

RESENHA BIBLIOGRÁFICA

The political economy of modern Spain: policy-making in an authoritarian system

ANDERSON, Charles W. The University of Wisconsin Press, Milwaukee, 1970.

O livro de Anderson se propõe a estudar a Espanha moderna, no período entre 1950 e 1970, mediante uma análise de sua política econômica. Suas hipóteses fundamentais foram assim formuladas: a) será que as diferenças de estrutura e de processo políticos, entre os regimes democrático e autoritário, se manifestam na formulação e execução da política macroeconômica? b) qualquer desses regimes não terá méritos e responsabilidades peculiares para promover o desenvolvimento econômico e a administração dos negócios das sociedades industrializadas? c) será que as instituições e os processos peculiares ao autoritarismo espanhol influíram na capacidade dos líderes de fazer escolhas apropriadas no campo político?

Para atacar o problema, o autor examinou primeiramente (capítulos 1, 2 e 3) as medidas que foram selecionadas para a realização dos objetivos públicos, ou seja, o processo da *policy instrumentation* e também as instâncias do processo de escolha dos instrumentos da política: *procedural instrumentation*. Ocupa-se, em seguida, da formulação da mudança (cap. 4) e do programa de estabilização (cap. 5). Destaca, depois, a importância do planejamento, como instrumento processual (cap. 6), gerador que foi de um debate público sobre a política econômica do governo (cap. 7). Antes de concluir, analisa o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (cap. 8).

No exame dos instrumentos de política econômica, utilizou o esquema de Kirschen, fruto de estudos da economia de nove países, a saber: Bélgica, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Inglaterra e Estados Unidos. Kirschen distribuiu esses instrumentos em cinco grupos — finanças públicas, moeda e crédito, taxa de câmbio, controle direto e mudanças no quadro institucional. Anderson mostra que a Espanha, embora praticando um regime político diferente do daqueles países, manipulou os mesmos instrumentos.

No que se refere ao processo de tomada de decisões, observa que na Espanha corporativa e autoritária, embora a decisão pouco ou em nada dependa dos colegiados representativos, mas sim da chefia do Poder Executivo, o resultado é praticamente o mesmo que no resto do Ocidente, onde o sistema pluripartidário está em pleno funcionamento e os Parla-mentos são atuantes e influentes.

A formulação da mudança começou com o Pacto de Madrid, em 1953, pelo qual os Estados Unidos prestariam assistência econômica à Espanha e esta se obrigava a estabilizar a moeda, remover a exagerada regulamentação, desestimular o monopólio e integrar-se no mercado do Ocidente. Entre 1953 e 1955, em razão do crescimento de 5% ao ano, a Espanha atravessou um período de euforia. Em fevereiro de 1957, Franco promove importante alteração no seu gabinete, afetando os principais ministérios econômicos. A primeira providência do novo gabinete foi a criação de uma nova estrutura para promover a coordenação da política econômica, surgindo a OCYPE (Oficina de Coordinación y Programación Económica). Entre as principais realizações desses gabinete, estão: o Plano de Estabilização (1959) e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social (1963). Eis algumas medidas implementadas durante o Programa de Estabilização: a) redução dos gastos governamentais; b) fixação da taxa de câmbio única, de 60 pesetas por dólar; c) incentivos aos investimentos estrangeiros; d) liberalização do mercado internacional; e) nacionalização do Banco de Espanha; f) promulgação da lei antimonopólio.

Antes que a estabilização resultasse em estagnação, o governo iniciou a elaboração do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, concluído em dezembro de 1963, com base em estudos sobre a economia espanhola feitos pelo Banco Mundial. O plano tinha como principais objetivos: a) disciplinar o investimento público; b) coordenar a política econômica; c) servir de fonte de consulta ao setor privado. Entre suas providências preliminares estavam: a abolição de todas as medidas restritivas do mercado e da produção interna e a obrigatoriedade para cada empresa de elaborar seu plano anual de investimentos. Anderson observa que o plano foi mais uma continuação do estilo político dos anos 50. Pouco inovou. Suas principais novidades foram: a) *ação conjunta* — o governo facilitaria incentivos ao grupo de empresas de determinado setor que elaborasse um programa de investimento e crescimento e solicitasse ajuda para sua execução; b) *tamanho da firma* — o Estado passou a exercer controle

sobre o tamanho ótimo das firmas, estimulando a implantação de empresas de dimensões ideais; c) *pólos de desenvolvimento* — sete parques industriais localizados nas áreas mais atrasadas gozariam de incentivos especiais: crédito abundante, isenção de impostos, obras públicas de infraestrutura.

Graças ao plano, a renda per capita da Espanha, que, em 1963, era de 446 dólares, atingia 660, em 1966, tendo atualmente ultrapassado mil dólares.

Como conclusões, Anderson afirma: a) o regime espanhol, pelo menos no campo da política econômica, demonstrou abertura e flexibilidade comparáveis às das nações do Ocidente; b) a capacidade para a presente mudança tem sido atribuída ao estilo de liderança de Franco cujas principais características são: a prudência, a cautela e o cuidado de não promover, no campo econômico, uma realização mais duradoura do que o absolutamente necessário; c) ao reformar seu gabinete, em 1957, Franco estava mais preocupado com o aperfeiçoamento geral na eficiência e coordenação da política do que com a adoção de nova estratégia (no caso, neoliberal) de política econômica. A administração do processo decisório foi marcada por uma escolha racional de objetivos e medidas, e a clareza de propósitos foi contrabalançada pelo cuidado e prudência no agir. O resultado foi a completa recuperação econômica da Espanha. Pobre e sem futuro em 1950, passou a exibir no fim de 1960 uma das mais elevadas taxas de crescimento do mundo; d) no exame do “milagre espanhol” é costume destacar-se o trabalho da tecnocracia. É importante ressaltar porém, que muito do que aconteceu não foi previsto, nem mesmo, por exemplo, o *boom* do turismo; e) segundo a taxionomia convencional, autoritarismo e democracia são regimes políticos distintos. No campo econômico, porém, essa distinção está longe de se manifestar. Na Espanha, como no resto do Ocidente, a decisão econômica é matéria que envolve apenas parte relativamente limitada da sociedade; f) convém notar que a Espanha tem sido pouco criativa na solução de seus problemas. No campo econômico, por exemplo, tudo foi imitado. Mantém, porém, rígido o seu sistema político autoritário. A estrutura corporativa ortodoxa das instituições políticas serve para definir e reduzir o número de fatores que devem ser considerados pelo governo. Há natural constrangimento para a apresentação de demandas que possam chocar-se com interesses de outros grupos. Interesses novos e não convencionais, expressos fora dos canais sancionados de representação, podem ser julgados não apropriados para a agenda do governo. Sem o pluralismo das opiniões e das atitudes, a imagem da realidade social recebida pelo governante será menos complexa e problemática. Para o sistema, os valores da tranquilidade e da rotina predominam sobre a iniciativa e a inovação. Diferenciação política e inovação não são fontes de progresso, mas de conflitos e crises potenciais.

The budget's new clothes: a critique of Planning-Programming-Budgeting and benefit-cost analysis

MEREWITZ, Leonardo & SOSNICK, Stephen H. Chicago, Markham Publishing, 1971. 318 p.

A preocupação com racionalidade e controle administrativo sobre programas de investimento público tem uma longa e rica história. Duas manifestações desta preocupação são Planning-Programming-Budgeting (PPB) e análise de custo-benefício.

Para situar o presente trabalho no campo específico a que se orienta, julgamos necessário oferecer ao leitor um breve histórico dos antecedentes do PPB e da análise de custo-benefício.

Análise de custo-benefício tem uma história mais longa do que a de PPB. Em 1844 um engenheiro francês, Jules Dupuit, introduziu o conceito "excedente do consumidor" e discutiu suas implicações para mensuração de benefício de obras públicas. Nos Estados Unidos, o "Rivers and Harbors Act", de 1902, exigiu que o Army Corps of Engineers enumerasse os custos e benefícios de seus projetos. Na realidade, esta primeira tentativa usou e produziu pouca teoria; como substituto, contou com a experiência prática e medidas técnicas para reduzir custos. Em 1936, o "Flood Control Act" procurou racionalizar o processo de tomar decisões públicas, mas de uma maneira bastante vaga, exigindo como critério que "the benefits to whomsoever they may accrue are in excess of the estimated costs". O National Resources Committee (1933-1943) procurou usar investimentos em obras públicas para aumentar a taxa de absorção de mão-de-obra. Seus estudos incluíram considerações de benefícios não quantitativos. Em 1950, o Inter-Agency Committee on Water Resources publicou seu famoso *Green book*, que tentou desenvolver a teoria de análise de custo-benefício para servir como guia no planejamento de recursos hídricos. O *Green book* e outras publicações despertaram interesse e publicações de acadêmicos como, por exemplo, Eckstein, McKean, Dorfman, Haveman, Maass, Hufschmidt, Marglin, Baumol, Margolis e Wildavsky.

O grande impacto de PPB iniciou-se no Departamento de Defesa durante a administração do Presidente Kennedy. Impressionado com os resultados neste Departamento e querendo impor mais racionalidade (e, talvez, centralização) à administração no seu governo, o Presidente Lyndon B. Johnson fez com que todas as agências do governo federal introduzissem o PPB. Entretanto, abandonou esta medida em junho de 1971. Muitas das explicações deste abandono são encontradas na obra de Merewitz e Sosnick.

The budget's new clothes é um livro excelente em seu alcance e adequado na profundidade com que aborda os assuntos tratados. Quase todos os outros livros deste gênero são: a) sobre certos aspectos teóricos da análise de investimento público (incerteza, mensuração de benefícios, por exemplo); b) sobre a aplicação da análise em setores específicos (transporte, recursos hídricos, por exemplo); ou c) coletânea de vários artigos. Um estudo crítico e abrangente estava faltando; *The budget's new clothes* corrige esta falha na literatura.

Depois de um capítulo introdutório, Merewitz e Sosnick descrevem o processo de PPB nos capítulos seguintes: Program accounting; Multi-year costing; Detailed description and measurement of activities; e Zero-base budgeting. Esta parte do livro, junto com o capítulo benefit-cost analysis in practice, é uma descrição crítica de PPB, apropriada para quem quiser compreender o que é PPB e quais são algumas de suas limitações.

O resto do livro é mais técnico, incluindo os capítulos: Quantitative evaluation of alternatives; Time, interest and uncertainty; Efficiency benefit attribution; Nonefficiency objectives; e Cost analysis. O tratamento destes aspectos é enriquecido com vários exemplos de aplicação da teoria e é apropriada para quem quiser avaliar e, talvez, começar a firmar uma base de aplicação da teoria de PPB e análise social de custo-benefício.

Entre esses capítulos mais técnicos, destacam-se os capítulos Quantitative evaluation of alternatives e Nonefficiency objectives. Na sua discussão sobre avaliação de alternativas, Merewitz e Sosnick começam com critérios filosóficos (Pareto, Kaldor-Hicks, Little) e prosseguem até critérios analíticos (valor atual de benefícios líquidos, taxa interna de retorno, razão benefício-custo) como comparações críticas. Este alcance e preocupação com continuidade e consistência entre critérios filosóficos e quantitativos são raros na literatura de investimento público.

Também interessante é a forma como tratam os objetivos múltiplos de investimento público. Aqui a questão é se os objetivos devem ser separados, com entidades diferentes do governo cuidando de objetivos diversos ou se é legítimo procurar a realização simultânea de objetivos múltiplos com um determinado programa de investimento público. Merewitz e Sosnick descrevem várias "escolas" de pensamento, principalmente as escolas associadas com Musgrave, Maass, e "the new welfare economics". O autor tentou complementar esta discussão teórica com exemplos de tentativas de aplicação.

Para quem quiser se aprofundar na teoria e metodologia de investimento público, *The budget's new clothes* oferece um excelente início, com a grande vantagem de conter vasta bibliografia. Para quem já se especializou nos assuntos tratados, este livro é uma referência valiosa para ser incluída em sua biblioteca pessoal.

JAMES HICKS

A sociologia e a moderna teoria dos sistemas

BUCKLEY, Walter. Trad. de Octavio Mendes Cajado. Universidade de São Paulo, Editora Cultrix, 1971. 307 p.

A influência da matemática nas ciências sociais constitui sempre um tema polêmico e atual. Desde que se estabeleceu a ruptura entre ciências humanas e filosofia é pretensão dos cientistas sociais maior cooperação entre as áreas das chamadas ciências exatas com a área das ciências humanas e sociais. Essa discussão tem sido colocada sobretudo tendo em vista a defasagem geracional entre as ciências de uma maneira geral. Enquanto aquelas possuem longa tradição e sofisticação metodológica, apurada através de vários e vários séculos, as ciências sociais nascem das ciências naturais e sob sua influência, influência essa que tem se refletido até nossos dias.

Hoje, na área das ciências sociais, temos acompanhado com atenção o desenvolvimento de duas ciências — especificamente a economia e a linguística — que passaram a gozar um *status* especial e privilegiado em relação às outras ciências sociais na medida em que conseguiram ultrapassar a barreira que as separava das ciências exatas e lograram formular, também, de certa forma, um método positivo, próprio a suas análises.

Resta-nos perguntar porque a sociologia, e até certo ponto outras ciências sociais, não seguiram o exemplo da economia e da linguística na formulação de sistemas de análises mais ajustadas às necessidades de verificação científica, pois essas ciências adquiriram uma posição metodológica especial no âmbito das ciências sociais, conseguindo empregar fórmulas precisas e eficazes no tratamento de seus objetos, tanto quanto qualquer físico ou matemático. A isso Walter Buckley responde quando formula sua crítica a todas as escolas anteriores. O caminho de maior aproximação das ciências exatas é o proposto por ele. Fundamentalmente, sua obra *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas* está dividida em duas partes. A primeira, contendo inteligente crítica aos modelos de tipo organicista e de equilíbrio mecânico. Isto porque podemos afirmar que os *sistemas socioculturais* exibem traços fundamentais únicos em relação aos sistemas físicos e aos organismos biológicos. “Que um ou outro desses modelos inspirasse a teorização nas fases iniciais da sociologia científica, é assaz compreensível” — diz Buckley; mas a tentativa de fundir tanto os modelos mecânicos quanto os orgânicos na mesma estrutura teórica, como hoje se faz, não é apenas contestável, em vista dos seus inúmeros pontos de incompatibilidade, senão também retrógrada em face dos modernos progressos na metodologia sociológica. Os recursos dos funcionalistas à analogia organicista leva-os, além disso, a dar ênfase exagerada aos aspectos normativos mais estáveis, superdeterminados e sustentados, do sistema social, às expensas de outros, igualmente importantes, sem os quais é impossível a análise dinâmica.

Assim como a personalidade humana é capaz de abrigar ponderáveis incompatibilidades no que concerne às idéias, crenças, atitudes e ideologias, sem que isso influa na eficácia do seu funcionamento, também os *sistemas socioculturais* podem abarcar largas diversidades e incompatibilidades, embora se mantenham surpreendentemente persistentes por longos períodos. Um sistema social não possui uma estrutura fixa, “normal”. Em contraste com o sistema organísmico, os sistemas sociais caracterizam-se primordialmente pela propensão a mudar sua estrutura durante sua existência culturalmente contínua.

É a partir dessas críticas muito bem formuladas e objetivamente centradas que Walter Buckley propõe, na segunda parte do livro, a substituição de todos os modelos que levaram às formulações da Escola Funcionalista, pelo que se designou chamar *teoria dos sistemas*, calcado, principalmente, nas teorias de informação, cibernética e nas modernas teorias de comunicação. O funcionalismo, enquanto método de análise, não forneceu a possibilidade de captar simultaneamente os aspectos dinâmicos e estáveis da estrutura social. Isto porque suas abordagens ficaram presas ao capital intelectual dos séculos anteriores, enfatizando o equilíbrio e o consenso nos sistemas sociais estudados. Para Buckley, o tratamento científico, somente levando em consideração os aspectos estáveis da estrutura social, coloca-se inadequado e não vem mais contribuindo para maior desenvolvimento das ciências sociais.

Sua crítica é a *catapulta* de sua teoria, porque partindo de uma análise crítica das abordagens metodológicas anteriores, Buckley voltar-se-á posteriormente para a definição, ou melhor, explicitação da sua teoria dos sistemas — buscando auxílio também nas modernas análises das ciências políticas. A teoria da realimentação não empurra o “atrito” para o fundo do quadro, mas é capaz de lidar, especificamente, com o “atraso” e o “ganho” entre acontecimentos colidentes. O grande “atraso” pode ser conceituado como um afastamento das metas comuns tão anterior à ocorrência da correção realimentadora que só uma reação violenta, como por exemplo, uma revolução, poderá trazer o sistema social a um estado mais viável, orientado para as metas.

A apreciação cabal da função e da natureza da realimentação permite um ataque relativamente objetivo ao problema de avaliação e da correção do “atraso” no sistema (p. 89).

O modelo de sistema que, acertadamente, Buckley define como *socio-cultural* — pois elimina a dicotomização entre sociedade e cultura — é visto como um sistema adaptativo e multivariado. Um sistema está sempre elaborando padrões de valores, de ações e de interações. O enfoque que é dado na teoria dos sistemas de Buckley, mesmo lançando seus tentáculos nas modernas teorias da cibernética e da comunicação, não abandona o antigo acervo metodológico das ciências sociais.

Por outro lado, se estamos de acordo, e bem compreendemos o esforço teórico e as intenções de Buckley na primeira etapa de sua obra, o mesmo não poderemos afirmar em relação à segunda parte — onde, propria-

mente, está exposta toda a teoria — que sem chegar a ser incoerente, não delimita um caminho preciso em termos de maior sistematização metodológica. Porém, a ausência, sentida por nós, dessa sistematização não elimina o grande mérito de sua obra, que se inscreve como peça indispensável ao progresso das ciências sociais. Pois o futuro das ciências e fundamentalmente das ciências sociais justifica plenamente o estímulo ao desenvolvimento de teorias críticas como a apresentada por Walter Buckley em *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*.

ALTANIR V. RANGEL

AMÉRICA LATINA

— SEUS ASPECTOS, SUA HISTÓRIA, SEUS PROBLEMAS

Luiz Souza Gomes

Uma visão geral do Continente e análises específicas das diversas regiões, enfatizando acontecimentos e características que afetaram a América Latina como um todo. Eventos e peculiaridades regionais são sempre tratados com prudência e contenção, de forma a não desvirtuar o intento primeiro que foi o de oferecer uma análise geral do continente. Estudam-se aspectos geográficos, Pré-História e fatos históricos da América Latina, bem como seus caudilhos e revolucionários, farrapos ou farroupilhas e a guerra das quatro nações.

Há todo um capítulo contendo histórico dos congressos e conferências, a partir do Congresso do Panamá convocado por Bolívar, em que se procurou configurar a unidade americana.

São ainda objeto de exame a Aliança para o Progresso e a revisão da política pan-americana empreendida pelo Brasil, conhecida como OPA (Operação Pan-Americana).

Quando cresce em complexidade o panorama político, econômico e social do continente, uma obra como a do Prof. Luiz Souza Gomes exerce um papel indispensável junto a estudantes e leigos: o de oferecer uma visão clara, ordenada e didática dos fundamentos sobre os quais assentaram e desenvolveram-se os intrincados problemas da América Latina Contemporânea.

Um lançamento da Fundação Getulio Vargas.