

DEMOCRACIA E ECONOMIA

Edmar Lisboa Bacha¹

“Ah, se eu fosse ditador por um dia...”. É um pensamento que pode ocorrer ao nos depararmos com a distância entre o que o país poderia ser e o que é na atualidade. Tanta coisa para consertar e tantos vaivéns em Brasília que parecem levar o país para lugar nenhum!

Economistas com frequência sucumbem a essa tentação autoritária. Formulam um modelo matemático, definem teoricamente uma alocação de recursos que maximizaria o bem-estar do país. Imaginam um ditador benevolente que colocaria em prática essa solução ótima e a contrastam com a realidade para concluir que com democracia o país não tem jeito.

Caso brasileiro

Alguns fazem esse exercício não só em teoria, na prática também. Em 1974, no auge do chamado milagre econômico da ditadura militar, um ministro da Fazenda exaltava a fórmula matemática que reajustava os salários, asseverando: “Uma fórmula desse tipo tem a vantagem de substituir um infundável jogo de greves e pressões por um simples cálculo aritmético” (Simonsen, 1974b, p. 112). E arrematava: “O suposto milagre, na realidade, é o corolário da aplicação de um modelo econômico teoricamente bem estruturado” (Simonsen, 1974a, p. 1).

Mas não foi bem assim. Não dá para julgar o desempenho da ditadura militar só na fase ascendente do ciclo econômico. Entre 1968 e 1973, a capacidade ociosa preexistente e uma grande melhoria das relações de troca (preços das exportações em relação aos preços das importações) ajudaram o país a crescer. É preciso ver a obra completa. A insistência em querer crescer a qualquer custo, mesmo face às condições externas adversas que se manifestaram nos anos 1970, levou ao acúmulo de uma dívida externa impagável, à dupla recessão econômica de 1981 e 1983, à aceleração da inflação para 200% em 1984. Tristes legados dos quais o Brasil só se livrou com o Plano Real em 1994.

Além disso, houve na ditadura manipulação das estatísticas econômicas. A subestimação da inflação, particularmente em 1973, é bem conhecida². Menos conhecida é a superestimação do crescimento econômico que resultou da exclusão do cálculo do PIB a partir de 1968 dos serviços de baixo crescimento (governo, alugueis e outros serviços). A alegação então oferecida para essa exclusão foram “problemas conceituais e indisponibilidade de fontes

estatísticas” (FGV, 1972, p. 68). Presumiu-se a partir daí, até o final da ditadura, que esses serviços estariam crescendo ao mesmo ritmo das atividades de alto crescimento incluídas no cálculo do PIB (agricultura, indústria, comércio, transporte e comunicações). Mas esta presunção não correspondia à realidade, já que tanto antes de sua exclusão como após sua reincorporação (quando as contas nacionais passaram a ser calculadas pelo IBGE em 1986) o crescimento dos serviços excluídos apenas acompanhou o da população, bem menor do que o do PIB.

Recentemente, em artigo que coautorei com Guilherme Tombolo e Flavio Versiani (Bacha, Tombolo e Versiani, 2023), reestimamos o crescimento do PIB com a reinclusão desses serviços. Nossos métodos infelizmente não permitem estimar o crescimento do PIB ano a ano mas, a título de ilustração, de 1966 a 1980 segundo nossos cálculos o PIB cresceu 7,1% ao ano, bem menos do que os 8,6% que constam das estatísticas oficiais.

Independentemente dessa correção, usando os dados oficiais o crescimento médio anual do PIB na ditadura, de 1964 a 1984, foi menor do que no período democrático que o antecedeu, de 1946 a 1963: 6,3% na ditadura, 7,1% na democracia. E a taxa média anual de inflação na ditadura foi duas vezes e meia maior do que no período democrático anterior: 58% em comparação com 22%.

Desde 1994, o país tem mantido a inflação sob controle, mas o crescimento econômico tem decepcionado – particularmente no período mais recente, de 2013 a 2022, em que o PIB por habitante (doravante, PIB per capita ou renda per capita) se manteve estagnado. Como outros países na América Latina, Ásia e Europa Oriental, o Brasil aparenta estar preso na chamada armadilha da renda média – a dificuldade de continuar a crescer ultrapassada a fase em que, dispondo o país de alguma governabilidade, a mera transferência da população do campo para a cidade garante o aumento da produtividade necessário para sair da pobreza na direção da renda média.

Problemas de múltipla natureza explicam a armadilha da renda média. Não é nosso objetivo analisá-los, mas uma exploração da relação da democracia com o nível de renda dos países ilustra como a saída dessa armadilha pode se associar a distintos regimes políticos.

Regimes políticos e PIB per capita

Apresentamos a natureza dos regimes políticos de acordo com a classificação adotada pela *Democracy Matrix* (2019) da Universidade de Würzburg. Essa matriz identifica cinco regimes políticos no mundo: democracias funcionais,

democracias deficientes, regimes híbridos, autocracias moderadas e autocracias plenas.

Em 2019, com base nesse esquema de classificação, de 179 países 83 tinham o status de democracias, sendo 37 democracias funcionais e 46 democracias deficientes (essas incluindo o Brasil). No extremo oposto, encontravam-se 55 autocracias, sendo 34 autocracias moderadas e 21 autocracias plenas. No meio, havia 41 regimes híbridos que combinam elementos democráticos e autocráticos.

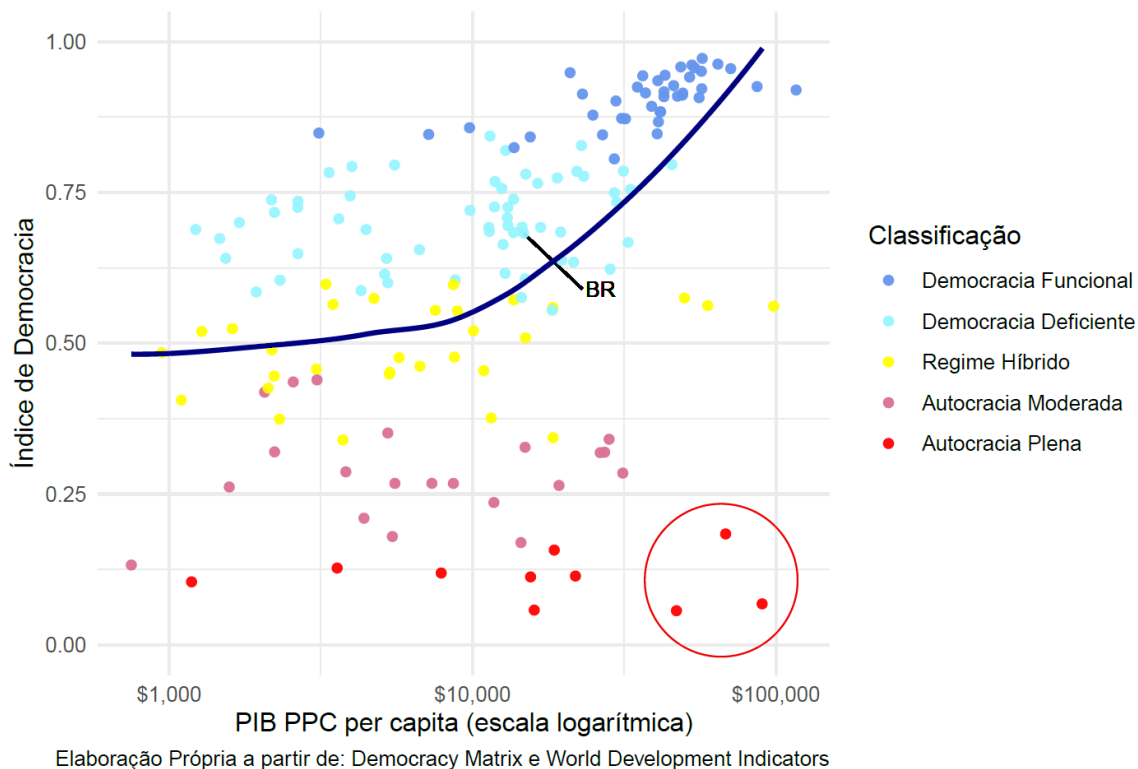
Se considerarmos não o número de países, mas a proporção da população mundial que vive em tipos específicos de regimes, surge uma perspectiva menos animadora sobre o estado global da democracia. Quase metade dos países no mundo têm regimes democráticos, mas apenas pouco mais de um quarto da população mundial vive em democracias. Os pesos da autocracia da China e do regime híbrido da Índia na população mundial explicam esse desbalanceamento³.

Como se relaciona a democracia com o nível de renda per capita dos países no mundo hoje em dia?

O Gráfico 1 ilustra a relação do regime político com o PIB per capita numa amostra de 164 países em 2019. A qualidade do regime político é medida no eixo vertical, intitulado “Índice de democracia”. Trata-se de uma fração variando entre zero e um, em que os valores mais baixos indicam autocracias plenas, seguidas por autocracias moderadas, sistemas híbridos, democracias deficientes e, nos níveis mais altos, democracias funcionais.

No eixo horizontal, em escala logarítmica, mede-se o PIB per capita de 2019 em dólares (convertendo-se a moeda local em dólares com uso da paridade do poder de compra (PPC)). Os valores são extraídos do *World Development Indicators* do Banco Mundial (2019).

Gráfico 1: Índice de Democracia e PIB per capita, 2019



Cada ponto no Gráfico 1 representa um país. Os pontos azuis escuro são democracias funcionais; os azuis claro, democracias deficientes; os amarelos, regimes híbridos; os rosas, autocracias moderadas; e os vermelhos, autocracias plenas.

Observa-se no gráfico que praticamente todas as democracias funcionais têm níveis de renda per capita muito altos. O gráfico também mostra inexistirem autocracias moderadas com níveis de renda muito elevados. Os outros três tipos de regimes políticos – democracias deficientes, regimes híbridos e autocracias plenas – estão espalhados por todos os níveis de renda, com autocracias plenas mais presentes nos níveis superiores a US\$10 mil. Em particular, existem três autocracias plenas com PIBs per capita muito elevados, todas produtoras de petróleo no Oriente Médio. São Arábia Saudita, Catar e Emirados Árabes Unidos – assinaladas por um círculo no quadrante sudeste do Gráfico 1.

A linha azul marinho exibe a relação estatística entre índice de democracia e PIB per capita. Trata-se de uma relação fraca, como indica a ampla dispersão dos pontos no gráfico, mas ela é sugestiva⁴. Essa linha tem um trecho inicial com uma leve inclinação positiva, praticamente horizontal até valores

próximos de US\$10 mil de renda per capita. O que quer dizer que, até tais níveis de renda, há pouca variação no índice de democracia, cujo valor se situa, no eixo vertical, no entorno de 0,5 -- ponto de encontro de democracias deficientes, regimes híbridos e autocracias moderadas. Entretanto, a partir de US\$10 mil, a linha azul marinho mostra uma relação positiva entre renda per capita e democracia⁵.

Indica-se no gráfico a posição do Brasil (BR), com PIB per capita de US\$ 14,7 mil e índice de democracia de 0,68, valores próximos aos da linha azul marinho, o que sugere certa normalidade na relação da qualidade da democracia do país com seu PIB per capita.

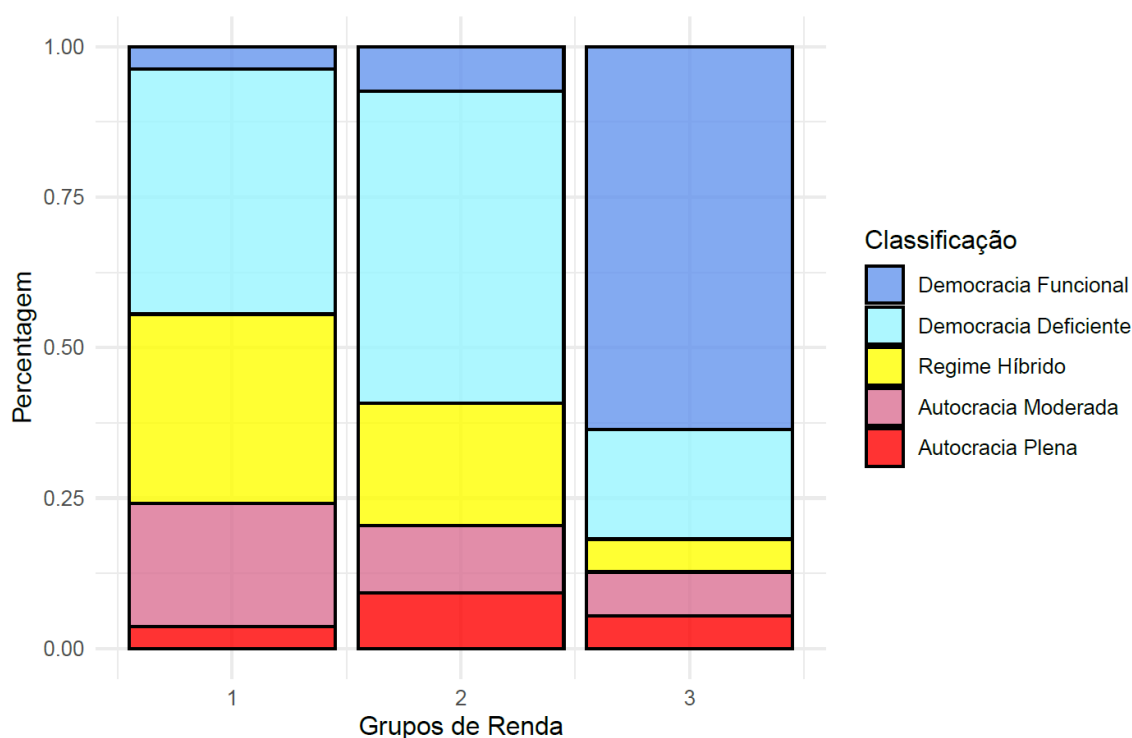
Ou seja, embora pouco se possa dizer sobre a relação da democracia com o PIB per capita para níveis baixos de renda, a partir de US\$10 mil per capita há uma associação positiva da democracia com a renda per capita. Em particular, fica a sugestão de que a superação da armadilha da renda média está associada ao aperfeiçoamento democrático dos países.

O Gráfico 2 ilustra a relação entre democracia e renda per capita num formato mais simples e talvez mais sugestivo. Nele, os 164 países, ordenados por nível de renda, são divididos em três grupos com praticamente o mesmo número de países. O Grupo 1 compreende 54 países com PIB per capita de até US\$7,3 mil; o Grupo 2, 54 países com PIB per capita de mais de US\$7,3 mil até US\$22,1 mil; e o Grupo 3, 55 países com PIB per capita de mais de US\$22,1 mil. Para simplificar, vamos chamar o Grupo 1 de renda baixa, o Grupo 2 de renda média e o Grupo 3 de renda alta.

Indicam-se nas colunas de cada grupo de países as percentagens dos distintos regimes políticos, nas mesmas cores do Gráfico 1. Claramente, a democracia funcional é o regime dominante no grupo de renda alta e representa parcela pequena dos outros dois grupos. No Grupo 2, de renda média, a democracia deficiente é o regime prevalecente. Já no grupo de renda baixa, três regimes aparecem como importantes, em ordem decrescente: democracia deficiente, sistema híbrido e autocracia moderada.

Novamente, denota-se a multiplicidade de regimes políticos em níveis baixos de renda. Também, reitera-se a sugestão de que a passagem da renda média para a renda alta está associada ao aperfeiçoamento democrático.

Gráfico 2: Grupos de países por PIB per capita e regimes políticos



Elaboração Própria a partir de: Democracy Matrix e World Development Indicators

Casos de sucesso no pós-guerra

Indo além do relacionamento da democracia com o nível de renda nos países na atualidade, consideramos quais são as características dos países que foram bem-sucedidos no crescimento econômico desde a 2ª. Guerra. E como a democracia se enquadra nas experiências de desenvolvimento desses países.

Há alguns anos, participei de comissão patrocinada pelo Banco Mundial que elaborou o Relatório de Crescimento, com o subtítulo “estratégias para crescimento sustentado e desenvolvimento inclusivo” (Banco Mundial, 2008). O relatório lista doze países cujos PIBs no pós-guerra cresceram 7% ou mais ao ano por pelo menos 25 anos. Características comuns desses países identificadas no relatório foram as seguintes: (i) relacionaram-se plenamente com a economia mundial, (ii) mantiveram estabilidade macroeconômica, (iii) geraram altas taxas de poupança e investimento, (iv) permitiram que os mercados alocassem os recursos, e (v) tiveram governos comprometidos, críveis e capazes.

Governos comprometidos, críveis e capazes – mas não necessariamente democráticos. Na classificação da Matriz da Democracia da Universidade de Würzburg, sete desses países são hoje democráticos: Botsuana, Coréia do Sul,

Indonésia, Japão, Malásia, Malta e Taiwan; três têm regimes híbridos: Cingapura, Hong Kong e Tailândia; e dois são autocracias: China e Omã.

Uma relação mais clara entre democracia e desenvolvimento econômico aparece em texto meu recente (Bacha, 2022), em que identifico 12 outros países que no pós-guerra fizeram a transição da renda média para se incorporarem aos países ricos⁶. Esses países são os chamados tigres asiáticos: Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong, Israel e Taiwan; membros da União Europeia: Espanha, Grécia, Irlanda e Portugal; e exportadores de produtos primários: Austrália, Noruega e Nova Zelândia. Uma característica comum a eles é seu alto grau de abertura ao comércio exterior. Outras duas características são populações médias ou pequenas (5 a 50 milhões de habitantes) e baixa desigualdade da distribuição de renda. Não há entre eles autocracias e, afora os regimes híbridos de Cingapura e Hong Kong, são todos países democráticos.

Conclusões

Este breve apanhado sugere que nem a experiência brasileira nem as comparações internacionais sustentam a ideia por muitos entretida de que a autocracia tenha superioridade sobre a democracia para promover o crescimento econômico. As comparações internacionais sugerem que a democracia se associa à passagem de um país da renda média para a renda alta.

Usamos o verbo sugerir propositalmente, pois a literatura econômica tende a ser agnóstica a respeito da existência de uma relação causal da democracia sobre o crescimento econômico no pós-guerra. Em seu livro texto sobre crescimento econômico moderno, Acemoglu (2009, p. 833) conclui: “a massa da evidência disponível sugere que, em média, democracias não crescem mais rápido do que não-democracias”.

Este autor também assinala que análises de experiências do pós-guerra podem ser muito limitadas, pois num horizonte histórico mais longo democracias exibem melhores desempenhos econômicos do que não-democracias. A maioria dos países que se industrializaram rapidamente no século 19 eram mais democráticos do que os que não conseguiram fazê-lo. Isso porque desenvolveram um conjunto de instituições que sustentaram políticas econômicas promotoras do investimento e da inovação⁷.

Em texto recente, Acemoglu et al. (2019) examinam em detalhe 184 países que, de 1960 a 2010, transitaram entre regimes políticos, envolvendo 122 casos de democratização e 71 de reversões a autoritarismo. Eles constataam que os países que se moveram para regimes democráticos experimentaram ganhos de 20% no PIB em 25 anos, em comparação com o que aconteceria

caso se tivessem mantidos autocráticos⁸. Concluem que, sim, democracia causa o crescimento, como diz o título de seu artigo. O principal mecanismo subjacente, segundo eles, é o maior investimento de democracias em reformas econômicas, saúde e educação.

Não vale a pena, assim, entreter ilusões autoritárias do tipo de “se eu fosse ditador por um dia”. Vale mais a pena nos dedicarmos a aprimorar a qualidade das políticas públicas para que nossa democracia possa mais efetivamente responder ao anseio dos brasileiros por melhores condições de vida.

Notas

¹ Sem implicá-los nos resultados, agradeço os comentários de Arminio Fraga, Maria Laura Cavalcanti, Nauro Ferreira Campos, Paulo Vieira da Cunha, Pedro Malan, Rodolfo Hoffmann e Simon Schwartzman. Agradeço também a assistência de pesquisa e sugestões de Pietro Loureiro Lucchesi.

² Cf. declarações de Julian Chacel em *Jornal do Brasil* (1978, p. 13). Chacel era o responsável na Fundação Getúlio Vargas pelo cálculo dos índices oficiais da inflação.

³ Afora por breve período em 1975-77 sob Indira Ghandi, desde sua independência em 1950 a Índia manteve o status de democracia, que perdeu em 2019. A partir da vitória eleitoral do Partido Nacionalista Hindu (BJP) em 2014, as tensões entre grupos religiosos e étnicos se intensificaram e cada vez mais irromperam em violência, alimentadas pela formação de milícias. O risco é o governo de Narendra Modi querer transformar o país em um estado hindu teocrático.

⁴ A linha resulta de uma regressão não-paramétrica, com uso do método Loess. Regressão é uma técnica estatística que quantifica a relação entre duas variáveis, no caso, do índice de democracia com o PIB per capita. Por nos parecerem anômalos, excluimos da estimativa da regressão os três países no círculo no quadrante sudeste do gráfico. Por tratar-se de uma regressão não-paramétrica, não é possível calcular o valor de R^2 , mas uma regressão polinomial de grau 2 com resultados similares apresenta um R^2 de 0,28, confirmando a impressão visual de ser fraca a correlação entre o índice de democracia e o PIB per capita. R^2 , conhecido como coeficiente de determinação, e cujo valor se situa entre zero e um, é uma medida de quanto as variações de uma variável conseguem explicar as variações de outra.

⁵ O Gráfico 1 mostra a qualidade da democracia (no eixo vertical) como função do PIB per capita (no eixo horizontal). Alternativamente, poderíamos relacionar graficamente o PIB per capita (no eixo vertical) à qualidade de democracia (no eixo horizontal). Nesse caso, utilizando uma regressão polinomial de grau 2 em vez de uma regressão não-paramétrica, obteríamos uma relação em forma de “U” entre qualidade de democracia e PIB per capita. Ou seja, tanto autocracias plenas como democracias funcionais apareceriam com rendas mais altas, enquanto regimes intermediários apareceriam com rendas mais baixas. Uma discussão desse formato alternativo da relação entre democracia e PIB per capita encontra-se em Campos, Coricelli e Frigerio (2022).

⁶ Definem-se países ricos como aqueles com PIB PPC per capita de ao menos US\$27 mil.

⁷ Instituições relacionadas a: segurança dos direitos de propriedade de firmas e indivíduos; facilidade de firmas e indivíduos entrarem em contratos para facilitar transações econômicas; redução de barreiras de entrada para novas firmas; redução de custos e barreiras socialmente impostas para indivíduos investirem em capital humano; e incentivos para os políticos proverem bens públicos. Cf. Acemoglu (2009, p. 782).

⁸ Os autores salientam não haver informação suficiente em sua amostra de países para identificar o impacto de reversões autocráticas sobre o crescimento econômico.

Referências

Acemoglu, D. (2009). *Introduction to modern economic growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. e Robinson, J. (2019). "Democracy does cause growth". *Journal of Political Economy*, vol. 127, n. 1, pp. 47-100.

Bacha, E. (2022). "Fechamento ao comércio e estagnação: por que o Brasil insiste?". Em: M. Mendes (org.), *Para não esquecer: políticas públicas que empobrecem o Brasil*. Rio de Janeiro: Autografia, 2022, pp. 831-853.

Bacha, E., Tombolo, G. e Versiani, F. (2023). "Reestimating Brazil's GDP growth from 1900 to 1980". *Texto para Discussão n. 72*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos de Política Econômica/Casa das Garças. Versão 8 jan. Disponível em: <https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2022/08/20230108SUPERPIB.pdf>

Banco Mundial (2008). *The growth report: strategies for sustained growth and inclusive development*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial (2019). *World Development Indicators*. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

Campos, N. F., Coricelli, F. e Frigerio, M. (2022). "The Political U: New Evidence on Democracy and Income". *IZA Discussion Papers 15598*. Institute of Labor Economics (IZA). Disponível em: <https://www.iza.org/publications/dp/15598/the-political-u-new-evidence-on-democracy-and-income>

Democracy Matrix (2019). Universidade de Würzburg. Disponível em: <https://www.democracymatrix.com/>

FGV - Fundação Getúlio Vargas (1972). *Contas nacionais do Brasil: conceitos e metodologia*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

Jornal do Brasil (1978). "Chacel diz que em 73 governo alterou índice econômico". *Jornal do Brasil*, 18 de setembro, p. 15. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_09&pasta=ano%20197&pesq=&pagfis=131539

Simonsen, M. H. (1974a). "O modelo brasileiro de desenvolvimento". Em: Simonsen, M. H. e Campos, R., *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: J. Olympio, pp. 1-22.

Simonsen, M. H. (1974b). "A política anti-inflacionária". Em: Simonsen, M.H. e Campos, R., *A Nova Economia Brasileira*. Rio de Janeiro: J. Olympio, pp. 79-118.