

Resenhas

Vito Tanzi e Ludger Schuknecht. 2000. *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. 291 pp. ISBN: 0-521-66410-1.

Vito Tanzi e Ludger Schuknecht são economistas consagrados com uma extensa carreira académica e têm ocupado cargos de alta responsabilidade nas mais conhecidas instituições internacionais. Tanzi é, desde 1981, Director do Departamento dos Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Schuknecht, depois de fazer parte do staff do FMI, veio a ocupar o cargo de Economista Principal da Divisão de Políticas Fiscais do Banco Central Europeu. Ambos são peritos em Finanças Públicas e têm largas dezenas de artigos publicados nessa área.

É habitual, em vários sectores do mundo académico, principalmente aqueles menos identificados com a ideologia neo-liberal, encarar com suspeição os estudos saídos de algumas instituições financeiras internacionais ou de economistas a elas ligadas, como, por exemplo, os do FMI e do Banco Mundial. Entende-se bem porquê. Na verdade, as políticas do FMI e do Banco Mundial, levando a ideologia do mercado ao extremo e ignorando por completo a realidade socioeconómica de cada país, fracassaram em grande parte dos países onde foram aplicadas, como é cada vez mais admitido, mesmo pelos autores ligados à ortodoxia económica. No entanto, *Public Spending in the 20th Century* é uma obra que deve ser lida sem qualquer tipo de preconceito. Concorde-se ou não com os argumentos desenvolvidos pelos autores – e, de facto, trata-se de um livro bastante polémico – estamos perante um excelente estudo, escrito com uma clareza notável, bem estruturado, fundamentado na moderna teoria económica e extremamente rico ao nível estatístico.

A ideia principal defendida pelos autores é a de que o crescimento do estado, a partir de 1960, para além de ter provocado estrangulamentos financeiros óbvios nas contas públicas, pouco acrescentou ao bem estar

económico e social. Assim, sugerem que a redução da despesa pública pode ser feita sem provocar grandes sacrifícios sociais. Como afirmam, 'the key message of this book is not that government should become indifferent to the welfare of the population, but rather that it should consider alternative ways of pursuing its objectives' (p.171).

Na primeira parte da obra, é analisado o crescimento da despesa pública, desde 1870 até meados da década de noventa do século XX, em 17 países industrializados, incluindo as principais economias da Europa e, ainda, a Austrália, Canadá, Japão e Estados Unidos. Tanzi e Schuknecht distinguem vários períodos, na evolução da despesa pública, de acordo com o seu ritmo de crescimento. O primeiro período, que se estende desde 1870 até à Primeira Guerra Mundial, é dominado pelas ideias liberais dos autores clássicos e pela defesa acérrima da política de *laissez-faire*. Assim, para a média dos 17 países, a despesa pública tem um crescimento lento, passando a representar, em 1913, 13,1% do Produto Nacional Bruto (PNB), contra os 10,8%, em 1870. O crescimento acentua-se no período entre as duas guerras, à medida que emergem novas concepções sobre o papel do estado que muito devem à influência de Keynes. Surgindo no contexto da Depressão, encara, agora, como a prova do fracasso da economia de mercado, as ideias de Keynes estendem-se rapidamente ao mundo desenvolvido. É a época do New Deal americano e do aparecimento, em alguns países, de sistemas rudimentares de segurança social. A despesa pública atinge os 23,8% do PNB, para a média dos países analisados. No entanto, é fundamentalmente a partir do fim da Segunda Guerra e, mais especificamente, entre 1960 e 1980, que se observa o período de maior crescimento: os gastos do estado disparam de 28% para 41,9% do PNB. A influência crescente da Teoria Geral de Keynes, o desenvolvimento da teoria dos bens públicos e do conceito de externalidade, o aparecimento, em 1959, da célebre obra de Musgrave, onde se defende o papel alocativo, estabilizador e redistributivo do estado e, ainda, a populari-

dade do socialismo entre os intelectuais ocidentais explicam o entusiasmo e confiança na intervenção crescente do estado na economia. Todavia, na década de 70, começam a surgir sinais visíveis de uma nova atitude face ao estado. Este cepticismo, inicialmente localizado num grupo pequeno de economistas (por exemplo, Friedman e Buchanan), vai crescendo, ao longo da década de 80. A nível político, os governos de Reagan e Thatcher iniciam uma série de reformas, tendo em vista a redução do estado, sendo seguidos por muitos países da OCDE. Embora a despesa pública continuasse a crescer – o que os autores explicam pela lógica dos interesses instalados – o seu ritmo de aumento abranda. O peso percentual da despesa pública no PNB, para a média dos países analisados, vai de 44,8, em 1990, para 45,6%, em 1996. Como se vê, os números não deixam de transparecer a distância enorme que separa o discurso político da realidade fria dos números.

Analisando a composição da despesa pública, Tanzi e Schuknecht põem em relevo que, desde 1960, o crescimento dos gastos do estado é, em grande parte, absorvido pela expansão dos programas sociais (educação, saúde e segurança social) que tomam, frequentemente, a forma de transferências monetárias. O problema é que, a partir da década de 60, o crescimento das receitas públicas (conseguidas através do aumento da carga fiscal) não acompanhou a expansão das despesas, gerando, assim, dificuldades financeiras bem patentes no aumento dos défices orçamentais e da dívida pública. Tudo isto é conhecido. Há, no entanto, um aspecto particularmente interessante, nesta primeira parte da obra, que merece ser realçado e que se encontra na explicação apresentada pelos autores para a expansão das despesas públicas. Assim, de acordo com Tanzi e Schuknecht, não há qualquer fatalismo presente no crescimento do estado, como parece sobressair de algumas explicações teóricas, como é o caso, por exemplo, da lei de Wagner ou da teoria da produtividade diferencial de Baumol. Pelo contrário, defendem que a evolução da despesa pública traduz as mudanças na concepção sobre o papel do estado na economia que afectaram economistas e decisores políticos: 'growth was nothing but a response to changing perceptions what government should do' (p.1). Quem conhecer o intenso debate teórico sobre o crescimento do estado, assumin-

do, frequentemente, contornos bastante complexos e, acrescente-se, por vezes, estéreis, não pode deixar de ficar surpreendido com a forma como Tanzi e Schuknecht o ultrapassam. Na verdade, a sua explicação é de uma simplicidade desarmante. Claro que nos podemos interrogar por que é que essas concepções tiveram tanta influência. Bom, mas isso é uma questão que não preocupa os autores e, diga-se de verdade, em nada afecta a consistência da obra.

Na segunda parte do livro, os autores propõem-se analisar a relação entre o crescimento da despesa pública e o bem estar económico e social. A ideia é a de que, já que a despesa pública implica, necessariamente, uma menor liberdade económica privada, através de uma maior nível de carga fiscal, ela só terá sentido se trazer benefícios para os cidadãos, a nível de bem estar. Assim, Tanzi e Schuknecht constróem um modelo onde assumem que o bem estar social (W) depende da variação de um conjunto de indicadores económicos e sociais tais como esperança de vida (X_1), mortalidade infantil (X_2), taxa de literacia (X_3), nível de escolaridade e assim sucessivamente. Sendo, então, o bem estar dado pela função $W = f(X_1, X_2, \dots, X_n)$, o seu acréscimo depende, portanto, das variações consideradas desejáveis dos indicadores escolhidos. Trata-se de um modelo modesto com limitações óbvias, algumas das quais enumeradas pelos autores. Por um lado, não são incluídos todos os objectivos económicos e sociais, alguns dos quais, sem dúvida, importantes. É o caso, por exemplo, dos objectivos da coesão económica e social e da estabilidade social eventualmente conseguidos por níveis mais elevados de despesa social pública. Por outro lado, o impacto dos indicadores socioeconómicos não é, obviamente, a mesma no nível de bem estar, o que não é considerado pelo modelo. Apesar disso, os autores consideram que o modelo é válido e que acaba por reflectir a evolução do bem estar. A conclusão que tiram, depois da aplicação do modelo, é que, até 1960, o aumento da despesa pública esteve relacionado com a melhoria dos objectivos económicos e sociais. No entanto, a partir daquela data, a melhoria do bem estar pouco se alterou com a expansão dos gastos públicos, ou seja, a produtividade da despesa pública adicional, em termos da melhoria dos objectivos económicos e sociais, foi muito lenta.

Em seguida, os autores procuram encontrar uma relação entre a dimensão do estado e a sua performance. Os estados dos países em análise são classificados em grandes (*big governments*), médios (*medium sized governments*) ou pequenos (*small governments*), consoante a despesa pública se situe acima dos 50%, entre 40 e 50% ou abaixo dos 40% do PNB. A conclusão que retiram é que, de uma forma geral, os governos pequenos não obtêm resultados menos positivos do que os grandes governos. Sendo assim, prosseguem, os governos podem alcançar os mesmo objectivos com níveis mais baixos de despesa pública. Convém acrescentar que esta conclusão não tem em conta os custos de transição que resultam da passagem de um nível mais alto de despesa pública para um nível mais baixo e, como se sabe, esses custos podem ser extremamente elevados. Tanzi e Schuknecht entendem que a sua conclusão não implica uma defesa do retorno ao *laissez-faire*, como, aliás, salientam: 'After all ... government was important and had achieved a level in terms of public spending much larger than in early part of century' (p. 119).

A redução do papel do estado irá contribuir, segundo esta perspectiva, para a existência de governos mais eficientes e taxas mais altas de crescimento económico. A título indicativo, apontam como desejável uma redução do peso da despesa pública para cerca de 30% do PIB. Para isso, é necessário que os governos empreendam uma série de reformas descritas na terceira parte do livro. Para além de reformas fiscais, orçamentais e constitucionais é maioritariamente nas áreas sociais que será essencial realizar um maior número de mudanças, uma vez que foi aí que se registou o maior crescimento da despesa. As soluções que apontam para a educação, saúde e segurança social e que, basicamente, consistem na privatização parcial dos sistemas não são de todo originais. Algumas das ideias que apresentam são emprestadas dos relatórios do Banco Mundial, outras fundamentam-se em recentes experiências levadas a cabo em vários países. É, claro está, a parte mais controversa do estudo. Muito embora os argumentos que invocam estejam teoricamente fundamentados, também é verdade que algumas consequências possíveis das reformas que defendem, nomeadamente, a nível do aumento da desigualdade e da exclusão social, são algumas vezes esquecidas, outras, subalternizadas. Na quarta e úl-

tima parte do seu estudo, depois de analisarem mais em pormenor as reformas empreendidas na Nova Zelândia e no Chile, fazem um relato sumário das experiências levadas a cabo noutros países, onde incluem algumas linhas sobre Portugal.

Sem dúvida que os primeiros capítulos de *Public Spending in the 20th Century* (incluídos na Parte I e II) revelam uma maior originalidade, com conclusões por vezes surpreendentes, teórica e estatisticamente fundamentadas, apesar das limitações já referidas. A segunda metade do livro (Partes III e IV) não deixa, porém, de ter bastante interesse, não tanto pela novidade das soluções propostas, mas pela utilidade da síntese realizada, invariavelmente apoiada em inúmeros estudos teóricos. Por tudo o que se disse, é um livro de leitura indispensável para peritos, decisores políticos e para todos aqueles que se interessem, de alguma forma, por um dos problemas mais prementes da actualidade: a reinvenção do papel do estado.

Vasco Almeida

Instituto Superior Miguel Torga

Tara Bennett-Goleman. 2001. *Emotional Alchemy: How the Mind Can Heal the Heart*. Nova Iorque: Three Rivers Press. 417 pp. ISBN: 0-609-80903-2.

Por que repetimos, tantas vezes, comportamentos que nos fazem sofrer? Por que nos sentimos impotentes para mudar, ainda que reconheçamos os nossos padrões emocionais? Tara Bennett-Goleman debruça-se sobre o problema e propõe uma nova forma de sairmos das teias que tecemos. O livro é dirigido a pessoas que conseguem funcionar, mas que sofrem devido aos seus comportamentos emocionais repetitivos. Para aqueles que sofrem de problemas psicológicos graves, a autora sugere que procurem ajuda profissional antes de prosseguirem com a leitura do livro. Bennett-Goleman defende a ideia de que podemos aprender com os nossos erros – e mudar! Contraria, assim, a conhecida afirmação de Peter Cook: 'Tenho a certeza que aprendi com os meus erros. Eu consigo repeti-los de forma exacta.' A autora pretende ensinar o leitor a libertar-se dos seus padrões emocionais e a substituí-los pela empatia consigo mesmo, através da prática da Concentração/Meditação (*Mindfulness*) que per-