

# BRAUDEL



Documento de Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial  
Associado à Fundação Armando Alvares Penteado

# PAPERS

Os desafios das instituições latino-americanas

## **A democracia está ameaçada?**

Norman Gall



Os desafios das instituições latino-americanas **03**  
**A democracia está ameaçada?**

O Um, os Poucos e os Muitos **25**



**Instituto Fernand Braudel de  
Economia Mundial**

Associado à Fundação  
Armando Alvares Penteadó  
Rua Ceará, 2 – 01243-010  
São Paulo, SP – Brasil  
Tel.: 11 3824-9633  
e-mail: ifbe@braudel.org.br  
[www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br)

**Presidente honorário:** Rubens Ricupero

**Conselho Diretor:** Luís Carlos Bresser Pereira (Presidente),  
Roberto Campos Neto (Vice-Presidente), Alexander Bialer,  
Claudio de Moura Castro, Maria Helena G. de Castro,  
Roberto Teixeira da Costa, Viveka Kaitila, Miguel Lafer,  
Luis Alberto Machado, Marcelo Basílio de S. Marinho,  
Idel Metzger, Charles B. Neilson, Mailson da Nóbrega,  
Antonio Carlos Barbosa de Oliveira, Antonio Carlos  
Pereira, Beno Suchodolski, Joaquim Elói Cirne de Toledo,  
Diego Theumann, Rick Waddell e Maria Helna Zockun.

**Diretor Executivo:** Norman Gall

**Coordenadores:** Nilson Oliveira e Patricia Mota Guedes

**Patrocinadores:**

Banco Real ABN-AMRO  
BASF | Boucinhas & Campos Auditores  
Badesco | Brascan Brasil | Brascan Energia  
Brasmotor | British Gas | Comgas | EDP  
Ericsson | Fundação Vitae | General Electric Found  
Hospital Alemão Oswaldo Cruz | Instituto Unibanco  
Itaú | Klabin | Natura | *O Estado de S. Paulo* | Philips  
Pirelli | Safra - Projeto Cultural | Souza Cruz  
Voith Hydro | Voith Paper

*Braudel Papers* é publicado pelo Instituto  
Fernand Braudel de Economia Mundial

**Braudel Papers**

**Editor:** Norman Gall

**Editor adjunto:** Nilson Oliveira

**Edição Online:** Marcones Macedo

**Layout** por Emily Attarian

**Copyright 2004 Instituto Fernand  
Braudel de Economia Mundial**

# BRAUDEL PAPPERS

**03** Quebras de bancos e falências estaduais-  
americanas

**A democracia está ameaçada?**

(Norman Gall)

*“A América Latina é uma das regiões privilegiadas do  
mundo, dotada ...”*

**25** O Um, os Poucos e os Muitos  
Repúblicas e Democracias

(Norman Gall)

*“Desde que as formas republicanas e democráticas de  
governo ...”*

*Braudel Papers* é uma  
publicação do Instituto  
Fernand Braudel de Economia  
Mundial com o especial apoio da  
**Tinker Foundation, e  
Grupo BASF.**

# Os desafios das instituições latino-americanas

## A democracia está ameaçada?

Norman Gall

A América Latina é uma das regiões privilegiadas do mundo, dotada de recursos abundantes em proporção a sua população. Ela possui fartos recursos de energia. Sofre poucos conflitos étnicos, religiosos ou lingüísticos. Fica longe das áreas principais de tensão internacional.

Desde a década de 1970, a democracia na América Latina cresceu num clima internacional favorável, mas suas vantagens são prejudicadas pela fraqueza de suas instituições. Apesar disso, ao estancar a inflação crônica nas últimas décadas, os sistemas eleitorais

na América Latina crescem e mostram resistência, não obstante o enfraquecimento dos partidos políticos - uma tendência mundial - e a mediocridade da liderança política.

Venho fazendo reportagens e pesquisas sobre a América Latina há 43 anos, tendo feito muito trabalho de campo em lugares remotos, de difícil acesso. Fala-se muito em retrocesso, mas o verdadeiro retrocesso consiste na negação do progresso, negação esta que se tornou uma característica comum do discurso político e econômico que solapa a legitimidade das instituições em processo de evolução. As sociedades têm se modernizado muito mais rápido que as instituições públicas. Por isso, quero sugerir três prioridades:

- Aumentar a capacidade das pessoas de administrar sociedades complexas, criando centros de excelência na educação.

- Tornar as decisões políticas mais representativas e fazer com que aqueles que as tomam tenham que assumir

mais responsabilidade por elas.

- Ampliar a receita tributária de modo a poder manter um governo moderno e financiar o investimento público.

O presente ensaio, preparado para uma conferência internacional sobre democracia para comemorar o 16º aniversário do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, argumentará que a qualidade da organização humana que pode ser conquistada a partir de investimentos em capital humano e na força das instituições ajudará em muito a moldar o futuro da democracia na América Latina. *(Para o programa da conferência ver [www.braudel.org.br](http://www.braudel.org.br)).*

### 1. O desafio do progresso

O desafio que as democracias latino-americanas enfrentam hoje reside na mediocridade de seu desempenho econômico e institucional. Os principais obstáculos que se contrapõem ao progresso consistem em: (1) baixos



*Rumo ao mercado no amanhecer, aeroporto El Alto, La Paz, Bolívia, 1985.*

**Norman Gall** é diretor executivo do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial e editor do Braudel Papers. Suas fotos de quatro décadas de pesquisas na América Latina ilustram este ensaio, preparado para a conferência internacional sobre O Futuro da Democracia na América Latina, organizada pelo Instituto Fernand Braudel e FAAP. Tradução de **Clara Allain**. Assistência editorial de **Virginia Rezende Montesino**.

níveis de tributação (excetuando o Brasil, que gasta mal seus recursos fiscais), que impede o financiamento das operações de um governo moderno a não ser pelo recurso ao endividamento pesado e à inflação crônica, e (2) o amadurecimento de suas economias em decorrência da urbanização, impondo custos onerosos de manutenção com poucas chances de melhora na produtividade, aos níveis atuais de organização e ensino público. Está emergindo um novo modelo econômico, modelo esse que exige uma nova estratégia política. O futuro da democracia será influenciado pela qualidade da vontade política e criatividade com que essas dificuldades são enfrentadas, na busca pela manutenção da estabilidade econômica e da ampliação das oportunidades.

Está a democracia ameaçada? Não de imediato, mas é fato que instituições públicas fracas podem solapar os ganhos amplos decorrentes da modernização. O futuro será promissor se as instituições democráticas puderem ser fortalecidas nas próximas décadas, se forem superadas as falhas no judiciário, na segurança pública, na infraestrutura e na regulação econômica. Estes são empreendimentos a longo prazo para satisfazer necessidades amplamente reconhecidas. Sem desdenhar dessas necessidades, esse ensaio procura expor vias para melhorar os mecanismos políticos e desenvolver habilidades para sustentar esses esforços de longo prazo. As principais incertezas que enfrentam estes esforços envolvem novidade e persistência. Como Thomas Mann colocou em *The Coming Victory of Democracy* (1938): “A vantagem, ou aparente vantagem, das tendências contrárias à democracia é, sobretudo, o encanto da novidade - um encanto a que a humanidade é altamente susceptível”.

Projeções das Nações Unidas prevêem para a América Latina um crescimento demográfico moderado ao longo do próximo meio século, sem o envelhecimento acelerado e as perdas de população previstas para a Europa e Japão, nem os piores estragos decorrentes da pandemia da Aids e das guerras civis que já estão provocando aumentos dramáticos de mortalidade na África. Enquanto isso, o aumento na população adulta jovem latino-americana (na faixa dos 15 aos 29 anos) vai subindo a pirâmide demográfica, depois de alcançar seu pico na década de 1980. Nos próximos decênios a participação dos adultos jovens na população total vai cair de 28%, nos anos 1980, para 19,7% até o ano 2050, reduzindo a demanda urgente por empregos verificada em praticamente toda parte hoje. Esta é uma oportunidade e um teste crítico para as democracias latino-americanas. O teste consiste em sua capacidade de fazer investimentos bem-sucedidos em capital humano, investimentos esses que lhes dêem condições de reduzir a desigualdade e beneficiar-se das

vantagens estratégicas que possuem em termos de recursos físicos e dinâmica populacional.

Os riscos e as falhas expostos pelo processo democrático até agora não são capazes de lançar sombra sobre seus benefícios. Estes são: (1) maior liberdade, (2) mais oportunidades para o desenvolvimento humano, e (3) maior influência da maioria dos cidadãos na escolha das lideranças políticas e das políticas governamentais. Em toda a América Latina, hoje, há poucos lugares em que os governantes não sejam escolhidos por meio de eleições livres, onde a discussão política seja sufocada e onde os cidadãos temam ações arbitrárias das forças de segurança. Mas os problemas de escala e credibilidade no processo democrático não foram superados, embora a organização dos Estados nacionais tenha ampliado horizontes de maneira nunca antes vista na experiência humana, graças a avanços tecnológicos que tiveram larga penetração.

### Negando o progresso

Negações do progresso freqüentemente se manifestam nos estudos de desigualdades contemporâneas, ou entre nações ou no interior de uma mesma sociedade, estudos esses que deixam de levar em conta os avanços feitos pelos pobres ao longo de uma linha do tempo de várias décadas. Cada vez mais esta negação se incorpora à cultura das agências internacionais, sob a pressão de ONGs que promoveram uma verdadeira indústria da denúncia. “Catastrofismo dá dividendos na profissão de economista”, diz um veterano do Banco Mundial com muitos anos de experiência na região “Nenhum economista na América Latina dirá que as coisas têm melhorado muito, apesar dos fatos. Ninguém vai escutar. Ao contrário, ser profeta do desastre rende grandes benefícios. Isto é cruel e destrutivo, porque alimenta as chamadas do populismo”. Um alvo de todas essas denúncias é o chamado “Consenso de Washington” - nome grotescamente inapropriado -, que não foi nem mais nem menos do que a defesa do retorno aos fundamentos econômicos, de modo a fornecer uma base mais sólida para o progresso, por meio da superação da inflação crônica e da reestruturação do setor público deficitário. A maioria dos funcionários das agências internacionais não possui a experiência de campo que lhes permitiria reconhecer esses avanços.

O progresso verificado no último meio século tem sido enorme. De 1950 para cá, a população da América Latina e do Caribe mais do que triplicou, tendo a expectativa de vida aumentada de 51 para 69 anos e a mortalidade infantil caído mais de 70%, de 126 para 36 em cada 1.000 crianças nascidas vivas. O índice de alfabetização e a proporção de alunos matriculados nas escolas aumenta-

ram tremendamente, embora a baixa qualidade do ensino provoque o desperdício de boa parte dos investimentos públicos em educação. A melhora nos transportes dá condições aos pobres de migrar, viajar e fazer comércio por longas distâncias. O acesso quase universal ao rádio e à televisão lhes garante entretenimento e informação que nunca estiveram ao alcance das gerações anteriores. A ampliação das redes elétricas fez com que milhões de famílias pudessem adquirir geladeiras e outros eletrodomésticos que melhoraram a conservação e o preparo dos alimentos, melhorando a nutrição e tornando o trabalho doméstico menos estafante. Nos últimos dez anos, a difusão dos telefones celulares baratos desenvolveu a capacidade logística e a produtividade das populações de baixa renda, especialmente nas grandes cidades. Todos esses avanços vêm fortalecendo a vocação democrática. Todavia, persistem os problemas tradicionais da distribuição de poder e benefícios entre o Um, os Poucos e os Muitos, que têm gerado tensões nas regiões civilizadas desde os tempos antigos. (*ver artigo na página 25*)

Num ambiente de crescimento mais lento da economia mundial, as democracias latino-americanas precisam encarar seus problemas institucionais com mais objetividade e vontade política, para proporcionar maiores oportunidades para o talento em estado bruto que reside em suas populações. Esses avanços institucionais fortaleceriam a prática democrática e abririam novas possibilidades para a geração de riqueza. Nos últimos tempos, as pesquisas sobre desenvolvimento institucional vêm se transformando num setor em crescimento nas universidades e organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial, gerando muitos chavões, mas poucos resultados concretos. Os estudos modernos não conseguiram avançar para além das verdades simples anunciadas por Adam Smith em *A Riqueza das Nações* (1776):

*O comércio e as manufaturas raramente podem florescer por muito tempo em qualquer Estado que não goze de uma administração regular da justiça, em que as pessoas não se sintam seguras na posse de seus bens, no qual a boa fé dos contratos não tenha o respaldo da lei e na qual a autoridade do Estado não seja vista como estando empregada regularmente na cobrança das dívidas de todos aqueles que têm condições de pagar. O comércio e as manufaturas, em suma, raramente podem florescer em qualquer Estado em que não exista um certo grau de confiança na justiça do governo.*

Se as repúblicas latino-americanas não fixarem como prioridade clara a busca da justiça e da estabilidade, elas podem em breve ingressar numa fase de “fadiga de reformas”. As instituições atrasadas freqüentemente são enraizadas em incentivos perversos. Definimos como

incentivos perversos os artifícios nas leis e costumes que premiam comportamentos que sabotam os propósitos declarados das instituições. A pauta de prioridades superlotada dos anos 1990 propôs reformas “de primeira geração” e “de segunda geração”. As reformas “de primeira geração” derrotaram a inflação crônica, ao fortalecer as finanças públicas e a política monetária, abrindo as economias ao comércio internacional e privatizando empresas estatais cujos déficits desviavam os recursos governamentais para longe dos investimentos públicos necessários. Hoje os enormes déficits orçamentários e a hiperinflação podem ser coisa do passado, mas os baixos níveis de investimento e de serviços públicos continuam deficientes.

Várias “reformas de segunda geração” foram propostas e amplamente discutidas, criando uma agenda legislativa congestionada nas áreas da regulamentação econômica e da reorganização dos serviços públicos nos setores de segurança pública, ensino, saúde, do judiciário, a tributação e as aposentadorias. Essas chamadas “reformas de segunda geração” são de âmbito muito amplo, envolvem negociações políticas detalhadas e continuam a ser polêmicas em termos de suas abordagens e suas metas finais. Apesar de seus objetivos benignos, elas tendem a sobrecarregar o sistema político e a ameaçar os interesses enraizados, e, ao mesmo tempo, falta a elas o apoio público urgente que moveu a luta contra a inflação nas duas últimas décadas. É preciso limitar a agenda. Por isso, as políticas propostas mais adiante neste ensaio estarão focadas na educação, na organização política e na tributação se concentrando nas questões mais urgentes e negligenciadas.

### **Liberdade e horizontes mais amplos**

Os ganhos da gente pobre ficaram mais claros para mim numa viagem recente à Bolívia e ao Peru, voltando a lugares onde fiz pesquisas de campo no passado. Em 1970 e, novamente, em 1973, fiz pesquisas sobre a reforma fundiária e do ensino do Peru na distante Hacienda Lauramarca, situada ao lado da estrada de terra que atravessa as montanhas áridas do Departamento de Cuzco e desce lentamente até Puerto Maldonado, no meio da selva, a dois dias de distância. Eu vi “um domínio feudal verdecinza que se estendia por mais de 200 mil acres de puna aberta, varrida pelo vento, de capim, mato e pedra glacial, com uma confusão primeva e intrincada de cercas de pedra definindo as roças de subsistência dos índios”. Os camponeses tinham conseguido erguer sete escolas, nas quais professores do governo lecionavam de maneira irregular. A escola em Mallma, na extremidade leste de Lauramarca, era “uma estrutura decadente de adobe caiado, com duas janelas minúsculas e telhado de palha,

durante a maior parte do ano escura e aberta ao vento”, perto “das encostas brancas do monte Ausangate, de 6.400 metros de altitude, que abarca toda Lauramarca em seu domínio espiritual e ecológico. De acordo com os índios, o monte branco é um deus que abandonou seu povo. Esse sentimento de abandono assombra a população de Lauramarca no momento em que ela emerge de seus costumes tradicionais para uma modernização incipiente.”

Retornando a essa região 30 anos depois, em 2003, encontrei grandes transformações, principalmente em termos de liberdade e da ampliação dos horizontes. As principais estradas regionais

tinham sido pavimentadas, reduzindo para a metade o tempo gasto para se viajar entre La Paz e Cuzco. A maioria das cidades hoje conta com telefones de discagem direta e postos públicos de acesso à Internet. O serviço telefônico e de Internet também já chega até Ocongate, o município do qual Lauramarca faz parte. Com a reforma agrária vieram os direitos fundiários e a libertação das obrigações feudais tais como o trabalho não remunerado em favor do dono da terra. A eletricidade chegou em 1993, seguida pela televisão, induzindo as famílias a mudar-se das choupanas isoladas para povoados nucleares situados na

rede de estradas locais, que está em expansão. Hoje, mais dinheiro circula nas comunidades camponesas, ampliando o mercado nacional. As escolas primárias e secundárias proliferaram nessas comunidades, proporcionando às pessoas mais acesso à palavra impressa. “Antigamente, eles caminhavam por longas distâncias nas trilhas montanhosas, antes do alvorecer, para espalhar seus produtos na feira de domingo, ainda à luz das lamparinas de querosene”, disse o padre Antonio Sánchez Guardamino, jesuíta espanhol que é o pároco de Lauramarca há duas décadas. “Hoje, porém, muitos deles possuem carros e caminhonetes japonesas de segunda ou terceira mão. Eles são capazes de

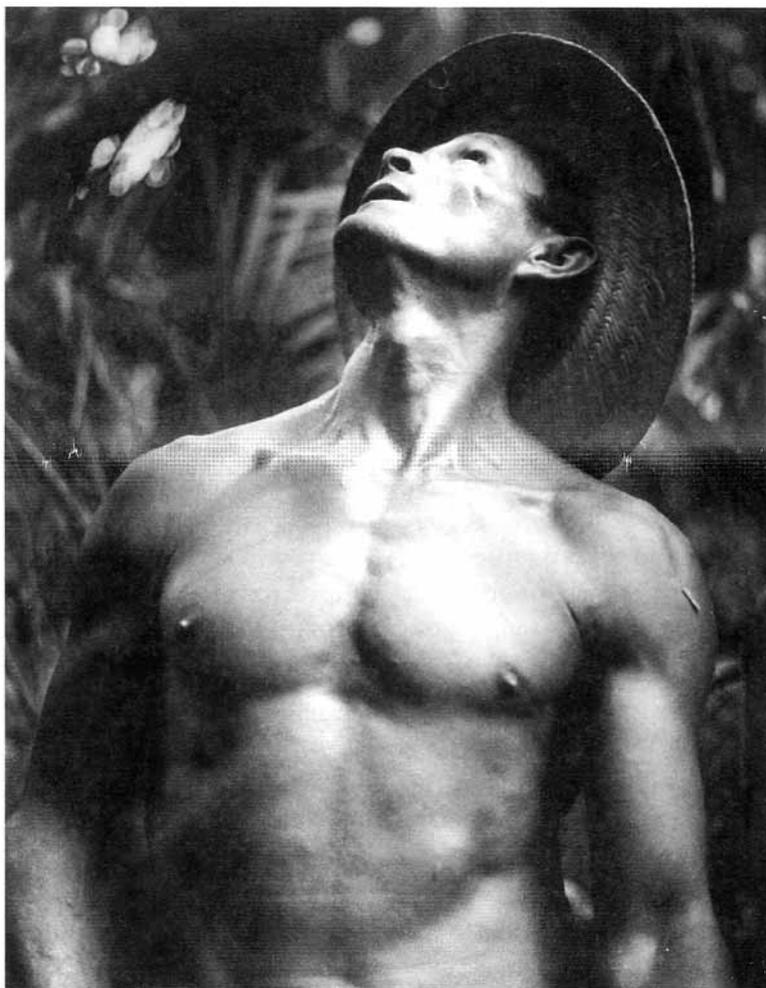
chegar ao mercado apenas às 8h30”. Em agosto passado, num avanço político notável, 25 camponeses organizaram uma greve de fome para arrancar uma decisão da justiça num processo por corrupção movido contra o prefeito de Ocongate. “Fizeram uma reunião municipal em 1995, porque estava faltando muito dinheiro”, contou o padre Sánchez. “O processo se arrastou por cinco anos no tribunal, com os documentos indo e voltando entre Cuzco e Lima. Finalmente, depois de passarem oito dias e noites de frio gelado dentro da igreja, sem comida, os camponeses conseguiram que um juiz em Cuzco condenasse o

prefeito a cinco anos de prisão.” Parte dessa atividade política se deve à difusão do ensino secundário nos Andes nas últimas três décadas. Embora boa parte desse ensino possa ser de baixa qualidade, ele conseguiu equipar uma nova geração de lideranças rurais a exercer mais influência do que poderiam ter feito no passado. Muitos deles são prefeitos eleitos demunícipios antes dominados por comerciantes e latifundiários mestiços. Enquanto isso, seitas protestantes se espalharam entre as comunidades camponesas, reduzindo o alcoolismo e aliviando os comuneiros da obrigação de fazer gastos pesados

para financiar as festas católicas tradicionais. Essas seitas evangélicas vêm proliferando por toda a América Latina, ao lado de rádios e TVs religiosas, gerando um fluxo incessante de pregação fervorosa. O fervor religioso toma o lugar da política nas esperanças dos crentes.

### **Aumentos do consumo**

A expansão das instituições (por mais fracas que ainda sejam), a melhora das conexões com o mundo externo e o aumento no consumo são fatores ainda mais impressionantes nas zonas urbanas de toda a América



*Ilha de Maraió, 1979.*

Latina. A alta do consumo dos setores de baixa renda tem sido espetacular, acelerando o processo de barateamento e diversificação dos bens de consumo no longo prazo que data da Europa do século 16. Devido à escala de sua economia, o Brasil vem sendo líder nos aumentos de consumo recentes. Para os ricos, o Brasil é o segundo maior mercado mundial de helicópteros e jatinhos executivos e o quarto maior produtor de aviões particulares. Para a classe média e os pobres, o país é o terceiro no ranking mundial em venda de motocicletas, locação de vídeos e número de televisores instalados. Os maiores aumentos de consumo têm se dado entre os pobres, conhecidos no jargão do marketing como as classes C, D e E. Abarcam 110 milhões de pessoas, ou 69% da população do Brasil, 77% das famílias urbanas e 40% dos gastos com consumo. Depois que o Plano Real estancou a inflação crônica, em 1994-95, a estabilidade econômica consolidou a renda real das famílias e permitiu a fabricantes e varejistas reduzir os custos e ampliar o crédito, enquanto a informática facilitava as transações.

O Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial está conduzindo pesquisas de campo sobre o consumo de baixa renda na Grande São Paulo, cuja população subiu de apenas 31 mil pessoas em 1870 para 18 milhões hoje - o mais acelerado crescimento urbano de longo prazo na história humana. Observamos numa população migrante um processo importante de adaptação para um regime de baixa fertilidade, redução das oportunidades de emprego formal e ampliação acelerada do consumo, apesar da violência endêmica na metrópole, com 12.000 roubos nos ônibus e 10.000 homicídios cada ano. Nosso jovem pesquisador Maurício Santos, morador da região periférica de Cidade Tiradentes, observa: "Fica claro que a classe de baixa renda está consumindo mais. O paradoxo consiste no fato de que está mais fácil adquirir bens, mas as pessoas não sentem que a vida esteja mais fácil, principalmente em função da falta de emprego". Apesar de todas essas dificuldades, nossas entrevistas trazem à tona atitudes muito diferentes do discurso político focalizado na idéia da exclusão social, discurso esse que é frequentemente identificado com as pessoas pobres da periferia. Na realidade, nossas entrevistas nos revelam uma tendência marcante à adaptação e à abertura para as inovações.

### **Urbanização e democracia**

Desde que surgiu nas cidades-estados gregas, há 2.500 anos, a democracia sempre teve suas raízes fincadas na vida urbana. Ela se difundiu mais rapidamente quando a urbanização transformou a sociedade humana, no final do século 20, acompanhada de ganhos em riqueza, alfa-

betização e saúde pública. Ao lado de outras regiões menos desenvolvidas, a América Latina luta para fazer frente aos efeitos da urbanização espetacular da população mundial no final do século 20, um acontecimento único na experiência humana que contribuiu para o crescimento econômico e a difusão da democracia, mas cria desafios políticos e financeiros assustadores para os próximos decênios. A população urbana da América Latina mais do que quintuplicou entre 1950 e 2000, ano em que o continente se tornou mais urbanizado do que a Europa, com três quartos de sua população vivendo nas cidades.

Entre 1950 e 2000, a população mundial alcançou o marco dos 6 bilhões, multiplicandose 2,4 vezes, enquanto o número de pessoas que vivem em cidades quase quadruplicou, chegando a 2,9 bilhões e elevando a parcela da população urbana mundial de 30% para 48%. O número de grandes cidades, com pelo menos cinco milhões de habitantes, subiu de oito em 1950, todas situadas em países ricos, para 39 em 2000, sendo que quase todo o aumento se deu em países mais pobres. Durante essas décadas, cidades como Lima, Bogotá, Cali, Guayaquil, Santo Domingo, Manágua, Ciudad Juárez e Guadalajara viram suas populações se multiplicar aproximadamente por dez. No ano 2000 grandes megacidades como São Paulo, Xangai, Cairo e Nova Délhi já tinham mais habitantes do que possuía o mundo inteiro na época em que a agricultura foi inventada, e mais ou menos tantos quantos tinha a Grã-Bretanha na época da Revolução Industrial. Um exemplo extremo é o de Dacca, em Bangladesh, cuja população cresceu de apenas 417 mil em 1950 para 13 milhões em 2001 e que as Nações Unidas prevê que vá se tornar a segunda maior metrópole do mundo até 2015, com 23 milhões de habitantes.

Na América Latina, a era das cidades dominantes está chegando ao fim, e, nas repúblicas maiores, estão surgindo sistemas de cidades secundárias para dividir o poder político e econômico com a capital. O número de cidades brasileiras com pelo menos 1 milhão de habitantes subiu de duas em 1950 (Rio de Janeiro e São Paulo) para 14 em 2001 e, de acordo com projeções das Nações Unidas, deve chegar a 20 até 2015. Na segunda metade do século 20, cidades gigantes surgiram como cometas nos horizontes da humanidade, mas a maioria não demorou a cair na estagnação ou num menor crescimento. As grandes cidades são difíceis de administrar. Elas são sub-taxadas e subfinanciadas. Como muitos sistemas complexos, a maioria das cidades se desenvolve de maneira espontânea, mas logo precisa tanto de boa gestão como de investimentos em infra-estrutura e capital humano para evitar a degeneração e a desintegração. Este é um dos problemas-chaves da democracia latino-americana.



Feira de compra e venda, El Alto, La Paz, Bolívia, 1985.

### Democracia e crescimento econômico

O progresso humano no século 20 foi gerado pelas forças complementares do capitalismo, a democracia e a educação. As melhoras na organização e os avanços tecnológicos elevaram a produtividade e capacitaram os governos a gastar mais para ampliar as redes de cooperação e dependência. A urbanização acelerada ocorrida a partir de 1950 foi movida pelo crescimento econômico mais acelerado que o mundo já viu. Angus Maddison, membro de nosso Instituto, divide esse meio século em dois períodos: os “Anos Dourados” (1950-73), quando a economia mundial cresceu ao índice anual inusitado de 4,9%, e a “ordem neoliberal” (1974-2000), quando o crescimento real caiu para 3%, o que ainda representava o dobro do ritmo da expansão verificada na primeira metade do século. Enquanto isso, a economia da América Latina cresceu quase 5,3% ao ano durante os “Anos Dourados”, mas caiu para 3% desde 1973, com os aumentos anuais de produto interno bruto (PIB) per capita caindo de 2,5% para 1%, um nível muito inferior ao de qualquer outro período prolongado desde 1870. Durante esses anos de “ordem neoliberal”, a América Latina sofreu os efeitos do aumento dos preços mundiais do petróleo, que desaceleraram a atividade econômica internacional, levando à contratação de grandes dívidas externas e à insolvência por dívidas que marcaram a chamada “década perdida” dos anos 1980. Apesar da grande frustração, a mortalidade continuou a cair e as grandes cidades, a se expandir, embora em ritmo mais lento. Os governos foram forçados a operar uma faxina em suas finanças para pôr fim à inflação crônica, que na Argentina, Brasil, Bolívia, Peru e Nicarágua se transformara em hiperinflação. Nesses anos, a inflação provocou intensa indignação pública, enfraquecendo os regimes militares e acelerando a difusão da democracia. Embora

tenham ocorrido surtos de crescimento na década de 1990, as tensões foram se acumulando em função do alto nível de desemprego nas grandes cidades e da transição para a atividade econômica informal.

Apesar da retomada da atividade ocorrida em 2003, a economia mundial apresenta poucas perspectivas de crescimento mais rápido de longo prazo. Todas as economias amadureceram, e os efeitos do envelhecimento, da baixa na fertilidade, da entrada maciça das mulheres nos mercados de trabalho, da criação de grandes programas de bem-estar social e da urbanização quase completa passaram a ser sentidos com mais força.

Deixando de lado os riscos de curto prazo, o amadurecimento das economias reduz os horizontes de crescimento na América Latina. Muitos economistas argumentam que um alto crescimento econômico de longo prazo, da ordem de pelo menos 5% ao ano, é preciso para estabilizar as sociedades latino-americanas. Minha opinião é que altos índices de crescimento ao longo de um período prolongado, apesar de bem-vindos, podem não ser exequíveis já que os altos índices verificados durante os “Anos Dourados” foram decorrência de fatos que aconteceram uma única vez na experiência humana, tais como a urbanização e o aumento do crescimento da população em função das quedas aceleradas de mortalidade que marcaram a fase inicial da transição demográfica. E esses índices muito altos de crescimento econômico tampouco são necessários, já que o índice atual de crescimento populacional da América Latina mal chega à metade daquele verificado nos “Anos Dourados” e, segundo previsão da ONU, até 2050 esse índice deve cair para aproximadamente um sexto do nível de crescimento que se seguiu à 2ª Guerra Mundial. É possível obter ganhos importantes de renda per capita com índices muito menores de crescimento do PIB. O que é preciso, em qualquer



Mina Siglo Veinte, Catavi, Bolívia, 1966.

índice de crescimento econômico, é o fortalecimento das instituições, para garantir um investimento mais produtivo do capital e uma melhor distribuição da justiça, da segurança e das oportunidades.

O conceito um tanto vago da Produtividade Total dos Fatores (PTF) pode servir para avaliar, ainda que com alguma imprecisão, os ganhos de eficiência das economias e sociedades resultantes do fortalecimento das instituições democráticas - da justiça, educação e segurança - que propiciam um uso mais produtivo do trabalho e do capital. De acordo com cálculos recentes de Samuel Pessôa, da Fundação Getúlio Vargas, entre a década de 90 e de 80 os maiores países da América Latina conseguiram reverter suas perdas anuais de PTF em 1,4%. Isto pode ser uma tendência regional de crescimento com grandes variações nacionais. Brasil, México e Peru melhoraram seus PTFs em aproximadamente 3% ao ano, enquanto os PTFs da Venezuela e Colômbia embarcaram em uma espiral descendente por causa da turbulência política. As dificuldades que as democracias enfrentam para reproduzir os altos índices de crescimento econômico aos quais muitos países se acostumaram na segunda metade do século 20 postulam questões políticas importantes. Todas as respostas apontam para a necessidade cada vez maior de fortalecer as instituições, para aumentar a capacidade de gestão da estabilidade democrática.

## 2. Democracia na América Latina

A força da vocação democrática dos povos latino-americanos foi comprovada pela experiência recente. Desde

1989, o Brasil já teve várias eleições presidenciais, estaduais e municipais ordeiras e sem fraudes, tornando-se um pioneiro mundial nas votações eletrônicas. A Argentina deu uma lição trágica, mostrando como o populismo e a inflação crônica podem destruir o tecido econômico e social de um país próspero. O populismo na Argentina foi promovido pela direita e pela esquerda, por regimes civis e militares, gerando uma espiral de desordem que continua até hoje. Porém, nas últimas duas décadas, a Argentina persistiu na busca de soluções democráticas, não obstante a hiperinflação, a queda da conversibilidade do dólar e os fracassos dos partidos Radical e Peronista. Após a desordem inflacionária dos anos de Allende na presidência e dos 16 anos de ditadura militar, o Chile restaurou e consolidou a prática democrática, acompanhada de uma habilidosa gestão econômica, durante três administrações presidenciais desde 1989. Em sua luta por alcançar a estabilidade, o Peru pode ter feito um ajuste de baixo nível, acompanhado de insatisfação aguda. Mas os índices de mortalidade continuam a cair. Os níveis registrados de violência pessoal são baixos. Evidentemente, o grande problema urbano é o do emprego, mas que é algo sem solução em quase todos os países. Enquanto isso, depois de passar pelas convulsões da hiperinflação, por uma insurreição guerrilheira, pelo *El Niño* e pelo “autogolpe” e fuga de Fujimori, a população peruana optou pela volta à democracia, com inflação baixa e moeda estável. A frágil democracia da Guatemala foi ameaçada pelas táticas brutais empregadas pelo ex-ditador general Efraim Ríos Montt (1982-83), que presidiu sobre um dos massacres mais sangrentos da história latino-americana,

para tentar ser eleito, apesar da Constituição excluir a possibilidade de antigos ditadores voltarem a exercer cargos públicos. Apesar dos esforços de intimidação por parte de seus partidários, a população rejeitou decisivamente a tentativa de retorno ao poder de Ríos Montt. A eleição deu a presidência ao conservador Oscar Berger, antigo prefeito da Cidade da Guatemala. Na Venezuela, continua o esforço dos adversários do esquerdista Hugo Chávez, amigo de Fidel Castro e da guerrilha colombiana, para afastar Chávez do poder, ou com a ajuda de um referendo constitucional ou por meios violentos, para pôr fim à desordem e decadência econômica. Um acordo intermediado por mediadores estrangeiros sob a égide da Organização dos Estados Americanos (OEA) prevê um referendo de cassação de mandato, sob uma cláusula incluída na nova Constituição venezuelana pelos próprios seguidores de Chávez.

De acordo com Joseph Schumpeter, “o método democrático é aquele dispositivo institucional para chegar a decisões políticas no qual os indivíduos ganham o direito de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto popular”. Na América Latina, nas duas últimas décadas, esse método democrático vem sendo largamente aplicado na descentralização dos poderes governamentais, com a eleição direta de governadores e prefeitos e o aumento da transferência de receita para os estados e municípios. Desde 1980, o número de repúblicas nas quais os prefeitos são escolhidos por eleição direta subiu de três para 17.

A participação na política cresceu com a criação de milhares de cargos eleitos em províncias, estados e municípios. A descentralização governamental também tem implicado num deslocamento de poder que enfraqueceu os partidos nacionais, abrindo espaço para a proliferação de movimentos locais, o que, em muitos casos ampliou e fortaleceu a sociedade civil. As 163 cadeiras da Câmara dos Deputados da Colômbia se dividem entre 39 partidos, a maioria dos quais representa interesses políticos específicos e regionais, pondo fim à tradicional hegemonia dos Liberais e Conservadores. Na Bolívia, a Lei de Participação Popular de 1994 determinou a eleição direta de 310 câmaras municipais e a transferência para esses municípios de 20% da receita do governo central. Cinco partidos locais e indígenas conquistaram 64 das 130 cadeiras na Câmara dos Deputados boliviana nas eleições de 2002. Na Venezuela, assim como na Colômbia e na Bolívia, boa parte desta descentralização governamental foi adotada pelos partidos tradicionais como medida defensiva para fortalecer a legitimidade do sistema político, mas acabou rendendo resultados inesperados que ainda estão sendo assimilados. Apesar das turbulências políticas recentes foi mantido o amplo apoio

político para essas inovações.

A história moderna da democracia abrange períodos de expansão e retração. Uma década atrás, em *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Samuel Huntington identificou três fases na expansão da democracia verificada desde a Revolução Francesa e as guerras napoleônicas. Até 1926, formas democráticas de governo tinham sido adotadas em 22 países. Porém, a Grande Depressão interrompeu o governo democrático em 11 países latino-americanos. Uma segunda onda de democratização (1945-62) restaurou ou acrescentou 41 países ao rol das democracias no mundo. Uma segunda recada, que se estendeu até 1975, mais uma vez trunco o governo democrático em vários países. Desde então, a democracia vem se desenvolvendo como nunca antes.

A chamada “terceira onda” de democratização teve início em meados dos anos 1970, com a revolta militar de esquerda contra a maneira como a velha ditadura portuguesa tratava suas guerras coloniais na África, com transições pacíficas da ditadura para a democracia na Espanha e Grécia, e com a adoção pelo regime militar brasileiro (1964-85) de uma nova política de distensão “lenta e segura” que levou à volta do governo civil. Muitas dessas transições democráticas, na América Latina e Europa do leste e também na Espanha, Turquia e Coreia do Sul, mobilizaram lideranças conservadoras. No Brasil, os políticos civis ligados ao regime militar conservaram papéis-chaves após 1985 no Congresso revitalizado e em cargos ministeriais, explorando as debilidades institucionais para transferir suas “fidelidades” e desenvolver novas oportunidades a cada mudança de governo. De acordo com a edição 2002 do Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, 81 países deram passos “significativos” em direção à democracia desde 1980, e 33 regimes militares foram substituídos por governos civis.

Boa parte desse progresso foi fruto de mudanças benignas no clima internacional. A difusão da democracia foi reforçada pela globalização e pelo aumento do acesso à informação. Fala-se muito na América Latina sobre o papel-chave desempenhado pelos Estados Unidos, que, no passado, foi criticado por ter deixado de promover a democracia. Nas últimas décadas, porém, isso vem mudando. Em 1974 o Congresso americano começou a manifestar preocupação crescente com as violações dos direitos humanos, tema que foi rapidamente adotado pelo presidente Jimmy Carter como questão-chave de sua política externa. Em 1984 a administração Reagan criou o Fundo Nacional para a Democracia. No mesmo ano, Júlio Maria Sanguinetti, depois de tomar posse como primeiro presidente uruguaio eleito desde 1971, declarou: “As políticas enérgicas da administração Carter foram a mais importante influência externa sobre o processo de democratização do Uruguai”. Diplomatas norte-americanos intervieram para lançar avisos contra golpes militares no Peru, El Salvador, Honduras e Bolívia, além da Coreia e das Filipinas, e foram ativos na promoção e restauração da democracia na República Dominicana, Portugal, Chile e Polônia, entre outros países. Mais recentemente, países vizinhos se juntaram para parar

um golpe militar no Paraguai. Em 11 de setembro de 2001 a Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, reunida em Lima, adotou uma Carta Interamericana que determina um aparato e procedimentos diplomáticos para restaurar a democracia “no caso de uma alteração inconstitucional do regime constitucional que prejudique seriamente a ordem democrática em um Estado membro”.

Sob essas condições melhoradas, a terceira onda que teve início em 1974 vem difundindo a democracia de maneira mais prolífica do que as anteriores, auxiliada, de muitas maneiras, pelos Estados Unidos. Na América Latina, a democracia continuou a se ampliar, sem retrocessos, formando um contraste com o que sucedeu na Turquia, Paquistão, Tailândia, Nigéria e outros países africanos. As democracias da América Latina souberam enfrentar a inflação crônica de maneira mais eficaz do que os regimes militares, uma conquista que as ajudou a consolidar seu apoio popular.

### Apoyo para democracia

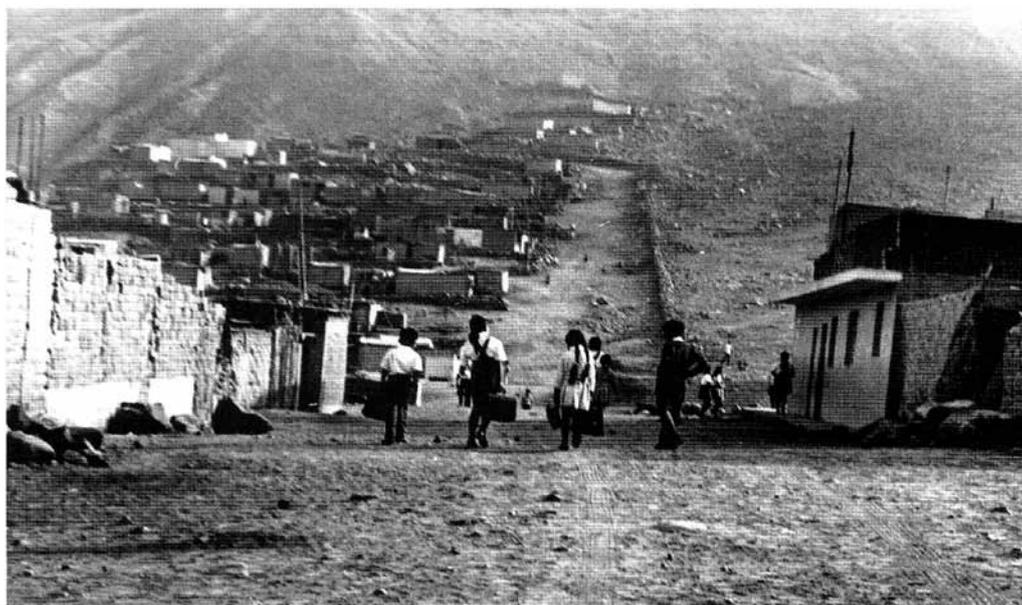
Uma pesquisa conduzida em 17 países pelo instituto de pesquisas Latinobarómetro foi resumida pela *The Economist* em sua edição de 17 de agosto de 2002, destacando alguns sinais promissores: “Apesar da turbulência econômica que domina muitos de seus países, os latinoamericanos estão dando apoio maior à democracia. Mas têm pouca confiança nos partidos políticos e acreditam que a corrupção é ampla e crescente. Eles perderam a fé na privatização e querem que o Estado assuma um papel mais ativo na regulamentação da economia. Apesar disso, na maioria dos países, a população de modo geral não derivou mais para a esquerda”. As pessoas permanecem, em sua maioria, numa posição centrista, tomando atitudes mais conservadoras desde 1996 apenas nos países mais turbulentos (Colômbia, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua, Venezuela). Só no Paraguai mais de 30% da população dá preferência ao governo autoritário.

Quando a pesquisa Latinobarómetro foi repetida, em 2003, revelou uma volatilidade substancial de um ano a outro e uma queda, desde 1996, na proporção das pessoas que endossam a idéia de que “a democracia é preferível a qualquer outra forma de governo”. Mas quase dois terços dos entrevistados ainda disseram que a democracia é a melhor forma de governo e o único caminho que leva ao desenvolvimento, enquanto 57% disseram que o desenvolvimento só pode ser alcançado através de uma economia de mercado. De fato, 44% disseram que as grandes empresas estão se saindo bem na construção de uma sociedade melhor e 51% opinaram que os executivos

dessas empresas poderiam fornecer uma liderança melhor do que a classe política atual. Mas a pesquisa também trouxe à tona muita ambivalência. No Brasil e no Peru, respectivamente 69% e 60% dos entrevistados viram a democracia como a solução melhor, mas quase a mesma proporção disse que aceitaria um governo autoritário se ele fosse capaz de resolver os problemas econômicos. Em toda a América Latina o medo do desemprego é muito presente, com 23% dos entrevistados dizendo que têm dificuldade para pagar suas contas. Entre aqueles que passam por dificuldades econômicas, 47% se disseram a favor da democracia, posição manifestada por 57% daqueles que conseguem poupar com o que ganham.

Embora estudiosos tenham produzido uma literatura vasta sobre a natureza e as perspectivas da democracia, Kurt Weyland, da Universidade do Texas, observa: “A ciência política não propôs uma teoria unificada e coerente da estabilidade democrática”. A ampliação do eleitorado latinoamericano se deu com a urbanização de longo prazo. No Peru, o número de eleitores aumentou de apenas 324 mil (5,5%) de uma população de seis milhões, em 1931, para doze milhões (46%) de uma população total de 26 milhões, em 2001. Em 1931, os analfabetos não tinham direito ao voto. Os eleitores, em sua maioria, eram mestiços com baixo grau de instrução. Nas regiões rurais de população ameríndia, poucas pessoas votavam: apenas 14 mil em Cuzco (número que aumentou para 458 mil em 2001) e apenas dez mil em Puno (522 mil em 2001). Desde de as primeiras eleições, realizadas em 1850, a fraude eleitoral era corriqueira.

A violência e a compra de votos eram organizadas por candidatos que contratavam turbas entre a população urbana pobre para tomar os locais de voto à força. Os proprietários de terras, que em muitos países também eram os chefões políticos, arrebanhavam os peões e outros dependentes nos locais de voto. No Brasil, as eleições eram decididas com o controle de juízes e delegados de polícia. Em 1872, um milhão dos nove milhões de brasileiros tinham direito ao voto, e apenas 20 mil de fato votaram. De acordo com Richard Graham, “eleições e violência freqüentemente andavam de mãos dadas. Embora o resultado



Rumo a escola, Collique, Lima, Peru, 1973.



*Entrada de mina, Siglo XX, Catavi, Bolívia, 1966.*

de eleições freqüentemente pudesse ser previsto ao nível nacional, as disputas locais tinham importância desesperadora para certos homens”. Os perdedores muitas vezes eram perseguidos, enquanto os vencedores ganhavam patrocínio e influência de setores tanto acima quanto abaixo deles na hierarquia. Os cargos federais, estaduais e municipais totalizavam cerca de 200 mil em 1920, um número igual ao dos votos necessários para vencer a eleição presidencial de 1919. Em vista dessa história, é extraordinário que os eleitorados latino-americanos tenham crescido tão rapidamente nas duas últimas décadas, e com tão poucos incidentes de fraude e coerção. De 1945 para cá o eleitorado brasileiro se multiplicou por 19, passando de 5,9 milhões para 119 milhões de pessoas. O parasitismo fiscal se ampliou, acompanhando o crescimento do sistema político. Os Poucos se multiplicaram, graças a regras eleitorais bizarras pelas quais passam muito tempo sem precisarem prestar contas aos Muitos. Entre uma eleição e outra, a política tende a reduzir-se a maquinações exóticas e misteriosas no interior daquela que ficou sendo conhecida como “a classe política”. Os custos da competição e a quantidade de envolvidos foram aumentando à medida

que os partidos presentes no Congresso proliferaram, com políticos individuais atuando sob bandeiras de conveniência. Após as eleições brasileiras de 2002, um quinto dos deputados da Câmara trocou de partido para bandear-se para o lado vencedor. De meados da década de 70 até 1994, as deformações do sistema político eram financiadas por empréstimos estrangeiros e pela inflação crônica. Sob o Plano Real (1994-99), esforços para corrigir essas deformidades passaram a ser financiados tanto pelo aumento de impostos, quanto por dinheiro estrangeiro. Essa mistura ainda é instável.

### **Retrocessos e frustrações**

Retrocessos na evolução democrática são previsíveis. Em seus primeiros 150 anos como república, a Bolívia sofreu 170 golpes militares. Mais recentemente, o país gozou de duas décadas de democracia constitucional, a partir de 1983, abrangendo seis sucessões ordeiras envolvendo presidentes livremente eleitos. Ele superou a hiperinflação e conquistou a estabilidade de sua moeda e dos preços. Juntamente com o resto da América Latina, a Bolívia conquistou o governo pelo consentimento dos governados, um legado precioso da civilização ocidental,



*Menina Trikki, Oaxaca, México, 1967.*

formando um contraste com os governos militares que dominaram na maior parte da região nas décadas de 1960 e 1970. Nas últimas duas décadas, a mortalidade infantil caiu pela metade, matrículas escolares cresceram rapidamente e redes de transporte, comunicações, energia elétrica e saneamento básico se estenderam para melhorar padrões de vida num país muito pobre. O presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, que chefiou o esforço para acabar com a hiperinflação nos anos 1980 e, na década de 1990, promoveu reformas políticas importantes, foi forçado a renunciar em outubro de 2003, ao cabo de uma sangrenta revolta popular marcada por batalhas campais e bloqueios de estrada que pôs fim a seus esforços para reduzir o enorme déficit público (8,5% do PIB) e, ao mesmo tempo, tentar negociar as reivindicações dos “cocaleiros”, camponeses sem terra e trabalhadores desempregados das falidas minas estatais. Nenhuma dessas demandas foi satisfeita. O sociólogo boliviano Roberto Laserna fala de uma “armadilha populista”. A bandeira política da revolta era o protesto contra a exportação de gás natural por um porto situado na costa deserta do Chile, que tomou o território da Bolívia na Guerra do Pacífico (1879-84), privando a Bolívia de sua saída para o mar. A revolta de outubro privou a Bolívia de uma chance de chegar a ser uma fonte importante de energia para as Américas, dotando seu governo com um fluxo seguro e de longo prazo de divisas. O clímax da revolta foi o bloqueio do acesso a La Paz pela comunidade suburbana de El Alto, cortando o suprimento de alimentos e outros produtos à capital. Na primeira vez em que estive em La Paz, em 1965, El Alto era pouco mais do que um agrupamento de choças de barro ao lado do aeroporto, na extremidade do altiplano. Em 1984-85, quando fiz um estudo detalhado para o Banco Mundial, *El Alto de La Paz: The Origins and Prospects of Poverty in Bolivia*, El Alto estava se transformando num município independente, com 300 mil habitantes. Quando retornei novamente em 2003, El Alto tinha se convertido em uma região importante na política nacional, com uma população de 700 mil habitantes. Esse crescimento rápido não se devia a um simples inchaço da pobreza. Não se trata de uma cidade que está afundando na desesperança e miséria. El Alto abrange desenvolvimento infra-estrutural e expansão comercial impressionantes, além de um setor de construção habitacional sólido. Mas seu crescimento é baseado em uma economia informal, na qual pequenos comerciantes competem ferozmente entre eles e fazem viagens árduas a baixo custo, em caminhões e ônibus, por toda parte na Bolívia e nos países vizinhos, para aproveitar as diferenças de preços locais e a isenção de regulamentos e impostos - um comércio que floresceu nas últimas décadas em função da melhoria nos transportes. Ao mesmo tempo em que poucos impostos são pagos, a demanda por serviços públicos cresce rapidamente. O tipo de populismotípico de El Alto está presente no novo Congresso. Aproximadamente metade de seus membros são de origem aimara e quéchua. No entanto, a revolta deixa a Bolívia econômica e politicamente à deriva, mais uma vez profundamente ferida pela fraqueza de suas instituições.

Nas últimas duas décadas, o regime político mexicano evoluiu de um presidencialismo autoritário para um presidencialismo limitado, agora dividindo o poder com um Congresso

e governadores estaduais além de seu controle; de um sistema de partido hegemônico sustentado por eleições manipuladas para um sistema multipartidário com eleições livres. O governo do presidente Vicente Fox findou 70 anos de domínio exclusivo do Partido Revolucionário Institucional (PRI). No México como no Brasil, as mudanças no sistema político e no financeiro foram provocadas pela crise das dívidas da década de 80. Quando o México declarou moratória na sua grande dívida externa em 1982, seu déficit público chegou a 16% do PIB. Ninguém soube quanto o governo estava gastando e quanto devia. O México tem uma das cargas tributárias mais baixas da América Latina. Segundo Héctor Aguilar Camín o “México tem um Estado que gasta como milionário e cobra como mendigo [com] muitas responsabilidades e poucas receitas. O Estado é especialista em não cobrar o que deve cobrar para evitar custos políticos com os pagadores”. Como no Brasil, a reorganização das finanças públicas e a democratização política andavam juntos num processo que ainda continua. Fox e seu Partido de Ação Nacional (PAN) sofreram perdas importantes nas eleições parlamentares de julho de 2003, na metade do mandato presidencial. Não conseguiu romper um impasse legislativo para poder cumprir suas promessas de campanha de liberalizar a economia, com reformas tributária e trabalhista, e abrir o setor elétrico ao investimento privado para vencer a falta de energia.

O renascimento da democracia no Peru veio com a eleição em 2001 do presidente Alejandro Toledo, economista de origem indígena, formado em Stanford, que sucedeu ao governo corrupto e autoritário de Fujimori. O apoio popular que Toledo recebe caiu para 7% nas pesquisas de opinião. Sua impopularidade foi atribuída à fraqueza de caráter, ao fato de ele ter elevado seu salário para US\$ 18 mil mensais, em meio à pobreza geral reinante no país, e ao fato de levar uma vida noturna largamente conhecida, ao mesmo tempo em que se recusa a reconhecer uma filha ilegítima adolescente, apesar dos pedidos para que se submeta a testes de DNA. Toledo enfrenta restrições orçamentárias intransigentes, com receita tributária que chega a apenas 12% do PIB, o que tende a solapar os benefícios da estabilidade fiscal e monetária e do crescimento econômico recente, ao mesmo tempo em que a atividade guerrilheira retomada complica o que alguns observadores descrevem como “uma explosão de democracia”. A austeridade fiscal aprofundou as frustrações associadas à descentralização da autoridade governamental e à mobilização agressiva de grupos cívicos e que representam interesses específicos, levando ao bloqueio de estradas e a uma greve nacional de professores que se prolongou por um mês.

A cúpula de presidentes latino-americanos em Cuzco lançou o seguinte aviso: “O aumento e intensificação da pobreza, agravada por um novo período de estagnação econômica prolongada, constitui ameaça fundamental à governabilidade democrática, levando à deterioração da estabilidade institucional e da paz social”. Mas a revista *Caretas* comentou: “O caso do Peru é diferente porque não é acompanhado de uma crise econômica, como em outros países. Pelo contrário, a inflação é mínima, a taxa de câmbio da moeda é estável, a economia e as reservas de divisas vêm crescendo, e certos investimentos importantes

nos setores de mineração e de gás natural são promissores. Não obstante, a popularidade do presidente Toledo vem caindo como uma pedra, e a credibilidade das autoridades públicas está diminuindo. (...) Enfrentamos um contágio de frustrações, provocado não apenas pela miséria secular de grandes setores da população e pelas desigualdades socioeconômicas, mas também pelas irritações semeadas pelo próprio governo. Promessas grandiloqüentes, quando não são satisfeitas, geram indignação e entregam bandeiras de luta de mão beijada à oposição”.



Lázaro Cárdenas, Presidente do México (1934-40), Oaxaca, 1967.

### Insatisfação e cidadania

Pode a insatisfação política ser vista como sinal de progresso? “A desilusão com os governantes democráticos e a nostalgia dos autoritários foram um primeiro passo essencial no processo da consolidação democrática”, escreveu Huntington. “Democracia não significa que os problemas serão resolvidos; significa, sim, que os governantes podem ser removidos (...). A desilusão e a redução das expectativas que ela gera constituem os fundamentos da estabilidade democrática. As democracias se consolidam quando as pessoas aprendem que a democracia é a solução do problema da tirania, mas não necessariamente de qualquer outra coisa”.

O fim do financiamento fácil, a partir da inflação crônica ou dos empréstimos estrangeiros, impõe novos ônus ao tortuoso desenvolvimento da cidadania. Aqui nos vemos diante das relações complicadas e em evolução entre o Um, os Poucos e os Muitos que animaram a política após as guerras da independência dos anos 1820. Em seu ensaio magistral sobre os camponeses andinos e a construção das nações no século 19, Brooke Larson escreveu:

*As reformas foram pouco a pouco abrindo caminho para sistemas políticos exclusivistas, sociedades civis frágeis e economias capitalistas incipientes. As reformas eram regidas, implicitamente, por dois conjuntos de metas: inserir os indígenas na economia como trabalhadores de subsistência, mas trancá-los para fora da nação como cidadãos.*

Muitos países latino-americanos continuaram a ser governados por uma panelinha ou outra por muito tempo após a independência, e denúncias de “oligarquia” continuaram a ser feitas até os anos 1960. Mas as oligarquias latino-americanas raramente eram monolíticas e frequentemente lutavam entre si, como faziam as famílias “magnatas” nas cidades italianas do

início da Renascença, levando, na maioria dos casos, à instabilidade endêmica. Na Colômbia, é comum desde meados do século 19 falar em “oligarquia liberal” e “oligarquia conservadora”, mas esses rótulos perderam sua nitidez em função de diferenças regionais, vendetas familiares e rivalidades locais que em muitos casos se tornaram violentas.

Desde a independência, as repúblicas hispanoamericanas proclamaram sua afinidade com os ideais políticos das revoluções francesa e americana, mas a cidadania continuou a ser um problema. O Brasil foi o último país da América Latina a abolir a escravidão (em 1888), mas não era pior do que os outros em matéria de cidadania. A monarquia brasileira foi derrubada em 1889 por um golpe militar desferido num clima de indiferença pública. Em 1891, a Constituição da Primeira República (1889-1930) aboliu a obrigação do Estado de prover ensino primário, um mandado legal que não era financiado e que não era cumprido, mantido oficialmente como letra morta desde 1824. O historiador José Murilo de Carvalho explicou como os direitos políticos se atrasaram em relação à legislação social, anuviando as questões de cidadania: “O povo não tinha lugar no sistema político, nem sob a monarquia nem na República. Para ele, o Brasil era uma realidade abstrata”.

A partir de 1930, a legislação social disparou à frente dos direitos políticos sob a égide de Getúlio Vargas, que dominou o cenário político brasileiro por muitos anos, em fases de reforma revolucionária (1930-37), do Estado Novo, ditadura com apanágios fascistas (1937-45), e de democracia eleitoral (1950-54). Em *Pai dos pobres? Brasil na era Vargas* (2001), o falecido Robert Levine, membro de nosso Instituto, apresentou com maestria as contradições que opuseram populismo e democracia no momento em que Vargas “moldava pessoal-

mente o Estado brasileiro moderno” e se tornava “o primeiro político a oferecer dignidade ao povo brasileiro”. À medida que o governo crescia em todos os seus níveis, escreveu Levine, “Vargas organizava órgãos regionais para tratar da seca, da energia elétrica e da produção de commodities. Decretos foram abrindo o caminho para a reforma do funcionalismo público e a criação do salário mínimo nacional. O governo dava aposentadorias a categorias de trabalhadores selecionados, além de lhes garantir estabilidade no emprego e indenizações. Foi criado um sistema de universidades federais. (...) As novas rodovias geraram empregos, levando a migrações maciças de população, sendo que algumas décadas antes poucas pessoas se aventuravam para fora de seus locais de nascimento, exceto quando movidas pela fome”. No entanto, o governo ditatorial de Vargas distorceu e trancou as instituições políticas, como também o fizeram as duas décadas de governo militar que se seguiram às turbulências dos anos 1950 e o início dos anos 1960.

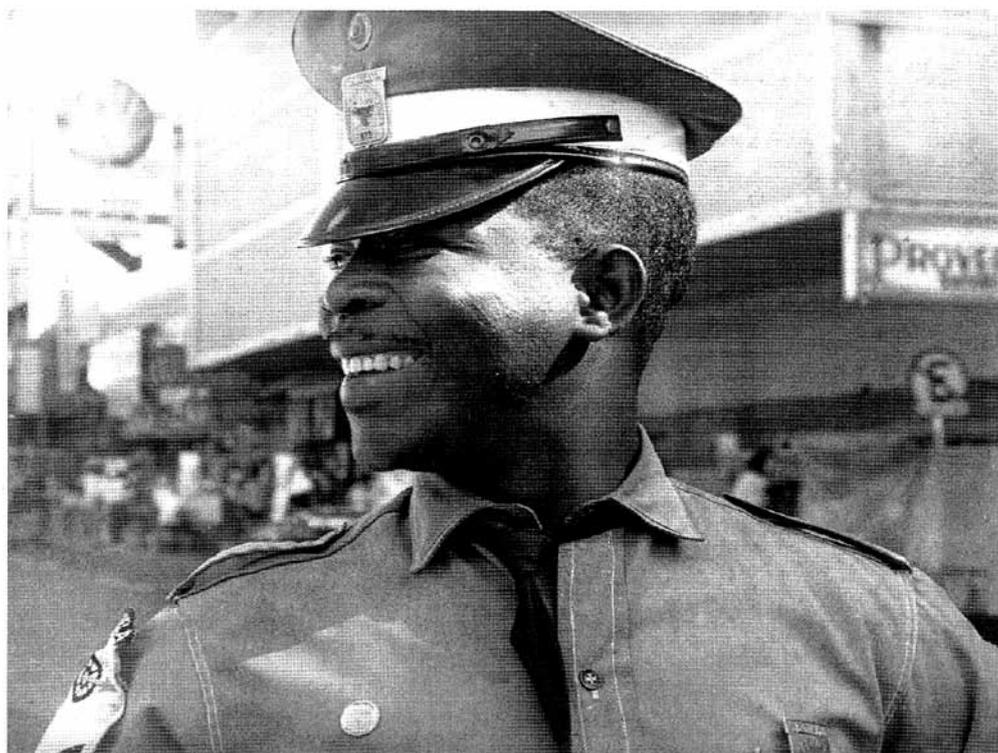
Após o fim do regime militar, em 1985, a classe política civil adotou uma nova Constituição que ampliou em escala insustentável a legislação social introduzida sob governos autoritários, para compensar pela repressão dos direitos políticos. Após sua eleição em 1994, o presidente Fernando Henrique Cardoso anunciou que sua administração representaria “o fim da era de Getúlio Vargas” na história brasileira. Cardoso queria dizer que esperava poder reduzir o domínio do Estado sobre a economia brasileira e os direitos adquiridos dos grupos de interesse corporativistas, que alimentavam a inflação crônica. Cardoso procurou anular o estigma da inflação que afligiu Vargas. De acordo com Levine, “as aposentadorias, que formavam a pedra angular do programa social de Getúlio Vargas, estavam tão corroídas pela inflação que, na década de 1950, muitas vezes os aposentados não se dispunham a gastar uma passagem de ônibus para ir buscar seus cheques de

aposentadoria”. Entre 1960 e 1992 os preços mundiais se multiplicaram por 17, na pior inflação global registrada em toda a história. Durante essas décadas, a inflação na América Latina se tornou uma doença tão crônica que os preços ao consumidor no continente se multiplicaram não por 17, mas por 14 milhões entre 1960 e 1992, sendo que o nível de preços no Brasil se multiplicou por 22 bilhões desde 1960. Nunca, nos anais da inflação mundial, nenhum outro país conviveu por tanto tempo (34 meses) com aumentos de preço mensais de mais de 20%, graças a técnicas de indexação de salários, preços, impostos, dívidas e saldos bancários. A indexação funcionou até que a máquina infernal da inflação acelerou e ameaçou se descontrolar mais uma vez, em 1994. Sob a ameaça da hiperinflação, FHC teve seu triunfo político com o lançamento do Plano Real, a oitava tentativa brasileira de derrotar a inflação feita desde 1985 e que, dessa vez, pôs fim à indexação, reorganizou as finanças públicas e reduziu os aumentos anuais de preços de 5.115% em meados de 1994 para quase zero em 1998. Outros governos democráticos, no Chile, Bolívia, Peru e Argentina, conseguiram controlar a inflação crônica nos anos 1980 e 1990, numa conquista histórica.

### 3. Os mitos de Lula

O novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e seu Partido dos Trabalhadores (PT) vai testar a força da democracia, e também dos apelos opostos entre populismo e governo eficaz. Até agora, seus esforços estão voltados para uma verdade básica: o povo brasileiro não aceitará uma volta à inflação e à instabilidade dos anos 1980 e início dos 1990. Um corolário dessa verdade é o fato de que as pessoas querem um governo melhor, algo que o PT está tendo dificuldade em oferecer. Mas o sucesso obtido pelo governo até agora no controle da inflação e restauração do crédito internacional, além da simpatia generalizada inspirada pelo novo presidente, homem do povo que prega a redenção da fome e da miséria, vem abafando a oposição política.

Lula atraiu mais atenção internacional do que qualquer outro líder latino-americano desde a ascensão de Fidel Castro em Cuba, em 1958-59. Lula se tornou símbolo de mobilidade social numa nação de 175 milhões de habitantes que hoje constitui um dos mercados mais dinâmicos do mundo. A eleição à Presidência do Brasil de um antigo torneiro mecânico e líder sindicalista do subúrbio industrial do ABC paulista, que estudou apenas até a 5ª série e nasceu em extrema pobreza no interior do nordeste brasileiro fustigado pela seca,



Policial de trânsito, Caracas, Venezuela, 1969.

causou sensação.

Cinquenta anos depois de migrar para São Paulo como menino de sete anos num pau-de-arara, Lula venceu o segundo turno eleitoral, em 2002, com uma maioria de quase 20 milhões de votos, tendo dominado a arte de fazer campanha presidencial após as três derrotas anteriores.

Desde que tomou posse, em janeiro de 2003, Lula tem passado cada vez mais tempo discursando e viajando, deixando a gestão do governo, além das complicadas negociações com o Congresso sobre seu programa de reformas, a cargo de assessores no Ministério da Fazenda e no Planalto. Suas viagens oficiais já o levaram a Índia, várias repúblicas latino-americanas, ao Fórum Econômico Mundial em Davos, Suíça, à cúpula do G-8 na França, às Nações Unidas, a quatro reuniões com o presidente Bush, a cinco países da África e outros cinco no Oriente Médio (Líbia, Síria, Egito, Líbano e então o Golfo). Ele foi a atração principal no encontro de presidentes latino-americanos realizado em Cuzco, no Peru. Em julho, quando ele fez uma palestra numa conferência sobre governança progressista na London School of Economics, brilhando mais do que os outros presidentes e primeiros-ministros, a disputa por convites foi tão grande que a palestra foi transferida de um anfiteatro com 400 lugares para um auditório com espaço para 1.000, enquanto outras 500 pessoas assistiram do lado de fora, em circuito fechado de TV. “Lula quer transformar o Brasil, mas penso seriamente que ele é capaz de transformar o mundo”, exclamou o presidente da LSE, o eminente sociólogo Anthony Giddens. Durante seu primeiro ano de governo, Lula passou 185 dias fora de Brasília, 68 dos quais em viagens ao exterior, fez 236 discursos, mas não concedeu nenhuma entrevista coletiva à imprensa. Seus assessores agressivamente isolam Lula de contatos informais com a mídia.

Lula parece gostar de todas essas viagens, de fazer discursos e receber adulação. Mas agora a festa acabou. Lula sabe que o charme e a novidade de seu triunfo eleitoral podem virar pó se ele não produzir resultados para seu povo. O consenso geral vindo de todas as partes do espectro político é que, embora a estabilização econômica tenha sido bem sucedida, a política social está falhando. Reconhecendo os fracassos do primeiro ano de governo, Lula e o PT realizaram uma reforma ministerial em janeiro de 2004 para trazer ministros mais experientes para o governo e consolidar o apoio do Congresso. Enquanto isso, o PT luta para gerir os efeitos de um escândalo sórdido que envolve o seqüestro seguido de assassinato de Celso Daniel, o prefeito petista de Santo André, em janeiro de 2002. Daniel seria o coordenador da campanha presidencial de Lula. As investigações do Ministério Público vinculam o assassinato a um esquema de corrupção supostamente organizado para extrair recursos para a campanha do PT. Lideranças do partido em Santo André, citados nas investigações, encontram-se agora servindo o Gabinete de Lula em Brasília.

Em seu discurso de posse, Lula anunciou a criação de um programa de segurança alimentar, o Fome Zero. “Vamos acabar com a fome em nosso país. Vamos transformar o fim da fome em causa nacional (...). Daremos ênfase especial ao nos-

so projeto Primeiro Emprego, para gerar oportunidades para os jovens que enfrentam dificuldades tão grandes para ingressar no mercado de trabalho”. O Fome Zero virou a bandeira política dos primeiros meses do novo governo, mas, basicamente, foi a recriação de programas já existentes que há muitos anos vêm distribuindo alimentos, gás de cozinha, Bolsa Escola e outros recursos a comunidades pobres em todo o Brasil. Promovido com um marketing agressivo, o Fome Zero tropeçou em confusão burocrática e sofreu uma série de reorganizações que ainda prosseguem.

Após um ano no poder, o governo ainda não foi capaz de anunciar uma estratégia para seu programa Primeiro Emprego. Na campanha eleitoral de 2002, Lula prometeu gerar 10 milhões de novos empregos, enquanto seu principal adversário, José Serra, prometia criar 8 milhões -o tipo de promessa que é feito com frequência por políticos na América Latina e em outras partes do mundo. São promessas vazias, já que os governos não podem gerar empregos para milhões de pessoas. Eles só podem gerar melhores condições de trabalho. O Brasil perdeu 20% de seus empregos em fábricas desde 1994, num processo mundial de encolhimento do emprego industrial, na medida em que as empresas produzem mais mercadorias com menos empregados. O trabalho informal está aumentando em todo o mundo, especialmente na América Latina, com suas leis trabalhistas rígidas, os altos impostos sobre a folha salarial e os baixos níveis de instrução. As pessoas procuram novos tipos de atividades. Muitas manifestam muita criatividade nessa procura. O governo pode apoiar sua adaptação a novas condições, oferecendo a elas um ensino melhor, mercados de trabalho mais flexíveis e estabilidade econômica, como parte de um programa mais amplo de desenvolvimento institucional.

Lula está orgulhoso por chegar à Presidência com só cinco anos de escola, e pode achar que outros pobres podem fazer o mesmo, e talvez por isso tenha manifestado pouco interesse pelo ensino público, que é o instrumento principal para desenvolver instituições e para promover a justiça social. Os alunos brasileiros obtiveram o último lugar, entre estudantes de 15 anos de 32 países submetidos a testes de compreensão de leitura, em 2000, pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) do Ministério da Educação não tem comprovado progressos no aprendizado desde 1991. A baixa renda e o baixo grau de instrução andam de mãos dadas. Quase um quarto da população trabalhadora adulta brasileira em 2000 não tinha concluído a 4ª série. Três quartos dos que ganham o salário mínimo mensal (US\$ 83 dólares) ou menos não concluíram a escola primária. Lula gosta de ridicularizar os intelectuais, o que pode parecer estranho, haja visto o grande número de intelectuais que integram o PT. “Digo que a política não tem segredo”, disse ele em Brasília, alguns dias antes de seu discurso na London School of Economics. “Se há uma coisa que ninguém precisa para entender de política, é um diploma universitário.”

Apesar de sua falta de escolaridade, Lula poderia se tornar um grande Presidente-Educador, ao lutar para melhorar as escolas públicas brasileiras falidas. Para chegar a isso, ele teria que pres-

sionar a burocracia educacional para fortalecer a gestão e supervisão das escolas, melhorar o ensino da leitura no Ensino Fundamental e enriquecer o conteúdo no Ensino Médio. Para isso, o governo teria que encabeçar transformações institucionais em escala muito grande, envolvendo muitos milhões de estudantes, professores, administradores e pais. Teria, também, que superar a tradicional resistência a inovações que afetariam os interesses enraizados dos sindicatos de professores e das universidades, que sempre foram um dos esteios do apoio ao PT, juntamente com outros setores de funcionários públicos.

Se Lula fosse Educador, ele iria à televisão para dar aos brasileiros uma lição simples de aritmética em apoio de sua ambiciosa reforma da Previdência, que foi dilacerada pelo Congresso, dizendo: “O Brasil gasta 12% de seu PIB na Previdência, parte considerável para pagar as aposentadorias precoces dos funcionários públicos. Isso é uma vergonha. Isso é o que os países europeus pagam para populações mais velhas e prósperas. Se podemos cortar o gasto com Previdência por só 1% do PIB, poderíamos aumentar o gasto por aluno no ensino fundamental e médio em 25%. Hoje o Brasil gasta só US\$ 150 por aluno/ano no Nordeste e US\$ 400-\$ 500 no Rio de Janeiro e São Paulo. O que podemos conseguir gastando essa mixaria na educação de nossos filhos? Nos preocupamos tão pouco com o futuro de nossos filhos e de nosso país?”.

Lula e o PT têm demorado a reconhecer os problemas do desenvolvimento institucional, e também os progressos dos governos anteriores. Muitos destes problemas estão fora do calendário eleitoral e levam tempo para ser resolvidos. A omissão diante desses problemas tende a reduzir a política pública à esfera da denúncia e da caridade. No entanto, Lula e o PT poderiam colher importantes ganhos eleitorais se tornassem o governo mais ecumênico, buscando consenso em questões-chaves, como a educação e a segurança pública. Podem convocar de setores e partidos diferentes mais pessoas capazes de traçar e aplicar políticas de longo prazo a serem implementadas por administrações sucessivas. Eles já o fizeram no esforço de controlar a inflação, com grandes benefícios políticos.

#### 4. Desenvolvimento institucional

Apesar de todo seu discurso revolucionário passado, Lula foi assimilado pelo metabolismo da política brasileira. Tornou-se uma democracia mais ecumênica no reconhecimento dos avanços recentes em matéria de mobilidade social. Lula enxergou o que



Aluna, Lima, Peru, 1973.

os brasileiros queriam: estabilidade com mais justiça social. O esforço está só começando. É cedo para prever o resultado. As exigências de estabilidade, segurança e oportunidade são frustradas pelas dificuldades em desenvolver competências institucionais para lidar com suas possibilidades fiscais, privilégios de direitos adquiridos e má alocação de recursos. Seguem algumas idéias de como vencer obstáculos ao desenvolvimento institucional nas áreas críticas do ensino público, organização política e tributação.

#### 4.1 Centros de excelência no ensino

Por volta de 1960, em 14 países latinoamericanos, apenas 1,7% das crianças em idade escolar alcançava o último ano da escola primária. Apesar do idealismo investido no ensino rural pela Revolução Mexicana, quatro quintos das 20 mil escolas rurais mexicanas só chegavam à 3ª série. Na Guatemala, apenas 5,2% das crianças da zona rural chegavam à 3ª série. Dos 12,7 milhões de crianças na zona rural brasileira, apenas 5 milhões freqüentavam a escola, e, entre as que o faziam, a maioria abandonava os estudos ainda no primeiro ano. Em *Ten Keys to Latin America* (1962), Frank Tannenbaum explicou as tarefas que confrontam os governos que procuram satisfazer as necessidades educacionais modernas:

*O governo central precisa encontrar, construir, alugar ou desapropriar escolas para os 50% ou mais da população escolar que não tem acesso à escola hoje. Precisa encontrar, formar e contratar o dobro do número de professores que possui hoje e incluí-los na folha de pagamento nacional. Precisa imprimir o dobro do número de livros e cadernos, adquirir o dobro do número de lápis e lousas. Precisa dobrar o número de inspetores escolares, contadores, arquivistas, supervisores e escolas de formação para professores. Precisa fazer tudo isso e muito mais, e precisa fazê-lo rapidamente. (...) É preci-*

so encontrar os recursos necessários para dobrar o orçamento da educação, se bem que em alguns países este já é grande.

Quatro décadas mais tarde, a maioria dessas tarefas gigantescas já foi concluída, mesmo que em níveis de qualidade desanimadores. Embora tenham surgido as escolas, os professores e as burocracias de ensino, os alunos continuam sem aprender. Será que esse investimento tremendo foi em vão? Provavelmente não, já que as escolas públicas oferecem socialização e aprendizado que não estariam disponíveis de outra maneira nas grandes cidades. Mas está claro que as escolas latino-americanas não têm conseguindo gerar a massa crítica de pessoas necessárias para gerir sociedades complexas, capazes de lançar novos empreendimentos que gerem empregos e acelerem o crescimento econômico.

Em nossos Círculos de Leitura em escolas públicas da periferia da Grande São Paulo, jovens educadores do Instituto Fernand Braudel discutem os clássicos da literatura mundial com adolescentes talentosos que se esforçam para aprender num ambiente em que florescem a desorganização e a leniência. Nessas escolas somos testemunhas do desperdício de talentos, da perda de oportunidades e de contribuições à sociedade que nunca chegam a ser feitas em função de aulas enfadonhas e vazias de conteúdo, das faltas habituais dos professores, da rotatividade abrupta e acelerada de funcionários e da violência, do vandalismo e do barulho ensurdecedor nos corredores. Os supervisores raramente visitam as escolas e quase nunca entram numa sala de aula. Embora as escolas de São Paulo possam estar entre as mais violentas da América Latina, a desordem e o fracasso no aprendizado são características de muitos outros sistemas escolares que sofrem os efeitos de incentivos perversos. Com o horário escolar oficial restrito a quatro ou cinco horas por dia na maioria dos países, o tempo de ensino real pode chegar à média de menos de três horas por dia ao longo do ano letivo.

Um dos principais desafios à democracia na América Latina é a notória aversão dos políticos - com raras exceções - em investir produtivamente no ensino público. De acordo com o Latinobarómetro, "a educação é um dos elementos mais fortes a explicar o apoio à democracia". Entre pessoas com instrução universitária, 65% apóiam a democracia, contra apenas 49% no caso das que têm instrução apenas primária. "Nunca antes o acesso ao ensino foi tão amplo quanto é hoje", acrescentou a pesquisa. "Mais educação e renda maior para mais pessoas geram mais cidadãos críticos. Mais educação com frequência é a grande responsável pelos protestos populares contra a corrupção e o mau desempenho governamental".



Pescadores, Bahia, 1978.

Está claro que faltam aos governos latinoamericanos os recursos financeiros e humanos para empreender uma melhoria maciça do ensino público em escala nacional. A maioria deles, porém, pode melhorar seletivamente. Para gerar as habilidades críticas necessárias para o desenvolvimento político e econômico futuro, centros de excelência podem ser criados em capitais provinciais ou regionais. Eles seriam dotados de cursos enriquecidos e estimulantes, treinamento especial para professores selecionados e bibliotecas modernas, tecnologia em informática e quadras esportivas. Critérios de ingresso de alunos e professores nesses centros podem ser estabelecidos em base competitiva. Para reestruturar os incentivos perversos, diretores e professores bem sucedidos em seu trabalho podem ser financeiramente recompensados. Os alunos bem sucedidos podem ser recompensados com bolsas nacionais de estudos. Os graus de êxito podem ser medidos por exames competitivos e pela competição entre centros de excelência provinciais e regionais, que criariam novos padrões a serem seguidos por outras escolas públicas. Esses padrões de desempenho seriam monitorados aos níveis nacional e regional por pessoas de fora das burocracias do ensino, representando organizações da comunidade, os legislativos, o setor privado e doadores internacionais. Hoje a igualdade absoluta no ensino público está fora do alcance dos governos em quase todos os países, ricos e pobres. Os centros de excelência, porém, pelo menos educariam mais pessoas a gerir o governo e as empresas com mais eficácia. Também poderiam ajudar a América Latina a emergir de seu papel marginal e insignificante no desenvolvimento do conhecimento e dos avanços tecnológicos.

#### 4.2 Um padrão democrático

Não se deve esperar o altruísmo na política. Por isso, é

preciso de regras justas e coerentes. Mas as regras partidárias e eleitorais na América Latina constituem um arquipélago que abriga uma ampla diversidade de habitats e espécies. Sistemas políticos arcaicos falharam em acompanhar a modernização das sociedades. A ausência de regras claras nutre distorções que, com frequência, fazem uma representação errônea da vontade dos eleitorados e enfraquecem a crença dos eleitores na legitimidade das decisões do governo, crença essa que é solapada pela queda na credibilidade de partidos políticos na Argentina, Brasil, Bolívia, Peru, Equador e Venezuela. O Latinobarómetro observa “grande dose de cinismo político na região. Enquanto 42% dos entrevistados dizem que votariam em um partido político, apenas 11% expressa confiança nos partidos”. No Peru, segundo Julio Cotler, “existe um sentimento amplo de desilusão com a classe política, em função de ela não respeitar o princípio fundamental da responsabilidade. A decepção pública acelerou a decomposição das identidades políticas e contribuiu para o aumento da volatilidade das preferências eleitorais e da desorganização social. (...) O desencanto com a ‘democracia’ tornou-se tão generalizado que a maioria dos peruanos se alegrou abertamente com o golpe palaciano dado pelo presidente Fujimori em abril de 1992.”

O problema da representação é de importância central para o governo democrático de sociedades complexas. Atualmente, na América Latina, os presidentes são eleitos democraticamente, enquanto os legisladores ainda podem ser escolhidos pelas oligarquias, agravando tensões entre os Poucos e os Muitos. Pesquisas recentes vêm destacando a importância de leis eleitorais justas como chave para estabilidade. A eleição de representantes únicos de distritos padronizados, uniformes em termos das dimensões de suas populações, pode corrigir distorções. Para criar padrões de representação mais eficazes, respeitando as condições distintas das repúblicas individuais, pode ser útil organizar uma convenção de especialistas e políticos profissionais de diferentes países, sob a égide de organismos internacionais, para redigir uma Carta Democrática que sirva de referencial útil na modernização dos sistemas democráticos.

A debilidade dos partidos é especialmente aguda no Brasil. A disciplina partidária nunca existiu nessa organização política que se tornou de longe a mais complexa da América Latina, graças às dimensões de sua população e seu território, a seu federalismo descentralizado e seu sistema de grandes cidades espalhadas e distantes umas das outras. A legislação eleitoral favorece a proliferação de partidos pequenos e a troca frequente de partidos. Os presidentes não conseguem formar maiorias estáveis no Congresso e são obrigados a barganhar individualmente com parlamentares para conquistar o apoio destes em questões cruciais. Durante o mandato de 1991-94 do Congresso, a maioria dos 502 deputados trocou de partido. Essas trocas de partido se concentram nos Estados pobres e atrasados que são super-representados no Congresso, sob a fórmula imposta pelo regime militar em 1977 para garantir seu apoio legislativo e, mais tarde, ampliada por legisladores desses Estados que, em função da distribuição injusta anterior, puderam dominar a redação da Constituição de 1988.

A fraqueza das instituições políticas é agravada pela má

distribuição das vagas no Congresso. Brasil e Argentina são os países que apresentam a pior injustiça na distribuição da representação legislativa entre Estados e províncias, conferindo às regiões mais pobres e menos povoadas um poder de barganha enorme na negociação de transferências especiais de dinheiro do governo central. A solução dos problemas fiscais do Brasil vem sendo atrapalhada por essa representação distorcida no Congresso. A estrutura frouxa e atomizada do sistema político brasileiro permitiu a emergência de novos partidos depois da ditadura militar encerrada em 1985, como o PT de Lula e outros partidos. As lealdades partidárias argentinas são mais fortes porque os líderes nacionais e provinciais controlam o acesso às urnas. As estruturas dos Radicais e Peronistas, os partidos tradicionais, voltaram praticamente intactos depois de sucessivas ondas de repressão sob regimes militares, batalhando em um tipo de guerra não ideológica de clãs.

Apesar das dificuldades, as repúblicas latinoamericanas vêm fazendo grandes decisões políticas nos últimos tempos. A maior de todas as decisões tomadas pelos novos regimes democráticos foi a de pôr fim à inflação crônica, que devastou vários países e provocou a hiperinflação na Argentina, Bolívia, Brasil e Peru. Como corolário da estabilização econômica, esses países se abriram mais ao comércio externo e privatizaram as indústrias estatais que perdiam dinheiro. Diversas repúblicas descentralizaram suas estruturas de governo. Com mais autonomia concedida às autoridades locais, torna-se clara a necessidade de regras de federalismo claras, uniformes e equilibradas. O Congresso brasileiro aprovou em 2000 uma Lei de Responsabilidade Fiscal que limita os gastos, tomadas de empréstimos e a contratação de funcionários pelos governos federal, estaduais e municipais.

Entre 1990 e 1994, nove repúblicas reformaram suas leis eleitorais. Apesar disso, ainda permanecem distorções enormes. Os distritos eleitorais frequentemente são grandes demais, aumentando o custo das campanhas para o legislativo e fazendo com que os congressistas não sejam responsáveis perante nenhuma base eleitoral local e identificável. Nas eleições legislativas no Brasil, as votações se dão a nível estadual e municipal. Em maio de 1985, dois meses após o retorno ao governo civil, o Congresso aprovou uma emenda constitucional para autorizar seus membros a trocarem de partido livremente e para permitir a proliferação dos partidos, abolindo as cotas nacionais mínimas para representação no Congresso. As eleições e financiamento das campanhas são personalizados, já que os candidatos podem competir com vários membros de seus próprios partidos, além de candidatos de outros partidos, num sistema de listas eleitorais abertas. No município de São Paulo, todos os 55 vereadores são eleitos a partir de um único distrito que possui 6 milhões de eleitores. Eles têm o direito de contratar 21 “assessores” cada, mas não possuem fidelidades ou responsabilidades locais. Bairros que possuem 200 mil ou 500 mil habitantes não contam com representantes identificáveis.

Existe uma literatura enorme reunida por acadêmicos sobre os problemas da democracia na América Latina, mas aparecem poucas sugestões para melhorar a prática da democracia. As perguntas clássicas são: Como fortalecer instituições

políticas fracas num momento em que diminui a influência dos partidos políticos em todo o mundo? Como podem os partidos políticos refletir com precisão e responder aos anseios dos eleitores? Em vista da fraqueza dos partidos, quais são os vínculos que mobilizam a ação política? Até que ponto o sufrágio deve ser universal? Deve o voto ser obrigatório? Quais são as conseqüências do voto obrigatório universal? Como podem as democracias oferecer aos presidentes apoio legislativo suficiente para que os governos possam ser eficazes e, ao mesmo tempo, garantir o respeito pelos direitos dos menos privilegiados e minorias? Quais são as causas e conseqüências dos impasses legislativos prolongados? Por que alguns sistemas são sobrecarregados por partidos demais, impedindo a tomada de decisões? A quais atores políticos a população se volta quando está desesperançada? O que constitui uma emergência? Sob quais condições um presidente deve governar por decreto, se é que deve fazê-lo em qualquer momento? Que papel o Congresso deve ter no processo orçamentário? Como corrigir a distribuição injusta de vagas no Legislativo? Como é possível limitar as emendas menores, representando interesses regionais restritos, a projetos de lei de alcance maior? Sob quais condições os eleitores devem ser consultados em referendos? Como podem os governos estaduais e locais ganhar poder maior, como agentes da democracia, sem pegar carona nas finanças públicas, aumentando a sobrecarga imposta a estas? Como as transferências orçamentárias e de impostos para regiões necessitadas podem ser divididas de forma justa, sem gerar abusos?

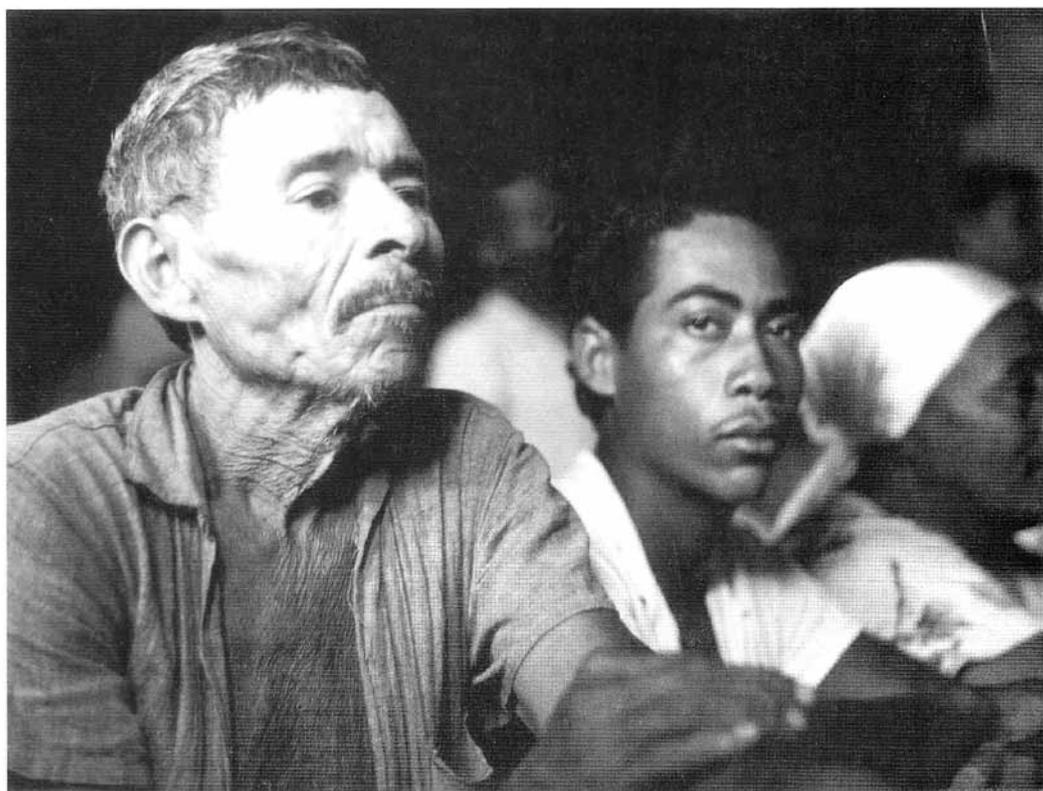
Como outros sistemas políticos, a democracia pode ser abusada pelos ocupantes do poder, mas pode ser corrigida pacificamente. A correção, nas democracias latino-americanas, parece consistir em simplicidade e uniformidade maiores. A simplicidade deveria ser a meta dos processos democráticos. A simplicidade dos sistemas eleitorais pode aumentar com o nível de alfabetização e instrução das populações que os constituem. Se os sistemas políticos são regidos por questões técnicas de difícil compreensão, as minorias ganham chances maiores de dominar os processos e resultados. Ao simplificar, se pode desenvolver elegância e eficiência, inspirando admiração e confiança.

### 4.3 Impostos e democracia

Um slogan da luta pela independência dos Estados Unidos da Grã-Bretanha, no século 18, dizia que “taxação sem representação é tirania”. O slogan poderia ser invertido, dizendo: “Representação

sem taxaço é uma farsa”. Na América colonial espanhola, a monarquia de Madri criou um sistema de controles fiscais complexo, mas inoperante. Ordens e decretos reais previam em detalhe como deveria ser feita a contabilidade dos impostos, para evitar a sonegação e malversação num sistema frouxo em que a arrecadação dos impostos freqüentemente era franqueada a cobradores fiscais que compravam do governo o direito de cobrá-los. A taxaço era baseada principalmente no comércio exterior, numa dependência que se estendeu até os tempos republicanos, chegando ao século 20. Na época da 1ª Guerra Mundial, nenhum país latino-americano obtinha menos de 50% de sua receita pública das taxas alfandegárias, e, em muitas repúblicas, essa porcentagem chegava a 70%, com renda per capita, em 1913, tão baixa quanto US\$ 8 no Brasil e US\$ 4 na Bolívia, México, Peru e Venezuela. A parcela maior dos impostos era usada para saldar a dívida pública. En quanto isso, a taxaço baixa gerava a contração de ainda mais impostos e uma política inflacionária, à medida que cresciam as demandas políticas feitas aos governos e que aumentava a complexidade social. Os governos foram dependendo cada vez mais do imposto inflacionário, isto é, dos lucros obtidos com a impressão de mais dinheiro, mas eram punidos com demoras na coleta dos impostos e corrupção, que corroíam a arrecadação num ambiente inflacionário.

A tributação baixa é uma característica estrutural das economias latino-americanas desde a independência desses países, com a exceção recente do Brasil. O Brasil é a grande exceção latino-americana, com seus avanços impressionantes na cobrança de impostos. Hoje muitos brasileiros se queixam de que sua carga tributária, 36% do PIB, é alta demais para um país em sua categoria de renda per capita. Entretanto, esse nível de tributação possibilita ao Brasil pagar por erros e



*Ligas camponesas, Pernambuco, 1968.*

distorções passadas e presentes em sua estrutura fiscal, a carga pesada de sua dívida pública e sua distribuição de recursos, com pouco investimento público. Maílson da Nóbrega, ex-Ministro da Fazenda, diz: “Os investimentos públicos brasileiros, especialmente os chamados gastos sociais, beneficiam basicamente os que não são pobres”.

Contrastando com essa situação, a carga tributária argentina foi de apenas 15% do PIB nas últimas décadas. México, Colômbia, Peru e Bolívia recolhiam apenas entre 12% e 14%, ou seja, menos da metade da parcela do PIB que é taxada nos Estados Unidos e Japão (30-33%) e um terço do que é taxado na Europa (40-50%), todos países muito mais ricos, e até mesmo um terço menos do que o nível da Índia (20%). Esses níveis baixos de tributação privam os governos latino-americanos dos recursos necessários para sustentar os compromissos fiscais das sociedades modernas. O custo e a abrangência desses compromissos cresceram radicalmente no final do século 20, especialmente nas áreas de educação, saúde e regulamentação e na infraestrutura física e organizacional dos transportes, comunicações e fornecimento de energia. A civilização cobra seu preço. Uma pergunta a ser feita a todas as democracias é se os cidadãos devem pagar pela manutenção e expansão das sociedades modernas, ou se os direitos adquiridos dos eleitores os habilitam a pegar carona num processo financiado por outros. Como tão bem observou F.A. Hayek:

*A mera existência não confere direito ou pretensão moral a qualquer pessoa sobre qualquer outra.(...) Os direitos derivam de sistemas de relações dos quais o demandante se tornou parte, na medida em que ajuda a mantê-los (...). Apenas as expectativas geradas pela prática prolongada podem criar para os membros da comunidade deveres em que eles prevalecem, e isso é uma razão pela qual é preciso usar de prudência na criação de expectativas,*

*para que não se incorra num dever que não se tem condições de cumprir.*

Em todos os países, ricos e pobres, a democracia sofre pressões e ameaças constantes, geradas pela reivindicação dos Muitos pela distribuição dos recursos limitados do Estado. Essa questão alcança uma gama ampla de problemas específicos, desde aposentadorias até cobrança de tarifas para sustentar serviços vitais de água e eletricidade. Aristóteles já descreveu o problema muito tempo atrás:

*Qual deve ser o poder supremo no Estado? A multidão? Ou os ricos? Ou o homem melhor? Ou um tirano? Qualquer dessas alternativas parece envolver conseqüências desagradáveis. Se os pobres, por exemplo, por serem em número maior, dividirem entre eles os bens dos ricos, isso não será injusto? Não, pelos céus (será a resposta), pois a autoridade suprema assim o quis. Mas se isso não é injustiça, então o que, rogo que me digam, o é? E novamente, quando tudo foi tomado na primeira divisão e a maioria volta a dividir os bens da minoria, não é evidente que, se isso continuar a acontecer, a maioria acabará por arruinar o Estado?*

Como podem ser obtidos recursos fiscais para aumentar a segurança e as oportunidades nessas sociedades? Existem duas áreas de debilidade. Uma delas é o baixo índice de impostos sobre a renda (de pessoas físicas e jurídicas) e sobre bens imobiliários. Governos dependem demais de impostos em cascata, que se elevam para níveis muito altos e, freqüentemente, tornam-se impossíveis de serem implementados no decorrer da produção e da distribuição. A receita obtida com os impostos de renda é muito baixa (menos de 5% do PIB) no Brasil, México e Colômbia, especialmente quando comparada ao que acontece em federações mais ricas, como Austrália, Canadá, Alemanha, Espanha e Estados Unidos, nas quais a dependência dos

impostos sobre a renda é grande. Nos países ricos, o número de pessoas pagando impostos sobre renda pessoal é quase igual ao número de eleitores. Mas o Brasil tem 115 milhões de eleitores com só oito milhões pagando imposto de renda porque os pobres ficam isentos de impostos pessoais. Nos Estados Unidos, impostos de renda geram 51% da receita do governo, contra só 17% no Brasil. Quase metade da receita do imposto de renda é paga pelos ricos (ganhando mais de US\$ 200 mil ao ano nos EUA), enquanto na América Latina os ricos facilmente fogem dos impostos. Os impostos sobre



Bairro Guachipita, Santo Domingo, República Dominicana, 1967.



*Tomada de terra dos Mapuche, Província de Cautín, Chile, 1972.*

propriedade são baixos ou inexistentes. Embora as cidades médias e grandes tenham crescido rápido nas últimas décadas, gerando novas demandas por serviços dos governos locais, as avaliações de imóveis para fins de cobrança de impostos territoriais continuam a ser muito mais baixas do que as avaliações de mercado. Os imóveis territoriais rurais praticamente escapam de qualquer tributação. Embora a teoria da tributação preveja a taxação de imóveis pelos municípios, com base na idéia de que a cobrança é facilitada pelo conhecimento local, os esforços para aumentar a coleta de impostos locais freqüentemente enfrentam resistência acirrada.

Uma segunda fraqueza é que as principais repúblicas latino-americanas vêm aderindo recentemente a uma tendência mundial de descentralização governamental, que, nos casos do Brasil, Argentina, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela e México, tem significado o desenvolvimento de novas formas de distribuir os recursos dos governos centrais entre as autoridades regionais, com diferenças tremendas de riqueza e capacidade administrativa. Desde a década de 1980, todos esses países vêm lutando para lidar com formas de federalismo fiscal para a transferência de fundos do governo central para os regionais e locais, visando solucionar desequilíbrios políticos e econômicos.

O elo mais fraco no desenvolvimento democrático latino-americano é o município, ponto fraco esse que forma um contraste marcante com o papel crítico exercido pelo município livre na modernização política da Europa ao longo dos séculos. Os municípios europeus eram financeiramente independentes, com poucas obrigações sociais; já os latinoamericanos dependem das transferências obtidas dos governos nacional e estaduais, ao mesmo tempo em que assumem papéis

cada vez maiores na saúde e educação pública, embora recolham poucos impostos. Entretanto, com o apoio técnico de organismos federais, os municípios brasileiros vêm aumentando a parcela de imposto recolhido, ao longo da década passada desde a aprovação da Constituição de 1988, em ritmo três vezes superior ao do governo federal e duas vezes maior que os Estados. O recolhimento de impostos municipais se concentra nas capitais estaduais e nas grandes cidades, as maiores das quais permanecem em crise fiscal perma-

nente, do mesmo modo que a maioria das mega-cidades no resto do mundo. A maior parte do aumento nos impostos recolhidos foi gerada pelo investimento em sistemas informatizados.

Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, México, Nicarágua, Peru e Venezuela tentaram elevar o nível de tributação nos anos 1990, em alguns casos apresentando retrocessos, após avanços iniciais. O Brasil conduziu o esforço desse tipo mais bem sucedido da América Latina, tanto no longo prazo quanto nos anos recentes. Desde 1947 o Brasil aumentou sua carga tributária de 14% para 36% do PIB, um aumento de longo prazo pontuado por recaídas ocorridas durante os momentos de pico da inflação crônica (1958-64 e 1982-94). O Peru aumentou sua receita tributária de aproximadamente 13% do PIB no início da década de 1950 para 20% em 1980, mas retrocedeu outra vez para 8,5% do PIB diante da turbulência política e inflação crescentes que marcaram o final dos anos 1980. O aumento mais recente na taxação brasileira se deu durante a estabilização que teve início em 1994. A alternativa à elevação dos impostos sob o Plano Real teria sido a moratória da dívida pública do governo, de suas obrigações inchadas com aposentadorias e pensões e das transferências federais para Estados e municípios. Desde 1994 a carga tributária subiu de 24% para 36% do PIB, enquanto a inflação mensal caiu de cerca de 50% em 1994 para abaixo de 1% em 2001. Continuam a ser travadas disputas políticas furiosas em torno da distribuição dos recursos. Até agora, entretanto, essas disputas vêm sendo conduzidas dentro do quadro de um maior fortalecimento das instituições financeiras públicas que vem ocorrendo desde meados dos anos 1980, com o esclarecimento gradativo de informações, limites e obrigações que

alcançou o auge com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. Sem esses instrumentos legais, o governo brasileiro teria pouca chance de controlar a inflação.

Muitos brasileiros se queixam de que seu sistema tributário é injusto, redundante e complicado em excesso. Os pobres são menos conscientes dos impostos que pagam embutidos nos preços no varejo. Os esforços feitos para reformar o sistema têm terminado repetidas vezes em impasse e fracasso. Após negociações prolongadas com o Congresso e os governadores estaduais, o novo governo conseguiu apenas proteger e aumentar ligeiramente a receita federal. Embora a reforma das leis tributárias seja um processo político gradativo e que se conduz em partes, as finanças públicas podem ser fortalecidas com o investimento em administração tributária, principalmente na informatização dos sistemas e no treinamento de uma burocracia que precisa ser vista como apolítica. Para isso, a Receita Federal brasileira financia cursos avançados para seus funcionários de carreira. As avaliações de obrigação tributária devem ser feitas com base nas transações financeiras e nos padrões de vida aparentes. “Os impostos sobre transações financeiras, embora sejam polêmicos, são extremamente eficazes e difíceis de sonegar e implicam em custos baixos de recolhimento”, diz Everardo Maciel, ex-secretário da Receita Federal (1995-2002). “Além disso, eles fornecem informações importantes para outras formas de recolhimento”.

A tributação e a viabilidade da democracia são interligadas pela divisão de cargas para pôr fim ao parasitismo fiscal, deslocando os gastos públicos do consumo em direção ao investimento produtivo. A alternativa perigosa é o retorno às armadilhas da dívida e às moratórias em série do passado, reativando a inflação crônica, desestabilizando a política e empobrecendo a sociedade. Desde que conquistou a independência, na década de 1820, a Venezuela já declarou moratória de sua dívida pública nove vezes, o México, oito vezes, a Colômbia e o Brasil, sete vezes e a Argentina, cinco vezes. Embora as dívidas públicas tenham diminuído na primeira metade da década de 1990, graças às renegociações efetuadas sob o Plano Brady, elas voltaram a subir acentuadamente desde então. Na Argentina, a dívida pública aumentou de 30% do PIB no início da década de 1990 para 150% em 2002, ano em que voltou a declarar moratória. A dívida pública do Brasil subiu de 33% do PIB em 1996 para 58% em 2003. Esse inchaço da dívida é resultado da absorção federal de dívidas dos governos estaduais e do reconhecimento de dívidas passadas mas, principalmente, das altas taxas de juros, que aumentaram de 19% em 2002 para 23% em 2003, frente a necessidade de compensar para o risco de calote percebido pelos investidores. Os juros da dívida pública subiram de 2,8% do PIB em 1996 para 9,5% em 2003, mais do dobro do vultoso superávit primário (4,3% do PIB) conseguido pelo governo, e que o Brasil precisava gerar só para conter o crescimento explosivo da dívida. Os economistas prevêem que a carga da dívida vai reduzir um pouco em 2004, graças a juros menores e maior crescimento econômico. Durante 2003 o governo conseguiu alongar as dívidas e reduzir sua exposição à

volatilidade do câmbio e dos juros. Mas será muito difícil para o Brasil sustentar pagamentos da dívida nesta escala por muito tempo. Será um esforço em vão se as repúblicas latino-americanas permanecem presas em um cassino de mercados internacionais de títulos, com seus ciclos maníaco-depressivos de liquidez e crises, com preços erráticos. Por que a dívida de um país instável como a Ucrânia tem um prêmio de risco de somente 3% a mais que os títulos do Tesouro norte-americano, enquanto o Brasil hoje paga 5% e teve que pagar um prêmio de 24% durante o pânico do período pré-eleitoral em 2002? Países podem se defender contra estas mudanças abruptas somente através da consolidação de suas finanças públicas, um processo que está em andamento em grande parte da América Latina. O Chile oferece um modelo democrático de redução da dívida pública. Depois que seu regime militar declarou a moratória de sua dívida externa pública, nos anos 1980, o governo democrático chileno que chegou ao poder em 1989 reduziu sua dívida de 54% do PIB em 1990 para 21% em 2002. O governo melhorou a coleta de impostos, restringiu os gastos, aumentou a receita obtida das estatais reformadas, proibiu o Banco Central de fazer empréstimos ao governo e proibiu os governos provinciais de contrair empréstimos. Para o Chile, após a desordem criada sob o governo esquerdista de Salvador Allende (1970-73) e a repressão da ditadura militar de Augusto Pinochet (1973-1989), o que estava em jogo era a sobrevivência da democracia. Esse é o caminho que outras democracias terão que trilhar. O Brasil e o Peru, entre outros países, já embarcaram nesse rumo e enfrentam tempos de desafios.

O presente ensaio propôs três caminhos para o avanço rumo à consolidação da democracia na América Latina: (1) a criação de centros de excelência no ensino, (2) a reestruturação das regras partidárias e eleitorais para melhorar a qualidade da representação, e (3) o aumento dos impostos, para financiar o governo moderno. Essas metas podem, num primeiro momento, parecer exageradas. Mas elas intimidarão menos se levarmos em conta os avanços conquistados no último meio século, especialmente nas décadas recentes. Um obstáculo que dificulta o avanço para novas conquistas é a falta de convicção de que podemos fazer melhor. A falta de convicção se alimenta da fraqueza das instituições e também a reforça.

O avanço do Estado de bem-estar social na Europa ocidental e nos Estados Unidos forma um contraste com a experiência pós-colonial na América Latina, em termos de seus níveis de riqueza e conhecimento, do papel da cidadania e da cultura tributária. De fato, sem as pressões de guerras perenes que impulsionaram o desenvolvimento das finanças públicas na Europa, as repúblicas latino-americanas vêm contraindo empréstimos e mais empréstimos já que não tributam adequadamente. Essas dificuldades agravaram as distorções gritantes na distribuição de recursos entre o Um, os Poucos e os Muitos, sob a forma de juros pesados e de fragilidade fiscal endêmica.

*Pode a democracia resistir?* Esse é o título de um ensaio cético, ainda inédito, do grande historiador William McNeill, membro de nosso Instituto e meu amigo, que explica a



Arado incaica, Fazenda Lauramarca, Cuzco, Peru, 1970.

ascensão da democracia no Ocidente pela mobilização de populações e recursos para a guerra, como no caso da luta de um punhado de cidades gregas contra o império persa, da Revolução Francesa, da Guerra Civil Americana, da Alemanha de Bismarck e das 1ª e 2ª Guerras Mundiais, a última das quais travada como luta ideológica da democracia contra a tirania, levando à difusão da democracia por todo o mundo no final do século 20. Sobre a Revolução Francesa, McNeill escreve:

*Ideais de liberdade, igualdade e fraternidade incorporados no sufrágio masculino universal foram acompanhados pelo alistamento militar obrigatório universal dos homens jovens. Como resultado, exércitos franceses grandemente ampliados e treinados às pressas puderam derrotar sucessivas coalizões de seus adversários europeus.*

Na América Latina, com a possível exceção do desastre boliviano na guerra do Chaco, contra o Paraguai (1932-35), a mobilização para a guerra contribuiu pouco ou nada à criação de instituições democráticas. Mas essas repúblicas estavam adotando legislações sociais européias muito antes dos ideais da democracia serem difundidos, durante e após a 2ª Guerra Mundial. De fato, tanto a Europa quanto a América Latina se esforçam para conseguir sustentar a carga fiscal pesada do estado de bem-estar social, apesar dos compromissos mínimos com gastos militares. Na América Latina, os fatores de rigidez impostos pela legislação social - impostos pesados sobre a folha de pagamentos, segurança

no trabalho e aposentadorias do setor público - desviam os recursos dos investimentos e estratégicos em educação e infraestrutura e geram obstáculos à flexibilidade do mercado de trabalho necessária para que famílias e nações possam adaptar-se às transformações da economia mundial.

Minha visão otimista é que, na experiência humana, as forças da cooperação são mais fortes, em última análise, do que as forças da dissolução. Não fosse assim, as civilizações não existiriam e a humanidade não teria evoluído. Nas democracias modernas, nos vemos a todo o momento diante dos dilemas e das oportunidades enfrentados pelas repúblicas de tempos passados. A maior parte das democracias e repúblicas vive tempos de turbulência. Continuamos expostos aos desafios apresentados pelo humanismo cívico da Renascença. Eles envolvem uma luta antiga descrita por Maquiavel, na linguagem do humanismo cívico, como uma preocupação moralista intransigente com os problemas da liberdade e da corrupção. É por essa razão que a convicção é tão importante. A convicção na busca da justiça, do conhecimento e das oportunidades aumenta as perspectivas de sobrevivência e até mesmo excelência no desenvolvimento de nossas instituições. Pobreza e injustiça são velhas histórias na América Latina, como em outras regiões. Mas estamos caminhando pra frente, não pra trás, num clima de mudanças rápidas. Ter esperanças de avanços futuros pode mobilizar recursos para uma organização mais produtiva da política e da sociedade.

# O Um, os Poucos e os Muitos Repúblicas e Democracias

**Norman Gall**

Desde que as formas republicanas e democráticas de governo surgiram, há cerca de 2.500 anos, em Atenas, a relação instável entre o Um, os Poucos e os Muitos – ou seja, entre o governante, os privilegiados e os cidadãos comuns – tem sido alvo de tensões e experimentos contínuos. Disputas em torno do Um, dos Poucos e dos Muitos permearam o desenvolvimento das instituições republicanas no Ocidente e continuam presentes na América Latina. Quase todos os países latino-americanos recentemente superaram o problema histórico da ditadura (o Um), estabelecendo sucessões presidenciais de modo que a atenção agora está concentrada sobre os Poucos e os Muitos.

Nas democracias modernas, retornamos aos dilemas e às oportunidades enfrentados por repúblicas anteriores. “Foi no canal aberto por Aristóteles e o humanismo cívico da Renascença que o rio da tradição republicana fluiu”, argumentou John Pocock em *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. “O republicanismo clássico

ao qual aderiu John Adams [na Revolução Americana] era, basicamente, uma reformulação renascentista da ciência política apresen-

tada na Política de Aristóteles, que possuía uma alta capacidade para lidar com os fenômenos sociais dos séculos 17 e 18.”

O modelo das cidades-estados da Renascença italiana foi a rica, imperial e aristocrática república de Veneza, que conservou sua estabilidade política por seis séculos sob uma fórmula complexa de divisão do poder pela qual o Um, um doge eleito, exercia o governo vitalício sob a influência dos Poucos, seguindo “o princípio de que o doge nunca deveria agir contrariamente aos conselhos recebidos de seus assessores”, segundo o historiador Frederick Lane. “A multidão de nobres que cercava o doge quando ele tomava posse era formada por homens acostumados a atuar como juízes e conselheiros. O aumento da população e dos negócios fez com que cada Doge precisasse de um grupo dessa espécie para auxiliá-lo no governo”.

Mas “o povo miúdo” (*populo minuto*) exigia mais poder. Ele era formado pelos lojistas e artesãos que se fixaram em Veneza e outras cidades prósperas, formando corporações dos gráficos, vidraceiros, joalheiros, farmacêuticos, carpinteiros, construtores de armamentos e de navios, músicos, pintores e outros ofícios e buscando um papel no governo, conquistando vitórias que encontraram paralelo nas cidades ascendentes de Flandres e da Alemanha. Pessoas que se elevam da pobreza constituem o dinamismo do progresso humano, mais do que aquelas que herdaram riqueza e conhecimentos, que raramente

são motivadas a fazer descobertas.

Essa história se repete muitas vezes, com variações, ao longo do desenvolvimento das instituições políticas. Veneza foi um ímã para os migrantes que ampliaram o contingente do *populo minuto*, e, do mesmo modo, em outros tempos e outros lugares, cidades que prosperavam atraíram migrantes novos que reivindicavam direitos e poderes: Florença e outras cidades italianas na Renascença, Amsterdã no século 17, Londres nos séculos 18 e 19 e Nova York e São Paulo no século 20.

O chamado “humanismo cívico” que emergiu da política violenta das cidades-estados italianas do século 15 trouxe à tona novamente o argumento de Aristóteles segundo o qual “a melhor comunidade política é formada por cidadãos da classe média. Os Estados que provavelmente serão bem administrados são aqueles nos quais a classe média é grande e, se possível, mais forte do que as outras classes, impedindo o domínio dos extremos”.

## Pessoas que se elevam da pobreza são o dínamo do progresso, mais que aqueles que herdaram riquezas e conhecimentos

Ao longo da história, as classes emergentes exerceram papel crítico para moldar as formas de governo e as divisões do poder que levaram à consolidação da demo-

cracia. Em contraste com as democracias modernas, era difícil para os cidadãos das cidades-estados italianas fugir de seus deveres públicos. Em 1257, Siena teve 860 funcionários, excluindo os militares, numa população masculina de 5.000. Eles realizavam trabalhos que abrangiam desde a vigilância noturna até a assessoria de impostos, passando por manter animais e leprosos fora das ruas.

Todos pagavam impostos. “Não surpreende que os numerosos pobres pagassem seus valores pequenos em impostos diretos, passassem fome e vivessem em condições miseráveis”, escreveu Daniel Waley. “Os impostos eram para todos. O que parece exigir explicação maior são os valores muito substanciais pagos pelos poderosos. Isso deve ter se devido à pressão exercida por aqueles situados imediatamente abaixo deles em termos de poder e riqueza.”

As disputas em torno da tributação foram a provação que moldou as novas instituições políticas no Ocidente. As pressões pelo aumento dos impostos surgiam principalmente em função do custo das guerras, incluindo os juros sobre os empréstimos contraídos para pagar as tropas. Cada novo avanço da tecnologia militar tornava a guerra mais cara, o que exigia inovações nas finanças públicas. Em 1265, a criação da primeira dívida pública financiada, a *Monte Vecchio*, formada principalmente pelo acúmulo de empréstimos compulsórios, coincidiu grosso modo com os avanços na área naval: cons-

trução, navegação e armamentos que possibilitaram a Veneza ampliar e proteger seu império comercial. Esses artifícios financeiros rapidamente se espalharam para outras cidades italianas. Várias delas, em guerra entre si e desesperadas, venderam cargos públicos, impuseram impostos pesados e empréstimos compulsórios para não serem saqueadas por suas tropas mercenárias que não tinham sido pagas.

Para William McNeill, “o recolhimento eficiente de impostos, o financiamento de dívidas e a administração militar profissional e hábil” fizeram a diferença na Europa. “Os Estados que demoraram a desenvolver uma administração interna eficiente da força armada, como Florença e Gênova, continuaram a sofrer surtos de violência civil. Veneza, a mais bem sucedida inovadora na administração da força armada, escapou por completo dos tumultos domésticos, embora por pouco não tivesse sucumbido aos ataques externos provocados pela longa série de vitórias diplomáticas e militares da República em solo italiano.”

Os monarcas aguerridos da França e da Espanha, com os recursos de Estados maiores, impuseram ainda mais impostos e contraíram ainda mais empréstimos, à medida que seus exércitos crescentes, utilizando canhões mais avançados naquela que acabou sendo conhecida como a Revolução da Pólvora, puseram fim à soberania das cidades-estados italianas. Durante 200 anos, as dimensões dos exércitos se multiplicaram por dez. A Grã-Bretanha passou quase todo o século 18 em guerra. Para pagar por essas guerras, a receita tributária anual mais do que triplicou e a dívida pública se multiplicou por 15. Em *The Sineus of Power: War, Money and the English State, 1688-1783*, John Brewer explica como a Grã-Bretanha criou os fundamentos das finanças públicas modernas, com reformas

administrativas que aumentaram a transparência e gradativamente reduziam a corrupção, graças aos “poderes incontestes da tributação nacional, à presença de uma economia comercial comparativamente simples de taxar e à utilização de conhecimentos fiscais especializados que transformavam a contração de empréstimos avalizado pela arrecadação em tarefa fácil. (...) Os credores públicos investiam em títulos públicos, justamente porque eles eram seguros.”

Para saldar essas dívidas, cobradores de impostos altamente treinados foram mobilizados: “O trabalho desses coletores de impostos era técnico, complexo e demandava muito tempo. Os novatos no serviço tinham que passar por um exame escrito e outro prático e completar um período de aprendizado... Carregando seus livros, sete instrumentos, caneta e tinteiro especiais presos a suas lapelas, os cobradores trabalhavam por longas horas. Os supervisores cumpriam horários ainda mais longos”. Avanços institucionais como esses, deram aos governos ocidentais condições de colher parcelas crescentes da renda nacional primeiro para pagar pelas guerras e, mais recentemente, para financiar os Estados democráticos de bem-estar social.

À medida que as sociedades se tornaram mais complexas, os monarcas absolutos foram forçados a dividir o poder com interesses emergentes, acelerando a evolução em direção às democracias nacionais. Com o tempo, a educação pública, a saúde e as aposentadorias universais ganharam status de direitos básicos. Os gastos públicos nos países ricos subiram de 13% do PIB em 1913, na véspera da 1ª Guerra Mundial, para 46% em 1996. Ao mesmo tempo em que as repúblicas latino-americanas tentam assumir as funções de governos modernos, não conseguem mobilizar os recursos que levantam as democracias ocidentais.