

As Novas Regras do Jogo

Subdesenvolvimento político e reformas essenciais na América Latina: a hipótese principal

Stephan Schmidheiny – Hernando de Soto

1. Introdução de Hernando de Soto e Stephan Schmidheiny
2. Artigo de Stephan Schmidheiny

1. Introdução de Hernando de Soto e Stephan Schmidheiny

Este livro pretende oferecer, de forma aberta, sincera e criativa, uma contribuição sobre as causas e as possíveis soluções para o subdesenvolvimento econômico e político da América Latina.

A América Latina é um continente com grandes recursos econômicos e humanos, contando com grande potencial para impulsionar iniciativas empresariais e gerar postos de trabalho, e, dessa forma, melhorar o nível de vida da sua população. No entanto, o desenvolvimento da maioria dos países ocorre lentamente e, muitas vezes, sem continuidade. Raramente ocorrem períodos de desenvolvimento sustentado.

Qual é então a causa desse fenômeno? As explicações tradicionais são obsoletas. Comparada com outros lugares do mundo, a América Latina tem uma variedade de matérias-primas superior à média. É um continente rico em terras, águas e costas. O acesso aos mercados internacionais às inovações tecnológicas ou ao capital externo não é mais difícil do que em outras partes do mundo. Sua população jovem é capaz, tem talento e é ambiciosa, o que demonstra que os fatores sócio-culturais também não são empecilhos a um desenvolvimento mais dinâmico.

Por que então os anos 80 foram considerados a “década perdida” e os prognósticos para a década de 90 são pessimistas?

Não é de hoje que teóricos e políticos do desenvolvimento se debruçam sobre as causas do subdesenvolvimento latino-americano, sobre as quais até agora pouco se pôde interferir, devido aos interesses por seus recursos naturais, a influência de poderes externos, os aspectos culturais e a compreensão de sua própria história. Esses mesmos teóricos e políticos pouca referência fazem ao exemplo bem sucedido de países industrializados ou em vias de desenvolvimento, cuja vantagem em comparação com os países subdesenvolvidos está na força das instituições econômicas, políticas e legais. Essas instituições democráticas, às quais as maiorias têm acesso, permitiram estabelecer regras de jogo confiáveis, dando oportunidade para que todos cidadãos possam competir em condições de igualdade. Além disso, estes países vêm trabalhando por um desenvolvimento econômico sustentável e duradouro, e estão procurando reduzir as tensões causadas pela limitação de acesso às oportunidades econômicas, distorção que muitas vezes desemboca na violência.

E é exatamente um ambiente institucional como esse que precisa ser construído pela maioria dos países latino-americanos, onde a insegurança institucional e as decisões arbitrárias na política e na economia criaram um clima de desconfiança, de oportunismo, de alvos e objetivos reduzidos, de favoritismo e de corrupção. Denominamos esse sistema de “mercantilista”, porque apenas permite que uma reduzida “elite” política e econômica aceda aos mercados, dificultando ou até impossibilitando esse acesso à grande maioria. Essa “elite” é formada pelas burocracias estatal e privadas e seu objetivo é proteger os próprios interesses e aumentar seus lucros. Essas instituições criaram uma economia nacional e uma estrutura política que não

podem ser eficientes, nem socialmente justas. E são exatamente elas as responsáveis pela perda de competitividade econômica e importância política da América Latina diante do mundo, há mais de 20 anos.

Por isso -- e com base nessas observações --, concluímos que a qualidade das instituições legais e políticas de um país determina as condições ambientais e as regras do jogo, e esse fato constitui o fator essencial para o desenvolvimento sustentável nos campos econômico, social e político.

Essa hipótese estabelece a base para um novo paradigma favorável ao desenvolvimento sustentável na América Latina: na maioria dos países se faz necessária uma reforma institucional ampla e profunda, que abra mercados, simplifique os trâmites burocráticos, garanta a segurança da propriedade e, ao mesmo tempo, assegure a participação popular nas decisões do governo. Além disso, essa reforma deveria ser feita de baixo para cima, isto é, procurando atender as necessidades das populações mais pobres. Esse novo paradigma criaria as bases para uma estabilidade macroeconômica e um ajuste nas estruturas políticas e sociais, de forma que se tornassem duradouras e sustentáveis.

Para que essas mudanças se tornem viáveis são necessárias reformas institucionais fundamentais. Isso significa, especialmente, ouvir as pessoas; incluir a maioria da população no processo de tomada de decisões políticas. Também é de fundamental importância que se estabeleçam medidas eficazes para integrar o imenso setor informal marginalizado, que representa, na América Latina, mais de 50 por cento da população e que produz de 30 a 40 por cento do Produto Interno Bruto. A importância estratégica desse setor está no fato de que, por iniciativa própria, essas pessoas produziram uma economia de mercado aberta a todos; com alto grau de competência, elas estabeleceram regras simples e respeitadas por todos; e ainda criaram organizações democráticas para dirigir seus assentamentos, sindicatos e associações. Como não existem boas instituições formais, esse setor constrói as suas, imperfeitas, porém democráticas. O fato de que seja denominado de "informal" diz tudo a respeito do "formal". Já faz tempo que a semântica é superada pela realidade.

Só um diálogo aberto e argumentos bem fundamentados a respeito das reformas institucionais necessárias para alcançar esse novo paradigma poderão impulsionar a América Latina. Este livro contém contribuições fundamentais sobre os caminhos que a América Latina pode percorrer para reencontrar sua prosperidade e riqueza. Essas contribuições são fruto de um debate realizado nos dias 5 e 6 de novembro de 1990, em Santiago do Chile, do qual participaram cerca de 200 personalidades, entre elas, chefes de Estado, políticos, empresários, sindicalistas, jornalistas, economistas, representantes de instituições nacionais e internacionais. Os autores são de distintos países da América Latina, da Europa e dos Estados Unidos. Essa heterogeneidade de procedências e experiências, de ideologias e perspectivas, é de grande importância para esta discussão e está refletida no livro.

O diálogo iniciado na Conferência de Santiago deve continuar, e certamente continuará. Estamos apenas começando um processo que pode significar a reforma institucional, integral e profunda que durante anos tem-se apresentado como uma esperança frustrada na América Latina e que, se encontrar agora ventos favoráveis, não só pode proporcionar uma mudança importante no desenvolvimento do continente e significar a verdadeira redenção da América Latina.

2. Artigo de Stephan Schmidheiny

As Novas Regras do Jogo

A missão empresarial na base de um desenvolvimento econômico duradouro Stephan Schmidheiny

Como todas as demais funções sociais que estão presentes no desenvolvimento de um país, a missão empresarial é submetida a uma mudança contínua. Nos anos 70 e no início dos anos 80, o reconhecimento e os benefícios sociais da atividade empresarial foram questionados em amplos círculos por representantes de tendências coletivistas. No entanto, nos últimos anos, cresceu de forma acentuada em todo mundo a aceitação social da profissão de empresário.

Vejo dois fatores principais que ocasionaram essa evolução: em primeiro lugar, o sistema da economia de mercado – que estabelece as condições para o desempenho da função do empresário – se impõe aos modelos econômicos coletivistas. Em segundo lugar, diante das críticas a que foram submetidos, os próprios empresários desenvolveram as características da sua profissão e missão social. Vou ater-me a esses dois aspectos da profissão de empresário. Na primeira parte, falarei das condições ambientais no sistema de economia de mercado e, na segunda, da função e da incumbência do empresário. Ambos os aspectos se condicionam e se influenciam reciprocamente. A esse respeito formularei, no final, alguns enunciados em forma de teses para a evolução econômica sustentável.

As condições ambientais do Estado. Nos últimos meses, fala-se muito de uma “mudança histórica”. Apesar de sermos contemporâneos e moderados na avaliação histórica dos acontecimentos atuais, não resta dúvida que no final dos anos 80 foi respondida legitimamente uma pergunta que predominou durante toda uma época do desenvolvimento econômico e que, precisamente na América Latina, resultou em experiências de risco que tiveram conseqüências caras: como deve ser organizada a economia de um país de forma que resulte na melhor criação possível de riqueza para o bem estar da maior parte da população?

O desmoronamento do sistema comunista foi, principalmente, conseqüência de seu fracasso econômico. Depois de décadas de esforços e apesar das repetidas tentativas de reforma, a economia planejada e dirigida de forma centralizada pelo Estado -- que representa uma parte importante do programa político comunista -- provou ser absolutamente ineficaz para criar um desenvolvimento econômico sustentável. Vários fatores são responsáveis por isso: a lentidão da burocracia que, como um polvo, tomou conta de todo o Estado, e a falta de motivação e disposição das pessoas para criar renda, já que, por imposição de uma hierarquia nacional central, deviam dar sua contribuição em trabalho.

Felizmente, há países que organizaram suas economias de acordo com uma idéia totalmente oposta ao conceito comunista, o que permite uma comparação entre os sistemas e, além disso, representam modelos que -- comprovados na prática -- servem de exemplo àqueles que desejam iniciar a reconstrução econômica.

A economia de mercado é um conceito definido em todos seus aspectos. Como ordem liberal, está em condições de transformar-se e renovar-se, podendo também adaptar-se a circunstâncias específicas de um país e aos anseios e ideais de sua população. As decisões descentralizadas são um dos elementos necessários e irrenunciáveis da economia de mercado. Assim, as decisões econômicas não são tomadas por uma instituição governamental, mas por várias instâncias independentes umas das outras. Em primeiro lugar estão os *consumidores*, cujas preferências determinam a relativa escassez ou não de bens e serviços, constituindo dessa forma a base para o estabelecimento de preços (lei da oferta e da procura). Toda a população intervém no funcionamento da economia, na proporção de sua participação no consumo.

Na economia de mercado, também a *produção* de mercadorias e a oferta de serviços estão organizadas de modo descentralizado sob a forma de empresas autônomas nas quais os seres humanos, o conhecimento e a técnica se unem de maneira otimizada para criar valores econômicos adicionais. Há empresas das mais diversas espécies, que se diferenciam umas das outras em relação a importância, estruturas de propriedade, etc. Como as necessidades do mercado mudam e as condições ambientais se modificam, as empresas também se alteram: crescem, se fundem, se reestruturam e algumas desaparecem por um ou outro motivo, sobrevivendo somente as mais inovadoras e vitais.

Para que uma economia seja próspera, é importante que o processo de criação, de crescimento e de inovação das empresas seja facilitado. Esse processo está alicerçado na otimização contínua das estruturas econômicas e da sua eficiência. Na competição pelo mercado, se desenvolve melhor aquelas empresas que sabem aumentar sua produtividade com maior capacidade de rendimento ou, dito de outra forma, aquelas que produzem com o menor esforço possível.

Também se faz necessária uma experiência semelhante a essa na competição econômica entre os países. A experiência ensina que possuir bens naturais e uma grande massa trabalhadora não são suficientes para o sucesso e o bem estar de um país. Além de uma população laboriosa, as condições mais importantes para obter um crescimento econômico sustentável e um resultado favorável na concorrência internacional são: política econômica voltada para o livre mercado livre; participação mínima do Estado no produto social; instituições governamentais que trabalhem de maneira eficiente e sejam dignas de confiança; e uma infraestrutura apropriada.

Os países que conseguem aplicar e manter essas premissas econômicas e estruturas institucionais oferecem melhores condições para criação, crescimento e desenvolvimento duradouro das empresas. Com isso cresce a capacidade de atrair investimentos de capital nacional e estrangeiro. Um mercado que funciona bem obriga as empresas a serem competitivas e, em conseqüência, produtivas. O emprego produtivo dos recursos possibilita a criação de riqueza otimizada e promove um desenvolvimento positivo e amplo da economia.

Os anos 80 são considerados uma década perdida para a América Latina. Deixando de lado o peso da dívida externa, os países latino-americanos não criaram as condições políticas e institucionais para o desenvolvimento favorável de suas economias. Entre as poucas exceções se sobressai o Chile. Porém, de um modo geral, a maioria dos países abusou dos conceitos de economia de mercado, democracia e liberalismo, utilizados apenas como pretexto para manter intactos interesses arraigados, protecionismo e comportamentos mercantilistas. Entretanto, a solução para a crise na América Latina está no sistema econômico liberal, que já demonstrou sua superioridade. Falta porém identificar a maneira como um povo, que tradicionalmente tem sido governado de modo patriarcal e intervencionista, inclusive com semblantes totalitários, pode encontrar o caminho para um Estado constitucional moderno, com uma economia de mercado produtiva. Na busca desse novo caminho, as bases tradicionais do poder político e econômico não merecem confiança, já que aprenderam e souberam utilizar muito bem o velho sistema em proveito próprio.

Não posso nem quero prescrever nenhuma fórmula para um programa político na América Latina, principalmente porque cada país tem suas próprias particularidades. Contudo, acredito que meus companheiros de profissão podem e devem contribuir de maneira importante para a criação de uma economia liberal voltada para o mercado.

A missão do empresário. *O empresário cumpre uma importante função no sistema econômico. Dentro do seu campo de ação, constitui um elemento irrenunciável da economia descentralizada. Com seu trabalho, ele participa de forma criativa na estruturação da economia. Por sua formação voltada para o mercado e a concorrência, o empresário, na defesa de seus próprios interesses, colabora na utilização produtiva e eficiente dos recursos de um país, favorece a inovação e contribui com o desenvolvimento contínuo da economia.*

A tarefa fundamental tanto do pequeno como do grande empresário está restrita à esfera micro-econômica. Ele estrutura e dirige o “microcosmo” de sua empresa, como um fragmento de um todo que é a economia. É submetido a inúmeras circunstâncias e influências e deve tomar as decisões considerando a legislação governamental, os clientes, os colaboradores, os acionistas, a opinião pública e muito mais.

Tradicionalmente, o empresário reage de forma receptiva às influências provenientes de seu ambiente. Trata de aproveitá-las quando resultam em seu benefício e tenta evitá-las sempre que as considera contraproducentes. Porém, tem procurado aproveitar e ampliar seu campo de ação. Em geral, o empresário só se envolve em política quando esta atinge seus próprios interesses e procura intervir na opinião pública apenas em circunstâncias favoráveis. Ele se considera o “*homo economicus*” e seu trabalho e sucesso sempre foram definidos em números; sua responsabilidade se limita à sua esfera de influência.

Porém, nos últimos anos, empresários ativos nos grandes negócios e, especialmente, com alcance internacional, têm-se envolvido cada vez mais em discussões fora de sua tarefa principal – a empresa. Eles estão sendo chamados para dar sua contribuição no desenvolvimento econômico para um crescimento sustentável. E se espera que ele cumpra com sua responsabilidade. Essa nova imagem profissional e ampliada do empresário envolve também sua participação nas experiências e avaliações sobre o papel que desempenha o Estado. Não só como profissionais, mas também como cidadãos num sistema liberal, os empresários estão em condições e se vêem obrigados a dar sua opinião sobre os rumos da economia.

Com isso, não desejam apenas representar e defender seus próprios interesses e os de suas empresas. Os empresários da nova escola reconhecem que devem contribuir para o desenvolvimento duradouro e favorável da economia global para otimizar seus próprios interesses.

Preservar o meio ambiente. Além da necessidade de reformas de ordem política e institucional para garantir o crescimento econômico da América Latina, há um aspecto determinante para o desenvolvimento desses países e para a função do empresário. Trata-se da necessidade de harmonizar o crescimento econômico com a preservação do meio ambiente.

Enquanto dispúnhamos de quantidades quase ilimitadas de ar puro e de água limpa, de energia e de matérias-primas, e não havia problemas para depositar resíduos de todo tipo, a atenção com o meio ambiente não foi um tema político importante. Mas, em poucos anos, essa situação mudou. Os graves prejuízos causados à Natureza são incalculáveis, e isso não só na América Latina, mas em todos os continentes. Não é preciso apresentar exemplos, pois quem deliberadamente não pratica a política do avestruz é hoje uma testemunha da destruição da Natureza.

Até há pouco tempo, a proteção do meio ambiente era restrita à preservação e conservação do ambiente e das espécies naturais. Atualmente, o crescimento da civilização humana é considerado como a destruição da Natureza. As limitações e as proibições impostas pelo desenvolvimento econômico são inevitáveis diante da sociedade de abundância dos países industrializados ricos.

Porém, uma perspectiva global precisa considerar as necessidades das populações dos países em desenvolvimento e seus interesses legítimos em melhorar seu nível de vida. Os objetivos econômicos devem corresponder aos da proteção do meio ambiente. Dessa consideração nasceu a idéia de “desenvolvimento sustentável”, que deverá fazer com que a atual geração satisfaça suas necessidades sem destruir as possibilidades das gerações futuras. Esse conceito objetivo é simples e convincente. Aceita e combina o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental. Porém, quanto mais simples é o conceito mais difícil é sua aplicação, pois grande parte da nossa indústria e dos nossos hábitos de consumo estão relacionados à destruição e poluição da Natureza.

Precisamos mudar esses comportamentos. Dito de maneira mais simples: devemos reduzir o consumo de matérias-primas e de energia e conseguir que os processos de produção sejam mais “limpos” e mais eficientes, reciclando grande parte dos resíduos. Isso significa, em primeiro lugar, gastos adicionais, pois a destruição e a poluição aparentemente são mais baratos, no curto prazo, por não possuírem um preço. Sabemos, que, a longo prazo, isso não poderá continuar assim. Pessoalmente, compreendo que os países em desenvolvimento peçam aos países industrializados para que cuidem de suas economias de forma compatível com os cuidados com o meio ambiente, visto que estes contam apenas com a quarta parte da população mundial, consomem três quartos da energia e das matérias-primas do planeta. Os países em desenvolvimento argumentam que não dispõem dos meios necessários para proteger seu meio ambiente e precisam priorizar a melhoria do nível de vida.

Que eu entenda esse argumento não anula o fato de que esse modo de agir e pensar faz parte de uma perspectiva de curto prazo -- portanto, não sustentável. Quando falamos de desenvolvimento do Terceiro Mundo, compreendemos – *mutatis mutandis* – que se trata de aprender com as experiências dos países industrializados. Porém, isso não pode e nem deve significar que os países em desenvolvimento apliquem modelos que tenham fracassado. Como resultado do crescimento populacional e da aceleração do progresso, a deterioração ambiental nos países em desenvolvimento seria maior se eles incorressem nos mesmos erros cometidos pelos países industrializados. Todavia, essa poderia ser uma oportunidade para os países em desenvolvimento beneficiar-se, no futuro, da lição deixada pelos erros cometidos pelos países industrializados?

Num futuro próximo, quando grandes áreas da Terra tiverem alcançado o limite de exploração dos recursos naturais e muitos países enfrentarem as conseqüências dessa exploração, um meio ambiente preservado e sadio representará uma importante vantagem competitiva a nível internacional. Manter essa vantagem deverá ser, dentro da perspectiva de um programa de desenvolvimento econômico, o objetivo principal dos países latino-americanos. Dessa forma, a proteção dos recursos naturais dará seus frutos econômicos, pois o bem estar obtido mediante o consumo desenfreado e a destruição de recursos naturais só é solução no curto prazo.

Para adequar o desenvolvimento sustentável do Terceiro Mundo ao meio ambiente, não basta aplicar as mais modernas tecnologias não poluentes desenvolvidas nos países industrializados. É preciso, também, desenvolver formas próprias de progresso e industrialização adequadas ao meio ambiente, compatíveis com as condições específicas de cada país em desenvolvimento, onde o capital é escasso, mas a mão-de-obra é abundante.

Os empresários e o progresso da América Latina. Esperamos que os anos 90 sejam prósperos para a América Latina, não apenas do ponto de vista econômico, mas também em relação ao meio ambiente. Que essa nova década proporcione uma nova base para a capacidade competitiva internacional para este continente tão rico em potencial humano, em grandes amplitudes, em Natureza e matérias-primas, sempre que essa vantagem se conserve e se utilize de forma prudente e sustentada.

Os empresários podem desempenhar um importante papel nesse processo inovador na América Latina. Eles podem contribuir de diversas maneiras para que o Estado crie as condições ambientais adequadas e estejam dispostos a investir no desenvolvimento sustentável de acordo com as circunstâncias locais. Porém, os empresários também precisam desenvolver modelos para um crescimento sustentável no nível micro-econômico. Isso envolve uma visão de longo prazo, que não enxergue apenas o próximo dividendo trimestral, mas que inclua as possibilidades para as gerações futuras.

Essa maneira de pensar e agir, muito familiar na vida privada, deveria impedir que a Natureza continue sendo sacrificada sem consideração alguma, para melhorar o nível de vida no curto prazo. Os empresários que investirem no futuro com base nos conhecimentos atuais devem estar conscientes não só da possibilidade de

realização, mas também da sustentabilidade de seus projetos. Os vencedores do futuro serão aqueles que hoje investem nesse princípio, executando algo criativo por iniciativa própria e abrindo o caminho para que outros se vejam obrigados a fazer o mesmo.

Características do desenvolvimento sustentável. A implantação gradual do conceito de *desenvolvimento sustentável* representará um desafio para as gerações futuras. Na busca do caminho para um progresso *duradouro e justo*, necessitamos nos orientar por uma visão de longo prazo.

Percorrer esse caminho constituirá o objetivo de nossos esforços. A “nação pioneira” no campo do desenvolvimento sustentável deverá contar com os seguintes pré-requisitos:

1. Mediante uma política econômica claramente orientada para uma economia de mercado e com instituições dignas de confiança, o Estado cria as condições para um amplo desenvolvimento da atividade empresarial. Essa profunda reforma institucional torna o país mais atraente em relação a outros que não fizeram mudanças;
2. Num sistema de livre concorrência, a criação de riqueza econômica se produz com base na iniciativa privada, na auto-gestão da empresa. O Estado cria condições para o surgimento e o crescimento de empresas de todo tipo. As probabilidades de acesso aos mercados aumentam para todos. A política social favorece os verdadeiramente necessitados, sem paralisar a iniciativa privada nem alterar as regras do mercado;
3. Os empresários tomam suas decisões não apenas objetivando a realização econômica, mas também a sustentabilidade ambiental. Em suas decisões incluem os gastos previstos pela utilização dos recursos naturais, bem como os benefícios esperados pela proteção do meio ambiente;
4. A sociedade – governantes, políticos, empresários, cidadãos, colaboradores e consumidores – não se preocupa apenas com seu próprio bem estar, mas pelo de seus filhos e dos filhos de seus filhos. Dessa forma, protege o meio ambiente no qual viverão os seus descendentes. É dessa forma que nascerá a nova geração de empresários do futuro.