocqueville sobre os EUA, ou à religião como procurou argumentar Max Weber sobre a relação entre o protestantismo e o capitalismo. No Novo Mundo, há uma nova literatura que procura atribuir a origem das instituições às características da colonização.

### **Colonização e a organização econômica dos EUA e do Brasil**

Um estudo de Douglass North (em coautoria com William Summerhill e Barry Weingast: *“Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs North América”*) mostra quais diferentes foram as formações dos Estados latinos e anglo-

saxões nas Américas. Nos Estados Unidos, as províncias não tinham donos, competiam entre si pelo suprimento da metrópole e outros mercados. Em *Os Donos do Poder*, Raimundo Faoro argumenta que “os ingleses transmigrados formaram sua própria organização política e administrativa... Não os contaminou a presença (...) do funcionário reinol: por sua conta, guardadas as tradições do *self-government* e de respeito às liberdades públicas, construíram as próprias instituições”.

Após a independência, a Constituição norte-americana manteve a autonomia dos estados, deu limitados poderes ao governo central (inclusive de arrecadar) e proibiu a este de financiar ou dar garantias àqueles. Assim, desenvolveu-se um sistema em que o governo central tem pouco a oferecer, relativamente aos estados. Assim, estados e agentes privados dependem muito mais da sua própria performance, e menos do governo central. Lá, o investimento para “capturar” o Estado, para mordiscar os cofres públicos atrás de algum benefício não é lucrativo: custa caro e rende pouco.

No Brasil e demais países de colonização ibérica, ao contrário, o Estado cresceu de cima para baixo. No Brasil, como é bem conhecido, o mapa foi recortado em capitânicas hereditárias que tinham monopólio sobre as atividades econômicas e se reportavam ao rei de Portugal. “Há (...) no plano das [capitânicas] hereditárias boa parcela de atividade entregue à iniciativa privada (...) ao feito português, do Portugal dos monopólios régios: delimitada a certos campos e, ainda assim, tutelada, dirigida e estimulada” (Faoro). O imperador, no Brasil, manteve o sistema centralizado. A federação nasceu desse sistema em que a vida política das províncias estava muito atrelada ao poder central.

A própria atividade econômica das colônias dependia tanto de fatores geográficos quanto da relação que mantinham com a metrópole. Na América do Sul, o cultivo extensivo da cana de açúcar e a mineração se prestavam ao trabalho escravo que, fatalmente, influenciaria a organização econômica e social nos séculos seguintes. No norte e oeste dos EUA, foi muito mais limitado o uso do trabalho escravo, o que desde o início fomentou uma sociedade mais igualitária e na qual a riqueza dependia mais do esforço de cada um do que da exploração escrava e da proximidade com a corte.

O resultado das diferentes colonizações, nas palavras de North é que, “[nos EUA], se desenvolveu uma estrutura institucional que permite trocas inter-pessoais complexas necessárias à estabilidade política e à captura dos ganhos econômicos potenciais da tecnologia moderna. [Nos países latino-americanos], as relações personalizadas são ainda essenciais para a troca política e econômica. [Essas relações] são a consequência de uma estrutura institucional que não produz nem estabilidade política nem a realização consistente do potencial da tecnologia moderna.” (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, 1990).

O poder centralizador do rei, o monopólio do comércio com a metrópole e o trabalho escravo são traços marcantes da colonização sul-americana e, em particular, da brasileira. A sociedade se organiza em torno da coroa, que inclusive migrou para o Brasil, do comércio com Portugal e da exploração dos escravos. Em uma sociedade como essa, a riqueza está na proximidade e no contato com membros do Estado, que passam a viver dos favores que oferecem.

A resposta desta questão está justamente no equivocado valor que é concedido à Previdência Social, quando não é ela considerada como um dos pilares da Seguridade Social. Frise-se aqui, a Previdência Social não é “*poupança precaucionária*”. Nesta qualidade ela se presta apenas a evitar riscos, dentre os quais, o risco velhice (para o qual é esperada uma renda vitalícia), visando o objetivo da *universalidade da cobertura e do atendimento*.

Na unificação das duas características ora citadas, a de servir como meio de precaução em face de riscos e o de prover a universalidade, ou seja, igual proteção para todos, o *prêmio de espera*, os juros que podem ser esperados da Previdência Social, especialmente sob o aspecto do risco velhice, é apenas o mínimo para subsistência, de finalidade quase que assistencial, e não uma garantia de que o futuro será como o presente.

Os benefícios da Previdência Social cumprem determinada função, sem realimentar o processo que lhe deu origem, pois o valor considerado para a estruturação do modelo desenhado na Constituição Federal de 1988 não é econômico, mas sim social. Logo, parece lógico que de um valor social não emane um resultado econômico.

No entanto, é interessante constatar que mesmo não realimentando economicamente a própria origem, a “*poupança precaucionária*” que é a Previdência Social, enquanto inserida no esquema da Seguridade Social, deve proteger a todos igualmente, proporcionando bem-estar econômico.

O bem-estar econômico, todavia, será causado pela manutenção, no futuro, da situação do beneficiário (credor dos juros) no presente ou pela inserção de um maior número de pessoas na rede protetiva básica, com vistas a alcançar a justiça na política econômica de redistribuição de renda.

A ótica da Previdência Social como meio de propiciar a justiça econômica se encaixa com maior perfeição ao fim (solidário no seu todo) colimado pela Seguridade Social, estrutura da qual é ela um dos pilares.

A Previdência Social, no seu regime geral tutelado pelo Estado, presta-se, como “*poupança precaucionária*” a promover a justiça social, estendendo a sua proteção, em igualdade de condições, a uma gama maior de pessoas, ainda que seja apenas mediante benefícios que mais se aproximem dos assistenciais (o mínimo necessário) do que a indenização que se aguarda numa relação de seguro.

É claro, que em países como o Brasil, no qual a pobreza é evidente, parece que uma maior população protegida pela Seguridade Social, inclusa aí a Previdência Social, gerará uma justiça econômica maior, permitindo uma redistribuição mais efetiva de riqueza.

O “*valor do amanhã*” no que se refere a Previdência Social não é esperar dela juros, nas sua concepção financeira, é, fazer com que ela gere crescimento econômico coletivo, por meio da inclusão e da justiça social. É como diz Max Weber evitar a inversão da ordem do “ser humano em função do ganho como finalidade da vida, não mais o ganho em função do ser humano como meio destinado a satisfazer suas necessidades materiais”.

Para quem espera benefícios maiores do que o “mínimo necessário”, recomenda-se ser previdente em caráter pessoal ou familiar, poupando para o futuro, ou recorrer à Previdência Complementar Fechada ou Aberta. Aqui cabe a cada qual avaliar, de acordo com as palavras de Padre Vieira, qual é o mínimo essencial para o exercício da dignidade.

A proximidade que naturalmente temos com a história do Brasil nos permite apreciar a importância da colonização e dos primeiros passos da estrutura econômica para entender as dificuldades que temos, como sociedade, para até hoje criarmos as instituições capazes de incentivar a busca das inovações.

### O Brasil e o Futuro Próximo

No início desta carta, perguntávamos como as instituições podem afetar a governança de um País e o quanto uma liderança pode alterar este quadro. Governar é administrar os recursos de modo eficiente, coordenar objetivos conflitantes e gerenciar desigualdades...e as instituições impõem limites para cima e para baixo nestes casos. As lideranças podem fazer com que estes limites sejam extrapolados, para qualquer um dos lados, dependendo da qualidade do líder. No caso do Brasil, um dos nossos maiores problemas ainda é o populismo que, segundo Roberto Campos, "com sua propensão a subsídios, controles e falso paternalismo, pretende distribuir mais do que consegue produzir...nossos populistas são eméritos chacoalhadores de árvores: chacoalham-nas para que caiam os frutos, mas não tem conhecimento e nem paciência para a faina do plantio."

Todos sabemos que precisamos urgentemente de reformas em nossas instituições, principalmente em nossa Constituição de 1988, que compromete o grau de governabilidade do País.

Todas as opiniões contidas nesta carta representam nosso julgamento até esta data e podem mudar sem aviso prévio, a qualquer momento. Este material tem caráter meramente informativo, não devendo ser considerado uma oferta de venda de nossos serviços.

Estas reformas devem abranger as áreas política, fiscal e da previdência social, melhorando a qualidade dos gastos governamentais, a fim de que possamos entrar na rota e no ritmo de crescimento dos outros países emergentes. Segundo o *Institute of Economic Affairs* existem várias hipóteses para um ambiente favorável às reformas, entre outras:

- a percepção popular de que o país tem que mudar e que as condições presentes se tornaram inaceitáveis;
- um sucesso eleitoral que gere um crédito ao governante no início do mandato;
- partidos de oposição desunidos e desmoralizados;
- ascensão ao poder de líderes fortes, convictos e com visão de longo prazo;
- a presença de economistas competentes e com força no governo para efetuar mudanças.

Podemos reunir em um futuro próximo algumas destas condições acima, mas as perspectivas de que as reformas aconteçam de uma forma eficiente, depende fundamentalmente da vontade e capacidade de nossas lideranças. Independente das chances de reforma de nossas instituições, não devemos excluir este tema do debate público. Com o descrédito dos nossos políticos e de nossas instituições políticas, podem surgir oportunidades para reformas institucionais. É impossível prever com precisão quando estas oportunidades surgirão e nem que tipo de propostas serão implementadas. Mas é nosso dever manter o debate aberto, para que quando estas oportunidades surgirem, opções sensatas e comprovadas em outros países estejam à mão de nossos governantes. ■

## TURIM Family Office

*Gerenciamento ativo e em tempo integral das diversas situações que envolvem a estratégia de longo prazo de uma família*



Tels. RJ (21) 2259-8015  
SP (11) 3709-4588  
www.turimbr.com