

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E POLÍTICO DA AMÉRICA LATINA — UMA DIFÍCIL OPÇÃO*

*Roberto de Oliveira Campos***

1. Um mundo multipolar? 2. A transferência de recursos. 3. Organização política e tensões sociais. 4. Os objetivos conflitantes. 5. As lições do cansaço.

Os governos latino-americanos desejam capitalismo sem lucros, socialismo sem disciplina e investimentos sem investidores estrangeiros. Cunhei, certa feita, esse irônico aforismo que, com certeza, me tornou impopular em vários círculos governamentais deste atribulado subcontinente. Àquele tempo, pareceu-me estar apenas ironizando, pois sou suficientemente humilde para reconhecer que a ironia é diferente da sabedoria, e que a natureza injusta me abasteceu de uma certa capacidade de ironia, recusando-me, entretanto, uma adequada dose de sabedoria.

Contemplando em retrospecto o panorama da América Latina, nestes últimos anos, em que emergiram ideologias confusas — o nacionalismo, por exemplo, como um catalisador de frustrações antes que um organizador de esforços; o Estado do bem-estar prematuro, que promove a distribuição, mas reduz a produção; o desejo de obter investimentos estrangeiros e o medo da dependência; o estatismo como fórmula mágica para criar recursos por *fiat* governamental — tendo contemplado, repito, tudo isto, ao longo dos muitos anos, cheguei à confortável conclusão de que, no final, minha palavra de ironia não era totalmente privada de sabedoria. Em verdade, aqueles de nossos países que tiveram êxito, no cenário latino-americano,

* Este ensaio foi apresentado em sua primeira versão no Seminário da América Latina, na Lancaster House, Londres, em maio de 1972, sendo posteriormente reformulado e ampliado para a *Revista Brasileira de Economia*.

** Ex-Ministro do Planejamento.

ou estão perto de alcançá-lo, são precisamente aqueles que fizeram opções claras, adotaram atitudes pragmáticas e se tornaram suficientemente racionais para reconhecer a incompatibilidade de objetivos. Em uma palavra, aqueles países que se recusaram a se ajustar à minha irônica descrição.

Mas antes de nos debruçarmos sobre o cenário latino-americano, relanceemos a questão das relações entre o mundo industrializado e as sociedades em desenvolvimento e os papéis mutantes que desempenham.

1. Um mundo multipolar?

É objeto de corrente e intenso debate saber se o nosso mundo de hoje é bipolar ou multipolar. Na verdade ele é ambas as coisas. Mas mesmo isso é uma verdade provisória. Com o surgimento da Comunidade Européia, ampliada, e a ascensão do Japão como superpotência, o mundo está se tornando multipolar, em termos políticos e econômicos, mas remanesce essencialmente bipolar, em termos estratégicos, em virtude da avassaladora supremacia nuclear das duas superpotências. Mas à medida que outros países se nuclearizam e atinjam o linear da capacidade de dissuasão, essa bipolaridade se obnubila, de vez que a capacidade de sobrematança é mero desperdício estratégico.

Entretanto, num melancólico sentido, o mundo permanecerá bipolar além de nossa geração. Se aceitarmos os discutíveis, porém interessantes, exercícios futuroológicos de Herman Kahn relativos à década dos anos 90, nosso mundo continuará a ser um mundo realmente polarizado. Em um dos pólos, situar-se-ão os 30% da população mundial representados pelos grupos de alta renda: a sociedade pós-industrial, as sociedades de consumo de massa e aquelas predominantemente industrializadas. No outro pólo, os 70% da população mundial, representados pelas sociedades pré-industriais, ou em estágio incipiente de industrialização. Estas terão pouca chance de alçarem-se proximamente ao Clube das Nações de Alta Renda. Os dois pólos em torno dos quais se agruparão as nações diferirão certamente na natureza de suas prioridades e na faixa de opções disponíveis. O grupo de alta renda terá de resolver apenas os problemas da abundância: os objetivos sociais e valores éticos estarão sujeitos a um processo de erosão e novas escalas de valores surgirão tais como o "consumerismo" e o "ambientalismo". E talvez se manifeste a "cultura do lazer", assim como pitorescas formas de contracultura. Mas o grosso da humanidade continuará a vergar sob o peso da economia de escassez, a faina humilde e dura das economias de subsistência. O conceito de poder nas sociedades ricas e saciadas expressar-se-á em termos da capacidade de controlar o meio-ambiente, enquanto as sociedades pobres terão que se haver com a tarefa rudimentar de prover as necessidades básicas. Nesse sentido, então, o mundo continuará bipolar para todos os efeitos práticos, até que a brecha entre as nações possa ser eliminada, ou substancialmente reduzida em termos de renda e tecnologia. Como é fácil prever, novas tensões começam a apontar: nas sociedades pós-industriais, uma rebelião humanista contra a tecnologia, acusada de ter um efeito polutor e desumanizante; nas sociedades em desenvolvimento, uma revolução contra o humanismo hedonista, de vez que para elas a busca mais urgente é a extinção da miséria, que é na realidade a poluição do próprio ser humano.

Se tentarmos desvendar, num futuro distante, os maiores problemas com que se defrontarão os países em desenvolvimento — e aqui, como costumava dizer o pastor escocês “encontramos uma tal safra de dificuldades, que é difícil a escolha” — os quatro maiores desafios podem ser assim descritos: primeiramente o problema do hiato; segundo, a armadilha populacional; terceiro, a constrição de recursos externos; e, quarto, a questão da organização social e política.

O problema do hiato é como estreitar a brecha que separa os países em desenvolvimento das sociedades industriais maduras, que já lograram um avanço cumulativo em tecnologia e produção. Conquanto eliminar a brecha seja um objetivo romântico e inalcançável, dever-se-ia pelo menos tentar reduzi-la, em particular nos países em desenvolvimento, que devem aprender a aumentar sua capacidade de produzir satisfações, mais rapidamente que sua habilidade para importar aspirações. Muitos deles estão na realidade incendiados pela difusão do conhecimento de padrões de vida estrangeiros, de vez que é certamente mais fácil importar hábitos de consumo que técnicas de produção. O segundo problema é como escapar à armadilha populacional, de tal modo que uma proporção crescente da renda possa ser devotada ao incremento da produtividade e bem-estar da população existente, ao invés de ser novamente esfarinhada na sombria multiplicação de bocas para alimentar e corpos para abrigar. O terceiro problema é como escapar das constrições externas, que dificultam a absorção de recursos alienígenas, necessários para saltar da economia de escassez, para a economia de abundância. O quarto problema — qual a organização política e social a adotar — penetra a fundo a questão social. A ele voltaremos mais adiante.

2. A transferência de recursos

A perturbadora complexidade do problema das constrições externas reside em que nenhum dos três instrumentos de absorção de recursos externos — comércio internacional, ajuda externa e investimentos estrangeiros — tem sido manejado com *generosidade* pelos países ricos ou encarado com *racionalidade* pelos países pobres. É onipresente o tradicional conflito entre os objetivos políticos e econômicos, entre as emoções imediatas e os resultados a longo prazo.

As perspectivas na hora atual não são nada encorajadoras. No campo do comércio, assiste-se, nos Estados Unidos, ao nascimento do neo-protecionismo, que está longe de ser neutralizado por tímidas medidas de liberalização no Mercado Comum Europeu e no Japão. O melhor que se pode esperar é que essa tendência norte-americana seja passageira, refletindo uma defasagem entre a realidade e o entendimento. Pois há duas importantes transformações estruturais na posição norte-americana, que estão ainda por ser conceitualmente digeridas por políticos, administradores e o povo em geral. A primeira é que aquele país se está transformando numa sociedade de serviços, com o resultado de, a longo prazo, serem as exportações físicas crescentemente substituídas por exportação de serviços e de tecnologia. A segunda importante transformação é o surto da corporação multinacional, que provoca uma contração nas exportações diretas, a partir do território norte-americano, mas compensa parcialmente essa perda pelo incremento da produção das fábricas de empresas multinacionais no exterior.

Uma outra mudança em curso é o ingresso da Inglaterra na Comunidade Européia. Essa mudança tem ainda que ser avaliada. Pode surgir, e é mesmo provável que surja, um efeito favorável de criação de renda beneficiando o comércio mundial através da ativação da taxa de crescimento econômico da Inglaterra. Mas pode haver efeitos de “deslocamento do comércio” bastante desfavoráveis para a América Latina, na medida em que as preferências tarifárias já estendidas pela Inglaterra às suas antigas dependências da África e da Ásia passem a ter aplicação generalizada no Mercado Comum.

É certamente encorajador que os Estados Unidos, a Comunidade Européia e, para ser justo, a Grã-Bretanha e o Japão tenham concordado recentemente, em princípio, em outorgar tratamento preferencial não-recíproco às manufaturas de países em desenvolvimento, se bem que escasseiem sinais de implementação prática desse propósito.

Quanto aos dois outros métodos de transferência de recursos para os países em desenvolvimento — a ajuda externa e o investimento de capital privado — defrontamo-nos com problemas semelhantes. No tocante à ajuda externa, a declinante generosidade dos Estados Unidos, feridos pela frustração de exageradas esperanças e pela dramatização das injustiças sociais internas, não tem sido adequadamente contrabalançada por um acréscimo de contribuição de outras fontes. Parece, dessarte, que a meta global de transferência de recursos líquidos da ordem de 1% do Produto Nacional Bruto dos países industrializados — meta essa consciente, expressa e repetidamente aceita — está longe de ser cumprida.

Realisticamente, não pode haver outra maneira de cumular a brecha entre promessa e execução, senão mediante o estabelecimento de um mecanismo qualquer de transferência automática. Um desses mecanismos automáticos seria a utilização dos Direitos Especiais de Saque do Fundo Monetário Internacional, a nova moeda internacional, para o propósito de alocar poder de compra aos países menos desenvolvidos. As nações industrializadas comprometer-se-iam a cumprir essas alocações, para o que concordariam em transferir bens e serviços aos países em desenvolvimento, até a meta aceita de 1% do PNB anual. Qualquer excedente sobre esse nível seria optativo e sujeito à aprovação de seus respectivos Parlamntos, negociando-se uma contribuição adicional no caso de países doadores que desfrutarem persistentes superávits de balanços de pagamentos.

Uma outra imaginosa solução do tipo automático, que poderia contribuir para resolver o embaraçoso problema do amontoamento de dólares inconvertíveis nas áreas dos países superavitários, seria utilizar essas reservas para alimentar um Fundo Especial, destinado a estocar alimentos e matérias-primas compradas dos países em desenvolvimento. Esses estoques seriam gradual e prudentemente comercializados no futuro. Dessa maneira, os novos recursos em divisas, postos à disposição dos países em desenvolvimento, aumentariam sua demanda de bens de equipamento, auxiliando a restaurar e assegurar um alto nível de emprego nos países industrializados.

3. Organização política e tensões sociais

A quarta dimensão do problema do subdesenvolvimento econômico — dimensão de transcendental importância — é de natureza política e social. Em verdade, os ingredientes e variáveis determinantes do desenvolvimento eco-

nômico são assaz conhecidos. A dificuldade maior reside na criação de motivações para o esforço e na consecução de um razoável grau de estabilidade política. O desenvolvimento exige a mobilização de energias e requer paciência para esperar os frutos do progresso. A tentação dos países em desenvolvimento é o "Estado do Bem-Estar" prematuro que se traduz na encantadora tentativa de apressar o momento da recompensa, encurtando o momento do esforço. Isso conduz a inviáveis aspirações, que dramatizadas em confrontações eleitorais à busca do voto popular, convertem as vezes a democracia em demagogia, quando não resultam em anarquia social.

Esse problema, o conflito entre satisfações limitadas e aspirações irrequietas está na raiz da crise do liberalismo nos países em desenvolvimento. Existe também, é verdade, atualmente, uma crise do liberalismo nos países industrializados, mas por motivos e de origens diferentes. Nos países ricos, o liberalismo político é acusado de ineficácia em promover a justiça social. Nos países pobres, de ineficiência em promover a disciplina social. O grande segredo da política e da arte de governar nos países em desenvolvimento é, portanto, criar motivações para o esforço de investimento e paciência para esperar seus resultados. É, em suma, transformar fervor e esperança em bens de consumo popular.

A História registra vários catalisadores do esforço nacional. Em alguns casos, o desafio à sobrevivência após guerras perdidas; em outros, a ambição de conquista imperial ou a manutenção do poder nacional. Mais recentemente, vieram ao prosicínio motivações ideológicas como o marxismo e o nacionalismo. Ambos apostam na citação do fervor radicalista. Isso tende a perturbar a racionalidade das decisões sem, em contrapartida, garantir eficiência. Vários dos países subdesenvolvidos, inclusive o Brasil de hoje, estão trilhando um caminho mais difícil, com resultados admitidamente incertos. Esse caminho consiste em recorrer às técnicas de engenharia social, como por exemplo a ideologia de emulação, isto é, o estabelecimento de metas de crescimento econômico e poder nacional, sem rejeitar recursos externos e sem destruir, basicamente, as raízes da liberdade política, ainda que com ocasional relapso em interlúdio e autoritarismo. A ideologia de emulação figura na categoria das ideologias futuríveis. É menos flamante e politicamente menos inspiradora que as ideologias radicais de transformação, mas talvez demonstre, a longo prazo, ser o sistema mais eficaz e certamente, o mais compatível com a preservação de alguns valores humanos básicos.

Contra esse pano de fundo de cintilantes generalidades, voltemos agora ao cenário latino-americano — se é que se pode falar de um cenário coerente na América Latina, já que não consigo defini-lo senão como um confuso e intrincado mosaico. Se se tornou uma praxe compulsiva agrupar nossos países sob o rótulo pouco esclarecedor de "América Latina", engajemo-nos, pelo menos, num exercício taxonômico. Ao invés de listar os países deste subcontinente, conforme regiões geográficas ou níveis de renda, contemplemo-los por exemplo, do ângulo de sua escolha de prioridades na estratégia do desenvolvimento.

Numa bárbara simplificação, cataloguemos três tipos de atitudes, exemplificadas por um número selecionado de países que experimentam agora o angustioso trabalho do crescimento econômico, enfrentando ao mesmo tempo o desafio conjunto do desenvolvimento político e social. O primeiro grupo de países é aquele que dá especial ênfase à velocidade do desenvolvimento

econômico. Brasil e México talvez se juntem nessa classificação, mas esta lista é exemplificativa e não exaustiva. Um segundo grupo, como parece ser o caso da Argentina, Chile e Uruguai, enfatiza a distribuição da renda. Finalmente, há um terceiro grupo que se empenha sobretudo em drásticas transformações estruturais, como Cuba ontem, hoje o Chile e, em escala algo mais moderada, o Peru. Trata-se, obviamente, de uma questão de ênfase e não de obsessão. Nenhum país pode dar-se ao luxo de ignorar qualquer um dos três objetivos: desenvolvimento, bem-estar e reforma. Certamente o Brasil e o México não são insensíveis ao problema da distribuição de renda. Na realidade, se levarmos em linhas de conta fatores outros que a retribuição salarial, como por exemplo a retribuição por via de benefícios indiretos e de esquemas de poupança deferidos, o desempenho social desses países é bem melhor do que superficialmente parece. Certamente, também, a Argentina e o Uruguai não estão desinteressados em crescimento, pois isso é igualmente objetivo nacional. Mas as pressões sociais e políticas imediatas levam-nos a enfatizar, talvez ao ponto de imprudência, a distribuição imediata de renda. O terceiro caminho — a transformação social radicalista — ao invés de reforma paciente, é uma tentação sempre presente, não apenas em Cuba e no Chile, mas ao longo do Continente.

Há traiçoeiros inimigos à espreita, nas curvas de qualquer desses três caminhos. O inimigo da solução desenvolvimentista do Brasil e do México é a frustração social que pode traduzir-se em amargo protesto contra a lentidão na colheita dos frutos do crescimento, pelas massas. A tarefa do estadista nesses países é tornar a esperança num produto vendável e consumível, através de impulsos de motivação e demonstração de eficácia. Eficácia na mobilização de poupança, paciência na espera dos resultados do progresso. Durante uma fase de transição, pode mesmo tornar-se necessário um autoritarismo consentido, que talvez não encerre um custo social demasiadamente alto, se se preservar o pluralismo econômico e se for mantida uma economia descentralizada e aberta. Pois então, mais cedo ou mais tarde, o pluralismo econômico permitirá, ou mesmo exigirá, a restauração do pluralismo político de tipo mais liberal. O inimigo à espreita no segundo caminho é o populismo distributivista: a quase inevitável fascinação de imitar prematuramente o padrão de vida e os benefícios sociais dos países ricos. O populismo de alguns líderes políticos da América Latina, freqüentemente eivado de paternalismo ineficaz, conseguiu no passado perversa eficácia em retardar a verdadeira redistribuição de renda, em virtude de esquemas imaturos e mal concebidos de dispersão das rendas. Ao longo do terceiro caminho — o da transformação estrutural radicalista — o inimigo à espreita é o hibridismo. Ou seja, o processo de hibridação pelo qual as nações cambiam num socialismo sem convicção, mesclado de resíduos de um capitalismo sem incentivos.

Depois desta discussão dos problemas *gerais* inerentes à escolha da estratégia do desenvolvimento, mencionemos agora algumas das tensões *específicas* da América Latina.

A primeira tensão é a do nacionalismo emocional. O nacionalismo, é mister reconhecê-lo, constitui elixir poderoso para fabricar nações e suscitar motivações desenvolvimentistas, mas contribui também para uma forma de escapismo, ao encorajar a procura de “bodes expiatórios”, ao invés da retificação de políticas. A tarefa do estadista na América Latina é como utilizar

AVALIAÇÃO DE PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO

Samuel P. Hayes Jr.

A Conferência de Genebra, realizada em 1954, deu origem a este manual, dirigido aos responsáveis pela elaboração de projetos de desenvolvimento.

Seu autor, Samuel P. Hayes Jr., é presidente da Associação de Política Externa desde 1962, tendo sido ainda diretor de programas de reabilitação econômica e social e de desenvolvimento na África do Norte, Europa e Sudeste Asiático.

Neste livro são demonstradas algumas técnicas de mensuração das ciências sociais que permitem avaliar as condições iniciais do projeto, medir a extensão do sucesso de tentativas para produzir mudança social, determinar o resultado global dos esquemas de desenvolvimento social e identificar os fatores importantes para o sucesso dos programas. Uma vez que este desenvolvimento exige certas modificações de ordem psicológica, educacional, tecnológica, sociológica, econômica e política, grande parte do livro dedica-se aos métodos de coleta e análise de dados nessas várias disciplinas.

Eis o plano do livro: 1) descrição do projeto de desenvolvimento e especificação de seus objetivos; 2) escolha dos dados a serem usados para indicar os resultados do projeto; 3) coleta de dados: antes, durante e depois; 4) análise e interpretação dos resultados.

Em apêndice, alguns conceitos estatísticos, procedimentos elementares e referências bibliográficas.

o coeficiente de mobilização do nacionalismo sem absorver sua dose de intoxicação.

Uma outra fonte de tensões é o conhecido dilema entre inflação e crescimento. A longo prazo, aceitamos todo o ponto de vista de que a estabilidade monetária não somente é compatível com o desenvolvimento econômico, mas até conducente a um desenvolvimento sustentado. A curto prazo, entretanto, a tentativa de acelerar o desenvolvimento gera pressões inflacionistas e, por sua vez, o esforço para conter essas pressões resulta habitualmente em desemprego e recessão temporária. Mesmo as sociedades industrializadas estão sentindo esse dilema de forma aguda, mas o problema é muito mais doloroso nos países em desenvolvimento.

A terceira fonte de tensões deriva da falta de resiliência no sistema político, para articular e vocalizar as reclamações dos grupos políticos em ascensão, sem levar a um colapso da disciplina política. Esse colapso tem sido demasiado freqüente na América Latina, resultando em intervenções militares com o propósito, ou sob o pretexto, de restaurar a disciplina social e atenuar a instabilidade política. Essa trágica seqüência de eventos parece momentaneamente repetitiva, tanto mais quanto as pressões resultantes da explosão demográfica, particularmente quando ligadas à rápida urbanização, conduzem a um populismo distributivista que reduz a taxa alcançável de poupança e de desenvolvimento. Daí decorre a estagnação econômica, habitualmente acompanhada de aguda inflação. O sistema político condicionado a eleições populares para representação legislativa revela-se incapaz de digerir as ásperas medidas restritivas para controlar a inflação, ou para extrair as receitas fiscais requeridas para a retomada do desenvolvimento. O freqüente desenlace é o recurso a governos autoritários para o propósito de restaurar a disciplina social e prevenir o caos social. Subseqüentemente, esses governos autoritários, para substituir o mecanismo de comunicação popular dos governos representativos, tentam às vezes reconquistar popularidade através de uma nova onda de medidas populistas, ou recorrem ao intervencionismo estatal, supostamente para corrigir as distorções do mercado. Ou ainda, recorrem ao radicalismo nacionalista dirigido contra o capital estrangeiro. Tudo isso parece uma evolução histórica familiar na América Latina, mas é importante que se compreenda essa seqüência de eventos e as dificuldades que esses países enfrentam em seu caminho. A menos que encaremos a América Latina a partir de uma perspectiva *histórica*, acabaremos prisioneiros de uma perspectiva *histérica*...

4. Os objetivos conflitantes

Voltando as vistas para o atribulado curso da última década, parece que prevalecia séria ilusão sobre a compatibilidade de certos objetivos sociais entre si. A Carta da Aliança para o Progresso, promulgada em agosto de 1961 como a nova ideologia continental, hoje mais nos parece um exercício romântico, pois pressupunha não apenas como desejável mas também como praticável a busca simultânea de três fugazes objetivos: o desenvolvimento econômico, a justiça social e a democracia representativa. Alguns países, dos quais o Brasil constitui um bom exemplo, afligidos de início pelo casamento espúrio do processo inflacionário com a estagnação, vieram a perceber que só através de medidas autoritárias e impopulares, visando eliminar os subsi-

dios aos consumidores, impor a contenção salarial e a disciplina fiscal, é que poderia ser reabilitada a economia e recolocada no caminho da expansão. Isso exigiu medidas de restrição ao mecanismo distributivo e diminuição dos confrontos eleitorais, muito mais catalisados pela doçura do mel que pelo amargor das lágrimas. Países outros preferiram repisar na tecla do bem-estar e da distribuição da renda, terminando por se encontrarem com uma capacidade de investimentos diminuída e uma economia estagnada e vulnerável, tentando livrar-se desse estado com o apelo à radicalização política. Todos os nossos países descobriram que a busca simultânea desses três objetivos é a um tempo um torturante desafio e um exercício que só conduz à frustração.

5. As lições do cansaço

Não é fácil generalizar com base em preceitos nem retirar ensinamentos relevantes de um grupo tão diferenciado como é o dos países latino-americanos. Além disso, as nações não parece aprenderem pela experiência, mas sim pelo cansaço.

Uma lição que talvez possa ser extraída do campo político é a crescente irrelevância do modelo político americano para atender aos problemas concretos dos referidos países. Realmente, em vez de um sistema de equilíbrio de poderes, que a América Latina importou satisfeita e aplicou defeituosamente, o de que provavelmente precisamos é um desequilíbrio de poderes, caracterizado por um Executivo forte e cômico da necessidade do desenvolvimento, com um Legislativo que renunciasse a algumas de suas prerrogativas, particularmente no setor financeiro, mas que retivesse certas funções importantes, ainda que um tanto atenuadas. Tais seriam o poder de revisão e veto sobre os projetos de lei, a crítica e a fiscalização dos atos do Executivo, o debate e a decisão sobre as grandes prioridades nacionais, a vocalização das *pressões* no sentido da distribuição da renda (diversas da *capacidade* de alocar recursos). Duas circunstâncias têm aqui um relevo todo especial. Primeiro, a necessidade de impor prazos fatais ao Legislativo para aprovar ou vetar projetos de lei, visando-se evitar as intermináveis discussões que levam aos impasses legislativos. Em segundo lugar, a conveniência de se exigir do Congresso a aprovação ou o veto de orçamentos em bloco, não apenas com o intuito de preservar a coerência dos programas, mas ainda para evitar o usual exercício populista de votar emendas que geram acréscimos de despesas, com a simultânea recusa a enfrentar o ônus político de uma carga fiscal acrescida. As razões práticas que justificam a preeminência do Executivo no atual estágio de desenvolvimento podem ser assim enumeradas: a) o Poder Executivo tende a ser mais cômico dos programas e mais diretamente responsável pela consecução dos objetivos do desenvolvimento; b) a crescente complexidade técnica da legislação econômica e social, como também a necessidade de ação expedita em assuntos fiscais e comerciais, tende naturalmente a ampliar a iniciativa do Poder Executivo na formulação de projetos, enquanto ao Congresso cada vez mais se reserva o papel de revisão e veto; c) respondendo mais diretamente às pressões do eleitorado, os órgãos legislativos tendem mais a condescender na apresentação de projetos prematuros de bem-estar social ou de investimentos regionais anti-

econômicos, que podem ou reduzir o acúmulo de capitais realizáveis ou conduzir a financiamentos inflacionários de investimentos.

Uma segunda lição tem a ver com a compatibilidade entre a democracia representativa e o desenvolvimento econômico. Conquanto não existe uma correlação empiricamente demonstrável entre os dois conceitos, nem garantia de que o governo autoritário facilite o desenvolvimento econômico, parece razoável inferir que o exercício da democracia se torna particularmente difícil nos dois extremos do espectro: nas economias estagnadas ou nas de crescimento muito moroso, de um lado, e no “desenvolvimento a toque de caixa”, de outro lado. No primeiro caso, a disputa pelas fatias da renda estacionária torna a sociedade amargurada e vulnerável. No segundo caso, a necessidade de um esforço intensivo para investir exige que se adie o atendimento da satisfação do consumidor ou se restrinjam as reivindicações salariais, e, em consequência, pressupõe a atenuação dos dois mais importantes mecanismos de distribuição da renda nas democracias representativas: o Congresso e os sindicatos. Taxas de desenvolvimento da ordem de 8 a 12% ao ano em termos reais dificilmente podem ser conciliadas com planos generosos de bem-estar social; as taxas de 0 a 4% ao ano, as quais, dadas as condições demográficas da América Latina, teriam o sentido de uma renda *per caput* estacionária ou declinante, tornam difícil manter a disciplina social se se permitir uma incontrolada expressão política das crescentes aspirações das massas. Parece, pois, existir uma faixa média para a taxa de desenvolvimento, dentro de cujos limites é mais fácil manter um equilíbrio entre as pressões cumulativas e distributivas, tornando mais exequível embora de modo algum assegurando o funcionamento de uma democracia representativa consensual. Mas isto não nos fornece qualquer indicação sobre as prioridades sociais. Nos países com altas taxas de crescimento demográfico e grave desemprego ou subemprego, a aceleração da taxa de crescimento econômico pode ter maior prioridade social que a criação de condições ideais para o florescimento da democracia representativa.

Uma terceira lição que emerge das recentes atribulações políticas da América Latina é talvez a inviabilidade do sistema pluripartidário. Dadas as tendências individualistas das culturas espanhola e portuguesa, sua heterogeneidade étnica e suas desigualdades econômicas, o sistema pluripartidário libera forças centrífugas que levam ao imobilismo político e a freqüentes impasses administrativos. Essa tem sido repetidas vezes a experiência argentina, brasileira, chilena, uruguaia, peruana e colombiana. A instituição de um partido dominante como o PRI mexicano (Partido Revolucionário Institucional), ou os tentames de pôr em funcionamento um sistema bipartidário, como agora no Brasil e na Colômbia, ou a promoção de um esforço de mobilização nacional exógeno à estrutura partidária, tal como o “SINAMOS” do Peru (Sistema Nacional de Movilización Social), são indícios da extrema dificuldade de manter um governo estável, ou de fazer funcionar coligações viáveis em condições de irrestrita multiplicação partidária. Deve-se lembrar, é claro, que mesmo nos países desenvolvidos de cultura latina, como a França e a Itália, o sistema pluripartidário tem sido afligido por impasses operacionais, enquanto as grandes e bem sucedidas democracias inglesa e norte-americana têm funcionado, salvo em alguns breves intervalos, sob um sistema *de facto* bipartidário.

Uma quarta lição diz com a urgência de se imaginarem sistemas de distribuição que sejam novos e de múltiplas facetas, visando tornar o acúmulo de recursos mais compatível (ou menos incompatível) com a justiça social, bem como buscando o desenvolvimento acelerado a par da democracia representativa. Os métodos convencionais de realocação de renda — aumentos salariais e tributação de rendas e bens — podem não se mostrar adequados. Na maior parte das sociedades latino-americanas há um penoso dualismo entre o moderno setor do mercado da economia (no qual se registram feias desigualdades de renda) e o subproletariado, constituído pelos trabalhadores rurais e imigrantes que habitam as favelas nas orlas das grandes aglomerações urbanas, até agora ainda não absorvidos pela sociedade. Existem assim dois problemas distintos: a *desigualdade de renda* e a *pobreza*, ambos muito mais sérios que nas sociedades desenvolvidas e agravados pela taxa de crescimento demográfico, usualmente elevada como é na América Latina. O primeiro desses problemas pode ser atacado — como o foi na maioria das sociedades ocidentais — pelas reivindicações salariais dos sindicatos e pelo sistema fiscal, isto é, essencialmente através de medidas *redistributivas*. A questão da *pobreza*, entretanto, só admite solução pelo desenvolvimento global, ou seja, pelas medidas *cumulativas*, destinadas a acelerar a expansão da renda e do emprego.

É trágico constatar-se que os esforços para atenuar, através do mecanismo *salarial*, a desigualdade de renda entre o proletariado urbano, a classe média e os grupos abastados, de fato são capazes de agravar a situação dos setores *pobres*, os quais só podem ser auxiliados pela criação de novas oportunidades. Numa situação crônica de desemprego ou de subemprego, o *nível salarial* é menos importante que a *massa* dos salários pagos.

O impulso aos salários que ora prevalece nas sociedades desenvolvidas se revelou um sério obstáculo no combate à inflação, tendo causado em alguns casos uma queda da taxa de crescimento. Mas tais problemas não são dramáticos se confrontados com os dos países latino-americanos, onde na maioria dos casos cerca de um terço da população ainda pode ser considerada “marginal” para a economia moderna. Nesses países o que urge é a criação de empregos a *quaisquer* salários. A ênfase exigida na América Latina haverá de ser sobre os esquemas *indiretos*, de preferência aos programas *diretos* de distribuição de renda. O método *direto* — de aumentos salariais — deve ser estritamente vinculado aos aumentos de produtividade. A *distribuição indireta*, através do investimento maciço de recursos fiscais nos setores da *educação* e da *alimentação* (que aprimoram o elemento humano), dos *programas habitacionais* e de *saúde pública* (que também aumentam o emprego), deveria talvez tornar-se o principal método de sanar os desníveis de renda causadores de pressões salariais. E ainda que politicamente capazes de satisfazer ao setor moderno, eles prejudicariam as oportunidades de emprego para as classes pobres. Um modo de reconciliar a distribuição de renda com o acúmulo de recursos é a adoção de esquemas de pagamentos preteridos através dos quais parte dos aumentos salariais reivindicados é convertida em créditos a favor dos empregados, sacáveis só no futuro e em condições especiais, enquanto nesse interim seriam utilizados para financiar a expansão econômica e a criação de empregos. Uma parte de qualquer esquema sensato para promover a distribuição de renda — mas útil apenas como solução a longo prazo — será o planejamento populacional naqueles

países onde os rápidos incrementos do excesso de mão-de-obra depreciam o valor das classes proletárias em cotejo com outros fatores de produção. Como quer que seja, é bem claro que se exige dos economistas e dos governantes latino-americanos muitíssimo mais imaginação do que até agora foram capazes de demonstrar na criação de meios e modos com que conciliar os reclamos imediatos do estado do bem-estar social com os recursos exigidos pela sociedade que se desenvolve.

Uma quinta lição se refere ao pendor latino-americano pelas soluções simplistas.

Entre estas poderemos arrolar “a doutrina das três etapas”, a tradição populista e a política de *escapismo*. A doutrina das três etapas postula certo tipo de especialização no correr do tempo: a primeira tarefa seria o desenvolvimento econômico; a segunda, o desenvolvimento social; e só num estágio posterior viria o desenvolvimento político. A dificuldade com respeito a este ingênuo processo sequencial está em que não existe paciência bastante para esperar por que se desenrolem as plantas de um projeto paternalista como esse. As pressões sociais que se acumulam geram a instabilidade política e desmantelam os planos de desenvolvimento.

Uma recorrente tentação na política latino-americana é o *populismo*, cujas principais características são o *paternalismo estatal* (realçando os subsídios ao consumo e as obras públicas inflacionárias), a liberalidade salarial e medidas irrealistas de bem-estar social, com o mais completo desrespeito aos custos e à produtividade. O *populismo* na América Latina pode apresentar-se sob variegados disfarces políticos: o “justicialismo” autoritário de Peron; o anarco-sindicalismo de Goulart no Brasil; o distributivismo democrata-cristão do Chile; o militarismo social do Peru; e o populismo marxista de Fidel Castro e de Allende.

O *escapismo* é outro tipo de sucedâneo político espúrio para o qual frequentemente se apela. Ele assume a forma da procura de bodes expiatórios para explicar as frustrações do subdesenvolvimento. A vítima, no caso da inflação, são as estruturas capitalistas que se tornam obsoletas, enquanto no da estagnação recorre-se à intervenção espoliativa de monopólios estrangeiros que se presume conspirarem para aviltar os preços dos produtos primários no mercado de exportação, ou que se acusam de exaurir os recursos dos países que os acolhem, pelas irresponsáveis remessas de lucros. A América Latina se supõe uma vítima da história mundial — um “objeto” e não um “sujeito” da História. A cobiça imperialista e a falta de entendimento de parte dos países industrializados — e não a teimosia dos países latino-americanos, que se recusam a modificar suas diretrizes políticas e encetar reformas — são inculpadas pelos males do Continente. O problema com esse tipo de *escapismo nacionalista* está em que ele é muito operante para afugentar os recursos externos e deveras incapaz de mobilizar poupanças internas.

Uma última lição a extrair das atribulações da América Latina nas recentes décadas é a extraordinária dificuldade de assegurar pelo menos uma razoável estabilidade política necessária à continuidade administrativa e aos planos de desenvolvimento. A conduta política estável e a sucessão normal dos governantes tem sido mais a exceção do que a regra, embora sempre haja o consolo de que outras regiões subdesenvolvidas, como a

África, largos trechos da Ásia e o Oriente Próximo são acometidos por um grau ainda maior de instabilidade e violência.

A estabilidade política, é claro, resulta de uma delicada e complexa interação entre duas séries de variáveis: primeiro, a relação entre a capacidade que tenha o sistema de gerar aspirações e produzir satisfações; em segundo lugar, o relativo grau de participação popular no processo político em confronto com o nível de institucionalização política. Não há receitas gerais nem modelos políticos infalíveis para uma adequada relação entre aquelas duas séries de variáveis. Cada país haverá de encontrar o seu próprio caminho, por tentativas, a duras penas e com muito trabalho. Como refere o adágio espanhol: "Caminante, no hay camino... el camino se hace al andar...".

Ceguei a este remate mais cansado do que satisfeito. Apesar da aversão que tenho pelos que cultivam com desembaraço a informática e a problemática em vez da difícil arte da solucionática, fiz desfilar um impressionante elenco de problemas mas ofereci um exíguo receituário de soluções. Mas tal desproporção não é alheia às coisas da vida. Pois a vida, como sustentou Samuel Butler, "é a arte de tirar conclusões suficientes de premissas insuficientes".

LEI DO ENSAIO E DO ERRO

MUITO CARA PARA SER OBEDECIDA

Você não precisa perder tempo para atingir seus objetivos.

A **Conjuntura Econômica** oferece mensalmente análises completas e objetivas do comportamento da economia nacional. A situação de sua empresa fica clara. As surpresas são eliminadas, através de prospecções baseadas em dados fidedignos e análises seguras. Você fica sabendo qual o caminho a seguir. Sem perder tempo e sem perder dinheiro.

Leia **Conjuntura Econômica** e deixe os passatempos para os fins de semana.