

Dez Falácias sobre os Problemas Sociais da América Latina*

Bernardo Kliksberg **

RESUMO

Este artigo enfoca dez das principais falácias circulantes que propagam uma visão distorcida dos problemas sociais da América Latina e de suas causas. Essas falácias levam a grandes equívocos na adoção de políticas sociais, perpetuando atrasos e criando entraves para a resolução dos graves problemas que a região enfrenta. Entende-se que a política social pode ser a chave para a ação contra a desigualdade, provendo uma base mínima de bens e serviços indispensáveis à população e contribuindo assim para abrir oportunidades e romper círculos perversos. Discute-se a urgência em se desenhar uma nova geração de políticas sociais, estreitamente articuladas às políticas econômicas, que dê prioridade efetiva às metas sociais. Trata-se de uma exigência ética e de lucidez histórica.

Palavras-chave: *desigualdade; nova geração de políticas sociais; desenvolvimento e papel do Estado; sociedade civil; ética.*

ABSTRACT

The present article focuses ten of the main current false statements which disseminate a distorted view concerning Latin America social problems and their causes. Such false statements lead to big mistakes when making use of social policy, thus perpetuating delays and generating obstacles to solve the severe problems that region is facing. Social policy is suppose to be the key against unevenness, thus supplying the least basis for the essential goods and services to be provided for the population, so contributing to creating opportunities and to break down unfair circles. This article discusses the urgency to plan a social policy new generation quite adequate to economic policies and which prioritizes social goals effectively. Such social policy new generation is an ethical requirement, besides being a historical lucidity.

Key words: *unevenness; social policy new generation; State development and role; civil society; ethics.*

*Os originais foram gentilmente cedidos para esta Revista. Tradução de Marise Manoel.

**Coordenador do Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social (INDES/BID). Professor honorário da Universidade Nacional de Buenos Aires, Argentina. As opiniões expressas neste artigo são de responsabilidade do autor e não representam necessariamente as da organização onde trabalha. E-mail: bernardok@iadb.org

HORA DE OUVIR O POVO

O que pensam os latino-americanos sobre o que está acontecendo na região¹? Quando se pergunta a eles algo tão concreto como se acreditam que estão vivendo melhor ou pior que seus pais, somente 17% diz que vive melhor; a grande maioria sente que sua situação piorou (LATINBARÔMETRO, 1999). Essa resposta evidencia um profundo sentimento de descontentamento. As maiorias do Continente têm bem claro quais são as causas de seu desconforto. Encontram-se bem conscientes delas. E distinguem perfeitamente causas aparentes de outras mais profundas. Quando interrogadas sobre se crêem que a democracia é preferível a qualquer outro sistema de governo, mostram apoio massivo ao sistema democrático e a seus ideais. Dois terços da população prefere a democracia e apenas 20% segue exibindo inclinações pelo autoritarismo. Mas, quando se aprofunda a questão, a maior parte das pessoas expressa que está enormemente insatisfeita com o modo como a democracia vem funcionando em seus países. Apenas 35% está satisfeita com seu funcionamento. Na União Européia, para efeitos de comparação, o percentual de satisfação é de 47%, na Dinamarca, de 84%. Os latino-americanos elegeram a democracia como sua forma de vida, e a respaldam consistentemente, mas "democraticamente" estão muito descontentes com seu desempenho concreto.

Dentre as causas da insatisfação, algumas são políticas, mas têm peso decisivo as econômico-sociais. A grande maioria considera que os problemas vinculados à pobreza têm piorado. A população se refere a carências de oportunidades de trabalho, de acesso à saúde e à educação de boa qualidade, à incerteza no trabalho, a baixos salários. A esses pontos são agregados temas como o aumento da corrupção, a delinqüência e o tráfico de drogas. Além disso, as pessoas expressam que sentem que essa é uma região onde existem grandes desigualdades, encontrando-se, por isso, fortemente ressentidas.

Os dois únicos países onde as médias de satisfação com o desempenho do sistema democrático superam as da União Européia são Costa Rica e Uruguai; mais de 60% da população está satisfeita com seu funcionamento. São dois países que se caracterizam por apresentarem os mais baixos níveis de desigualdade de toda a região e por terem desenvolvido alguns dos mais avançados sistemas de proteção social nela encontrados.

As pesquisas refletem que a população está clamando por mudanças, por meio da democracia e não por outra via, para fazer frente aos graves problemas sociais.

Os avanços nesse sentido parecem enfrentar obstáculos consideráveis na região, a julgar pelos limitados resultados alcançados. Alguns têm a ver com a existência de fortes interesses criados e de privilégios obtidos com a manutenção da situação vigente. Outros, com dificuldades derivadas da inserção econômica da região na nova economia internacional. Outros ainda com o funcionamento defeituoso de instituições e organizações básicas. A esses e outros fatores, soma-se a circulação profusa de certas falácias sobre os problemas sociais, que levam à adoção de políticas errôneas e a empreender caminhos que afastam da saída do largo túnel em que está subsumida boa parte da população. Não constituem o único fator de atraso, mas, claramente, seu peso considerável em setores com muitas influências na tomada de decisões obstruiu seriamente a busca de alternativas renovadoras e o salto em direção a uma nova geração de políticas econômicas e sociais.

O objetivo deste trabalho é chamar a atenção para essas falácias, a fim de estimular a discussão ampla e aberta sobre elas, com vistas à sua superação.

¹América Latina e Caribe (N.T.)

Apresentam-se a seguir algumas das principais falácias, analisam-se alguns de seus efeitos no desenho de políticas e se examina sua consistência. Trata-se, sobretudo, de procurar pô-las em foco e convidar a uma reflexão coletiva sobre elas.

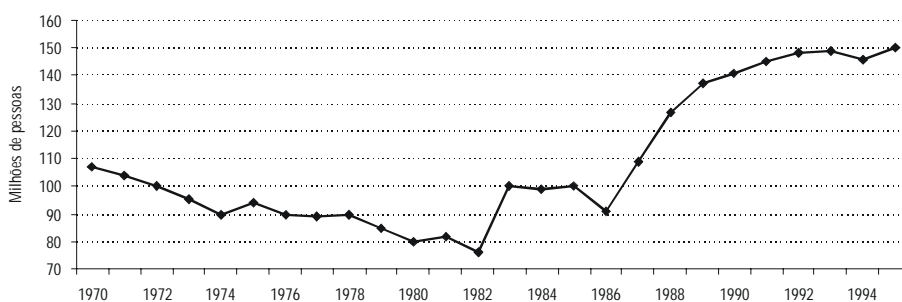
PRIMEIRA FALÁCIA: A NEGAÇÃO OU A MINIMIZAÇÃO DA POBREZA

Existe uma intensa discussão metodológica sobre como medir a pobreza na região. Porém, apesar dos resultados distintos que surgem de diferentes medições, os estudos tendem a coincidir em dois aspectos centrais: a) os percentuais da população situada abaixo da linha da pobreza são muito elevados; b) existe uma tendência consistente de crescimento desses percentuais nos últimos vinte anos. Os indicadores se deterioraram severamente nos anos oitenta, melhoraram discretamente em parte dos anos noventa, aumentando significativamente, porém, nos anos finais da década. Em seu conjunto, a pobreza é maior no ano 2000 do que a verificada em 1980 na região, tanto em termos do número absoluto de pobres, como em relação ao percentual que significam os pobres sobre a população total.

A CEPAL estima, em seu Panorama Social da América Latina (2000), que a população em situação de pobreza cresceu de 1997 até início do ano 2000 de 204 milhões a não menos que 220 milhões. Analisando a estrutura da força de trabalho em oito países da região, que compreendem 75% de sua população total (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá e Venezuela), a CEPAL constata que 75% da população que tem ocupação "recebe salários médios que na maioria dos países não chegam por si só para tirar da pobreza uma família de tamanho e composição típicos".

A evolução da pobreza na América Latina, segundo dados do BID (1998), aparece no gráfico 1, a seguir:

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA - 1970/1995



FONTE: Informe de Progresso Econômico e Social, BID, 1998.
Nota: Linha de pobreza de 2 dólares per capita/dia ajustado de 1995.

Como se pode observar, a partir dos anos oitenta se produz uma acentuada elevação do número de pessoas que ganham menos de dois dólares por dia. VERRIER (1999) assinala que em toda a América Latina havia, entre 1970 e 1980, 50 milhões de pobres e indigentes, e, em 1998, já representavam 192 milhões. A Comissão Latino-Americana e do Caribe para o Desenvolvimento Social, presidida por Patrício Aylwin (1995), considera que se encontram em estado de pobreza "quase a metade dos habitantes da América Latina e do Caribe".

Diferentes medições nacionais assinalam, com as peculiaridades próprias de cada realidade, a extensão e a profundidade da pobreza. Um informe detalhado sobre a América Central (PNUD – União Européia, 1999) assinala que são pobres 75% dos guatemaltecos, 73% dos hondurenhos, 68% dos nicaranguênses e 53% dos salvadorenhos. Os percentuais relativos à população indígena são ainda piores. Na Guatemala, encontra-se abaixo da linha da pobreza 86% da população indígena, frente a 54% dos não indígenas. Na Venezuela, estima-se a pobreza entre 70% e 80% da população. No Equador, 62,5%. No Brasil, estima-se que 43,5% da população ganha menos de dois dólares por dia e que 40 milhões de pessoas vivem na pobreza absoluta. Mesmo em países onde tradicionalmente os percentuais de pobreza têm sido baixos, como na Argentina, o Banco Mundial estimou que se encontra na pobreza quase 1/3 da população, e 45% das crianças. Nas províncias mais pobres, como as do nordeste, a taxa é de 48,8%.

Um dentre os muitos indicadores do grau de “rigidez” da pobreza latino-americana é determinado pelas projeções sobre níveis de educação e renda. A CEPAL (2000) afirma, com base nessas projeções, que “10 anos de escolaridade parecem constituir o teto mínimo para que a educação possa cumprir papel significativo na redução da pobreza; se se tem um nível de escolaridade inferior a 10 anos e não se possui ativos produtivos, são muito escassas as probabilidades de superar os níveis inferiores de renda ocupacional”. A média de anos de escolaridade na região é estimada em 5,2, virtualmente a metade do necessário para se ter possibilidades de emergir da pobreza.

Frente a essas realidades, a alternativa lógica é partir delas e tratar de encontrar vias inovadoras para enfrentá-las. Sem dúvida, no discurso público latino-americano das duas últimas décadas tem sido reiterada a tendência de alguns setores a optar por outra via, a da negação ou minimização do problema. A falácia funciona por meio de diversos canais. Um deles é a relativização da situação: “Pobres existem em todos os cantos”; esse é o tipo de resposta utilizada por algumas autoridades públicas quando se lhes perguntava sobre o aumento dos índices de pobreza em seu país. Em matéria econômico-social, o conveniente é sempre desagregar dados e ter uma perspectiva comparada e histórica para saber qual é a situação real. Os países desenvolvidos têm efetivamente também percentuais de população situados abaixo da linha da pobreza. Mas há várias diferenças. Por um lado, os percentuais diferem consideravelmente. A população pobre nesses países é normalmente menor que 15%. É muito diferente ter entre uma sexta e uma sétima parte da população em situação de pobreza a ter quase metade da população nesse estado. Não é apenas uma diferença quantitativa, mas é outra escala que implica consideráveis diferenças qualitativas. Nos países desenvolvidos, fala-se de “ilhas de pobreza”, ou de “focos de pobreza”. Para vastas áreas da América Latina, é muito difícil espelhar essa realidade com essas expressões. A pobreza é extensa, diversificada e, hoje, expressa-se fortemente nas classes médias; a deterioração de suas bases econômicas tem gerado um estrato social em crescimento denominado “os novos pobres”.

Não há “focos de pobreza” a erradicar, mas um problema muito mais amplo e generalizado que requer estratégias globais.

Por outro lado, a comparação estrita poderia levar a identificar que a brecha é ainda muito maior. As linhas de pobreza utilizadas nos países desenvolvidos são muito mais altas que as empregadas normalmente na América Latina. Assim, dentre outros aspectos, a difundida tendência a medir a pobreza considerando pobre a quem ganha menos de dois dólares por dia é muito questionável. Em todos os países da região, a linha da pobreza está muito acima desse indicador.

Outra passagem usual do “discurso negador” é a afirmação de que “sempre houve pobres”, pelo que não se entende porque tanta ênfase na atual situação. Aqui a falácia adquire o tom da a-historicidade. Um dos argumentos mais utilizadas quando se trata de relativizar

um problema grave é tirar dele seu peso histórico. A pobreza existe na América Latina desde suas origens, mas a questão é: Quais são as tendências presentes? Em que direção apontam – para diminuição, estancamento ou incremento? Nos últimos vinte anos, parece haver suficientes evidências para preocupações. Os indicadores têm experimentado deterioração; com altos e baixos e variações nacionais, os indicadores cresceram. São poucos os casos em que se observam reduções consideráveis.

A falácia de desconhecer ou relativizar a pobreza não é inócua. Tem fortes consequências em termos de políticas públicas: Se “há pobres em todos os cantos, e eles sempre existiram, por que dar ao tema tão alta prioridade?”; “É preciso atenuar os impactos, mas não alarmar-se com eles; são suficientes políticas de contenção rotineiras”; “A política social não é a importante; é uma carga da qual não é possível se desvencilhar, mas como se trata de enfrentar um problema que sempre existirá e que todos os países têm, deve-se ter cuidado para não sobreestimá-lo”. Esse enfoque leva a políticas sociais de muito baixo escopo e a uma desierarquização de toda a área social. Em algumas das expressões mais extremas da falácia, procurou-se, na década passada, eliminar de agendas de reuniões relevantes a “pobreza”, vendo-a já, em si mesma, como demasiadamente carregada de conotações.

Além de conduzir a políticas absolutamente incapazes de enfrentar as realidades de pobreza, a falácia exposta traz em seu bojo um importante problema ético. Não só não dá soluções aos pobres, o que leva à perpetuação e acentuação de situações de exclusão humana antiéticas, mas, vai ainda mais longe, pois, por meio da minimização e da relativização, põe em questão a existência mesma do pobre.

SEGUNDA FALÁCIA: A DA PACIÊNCIA

Com frequência, o argumento explícito ou implícito que se aplica frente aos problemas sociais por parte dos setores mais influentes gira em torno da necessidade de certa “paciência histórica”. Trata-se de etapas que se devem suceder umas às outras. Haverá uma etapa de “apertar o cinto”, e logo virá a reativação da economia e, posteriormente, a riqueza se “derramará” sobre os desfavorecidos e os tirará da pobreza. O social deve esperar, e é preciso entender o processo, aguardando com paciência enquanto as etapas se sucedem. Independentemente do amplo questionamento que há atualmente sobre essa visão do processo de desenvolvimento, queremos enfatizar aqui um de seus elementos. A mensagem que se está enviando é de fato que a pobreza pode esperar. Realmente pode esperar? A realidade indica que a mensagem tem uma falha de fundo, pois em muitíssimos casos os danos que pode causar a espera são simplesmente irreversíveis, não tendo depois conserto possível.

Vejamos. Uma boa parte do peso da pobreza recai, na América Latina, sobre as crianças e os adolescentes. Em 1997, segundo a CEPAL (2000), 58% das crianças menores de 5 anos de idade da região eram pobres, o mesmo ocorrendo com 57% das crianças de 6 a 12 anos e 47% dos adolescentes de 13 a 19 anos de idade. No conjunto, os menores de 20 anos de idade representam 44% da população da região, constituindo 54% de todos os pobres. Os percentuais indicam que efetivamente, como foi destacado pela UNICEF, “na América Latina a maioria dos pobres são crianças e a maioria das crianças são pobres”.

Essa não é uma situação neutra. Conforme destacou Peter Tonwsed, “a pobreza mata”. Cria fatores de risco que reduzem a esperança de vida e pioram sensivelmente a qualidade da vida. As crianças são os pobres da América Latina, conforme se viu, e, ao mesmo tempo, por natureza, são as mais vulneráveis. Sobre essas crianças pobres operam vários fatores que são geradores, dentre outros aspectos, do que se denomina “um alto risco alimentar”, insuficiências das mais básicas como a possibilidade de que possam se alimentar normalmente. Os resultados de déficits dessa ordem causam prejuízos múltiplos. Dentre

eles, estima-se que nos primeiros anos de vida se desenvolve boa parte das capacidades cerebrais. A falta de nutrição adequada gera danos de caráter irreversível. Investigações da UNICEF (1995) sobre uma amostra de crianças pobres determinaram que aos 5 anos de idade metade das crianças da amostra apresentavam atraso no desenvolvimento da linguagem, 30%, atrasos em sua evolução visual e motora e 40%, dificuldades em seu desenvolvimento geral. A desnutrição causa, desse modo, déficits no peso e altura das crianças, e isso vai repercutir fortemente em seu desenvolvimento. Dentre os fatores geradores de risco alimentar, encontram-se: a falta de recursos da família, o seu caráter monoparental e o baixo nível educacional das mães.

Existe uma forte correlação estatística entre esses fatores e a desnutrição infantil. Na América Latina de hoje, os três fatores têm significativa incidência. Como se assinalou, numerosas famílias têm rendas menores que as imprescindíveis: estima-se que cerca de 30% dos domicílios estão a cargo de mães sozinhas, que, em sua grande maioria, habitam casas humildes, sendo seu nível educacional muito baixo. A pobreza da casa pode significar que muitas mães estarão desnutridas durante a gravidez. É provável então que o filho tenha anemia, déficits de macronutrientes essenciais e baixo peso. Isso pode ameaçar a sua própria sobrevivência, ou atentar contra seu desenvolvimento futuro. Se, além disso, a mãe está sozinha à frente da família, terá de lutar muito duramente para buscar rendimentos. Suas possibilidades de dedicação à criança nas críticas etapas iniciais serão limitadas. O fator educacional influirá, desse modo, em aspectos muito concretos. Assim, as mães com baixa escolaridade terão pouca informação sobre como administrar-se apropriadamente com relação à lactância materna, como compor dietas adequadas, como tratar sanitariamente os alimentos, como administrar alimentos escassos. Em 1999, em 10 de 16 países da região, 40% a 50% das crianças urbanas em idade pré-escolar formavam parte dos domicílios em que a mãe não havia completado as primeiras séries do Primeiro Grau. Nas zonas rurais, em 6 de 10 países analisados, o percentual era de 65% a 85%, e nos quatro restantes, de 30% a 40%. Se se tomam somente as crianças menores de 2 anos de idade, em 1997, de 20% a 50% das crianças da grande maioria dos países viviam em domicílios com renda *per capita* inferior a 75% do valor da linha da pobreza; nesses, a mãe não havia completado a educação primária.

A ação combinada desses e outros fatores leva ao sombrio panorama que capta a CEPAL (2000): "No ano 2000 estima-se que aproximadamente 36% do total de crianças menores de 2 anos da América Latina estão em situação de alto risco alimentar". Os quadros nacionais são alarmantes em diversos países. Na Nicarágua, estimativas do Ministério da Saúde (1999) indicam que 59% das famílias cobrem menos de 70% das necessidades de ferro que requer o ser humano, 28% das crianças de menos de 5 anos de idade padecem de anemia pelo pouco ferro que consomem, 66 lares de cada 100 têm problemas de saúde por falta de vitamina A. Oitenta por cento da população nicaranguense consome apenas 1.700 calorias diárias, quando a dieta normal deveria ser de, no mínimo, 2.125 calorias. Na Venezuela, uma criança de 7 anos de idade dos estratos altos pesa, em média, 24 quilogramas e mede 1,22 metros. Uma criança de igual idade dos estratos pobres pesa apenas 20 quilogramas e mede 1,15 metros. Também em países com tamanho potencial alimentar como a Argentina, as estatísticas informam que na Grande Buenos Aires, em uma das principais áreas populacionais, uma de cada cinco crianças está desnutrida.

Muitos dos países da região têm importantes possibilidades naturais de produção de alimentos. No entanto, como já se viu, 1/3 das crianças menores estão com carência alimentar pronunciada. Isso parece difícil de entender. Influem aí fatores como os que foram identificados pela Organização Panamericana da Saúde (OPS) e CEPAL, em pesquisa conjunta (1998): "Observa-se em quase todos os países da região um incremento em enfermidades não transmissíveis crônicas associadas com alimentação e nutrição. As medidas de ajuste

implementadas pelos países têm afetado a disponibilidade nacional de alimentos e têm trazido repercussões negativas sobre o poder de compra dos grupos mais pobres, ameaçando a segurança alimentar”.

Assim como a falta de alimentação causa danos irreparáveis, posteriormente o mesmo ocorre com outras expressões da pobreza, como os déficits que afrontam os desfavorecidos na região em dois aspectos básicos: água potável e sistemas de eliminação de dejetos. Ambos os elementos são decisivos para a saúde. Amplos setores da população pobre têm enormes dificuldades para obter água potável, ou têm de comprá-la a preços elevados. Do mesmo modo, carecem de instalações de esgoto adequadas, o que significará graves riscos de contaminação via lençóis subterrâneos e de contaminação do meio ambiente ao redor da casa. Segundo cálculos da OPS, cerca de 1/3 da população da região carece de água potável e/ou sistema de esgoto. Trinta por cento das crianças menores de 6 anos de idade vivem em casas sem acesso a redes de água potável e 40%, em casas sem sistemas adequados de eliminação de dejetos. Quando se analisa por países, observam-se dados como os que seguem, que descrevem os percentuais de crianças de menos de 5 anos de idade que moravam em casas sem conexão a sistemas de encanamento de esgoto, em 1998 (CEPAL 2000): Paraguai, 87%; Bolívia, 66%; Brasil, 59%; Honduras, 47%; El Salvador, 45%; Venezuela, 26%; México, 24%. A ação desses fatores gera mortalidade infantil e riscos graves à saúde, como os contágios e as infecções intestinais. Em 11 países, a diarreia é uma das principais causas de morte em crianças de menos de um ano de idade.

Novamente, trata-se de dano de caráter irreparável. A falácia da paciência, em relação à pobreza, nega de fato a análise da irreversibilidade dos danos. Leva a políticas em que, sob a idéia de que essas coisas se consertam mais tarde, não se dá a prioridade que corresponderia a questões elementares para a sobrevivência. Novamente, além das ineficiências que significam essas políticas em qualquer visão de longo prazo de uma sociedade, há uma falta de ética fundamental. Frente à pobreza, dever-se-ia aplicar uma “ética da urgência”, pois não é possível esperar ante problemas tão vitais com os descritos. Essa falácia desconhece o caráter de urgência dessas e de outras carências básicas.

TERCEIRA FALÁCIA: O CRESCIMENTO ECONÔMICO BASTA

O pensamento econômico ortodoxo de grande difusão na região lança a mensagem básica de que todos os esforços devem ser postos no crescimento. Volta o olhar aos prognósticos sobre o aumento do Produto Bruto e do Produto Bruto *per capita*. Cria a expectativa de que tudo estará bem se esses produtos crescem a um bom ritmo. Coloca explicitamente, como se mencionou, que alcançadas as metas importantes de crescimento tudo o mais será resolvido. O crescimento fluirá para baixo, por meio do famoso efeito “derrame”, e isso solucionará os “atrasos” que puderam existir no campo social.

O século XX vem ensinando muito duramente, mais uma vez, que o último juiz que decidirá se as teorias sobre o desenvolvimento são ou não válidas não é seu grau de difusão, mas o que conta são os fatos. Estes vêm desmentindo claramente que a realidade funcione como a ortodoxia supõe que deveria funcionar. As promessas feitas à América Latina no início dos anos oitenta sobre o que sucederia ao se aplicar o modelo convencional não se cumpriram na prática. Descrevendo os produtos concretos do que se chama a “forma de fazer economia” que a “América Latina escolheu em anos recentes”, assinala Ricardo French DAVIS (2000): “O resultado é uma forte instabilidade do emprego e da produção, uma maior diferenciação entre ricos e pobres e um crescimento médio modesto: somente 3% neste decênio, e com uma profunda desigualdade”. Efetivamente, os dados indicam que o crescimento foi muito discreto, não se “derramou” automaticamente; a desigualdade aumentou significativamente e a pobreza não se reduziu.

Frente a esse juízo da realidade, não corresponderia revisar o argumento usual? Joseph STIGLITZ (1998) sugere que chegou a hora de fazê-lo. Refere-se a uma visão geral, cujo componente essencial é a idéia de que o crescimento basta. Argumenta:

Muitos países aplicaram as recomendações intelectualmente claras, ainda que geralmente difíceis politicamente, do consenso de Washington. Os resultados não foram, todavia, de todo satisfatórios. Isso tem várias explicações. Será por que alguns não seguiram corretamente as receitas econômicas? Talvez. Contudo, eu argumentaria que a experiência latino-americana sugere que deveríamos reexaminar, refazer e ampliar os conhecimentos acerca da economia de desenvolvimento que se toma como verdade, enquanto planificamos a próxima série de reformas.

A experiência da América Latina e de outras regiões do globo indica que o crescimento econômico é imprescindível; é muito importante tratar de aumentar o produto total de uma sociedade. São fundamentais, desse modo, o desenvolvimento das capacidades tecnológicas, da competitividade e um clima de estabilidade econômica. Mas ensina também que é simplificar extremamente o tema do desenvolvimento e de suas dimensões sociais aventar que o crescimento econômico, por si só, produzirá os resultados necessários. O informe do Banco Mundial sobre a pobreza (2000), que expressa a política oficial da instituição, coloca a necessidade de se passar de uma vez por todas a uma visão mais ampla da problemática do desenvolvimento. Comentando seu enfoque diferencial, assinala um influente meio de comunicação, o *Washington Post* (2000):

A publicação do Informe Mundial de Desenvolvimento do Banco Mundial representa um significativo dissenso do consenso sustentado entre economistas de que a única via para aliviar a pobreza é impulsionar o crescimento econômico e que o caminho para fazê-lo é por meio de mercados livres e abertos. O informe faz notar que, ainda uma década depois que as economias planificadas da Europa oriental foram desmanteladas e o comércio e o investimento global alcançaram níveis recordes, 24% da população mundial recebe rendimentos menores que um dólar diário. A conclusão iniludível, de acordo com os economistas e expertos em desenvolvimento do Banco Mundial é que ainda que o crescimento econômico possa ser um ingrediente necessário para reduzir a pobreza não pode fazê-lo sozinho.

Outro informe posterior do Banco Mundial, "A qualidade do crescimento" (2000), produzido por outras equipes do mesmo Banco, coloca também vigorosamente o mesmo tipo de argumento básico. Afirma, representando-o Vinod Thomas, Diretor do Instituto do Banco (*The Economist*, 2000): "A experiência dos países em desenvolvimento e também dos industrializados mostra que não é meramente mais crescimento, mas melhor crescimento o que determina em que medida aumenta o bem-estar, e o bem-estar de quem. Países com rendimentos e crescimento similares têm obtido nas últimas três décadas ganhos muito diferentes em educação, saúde e proteção do meio ambiente". Está-se sugerindo que são decisivos a estrutura do crescimento, suas prioridades, vias de desenvolvimento, setores beneficiados.

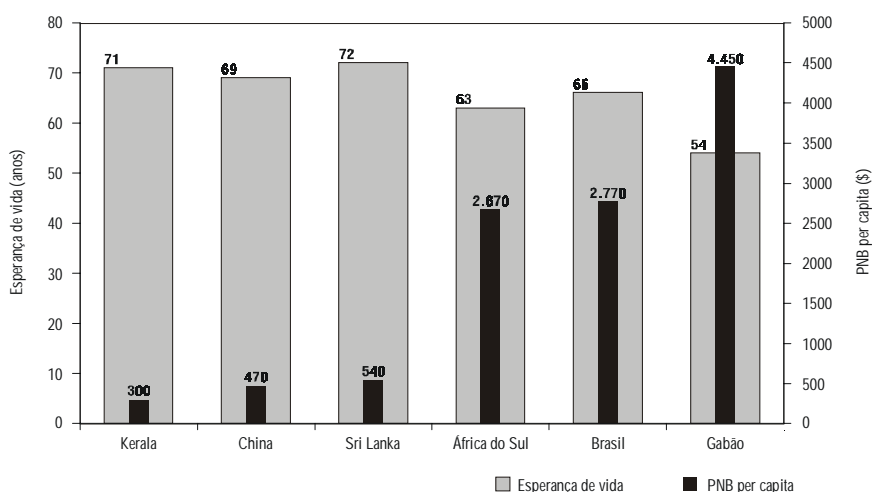
A falácia de que crescimento basta transmite uma visão de que estar-se-ia avançando se o Produto Bruto *per capita* sobe, e que os olhares devem estar voltados para ele. As Nações Unidas desenvolveram na última década um corpo conceitual amplamente difundido internacionalmente, "o paradigma do desenvolvimento humano", que ataca radicalmente esse argumento. O crescimento apenas não basta; é necessário, mas não basta; seria preciso iniciar uma discussão mais ampla. Perguntamos quando realmente uma sociedade avança, e quando está retrocedendo. Os parâmetros definitivos, é a sugestão, devem ser encontrados no que ocorre com o povo. Aumenta ou diminui sua esperança de vida? Melhora ou piora sua qualidade de vida? A ONU desenhou um Índice de Desenvolvimento Humano que vem sendo aperfeiçoado anos após anos, o qual inclui indicadores que refletem a situação de todos os países do mundo em áreas como, dentre outras: esperança de vida, população com acesso a serviços de saúde, população com acesso à água potável, população

com acesso a serviços de deposição de dejetos, escolaridade, mortalidade infantil, Produto Bruto *per capita* ponderado pela distribuição de renda. A classificação dos países do mundo, segundo seus ganhos em desenvolvimento humano, que a ONU vem publicando anualmente por meio do PNUD, mostra um quadro que em diversos aspectos não coincide com o que advém pura-mente dos recordes de crescimento econômico.

As conclusões resultantes enfatizam que quanto maior o crescimento e mais recursos haja, poderão ser ampliadas as possibilidades para a sociedade, mas a vida das pessoas, que é o fim último, não pode se medida por algo que é um meio, mas deve ser medida por índices que reflitam o que ocorre em âmbitos básicos da vida cotidiana.

A falácia de que o crescimento basta está definitivamente transformando um meio fundamental, mas só um meio, em fim último. É necessário desmistificá-la e retomar um debate aprofundado sobre o que está acontecendo com o cumprimento dos fins. Amartya SEN ilustra os limites dessa falácia analisando várias situações reais. Realiza a comparação que se apresenta no gráfico 2, a seguir:

GRÁFICO 2 - PRODUTO NACIONAL BRUTO E ESPERANÇA DE VIDA EM PAÍSES SELECIONADOS - 1992



FONTE: SEN, Amartya. Mortality as indicator of economic success and failure. *The Economic Journal*, January 1998

Como se observa, os três primeiros países do gráfico 2, o Estado do Kerala na Índia (de 33 milhões de habitantes), China e Sri Lanka tinham um Produto Bruto *per capita* muito reduzido. Os outros três países, África do Sul, Brasil e Gabão, tinham um Produto Bruto que multiplicava cinco a quinze vezes o dos anteriores. Contudo, a população vivia mais anos nos três países pobres: 71,69 e 72 *versus* 63,66 e 54.

O crescimento econômico sozinho não era fator determinante em um dos indicadores mais fundamentais para ver se uma sociedade avança, o mais básico, a esperança de vida. Que outras variáveis interviriam nesse caso? Amartya SEN identifica aspectos – como as políticas públicas que garantiam nos três primeiros países acesso mais amplo a insumos fundamentais para a saúde – como água potável, instalações sanitárias, luz elétrica e cobertura médica; essas constituem as melhores possibilidades em matéria de educação, que, por sua vez, incidem sobre a saúde. Junto a isso, um aspecto central era a melhor distribuição de renda nas três primeiras sociedades. Tudo isso levou a que os países supostamente mais

pobres em termos de renda fossem mais exitosos em saúde e anos de vida. Afirma Amartya SEN: "Eles registraram um redução muito rápida das taxas de mortalidade e uma melhoria das condições de vida, sem um crescimento econômico notável".

QUARTA FALÁCIA: A DESIGUALDADE É UM FATO NATURAL E NÃO CRIA OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO

O pensamento econômico convencional tem buscado descartar uma discussão aberta acerca da desigualdade e de seus efeitos sobre a economia. Tem-se apoiado para isso, com frequência, na sacralização da U invertida de Kusnetz. De acordo com ela, a desigualdade é simplesmente uma etapa inevitável da marcha para o desenvolvimento. Em sua primeira fase, produzem-se polarizações sociais, que depois vão se moderando e se reduzindo. Alguns economistas convencionais mais extremos vão ainda mais longe e colocam que essa acumulação de recursos em poucas mãos favorecerá o desenvolvimento ao criar maiores capacidades de investimento.

Essa discussão tem alta prioridade para a América Latina, porque ela é considerada unanimemente a região mais desigual do planeta. Se a tese dos ortodoxos mais duros for correta, a região deveria ter contado com taxas de inversão muito altas, dadas as "acumulações em poucas mãos" que tem gerado. Não é o que se vê. Tampouco parece ser uma mera etapa no caminho ao desenvolvimento. Na América Latina, a desigualdade instalou-se, e não é que não se modere, mas apresenta mesmo uma tendência muito consistente a crescer, particularmente nas duas últimas décadas. A U invertida parece não funcionar para a região.

Na realidade, Kusnetz nunca pretendeu que essa fosse aplicável mecanicamente aos países não desenvolvidos. Como acontece com frequência, alguns de seus supostos intérpretes fizeram claro abuso de suas afirmações. Seus trabalhos estiveram referidos à observação dos Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha em um período que compreendeu da primeira metade do século XIX ao final da Primeira Guerra mundial. Adverte expressamente sobre o risco de generalizar as conclusões que aqui registro. Ele afirma (1970): "É perigoso utilizar simples analogias; não podemos afirmar que, posto que a desigual distribuição da renda conduziu no passado, na Europa ocidental, à acumulação de poupança necessária para formar os primeiros capitais, para assegurar o mesmo resultado nos países subdesenvolvidos é preciso portanto manter e também acentuar a desigualdade na distribuição da renda". E enfatiza, nessa afirmação, o que na América Latina faz muito sentido hoje: "É muito possível que os grupos que percebem rendas superiores em alguns países hoje subdesenvolvidos apresentem uma propensão de consumo muito maior e uma propensão à poupança muito menor que as que apresentavam os mesmos grupos de renda nos países hoje desenvolvidos durante suas primeiras fases de crescimento".

Apesar de haver desvirtuado o pensamento real de Kusnetz, a falácia difundida com respeito à desigualdade choca-se claramente com os dados da realidade. A desigualdade latino-americano se transformou, no plano internacional, em um caso quase de laboratório dos impactos regressivos da desigualdade. Frente à pergunta sobre como um continente com tantas potencialidades econômicas e humanas gerou resultados econômicos tão discretos e déficits sociais tão agudos, uma das respostas com crescente consenso científico é que um dos fatores fundamentais contrários foi o peso da desigualdade e sua ascensão. Assim assinalam BIRDSALL, ROSS e SABOT (1996) sobre a região: "a associação entre um crescimento lento e uma elevada desigualdade se deve em parte ao fato de que essa elevada desigualdade pode constituir em si mesma um obstáculo para o crescimento".

Estão operando ativamente na América Latina, dentre outros, cinco tipos de desigualdades. Uma delas é a iniquidade na distribuição de renda. Cinco por cento da população

é dona de 25% da renda nacional. De outro lado, 30% da população tem apenas 7,5% da renda nacional. É a maior brecha do planeta. Medida pelo coeficiente de Gini de iniquidade da renda, a América Latina tem 0,57, quase três vezes o Gini dos países nórdicos. Em média, a metade da renda nacional de cada país da região vai para os 15% mais ricos da população. No Brasil, os 10% mais ricos detêm 46% da renda, enquanto os 50% mais pobres detêm apenas 14% dela. Na Argentina, enquanto em 1975 os 10% mais ricos recebiam oito vezes mais rendimentos que os 10% mais pobres, em 1997 a relação mais que duplicou, era de 22 vezes.

Outra desigualdade acentuada é a que aparece em termos de acesso a ativos produtivos. A extremamente iniquitativa distribuição de terra em alguns dos maiores países da região, como Brasil e México, é uma de suas expressões. Uma terceira desigualdade é a que rege o campo do acesso ao crédito, instrumento essencial para poder criar oportunidades reais de desenvolvimento das pequenas e médias empresas. Há na América Latina 60 milhões de PME que geram 150 milhões de empregos; essas têm acesso a apenas 5% do crédito.

Uma quarta iniquidade é a que surge do sistema educacional. Os diferentes estratos socioeconômicos dos países alcançam distintos recordes em anos de escolaridade. O abandono e a repetição provocados pelas condições socioeconômicas do domicílio minam diariamente a possibilidade de que os setores pobres completem seus estudos. Segundo a CEPAL (2000), no Brasil repetiam as duas primeiras séries da escola de Primeiro Grau 41% das crianças dos 25% da população de mais baixa renda e, ao contrário, apenas 4,5% das crianças dos 25% da população com maiores rendas. Desse modo, haviam completado o Segundo Grau aos 20 anos de idade apenas 8% dos jovens dos 25% da população de baixa renda e, ao contrário, 54% dos 25% da população de maiores rendas. Tomando 15 países da região (BID 1998), ocorria que os chefes de família dos 10% da população com rendimentos mais altos tinham 11,3 anos de educação, os dos 30% mais pobres, apenas 4,3 anos. Uma brecha de sete anos. Enquanto na Europa, a brecha da escolaridade entre os 10% mais ricos e os 10% mais pobres é de 2 a 4 anos, no México é de 10 anos. A desigualdade educacional será um fator muito importante na iniquidade em relação à possibilidade de conseguir trabalho em relação aos salários que se percebem. Os setores desfavorecidos estarão em muito más condições nesse sentido pela sua debilidade educacional. A força de trabalho ocupada da região apresenta marcada estratificação. Segundo a CEPAL (2000), há um nível superior que é de 3% da população ocupada que tem 15 anos de escolaridade, um nível intermediário que é de 20% da força de trabalho que tem 9 a 12 anos de escolaridade e os 77% restante têm apenas 5,5 a 7,3 anos de estudo nas cidades e 2,9 nas zonas rurais.

Um quinto e novo indicador de desigualdade está surgindo das possibilidades totalmente diferenciadas de acesso ao mundo da informática e da Internet. A grande maioria da população não tem os meios nem a educação para conectar-se à rede. Forma parte de uma nova categoria de analfabetismo, o "analfabetismo cibernético".

Todas essas desigualdades geram múltiplos efeitos regressivos na economia, na vida pessoal e familiar e no desenvolvimento democrático. Dentre outros, segundo o demonstram numerosas pesquisas: reduzem a formação de poupança nacional, estreitam o mercado interno, conspiram contra a saúde pública, impedem a formação em grande escala de capital humano qualificado, deterioram a confiança nas instituições básicas das sociedades e nas lideranças políticas. O aumento da desigualdade é, por outro lado, uma das causas centrais do aumento da pobreza na região. BIRDSALL e LONDOÑO (1998) estimaram econometricamente que sua ascensão entre 1983 e 1995 duplicou a pobreza, que essa teria sido a metade do que foi se a desigualdade tivesse seguido os níveis que apresentava anteriormente, elevados mas menores.

A desigualdade latino-americana não é um fato natural próprio do caminho do desenvolvimento, como pretende a falácia. É a consequência de estruturas regressivas e políticas

equivocadas que a potencializaram. Bárbara STALLINGS (CEPAL, 1999) considera que “as reformas econômicas aplicadas nos últimos anos agravaram as desigualdades entre a população” e enfatiza que “se pode afirmar sem nenhuma dúvida que os noventa são uma década perdida com relação à redução das já alarmantes diferenças sociais existentes na região com mais desigualdade do mundo”. ALTIMIR (1994), depois de analisar 10 países, coloca que “há bases para supor que a nova modalidade de funcionamento e as novas regras de política pública dessas economias podem implicar maiores desigualdades de renda”. Albert BERRY (1997) indica: “A maioria dos países latino-americanos que introduziram reformas econômicas pró-mercado no curso das últimas duas décadas sofreram também sérios incrementos na desigualdade. Essa coincidência sistemática no tempo dos eventos sugere que as reformas foram uma das causas da piora na distribuição”.

Por outro lado, a outra dimensão da falácia também é desmentida pela realidade. A desigualdade não é moderada ou atenuada por si só. Ao contrário, a instalação de circuitos de desigualdade em áreas-chave tem uma tendência “contaminante”, propícia à geração de circuitos similares em outras áreas. Ilustra-o, dentre outros casos, a dificuldade, apesar de todos os esforços, de melhorar a situação educacional da população pobre. As desigualdades em outras áreas, como ocupação e renda, conspiram contra as reformas na educação. Desse modo, as desigualdades educacionais vão reforçar, como se viu, as brechas no mercado de trabalho. Os circuitos perversos da desigualdade mostram, ademais, enorme capacidade reprodutiva. Automultiplicam-se. Sem ações ao contrário, as polarizações tendem a crescer e a se ampliar. É o que mostra a conformação crescente em numerosas sociedades de uma dualidade central: incluídos e excluídos.

QUINTA FALÁCIA: A DESVALORIZAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL

Frente a algumas perguntas sobre a política social, o tipo de resposta proporcionada por alguns decisores econômicos gerou algumas vezes o modelo: “A única política social é a política econômica”. Essa resposta reflete toda uma atitude acerca da política social, que teve profundas conseqüências no continente. Tendeu-se a vê-la como um complemento menor de outras políticas maiores, como as que têm a ver diretamente com o desenvolvimento produtivo, os equilíbrios monetários, o crescimento tecnológico, a privatização etc. Corresponderia a ela atenuar os impactos transitórios que as anteriores produzem na sociedade. Deveria atacar focalizadamente os desajustes sociais mais delicados para reduzi-los. No bojo desse argumento, essa é percebida como uma “concessão” à política. Como a pobreza gera forte questionamento político, a política social teria o trabalho de “acalmar os ânimos” e mostrar que se estão fazendo coisas nessa frente, mas o corolário conseqüente é: quanto menos concessões melhor. Os recursos destinados ao social deveriam ser muito demarcados e destinados a fins muito específicos.

Albert HIRSCHMAN, em uma ocasião, chamou a essa forma de abordar o tema de “políticas pobres para pobres”. Isso dá lugar a reduzir o social a metas muito estreitas, a constituir uma institucionalidade social débil em recursos e pessoal, alijada dos altos níveis de decisão. Por um lado, é também altamente vulnerável frente às reduções orçamentárias, com escassa capacidade para defender sua situação e normalmente candidata preferida para os cortes. Por outro, essa visão supõe em si mesma um questionamento implícito da legitimidade da política social. É subtrair recursos de destinos mais importantes, por “pressão política”.

Refletindo sobre a situação, uma ministra do social muito experimentada de um país latino-americano narrou a respeito a um auditório internacional: “Não nos convidavam ao gabinete onde se tomam as decisões econômicas mais importantes. Depois de muitos esforços, conseguimos que nos convidem. Claro, com voz, mas sem voto”.

Considerar a política social nesses termos, como uma categoria inferior, concessão à política, uso subotimizante de recursos, conforma uma falácia que está afetando seriamente a região. Numa primeira consideração: Como se pode relegar o social num contexto como o latino-americano, onde quase uma de cada duas pessoas está abaixo da linha da pobreza, e expressa com frequência de mil modos seu descontentamento e protesta contra essa realidade? Atender ao social não é uma concessão, mas é, em uma democracia, tratar de respeitar direitos fundamentais de seus membros. O que está em jogo no fundo é, como colocam as Nações Unidas, uma questão de direitos humanos violados. De acordo com o Informe de Desenvolvimento Humano 2000 do PNUD: "A erradicação da pobreza constitui uma tarefa importante dos direitos humanos no século XXI. Um nível decente de vida, nutrição suficiente, atenção à saúde, educação, trabalho decente e proteção contra as calamidades não são simplesmente metas do desenvolvimento, são também direitos humanos". As políticas sociais são essenciais para a população na região e estratégicas para a estabilidade mesma do sistema democrático. Quando se consulta a população, ela não pede que se reduzam, se estreitem, ou se eliminem políticas sociais, mas, ao contrário, exige massivamente que se reforcem, se ampliem e se incorporem novas políticas.

Em segundo lugar, é difícil sustentar no início deste novo século que é uma dotação de recursos de pouca eficiência. Destinar recursos para assegurar que todas as crianças terminem a escola de Primeiro Grau, elevar a taxa de conclusão da educação secundária, desenvolver o sistema de educação superior é ineficiente? As medições econométricas dão resultados muito diferentes. A taxa de retorno em educação é uma das mais altas possíveis para uma sociedade. Atualmente, a competitividade dos países está fortemente ligada ao nível de capacitação de sua população. Alguns dos países mais exitosos do planeta nos mercados internacionais estão exportando basicamente produtos *high tech*, totalmente baseados no capital educativo que souberam desenvolver. A absorção de novas tecnologias, a inovação local a partir delas, a investigação e o desenvolvimento e o progresso tecnológico dependem todos dos níveis de educação alcançados. Os cálculos demonstram assim, dentre outros casos, que um dos investimentos mais rentáveis macroeconomicamente que um país pode fazer é investir na educação de crianças.

Agregar anos de escolaridade às crianças desfavorecidas irá aumentar seu capital educativo e, por meio dele, reduzir as taxas de gravidez adolescente, de mortalidade materna, de mortalidade infantil, de morbidade. Tudo isso está correlacionado estatisticamente com os anos de escolaridade da mãe.

Nas condições latino-americanas, estender a possibilidade de acesso à água potável a toda a população é um investimento deficitário? O retorno desse investimento será importante em termos de saúde pública, o que repercutirá de pronto na produtividade da economia.

Na realidade, toda a terminologia utilizada está equivocada, e novamente vemos um erro semântico não casual. Assim como existia quem não quisesse ouvir falar da palavra pobreza, a falácia que desvaloriza a política social levou a que toda a discussão a respeito se faça em termos de "gasto social". Na realidade, não há tal gasto. Bem gerenciados, os recursos para o social constituem, na grande maioria dos casos, investimentos de alto retorno.

Hoje é difícil discutir as evidências de que os investimentos sociais geram capital humano e que esse se transforma em produtividade, progresso tecnológico e é decisivo para a competitividade. Na realidade, a política social bem-desenhada e eficientemente executada é um poderoso instrumento de desenvolvimento produtivo. Como sugere TOURAINE (1997): "Em vez de compensar os efeitos da lógica econômica, a política social deve ser concebida como condição indispensável do desenvolvimento econômico".

Em terceiro lugar, tem-se colocado a gravidade que apresenta o tema da desigualdade na América Latina. Superada a falácia que a nega ou a minimiza, como se pode reduzi-

la? Uma das vias fundamentais possíveis em uma democracia é uma agressiva política social que amplie fortemente as oportunidades para os pobres, em campos cruciais. Deverá estar integrada, dentre outras, por políticas que universalizem possibilidades de controle de fatores de risco chaves em saúde na região, como água, sistema de esgoto, luz elétrica, acesso à cobertura de saúde, que atuem sobre os fatores que excluem parte da população do sistema educacional, que assegurem serviços públicos de boa qualidade para todos. A política social pode ser a chave para a ação contra a desigualdade, provendo uma base mínima de bens e serviços indispensáveis e contribuindo assim para abrir as oportunidades e romper círculos perversos.

Em lugar de uma política social "turva", como coloca a falácia, o que a América Latina necessita é de uma nova geração de políticas sociais com maiúscula. Isso implica dar prioridade efetiva às metas sociais no desenho das políticas públicas, procurar articular estreitamente as políticas econômicas e as sociais, montar uma institucionalidade social moderna e eficiente, alocar recursos apropriados, formar recursos humanos qualificados no social, fortalecer as capacidades de gerência social e hierarquizar em geral essa área de atividade pública.

A metáfora que se escuta em toda a região descreve bem a situação. Afirma-se que a política social é atualmente a "assistência pública", que recolhe os mortos e feridos que a política econômica produz. A falácia examinada cultiva e racionaliza essa situação inaceitável. Necessita-se de uma política social que potencialize o capital humano, base essencial do desenvolvimento econômico sustentado. É um tema ético, político e ao mesmo tempo de lucidez histórica. Como assinala BIRDSALL (1998): "é possível que as taxas de crescimento da América Latina possam ser mais de 3% ou 4%, distantes das necessárias, se não se contar com a participação e o aporte da metade da população que está compreendida nos percentuais de mais baixa renda".

SEXTA FALÁCIA: A MANIQUEIZAÇÃO DO ESTADO

No pensamento econômico convencional circulante, fez-se um esforço sistemático de grandes proporções para deslegitimar a ação do Estado. Associou-se a idéia de Estado à corrupção, à incapacidade de cumprir eficientemente as funções mais mínimas, com grandes burocracias, com desperdício de recursos. A visão se apóia em graves defeitos existentes no funcionamento das administrações públicas em numerosos países da América Latina; mas a falácia foi muito além disso e "maniqueizou" o Estado em seu conjunto. Projetou a imagem de que toda a ação levada no terreno público seria negativa para a sociedade, e, ao contrário, a redução ao mínimo das políticas públicas e a entrega de suas funções ao mercado o levaria a um reino de eficiência e à solução dos principais problemas econômico-sociais existentes. Ademais, criou a concepção de que existia uma oposição de fundo entre Estado e sociedade civil, e haveria de se fazer uma escolha entre ambos.

Como em outros campos, hoje é possível manter uma discussão sobre o tema para além das ideologias. O instrumento metodológico das ciências sociais atuais aporta evidências muito concretas que permitem estabelecer como funciona a realidade. A visão do Estado como solucionador de todos os problemas, "o Estado onipotente", demonstrou ser errada. O Estado sozinho não pode fazer o desenvolvimento, e na América Latina a ação estatal apresentou graves problemas de burocratização, ineficiência e corrupção. No entanto, o processo de eliminação de numerosas funções do Estado, de redução a níveis mínimos, em muitos casos, de sua capacidade de ação, como aconteceu com frequência nas áreas sociais, a debilitação em geral do papel das políticas públicas e a entrega de suas funções ao mercado não levaram ao reino ideal suposto. Os problemas estruturais das sociedades

latino-americanas e de outras do mundo em desenvolvimento seguiram agudizando-se, a corrupção acompanhou também com freqüência os processos de privatização. Identificou-se como uma lei operante que sempre que há um corrupto no Estado há, por sua vez, um corruptor no setor privado; quer dizer que o tema excede a qualquer simplificação. O funcionamento sem regulação do mercado levou ao aprofundamento das brechas, em particular das brechas de iniquidade. Deu-se uma marcada tendência sob as novas regras do jogo à constituição de monopólios que significaram, na prática, a imposição de cargas muito pesadas aos consumidores e às pequenas e médias empresas, sufocando essas últimas.

Pareceu que as duas polarizações conduziram a becos sem saída. O Estado sozinho não pode resolver os problemas, mas sua minimização os agrava. Essa é a conclusão, dentre muitas outras vozes do Banco Mundial em fins desta década. Em seu informe especial dedicado às tarefas do Estado (1998), ressalta como idéia central que sem um Estado eficiente o desenvolvimento não é viável, e propõe uma série de diretrizes orientadas a “reconstruir a capacidade de ação do Estado”. Por sua vez, autores como STIGLITZ e outros têm chamado a atenção para “as falhas do mercado”, para sua tendência a gerar desigualdades e para a cartelização para maximizar lucros, e para seus desvios especulativos quando não há eficientes controles regulatórios, como se dá nos estados tão debilitados pelas reformas das últimas décadas como os da região. Causticamente, afirma uma autoridade mundial sobre como gerenciar com eficiência, Henry MINTZBERG (1996), com respeito à concepção de que poder-se-ia prescindir do Estado e à visão de que tudo o que se faz no Estado é ineficiente e no setor privado eficiente, que: “o modelo representa o grande experimento dos economistas que nunca tiveram que gerenciar nada”.

Hoje há um ativo retorno para a busca de uma visão mais equilibrada no debate internacional de ponta sobre o tema do desenvolvimento e do papel do Estado. É impossível desconhecer a importância das políticas públicas em um contexto histórico onde a segunda economia do mundo, o Japão, está pondo em marcha, uma após a outra, sucessivas iniciativas de intervenção ativa do Estado para dinamizar a economia, a mais recente (outubro 2000) injetando 100 milhões de dólares para isso. Amartya SEN (1998) ressalta especialmente o papel decisivo que jogou a política pública no campo social em algumas das economias de melhor desempenho de longo prazo do mundo. Ressalta:

De fato muitos países da Europa Ocidental conseguiram assegurar uma ampla cobertura de seguridade social com a prestação de atenção à saúde e educação pública de maneiras até então desconhecidas no mundo; Japão e a região do este da Ásia tiveram um alto grau de liderança governamental na transformação tanto de suas economias como de suas sociedades; o papel da educação e atenção à saúde pública tem sido o eixo fundamental para contribuir na mudança social e econômica no mundo inteiro (e de forma bastante espetacular no este e sudeste asiáticos).

Uma área totalmente decisiva para a economia e a sociedade é a da saúde. Toda sociedade democrática tem obrigação de garantir o direito à atenção em saúde a seus membros; é o direito mais básico. Desse modo, melhorar os níveis de saúde da população tem toda ordem de impactos favoráveis sobre a economia, dentre muitos outros aspectos, na redução de horas de trabalho perdidas por enfermidades, aumento da produtividade no trabalho, diminuição de custos ligados a enfermidades etc. O recente informe sobre saúde mundial da Organização Mundial da Saúde (OMS, 2000) estabelece o primeiro *ranking* dos países do mundo segundo o desempenho de seus sistemas de saúde. Dentre outros, constrói um indicador muito significativo para essas medições: os anos em média que uma pessoa vive com boa saúde, sem enfermidades. No topo da lista se encontram países como Japão, 74,5 anos; Suécia, 73; Canadá, 72; Noruega, 71,7. Em todos esses países, o Estado tem participação fundamental, construindo uma amplíssima rede de proteção. No Japão, o gasto público é de 80,2% do gasto total em saúde; na Suécia, de 78%; na Noruega, de 82%; no Canadá,

72%. O gasto público *per capita* em saúde ultrapassa em todos eles os 1300 dólares anuais. O contraste com a atual situação em diversos países latino-americanos é marcante. O gasto público *per capita* em saúde no Brasil é de 208 dólares; no México, de 172, no Peru, 98. Em média, os anos de vida saudável no Brasil chegam somente a 59. Este país é uma das maiores potências industriais do mundo. Ao contrário, quando se busca o Brasil nas listas de desempenho dos sistemas de saúde da OMS, este figura em 125º lugar.

O caráter crucial da ação estatal em campos-chave como saúde e educação, a partir de uma ação bem-gerenciada e transparente, surge com toda a força em pesquisa recente (*Financial Times*, 2000) que mostra o que ocorre quando se fixa como política tarifária os serviços em áreas de população pobre sob a idéia de “compartilhar custos” e de “financiamento comunitário”, reduzindo assim as responsabilidades do Estado. Na Tanzânia, seguindo condicionalidades do Banco Mundial, introduziram-se tarifas na educação primária. O resultado, segundo indica a Igreja Evangélica Luterana da Tanzânia, foi uma imediata diminuição na assistência à escola; os seus rendimentos totais foram a metade dos previstos. No Zimbawe, a condicionalidade centrou-se em que deviam cobrar tarifas pelos serviços de saúde, mas os pobres estariam excluídos disso. Uma avaliação do mesmo Banco Mundial concluiu que somente 20% dos pobres puderam conseguir a autorização de isenção necessária. Em Gana, ao se imporem tarifas na escola, 77% das crianças da rua de Accra que assistiam a aulas abandonaram-na.

A falácia da maniqueização do Estado leva a conseqüências muito concretas; ao deslegitimar sua ação, deixa aberto o terreno para sua debilitação indiscriminada, e para o desaparecimento paulatino de políticas públicas firmes em campos cruciais como os do social. Causa assim prejuízos irreparáveis a vastas porções de famílias, aumenta a pobreza e a desigualdade e limita as possibilidades de crescimento sustentado. Os dados da realidade sugerem que há outro caminho. Em alguns dos países mais exitosos economicamente e socialmente do mundo, um dos pilares de suas economias é um Estado ativo de alta eficiência. Uma de suas características centrais contradiz um dos eixos da falácia. É um Estado coordenado estreitamente com a sociedade civil. A falsa oposição Estado–Sociedade Civil, que preconiza a falácia como um fato, é neles desmentida. Os laços de cooperação são múltiplos, e surge uma ação integrada. Também na América Latina mesma algumas das sociedades com melhores indicadores de equidade, menor pobreza e melhores taxas de desenvolvimento humano tiveram como base desses ganhos Estados bem-organizados, com burocracias consideradas eficientes, como a Costa Rica, o Uruguai e o Chile democrático. É imprescindível reformar e melhorar a eficiência estatal e erradicar a corrupção. Mas, para isso, é necessário avançar em outra direção totalmente distinta daquela da falácia. Não satarizar o Estado, mas ir construindo administrações públicas descentralizadas, transparentes, abertas à participação comunitária, bem-gerenciadas, com carreiras administrativas estáveis fundadas no mérito.

SÉTIMA FALÁCIA: A INCREULIDADE ACERCA DAS POSSIBILIDADES DE APORTE DA SOCIEDADE CIVIL

O pensamento econômico circulante envia, às vezes explicitamente e com freqüência implicitamente, uma clara mensagem de desvalorização do possível papel que pode jogar a sociedade civil nos processos de desenvolvimento e na resolução dos problemas sociais. Sua ênfase está totalmente inclinada para o mercado, na força dos incentivos econômicos, na gerência de negócios, na maximização de utilidades como motor do desenvolvimento, nas marcas que podem atrair ou alijar o mercado. O mundo da sociedade civil é percebido como um mundo secundário, de segunda linha com respeito ao que sucede no “mundo importante”, conformado pelos mercados. Desse enfoque vão surgir políticas públicas de

apoio muito limitado, quase “simbólico” e por “cortesia” às organizações da sociedade civil, e uma desconfiança forte a depositar nelas responsabilidades realmente relevantes.

A falácia raciocina em termos de uma dualidade básica: Estado *versus* mercado. De fato, a situação é muito mais matizada. Existe um sem-número de organizações que não são nem um nem outro. Foram criadas com finalidades distintas, os atores sociais que se encontram por trás delas são outros e as metodologias que utilizam não são de Estado nem de mercado. Esse mundo compreende, dentre outros: as organizações não-governamentais, em contínuo crescimento na América Latina, que têm sido denominadas com freqüência “terceiro setor” e que realizam múltiplos aportes no campo social, nos espaços de interesse público, que são fórmulas especiais muito utilizadas nos países desenvolvidos, nos quais numerosas universidades e hospitais têm sido fundados por elas; trata-se de empreendimentos de longo prazo animados por numerosos atores públicos e privados, modelos econômicos que não são de mercado típicos, como as cooperativas, que têm alta presença em diversos campos, e o amplíssimo movimento de luta contra a pobreza desenvolvido em toda a região pelas organizações religiosas, cristãs, protestantes e judaicas que estão na primeira linha da ação social. A realidade não é somente Estado e mercado, como pretende a falácia. Inclusive, alguns modelos de organização e gestão social e geral mais efetivos de nosso tempo foram desenvolvidos nessa vasta área diferente de ambos.

Todas essas organizações têm grande peso e forte participação na ação social no mundo desenvolvido. Recolhem recursos consideráveis, se lhes delegam funções crescentes por parte do Estado, estão inter-relacionadas com a ação pública de diversos modos. Estão baseadas fortemente em trabalho voluntário. Mobilizam milhares e milhares de pessoas que dedicam anonimamente consideráveis horas para levar adiante seus programas. Fazem aportes consideráveis ao Produto Bruto Nacional com trabalho não-remunerado em países como Canadá, Holanda, Suécia, Noruega, Dinamarca, Espanha, Israel e outros. Em Israel, que figura dentre os primeiros do mundo nessa matéria, uma de cada quatro pessoas faz trabalhos voluntários semanalmente, produzindo bens e serviços de caráter social, constituindo parte do pessoal paramédico nos hospitais, ajudando pessoas discapacitadas, idosos, famílias desfavorecidas e outros setores com dificuldades. Também tem aumentado no mundo desenvolvido a participação empresarial em apoio à ação da sociedade civil. As contribuições e iniciativas empresariais de solidariedade vão se incrementando e o aumento de sua responsabilidade social passou a formar parte crescente da legitimidade mesma da empresa. O que asseverou há anos Milton Friedman, o guru da Escola de Chicago, que a única responsabilidade da empresa privada é produzir utilidades a seus acionistas, tem sido refutado constantemente por empresários proeminentes, e é hoje rechaçado massivamente pela opinião pública dos países desenvolvidos.

Na América Latina, a situação tende a ser muito diferente. Existe um imenso potencial de trabalho voluntário que, se adequadamente convocado e criadas as condições propícias, poderia cumprir papéis de grande importância. Com esforço, setores da sociedade civil estão tratando de mobilizá-lo e surgem permanentemente múltiplas iniciativas. Mas, tudo isso apesar das desconfianças e da incredulidade que advêm do argumento desvalorizador que alimenta, por sua vez, erros grosseiros nas políticas. Não há, dentre outros aspectos, apoios públicos firmes para as iniciativas da sociedade civil de ação social, e os incentivos fiscais são muito reduzidos. Desse modo, o movimento de responsabilidade social empresarial é débil e os aportes muito reduzidos comparativamente. A proporção dos lucros empresariais dedicados a fins de interesse público é muito menor que a dos países avançados. É notável o trabalho que, ainda com todas essas limitações, levam adiante numerosas organizações, dentre elas as de fé, antes mencionadas, para conseguir ajuda para as dificuldades de sobrevivência de largos setores da população.

No fundo, o que o pensamento econômico convencional está fazendo por meio da desvalorização das possibilidades da sociedade civil é fechar a porta à entrada do conceito de capital social. Diversas pesquisas dos anos recentes, desde os primeiros estudos de Putnam e Coleman, até os efetuados em diversas realidades nacionais de todo planeta, demonstram que há fatores cruciais para o desenvolvimento, que não teriam lugar no pensamento econômico ortodoxo, como os agrupados na idéia de "capital social", tais como: o clima de confiança entre pessoas de uma sociedade e até suas instituições e líderes, o grau de associativismo, quer dizer a capacidade de criar esforços associativos de todo o tipo, e o nível de consciência cívica, a atitude para com os problemas coletivos, desde de cuidar da limpeza nos lugares públicos até pagar os impostos. Estudos do Banco Mundial atribuem ao capital social e ao capital humano 2/3 do crescimento econômico dos países, e diversas pesquisas dão conta dos significativos impactos do capital social sobre o comportamento macroeconômico, a produtividade microeconômica, a governabilidade democrática, a saúde pública e outras dimensões.²

Desenvolver o capital social significa fortalecer a sociedade civil por meio de políticas que melhorem a confiança, que, segundo dizem os mesmos estudos, em sociedades polarizadas é muito fortemente erodida pela desigualdade. Também implica propiciar o crescimento do associativismo e contribuir para o amadurecimento da consciência cívica. O argumento econômico convencional tem estado preso a idéias muito estreitas sobre os fatores que contam, que não consideram esses elementos, ou que os relegam. Por detrás da falácia da incredulidade sobre a sociedade civil se encontra uma recusa mais ampla à idéia de que há outros capitais a se ter em conta, como o social. Um fechado "reduccionismo economicista" obstrui o caminho para ampliar a visão do desenvolvimento com sua incorporação e para extrair as conseqüências em termos de políticas de apoio ao fortalecimento e potencialização das capacidades latentes na sociedade civil.

OITAVA FALÁCIA: A PARTICIPAÇÃO – SIM, MAS NÃO

A participação da comunidade de forma cada vez mais ativa na gestão dos assuntos públicos surge neste tempo como uma exigência crescente das grandes maiorias da sociedade na América Latina e outras regiões. Os avanços da democratização, produto de grandes lutas históricas dos povos, criaram condições de livre organização e expressão que dispararam uma "sede" pela participação. Por outro lado, existe hoje uma convalidação mundial crescente da superioridade em termos de efetividade da participação comunitária sobre as formas organizacionais tradicionais de corte vertical, ou burocrático. No campo social, isso é muito visível. Os programas sociais fazem melhor uso dos recursos, alcançam melhor suas metas e criam auto-sustentabilidade se as comunidades pobres às quais se deseja favorecer participam desde o início e ao longo de todo o desenvolvimento e compartilham o planejamento, a gestão, o controle e a avaliação. Ressalta a esse respeito STERN, economista-chefe do Banco Mundial, resumindo diversos estudos da instituição (2000): "Em todo o mundo, a participação funciona: as escolas operam melhor se os pais participam, os programas de irrigação são melhores se os agricultores participam, o crédito trabalha melhor se os solicitantes participam. As reformas no âmbito dos países são muito mais efetivas se são geradas no país e gerencia-das pelo país. A participação é prática e poderosa".³

²Pode-se encontrar a apresentação de uma série de pesquisas recentes sobre o capital social e seus impactos em Bernardo KLIKSBURG, "O capital social y a cultura. Claves olvidadas del desarrollo, Instituto de Integración Latinoamericana, INTAL/BID, Buenos Aires, 2000.

³Refere-se a diversos dados e pesquisas sobre a superioridade gerencial da participação. Encontra-se em Bernardo KLIKSBURG, "Seis tesis no convencionales sobre participacion". In: "Instituciones e Desarrollo", revista do Instituto Internacional de Gobernabilidad, n.º 2, dez. 1988, Barcelona, España.

Dois recentes trabalhos – “Superando a pobreza humana” do PNUD (2000) e “The voices of the poor” do Banco Mundial (2000) –, baseados numa gigantesca pesquisa com 60 mil pobres de 60 países, chegam a conclusões semelhantes em termos de políticas: é necessário dar prioridade para investir no fortalecimento das organizações dos próprios pobres. Eles carecem de “voz e voto” reais na sociedade. Fortalecer suas organizações permitiria a eles participar de forma muito mais ativa e recuperar terreno em ambas as dimensões. Propõem-se, dentre outros aspectos: facilitar sua constituição, apoiá-las, dar possibilidades de capacitação a seus líderes, fortalecer suas capacidades de gestão.

Na América Latina, o discurso político teve de reconhecer forçosamente a participação. Seria claramente antipopular enfrentar a pressão pró-participação tão forte na sociedade, e com argumentos tão contundentes a seu favor. No entanto, os avanços reais em relação à implementação efetiva de programas com altos níveis de participação comunitária são muito reduzidos. Seguem predominando os programas “pacotes prontos”, impostos verticalmente, onde os decisores ou desenhistas são os que sabem e a comunidade desfavorecida deve acatar suas diretrizes, e ser sujeito passivo em relação a eles. Também são usuais os programas que fazem fortes apelos referentes a seu caráter de programas participativos, quando na realidade há um mínimo de conteúdo real de intervenção da comunidade na tomada de decisões. O discurso diz sim à participação na região, mas os fatos com frequência dizem não. Os custos dessa falácia são muito altos. Por um lado, estão se descartando enormes energias latentes nas comunidades pobres. Quando se as mobiliza, como ocorreu com experiências latino-americanas mundialmente reconhecidas, como Villa El Salvador no Peru, as escolas Educo, em El Salvador, e o Orçamento Municipal Participativo em Porto Alegre, Brasil,⁴ os resultados são surpreendentes. A comunidade multiplica os recursos escassos, somando a eles incontáveis horas de trabalho, e é geradora de contínuas iniciativas inovadoras. Desse modo, a presença da comunidade é um dos poucos meios provados que previnem efetivamente a corrupção. O seu controle social sobre a gestão é grande garantia com relação ao que se perde ao impedir essa participação. Por outro lado, o divórcio entre o discurso e a realidade é claramente percebido pelos pobres, e eles se ressentem disso, estando descontentes e frustrados. Limitam-se assim as possibilidades de programas nos quais se ofereça participação genuína, porque as comunidades estão “queimadas” pelas falsas promessas.

O “sim, mas não” está baseado em resistências profundas a que, definitivamente, as comunidades pobres realmente participem, que se disfarçam ante sua ilegitimidade conceitual, política e ética. Chegou a hora de, na região, pô-las em foco e enfrentá-las.

NONA FALÁCIA: A ELISÃO DA ÉTICA

A análise econômica convencional sobre os problemas da América Latina escapa normalmente à discussão sobre as implicações éticas dos diferentes cursos de ação possíveis. Pode parecer que se está tratando de um tema técnico, de caráter neutro, no qual somente predominam argumentos custo-benefício para resolvê-lo. A situação é muito distinta. O tema tem a ver com a vida das pessoas e as considerações éticas deveriam estar, portanto, abso-

⁴O caso de Villa El Salvador é analisado em detalhe por Carlos FRANCO, em seu trabalho “La experiencia de Villa El Salvador: del arenal a un modelo social de avanzada”, incluído na obra de Bernardo KLIKSBURG “Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Caracas, Quarta edição, 1997. N.T.: No Brasil, acha-se traduzido com o título Pobreza: uma Questão inadiável - novas propostas a nível mundial. Trad. Cláudia Achilling. Brasília : ENAP, 1994. Sobre o caso do orçamento municipal participativo em Porto Alegre, pode-se ver: Zander Navarro, “La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil”. Incluído em Edmundo JARQUIN e Andrés CALDERA (comp.), “Programas sociales, pobreza y participación ciudadana”, BID, Washington, 2000.

lutamente presentes. Do contrário, está-se caindo no grande risco sobre o qual previne um dos maiores filósofos de nossa época, Charles Taylor. TAYLOR (1992) afirma que há uma visível tendência a que a racionalidade técnica, a discussão sobre os meios, suprima a discussão sobre os fins. A tecnologia é um meio para conquistar fins, que, por sua vez, devem ser objeto de outra ordem de discussão. Se a discussão sobre os fins desaparece, como pode estar acontecendo, previne Taylor, e a racionalidade tecnológica predomina sobre a racionalidade ética, os resultados podem ser um retrocesso para a sociedade. Na mesma direção, assinalou recentemente outro destacado pensador Vaclav Havel, Presidente da República Checa (2000): "é necessário reestruturar o sistema de valores em que nossa civilização repousa", e advertiu que os países ricos, os "euro-americanos" como os chamou, devem examinar sua consciência. Eles impuseram que as orientações atuais da civilização global sejam responsáveis por suas conseqüências.

Essas vozes proeminentes sugerem um debate aprofundado sobre os temas éticos do desenvolvimento. O chamado tem raízes em realidades intoleráveis. A ONU (2000) chama a atenção sobre a imprescindibilidade de um debate dessa ordem no mundo onde perecem diariamente 30 mil crianças por causas evitáveis imputáveis à pobreza. Dizem que resistem indignamente, e isso é correto frente a um só caso de atrocidade, mas se passa, diariamente, ao largo dessa aniquilação em grande escala. O Fundo de População Mundial (2000) ressalta que morrem anualmente 500 mil mães durante a gravidez, mortes também em sua imensa maioria evitáveis e ligadas à falta de atenção médica; 99% delas se produzem nos chamados países em desenvolvimento.

Na América Latina resulta imprescindível debater, dentre outros temas, questões como: O que se passa com as conseqüências éticas das políticas? Qual é a eticidade dos meios empregados, se é eticamente lícito sacrificar gerações? Por que os mais frágeis, como as crianças e os idosos, são os mais afetados pelas políticas aplicadas em muitos países? E a destruição de famílias que a pobreza está gerando? E outras questões similares. É uma região onde, como se viu, a maioria das crianças são pobres, onde milhares e milhares de crianças vivem nas ruas, marginalizadas pela sociedade, e onde, enquanto a taxa de mortalidade das crianças menores de 5 anos de idade era, em 1997, no Canadá, de 6,9 a cada 1000, chegava na Bolívia a 82,8, no Equador, a 57,7, no Brasil, a 45,9, no México, a 36,4 (Organização Panamericana da Saúde, 2000). Na América Latina, 17% dos partos se produzem sem assistência médica de nenhum tipo, com os conseqüentes efeitos em termos de mortalidade materna, que é cinco vezes maior que a dos países desenvolvidos, e somente se encontram cobertas pela Previdência 25% das pessoas de maior idade.

Surgem de tudo isso problemas éticos básicos: O que é mais importante? Como garantir recursos? As prioridades não deveriam ser reestudadas? Não há políticas que deveriam ser descartadas pelo seu efeito "letal" em termos sociais?

Quando se denuncia a debilidade da falácia que descarta a discussão ética, ela toma com freqüência a feição do "pragmatismo". Argumenta-se que é impossível discutir a ética quando não há recursos. No entanto, mais do que nunca, quando os recursos são escassos dever-se-ia debater a fundo sobre as prioridades. Nos países em que esse debate é franqueado, os resultados costumam ser muito distintos em termos de prioridades e de resultados sociais, em relação àqueles onde ele é descartado. Quanto mais recursos existam melhor, e se deve fazer todo o possível para aumentá-los, mas pode haver mais recursos e seguirem alocados sob padrões de alta iniquidade próprios da América Latina. A discussão sobre as prioridades finais é a única que garante um uso socialmente racional dos recursos. A Comissão Latino-Americana e do Caribe, presidida por Patrício Aylwin (1995), realizou análise sistemática para a Conferência Social Mundial de Copenhague sobre que recursos

faziam falta para dissolver as brechas sociais mais importantes da região. Concluiu que não são tão vultosos como se supõe imaginariamente, e que uma parte importante deles pode ser obtida reordenando prioridades, fortalecendo um sistema fiscal progressivo e eficiente e gerando pactos sociais para aumentar os recursos para áreas críticas.

Em artigo recente no *New York Times*, o renomado filósofo Peter SINGER (1999) afirma que não é possível que os estratos prósperos das sociedades ricas se livrem da carga de consciência que significa a convivência com realidades massivas de abjeta pobreza e sofrimento no mundo, e que se deve encarar de frente sua situação moral. Sua sugestão é totalmente extensiva aos estratos similares da América Latina.

DÉCIMA FALÁCIA: NÃO HÁ OUTRA ALTERNATIVA

Uma argumentação preferida no discurso econômico ortodoxo é a alegação de que as medidas que se adotam são as únicas possíveis. Não haveria outro curso de ação alternativo. Portanto, os graves problemas sociais que se criam são inevitáveis. A larga experiência do século XX é plena em fracassos históricos de modelos de pensamento que se auto-apresentaram como o “pensamento único”. Parece demasiado complexo o desenvolvimento, como para poder pensar que somente haja uma única via. Por outro lado, em diferentes regiões do globo os fatos não favoreceram o “pensamento único”. Resumindo a situação, afirma William PFAFF (*Internacional Herald Tribune*, 2000): “O consenso intelectual sobre as políticas econômicas globais foi corroído”. Na mesma direção, refletindo sobre a necessidade de buscar novos caminhos, opina Felix ROHATYN (*Financial Times*, 2000), atual Embaixador dos EUA na França: “Para sustentar os benefícios (do atual sistema econômico) nos EUA e globalmente temos de converter os perdedores em ganhadores. Se não o fazemos, provavelmente todos nós nos converteremos também em perdedores”. Amartya SEN (2000), por sua vez, destaca:

Tem havido demonstrações recentes não só frente às reuniões financeiras internacionais, como também em forma de protestos menos organizados, mas intensos em diferentes capitais, desde Jacarta e Bancoc até Abidjã e México. As incertezas acerca das relações econômicas globais continuam vindo de diferentes confins do planeta e há suficiente razão para ver essas incertezas com respeito à globalização como um fenômeno global, são incertezas globais, não uma oposição localizada.

O clamor por mudanças nas regras do jogo globais que afetam duramente os países em desenvolvimento é muito intenso. Compreende uma agenda muito ampla, desde temas pelos quais tem clamado o Papa João Paulo II, pondo-se à frente de um vasto movimento mundial que exige o perdão da dívida externa para os países mais pobres, passando pelo reclame por fortes barreiras aos produtos dos países em desenvolvimento, até o tema muito direto de que a ajuda internacional ao desenvolvimento tem diminuído (entre 50 e 60 milhões de dólares nos anos noventa) e está em seu ponto menor em muitas décadas. O Presidente do Banco Mundial, Wolfensohn (2000), qualificou esse fato como “um crime”. Destacou o que é a “cegueira dos países ricos que destinam somas insignificantes para ajudar o desenvolvimento, e não se dão conta do que está em jogo”. Colocando a necessidade de uma política global alternativa, ressalta o PNUD (2000): que se deve “formular uma nova geração de programas centrados em fazer com que o crescimento seja mais propício aos pobres, orientado a superar a desigualdade e dando destaque ao potencial dos pobres. As receitas antiquadas de complementação do crescimento rápido com o gasto social e redes de seguridade têm demonstrado ser insuficientes”. O economista-chefe do Banco Mundial, STERN (2000), também sugere que: “o crescimento econômico é maior em países onde a distância entre ricos e pobres é menor e o governo tem programas para melhorar a equidade, com reformas agrárias, impostos progressivos e bom sistema de educação pública”. Tudo isso ultrapassa o pensamento único.

Esse ambiente da falácia de “que não há outra alternativa” resulta cada vez mais insustentável na América Latina de hoje. Por um lado, no plano internacional, como se adverte, começa a haver uma cada vez mais intensa busca de alternativas diferentes. Por outro lado, há no cenário histórico presente países que obtiveram desempenhos altamente exitosos no plano econômico e no social, seguindo vias distintas do pensamento econômico ortodoxo preconizado na região, tais como: Canadá, vários países do sudeste asiático, Coreia do Sul, Japão, os países nórdicos, Noruega, Suécia, Dinamarca, Finlândia, Israel, Holanda e outros. Mas, o argumento fundamental é a realidade mesma. O pensamento único produziu resultados muito duvidosos na América Latina. A CEPAL (2000) descreve assim a situação social presente:

Até fins dos anos noventa, as pesquisas de opinião mostram que percentuais crescentes da população declaram sentir-se submetidos a condições de risco, insegurança e sem defesa. Isso encontra sustentação na evolução do mercado de trabalho, na retirada da ação do Estado, nas novas formas institucionais para o acesso aos serviços sociais, na deterioração experimentada pelas expressões tradicionais de organização social e nas dificuldades da micro e pequenas empresas para conseguir um funcionamento que as projete econômica e socialmente.

Refletindo o desencanto com as políticas aplicadas em muitos casos, uma pesquisa massiva de LATINBARÔMETRO (2000) encontra, segundo descreve Mulligan (*Financial Times*, 2000), resumindo seus resultados, que “latino-americanos estão perdendo a fé em um e outro, assim como em seus sistemas políticos e nos benefícios da privatização”. Com respeito a esse último ponto, a pesquisa informa que 57% não está de acordo com o argumento de que a privatização tenha beneficiado seu país: “Para muita gente, disse Marta Lagos, diretora da pesquisa, a privatização significa custos mais altos e virtualmente o mesmo nível de serviços”.

A população latino-americana não aceita a falácia de que não há outras alternativas além dessas que conduzem necessariamente a altíssimos custos sociais e ao desencanto. Aparece em seu imaginário com força crescente que é possível, como fizeram outros países no mundo, crescer com as singularidades de cada país e respeitando suas realidades nacionais, com modelos de desenvolvimento com equidade, desenvolvimento compartilhado ou desenvolvimento integrado, onde se busque harmonizar as metas econômicas e sociais. Isso implica configurar projetos nacionais que impulsionem, dentre outros: a integração regional, que pode ser um poderoso instrumento para o fortalecimento econômico regional e também para o fortalecimento econômico da região e sua reinserção adequada no sistema econômico global, o impulso vigoroso a pequenas e médias empresas, a democratização do acesso ao crédito, o acesso à propriedade da terra para os agricultores, uma reforma fiscal orientada para uma imposição mais equitativa e a eliminação da evasão, o alcance de toda a população à tecnologia da informática, a universalização da cobertura de saúde, a generalização de possibilidades de acesso à educação pré-escolar e de conclusão dos níveis primário e secundário. O desenvolvimento do sistema de educação superior, o apoio à pesquisa científica e tecnológica, o acesso de toda a população à água potável, tratamento de esgoto e luz elétrica, a abertura de espaços que permitam a participação massiva na cultura.

A marcha em direção a metas dessa natureza requererá, dentre outros aspectos, reconstruir a capacidade de ação do Estado, redesenhando um perfil de Estado descentralizado, transparente, responsável, com serviço civil profissionalizado, potencializar as possibilidades de aporte da sociedade civil, abrindo todas as vias possíveis para favorecer seu fortalecimento, articular uma estreita cooperação de esforços entre Estado e sociedade civil, desenvolver a responsabilidade social do empresariado, praticar políticas ativas pró-empoderamento e participação das comunidades desfavorecidas. Todos esses podem ser meios formidáveis em uma sociedade democrática para mobilizar as enormes capacidades de construção e progresso latentes nos povos da América Latina.

UMA VISÃO DE CONJUNTO

Vimos como a existência de falácias de grande circulação que apresentam uma visão distorcida dos problemas sociais da América Latina e de suas causas, e levam a graves equívocos nas políticas adotadas, é parte mesma dos retrocessos e da dificuldade para melhorar a situação. Essas falácias não ajudam a superar a pobreza e a desigualdade, e, ao contrário, com frequência as reforçam estruturalmente. Visões como: negar a gravidade da pobreza, não considerar a irreversibilidade dos prejuízos que causa, argumentar que o crescimento econômico por si só solucionará os problemas, desconhecer a excelência do peso regressivo da desigualdade, desvalorizar a função das políticas sociais, desqualificar totalmente a ação do Estado, não reconhecer o papel da sociedade civil e do capital social, bloquear a utilização da participação comunitária, descartar as discussões éticas e apresentar o modelo reducionista que se propõe com suas falácias implícitas como a única alternativa possível.

Essas visões não são a causa única dos problemas que têm profundas raízes internas e externas, mas obscurecem a busca das causas e pretendem legitimá-las. Buscar caminhos diferentes exige enfrentar e superar essas e outras falácias semelhantes. Isso aparece, em primeiro lugar, como uma exigência ética. Num texto bíblico, a voz divina reclama: "Não te desinteresses do sangue de teu próximo (Levítico 19: 16). As sociedades latino-americanas e cada um de seus membros não podem ser indiferentes frente aos infinitos dramas familiares e individuais que diariamente surgem da problemática social da região. Desse modo, devem ser muito autocríticas com as racionalizações da situação e os auto-enganos tranquilizadores. Ao mesmo tempo, devem atacar frontalmente as causas da pobreza, não dando lugar a negociações e tergiversações, e trabalhar para restituir cidadania à grande parte dos habitantes da região, cujos direitos humanos elementares estão de fato aviltados pelas carências sociais. Por último, frente às falácias, permita-se-nos elevar a voz de um grande escritor latino-americano. Carlos Fuentes (1995) escreveu: "Algo se esgotou na América Latina, os pretextos para justificar a pobreza".⁵ ♦

REFERÊNCIAS⁶

- Altimir, Oscar (1994). Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. Revista de la CEPAL, No.52, abril.
- Berry, Albert (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American Research Review, Vol. 32, No.2.
- BID (1998). Informe de progreso económico y social. Washington, DC.
- Birdsall, Nancy, Ross, David, y Richard Sabot (1996). La desigualdad como limitación para el crecimiento económico. En Gestión y Política Pública, CIDE, México, Primer semestre.
- Birdsall, Nancy (1998). Comentarios sobre el caso del Japón. Incluido en Emmerij L. y Nuñez del Arco J. (comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI, BID, Washington.
- Birdsall Nancy, and Juan Luis Londono (1997). Assets inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. American Economic Review, May.
- CEPAL (2000). Panorama Social de América Latina 2000. Santiago de Chile.
- Comisión Latinoamericana y del Caribe para el Desarrollo Social (1995). Informe sobre el desarrollo social. CEPAL, PNUD, BID.

⁵No original: "Algo se ha agotado en América Latina, los pretextos para justificar la pobreza." (N.T.)

⁶As referências foram mantidas inalteradas, não sofrendo normalização. (N.T.)

- Financial Times (2000). Nancy Dunne, "Fees issue entangles US debt relief plan", October 18, 2000.
- Fondo de Población Mundial. (2000). Informe sobre la población mundial 2000. New York.
- French Davis, Ricardo (2000). Reformar las reformas en América Latina. El País, Madrid, 30 de junio.
- Fuentes, Carlos (1995). Introducción al informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social. CEPAL, PNUD, BID.
- Havel, Vaclav (2000). Discurso inaugural de la Asamblea conjunta del FMI y el Banco Mundial. Praga.
- Kusnetz, Simón (1970). Crecimiento económico y estructura económica. Editorial Gustavo Gill, Barcelona.
- LatinBarometro (2000). Encuesta 1999. Santiago de Chile.
- Mintzberg, Henry (1996). Managing government. Government management. Harvard Business Review, May-June.
- Mulligan, Mark (2000). Latin America sees optimism fade. Financial Times, May 10.
- ONU. PNUD (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. New York.
- Organización Mundial de la Salud (2000). The World Health Report 2000. Ginebra.
- OPS. CEPAL (1998). Health, social equity and changing production patterns in Latin America and the Caribbean. Washington.
- OPS (2000). Situación de salud en las Américas, Indicadores básicos 2000. Washington.
- Pfaff, William (2000). The West globalization drive is proving a massive failure. International Herald Tribune, September 29.
- PNUD. Unión Europea (1999). Informe del proyecto "Estado de la region". San José.
- Rohatyn, Felix (2000). The costs of globalization, Financial Times, September 17th.
- PNUD (2000). Superar la pobreza humana. New York.
- Sen, Amartya (1998). Mortality as an indicator of economic success and failure. The Economic Journal, January.
- Sen, Amartya (1998). Teorías del desarrollo a principios del Siglo XXI. Incluido en Emmerij L., Nuñez del Arco, J. El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID, Washington.
- Singer, Peter (1999). The Singer solution to world poverty. The New York Times Magazine, September 5, New York.
- Stalling, Barbara (1999). Conferencia, VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro.
- Stern, Nicholas (2000). Empowerment leads to enrichment. Financial Times, October 9.
- Stern, Nicholas (2000) En Washington Post, Steven Pearlstein, World Bank rethinks poverty, September 13.
- Stiglitz, Joseph (1998). Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo. Hacia un consenso post Washington. Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No.12, Caracas.
- Taylor, Charles (1992). The ethics of authenticity. Harvard University Press.
- Touraine, Alan (1997). Por una nueva política social. El País, 4 de agosto, Madrid.
- The World Bank (1997). The State in a changing world. Washington.
- Thomas, Vinod (2000). Why quality matters. The Economist, October 7th. London.
- UNICEF (1992). Menores en circunstancias especialmente difíciles. Caracas.
- Verrier, Roberto (1999). Declaraciones del Presidente de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe. VII Congreso de Economistas de América Latina y el Caribe, Río de Janeiro, septiembre 10.
- Washington Post (2000). Steve Pearlstein, World Bank Rethinks poverty. September 13, Washington.
- Wolfensohn, James (2000). Declaraciones al diario francés Liberation, Paris, julio 10.
- World Bank (2000). The quality of growth, Washington, D. C.