

Economia Social de Mercado: uma proposta para a América Latina?*

85

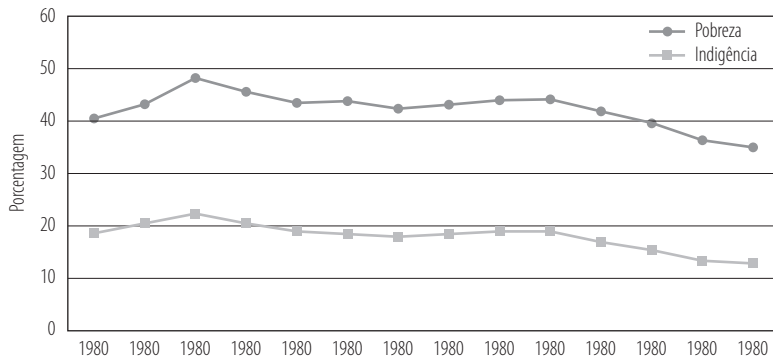
JORGE RODRÍGUEZ GROSSI

A América Latina tem mostrado grande incapacidade para alcançar um patamar mínimo de qualidade de vida decente. O continente não é homogêneo e por isso é preciso ter cuidado com os resultados das estatísticas. Dito isto, os dados agregados retratam níveis de pobreza que vêm se mantendo quase inalterados no último quarto do século (1980-2007). Uma lamentável constatação: os 40,5% de pobres em 1980 foram reduzidos somente para 35,1% em 2007. Em indigência, os índices são menos acentuados, mas igualmente censuráveis: 18,6% contra 12,7% no mesmo período.

Este fracasso revela a incapacidade política da maioria das sociedades latino-americanas de construir consensos básicos que permitam operar um sistema econômico que cresça e que possibilite acabar com a pobreza. Não se conhece outra fórmula para acabar com a miséria: crescimento econômico sustentável capaz de alimentar mais o crescimento (através de investimento) e que ajude a responder às demandas sociais. Para isto, são requeridas regras de jogo eficazes e estáveis que estimulem os empreendimentos privados em mercados bem comportados (que, por outro lado, devem ser vigiados).

* Publicado originalmente em *Diálogo Político*. Publicação trimestral da Konrad-Adenauer-Stiftung A.C. Ano XXVI - Nº 1 - Março, 2009.

Gráfico I. Modestos avanços. Pobreza e indigência na América Latina (CEPAL).



Fonte: Elaboração própria – dados da Cepal, Estatísticas e Indicadores Sociais (BADEINSO).

Durante a Guerra Fria, boa parte do nosso continente ficou impressionado com a industrialização soviética forçada, julgando-a efetiva. Isso fez com que se aderissem a fórmulas econômicas inspiradas em um estilo de intervenção estatal obviamente mais moderado do que o das economias socialistas, com processos de industrialização amparados por barreiras protecionistas, com forte investimento estatal e com um uso inadequado do mercado como provedor de recursos, posto que os preços se submetiam sistematicamente às políticas de inflação e controle, baseadas em critérios de justiça social ou “estratégicos” de eficácia duvidosa. Além disso, os processos inflacionários eram comuns devido a manejos macroeconômicos muito pouco profissionais.

Com a queda dos socialismos reais nos anos 1980, o reconhecimento do fracasso do planejamento centralizado e, em geral, o desprestígio da intervenção estatal indiscriminada abriram a oportunidade para que todos os países do mundo assumissem o mecanismo de mercado como o único instrumento vigente e disponível para destinar recursos eficientemente a partir de um ponto de vista técnico. Isto foi assim entendido até mesmo na China comunista, como um demolidor êxito econômico. Naturalmente, o perfil econômico de um país não é dado somente por um instrumento de coordenação econômica, neste caso o mercado, senão como fruto da interação da cultura, da política e do social com o econômico. De modo que a China e os Estados Unidos, por exemplo, são bastante diferentes como sociedades, embora ambos utilizem o mercado.

A América Latina, embora esteja durante as últimas seis décadas sob a esfera de influência política e econômica predominantemente norte-americana-

na, mantém uma ligação cultural com a Europa que a faz mais próxima das sociedades onde o liberalismo convive com um enfoque social ativo do Estado. Em contrapartida, nos Estados Unidos o liberalismo econômico é mais acentuado e a proteção social é muito mais reduzida do que na Europa. É justamente na Europa que nasce a Economia Social de Mercado, concretamente na Alemanha. Também algumas versões do mercado com o Estado de Bem-Estar Social propagaram-se por outras nações europeias.

Dado que o exemplo alemão tem se mostrado durante mais de meio século com bons resultados econômicos e sociais, vale a pena questionar por que esta modalidade não se populariza neste continente.

I. A ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

A Economia Social de Mercado, conceito criado por Alfred Müller-Armack (1901-1978), é difundida como uma economia de mercado que assume uma responsabilidade social. É um sistema que, respeitando o mercado e as liberdades e controles que devem ser assegurados para que funcione adequadamente num sentido técnico, combina-o com êxito com uma ordem social que busca a equidade e com uma ordem política democrática. Vale dizer, trata-se de uma sociedade que se beneficia da eficiência do mercado, utilizando-a para gerar paz social (Quaas, 2008).

Claramente, a Economia Social de Mercado é um sistema econômico que proporciona um estilo de vida único e especial buscado expressamente pela sociedade: liberdade, eficiência e solidariedade social (Müller-Armack, 1967). Esta característica pressupõe consensos político-sociais básicos e regras institucionais estáveis que assegurem seu lucro. Mais precisamente, não é uma mescla entre mercado e planejamento, nem tampouco entre mercado e políticas sociais ativas. É uma sociedade com uma economia de mercado, com liberdade e com uma grande qualidade social, uma economia que busca a máxima eficiência técnica junto com uma distribuição justa dos frutos (uma ordem econômica eficiente com uma ordem social equitativa).

Esta definição tem claríssimas implicações que, porém, os não entendidos podem ignorar ou menosprezar. As principais têm a ver com o fato de que o eficiente funcionamento do mercado lança uso de determinados instrumentos, como a concorrência e os preços livres, a livre iniciativa para o empreendimento privado e o respeito às citadas regras por parte do Estado subsidiário e, ao mesmo tempo, solidário. Isto significa que determinadas regras devem ser instituídas, asseguradas e vigiadas. Daí vem a ideia de *ordem*

econômica, isto é, as regras do jogo que permitem e asseguram o correto funcionamento do mercado. Estas regras, basicamente constitucionais e legais, têm a ver com a segurança dos direitos de propriedade, a garantia da concorrência, a livre formação dos preços, a livre circulação de bens, pessoas e capital. Além disso, as regras têm que ser estáveis; isto não exclui a possibilidade de mudanças e ajustes por determinado motivo. Contudo, os projetos de empreendimento produtivo, especialmente de longo prazo, e enormes volumes de investimento se frustram no caso de ser habitual uma forte instabilidade nas regras do jogo. Por outro lado, dentro das possibilidades que o resultado econômico admite, emerge a ordem social que visa o bem-estar do cidadão.

Acima de tudo, para atacar a pobreza, principal flagelo na América Latina, é requerida uma economia forte e eficaz, capaz de gerar postos de trabalho em um ritmo maior que o crescimento da força de trabalho, e de forma persistente, de modo que no longo prazo a disponibilidade de trabalhadores comece a se tornar escassa;¹ tratar de construir a mencionada economia com tal propósito social deveria ser uma obrigação. No entanto, a evidência indica que a maior parte de nossas economias continua sendo muito fraca. Na América Latina ocorre uma situação de maciça expulsão de trabalhadores para áreas mais desenvolvidas, além da que acontece para países de maior desenvolvimento relativo dentro da região. Isto confirma a incapacidade da maior parte de nossos países de reter voluntariamente a sua população devido às más condições de vida imperantes.

O gráfico seguinte mostra as taxas de migração nos últimos 25 anos, as quais confirmam ser o continente um grande deportador de população que busca melhores destinos em países mais desenvolvidos. Isto está estritamente relacionado com a incapacidade econômica da maioria de nossos países (entre 1990 e 2005, mais de 36,7 milhões de pessoas migraram entre países no mundo, dentre as quais, 34 milhões o fizeram para países desenvolvidos, principalmente para os Estados Unidos e Europa).

1 Isto provoca dois fenômenos: primeiro, que as famílias pobres conseguem ter um ou mais membros que encontrem emprego e, segundo, que a escassez de trabalhadores faz aumentar os salários. É a forma mais definitiva e digna de acabar com a pobreza com um mínimo de assistencialismo.

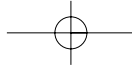
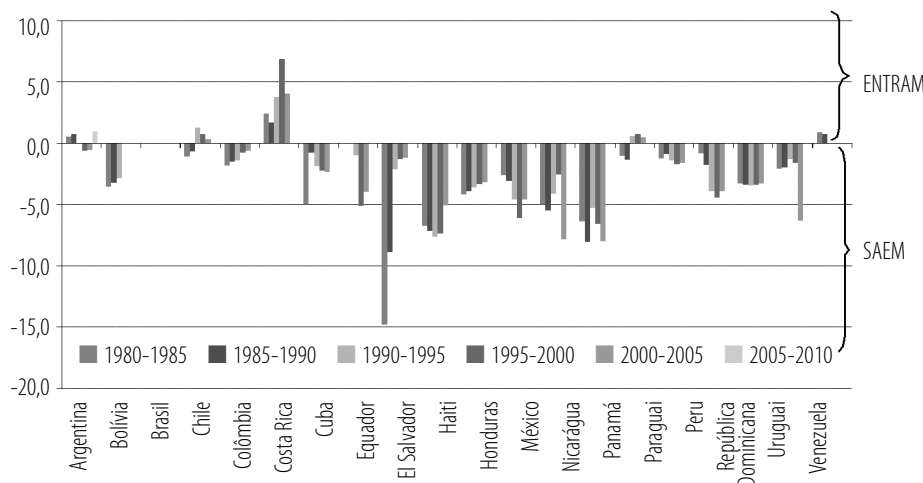


Gráfico 2. América Latina: Índices de Migração entre 1980 e 2005.

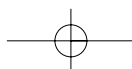


Fonte: CEPAL

2. ESTÃO SENDO DADAS AS CONDIÇÕES PARA QUE A AMÉRICA LATINA CRESÇA E ACABE COM A POBREZA?

Salvo Cuba, todos os países latino-americanos usam o mercado como mecanismo para fornecimento de recursos. Porém, não parece existir consciência social e política de que a melhor maneira de usá-lo é permitindo-lhe que se desempenhe com a maior perfeição técnica possível – dado que isto potencializa maior crescimento –, conciliando esta política com os objetivos e políticas sociais que permitam obter uma paz social na democracia. Em outras palavras, erigindo uma Economia Social de Mercado.

Ao contrário, sobrevivem teorias que não duvidam em questionar o livre mercado porque ele não conduz por si só a ótimos resultados sociais – o que é certo, e não é isso o que se propõe –, e não se erige um acordo social e político para complementá-lo com os objetivos sociais desejados de acordo com uma economia social de mercado. Isto resulta em economias ineficazes com pobres resultados econômicos e ainda piores resultados sociais. A melhor evidência desta situação é recolhida por determinados indicadores do Banco Mundial, Transparência Internacional e outras instituições: em lugar de estimular a maior geração de empreendimentos, na maioria de nossos países eles são afugentados. Custa muito realizar empreendimentos na América Latina (The World Bank Group, 2008).



Com efeito, ainda que existam situações distintas, em geral, trata-se de um lugar medíocre ou deficiente para investir. A maioria das nações latino-americanas, comparadas com o resto do mundo, está localizada na pior metade qualificada para receber empreendimentos. A seguir mostram-se indicadores que devem ser lidos como a porcentagem obtida por cada país na característica indicada (por exemplo, em “Facilidade de fazer negócios” Argentina consegue somente 38% do máximo e Bolívia, 17%).

Tabela I. *Distribuição de países quanto a facilidade de fazer negócios, transparência e efetividade do setor público.*

País	Facilidade de fazer negócios	Transparência, 2008	Efetividade Governo, 2007
Argentina	38	39	52
Bolívia	17	43	20
Brasil	31	56	53
Chile	78	87	86
Colômbia	71	61	58
Costa Rica	35	74	68
Equador	25	16	37
El Salvador	60	63	13
Guatemala	38	47	48
Honduras	27	30	32
México	69	60	33
Nicarágua	41	26	60
Panamá	55	53	15
Paraguai	36	23	64
Peru	66	60	18
República Dominicana	46	43	38
Uruguai	40	87	72
Venezuela	4	12	17
	181 países	180 países	212 países

Fonte: Elaboração própria (dados do The World Bank Group e Transparency International, 2008). Amostra de 181 países na avaliação de *facilidade de fazer negócios*, 180 em *transparência* e 212 em *efetividade do setor público*.

Dos 18 países considerados, somente dois estão na metade superior nos três indicadores (Chile e Colômbia). Outros sete o conseguem para duas das três características.

Na tabela seguinte são mostrados os resultados para 11 indicadores: apenas 27% das 198 células da tabela nos colocam entre os 40% melhores qualificados no mundo em alguma característica (cf. células destacadas com fundo cinza). A estatística mostrada indica a colocação obtida entre os 181 países analisados.

Tabela 2. *Fazendo Negócios 2009. (181 países)*

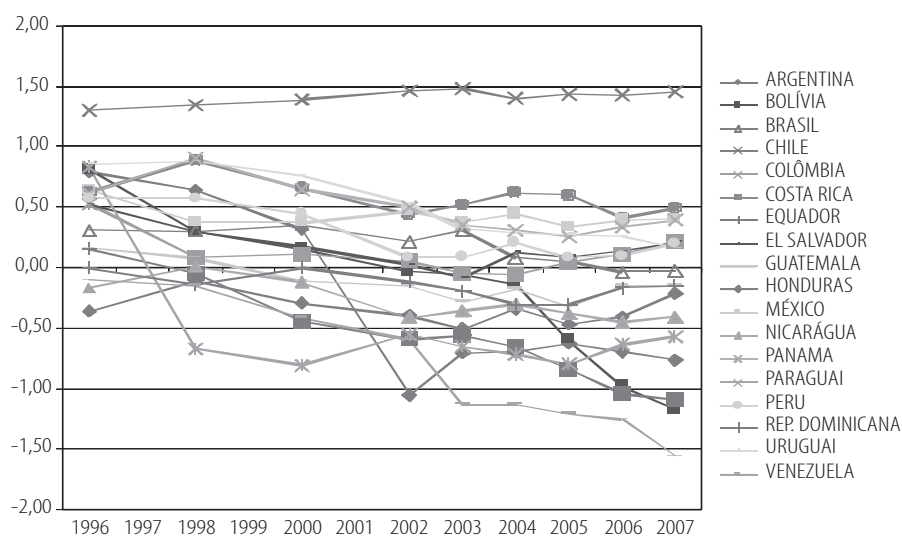
Economia	Facilidade para fazer negócios	Começar um negócio	Conseguir permissão de construção	Contratação e exoneração trabalhadores	Registro de Propriedade	Obtenção de crédito	Proteção a investimentos	Pagar impostos	Facilidade comércio internacional	Respeito a contratos	Fechar negócios
Argentina	113	135	167	130	95	59	104	134	106	45	83
Bolívia	150	165	98	180	129	109	126	176	117	133	59
Brasil	125	127	108	121	111	84	70	145	92	100	127
Chile	40	55	62	74	39	68	38	41	53	65	112
Colômbia	53	79	54	80	78	59	24	141	96	149	30
Costa Rica	117	123	123	77	45	59	164	152	94	132	98
Equador	136	158	85	171	64	84	126	69	124	101	131
El Salvador	72	103	121	87	42	43	113	124	57	53	78
Guatemala	112	147	164	106	27	28	126	120	123	106	90
Honduras	133	146	71	156	90	28	150	137	107	176	115
México	56	115	33	141	88	59	38	149	87	79	23
Nicarágua	107	85	134	66	136	84	88	162	99	66	67
Panamá	81	32	73	172	75	28	104	172	8	116	72
Paraguai	115	82	96	177	70	68	53	102	138	103	116
Peru	62	116	115	149	41	12	18	85	93	119	96
Rep. Dominicana	97	84	77	97	106	68	126	72	32	83	144
Uruguai	109	120	139	79	149	43	88	167	127	99	44
Venezuela	174	142	96	180	92	163	170	177	164	71	149

Fonte: The World Bank Group, ISSN 1729-2638.

Estão destacados os casos pertencentes aos 40% melhores desempenhos entre os 181 países.

Outras estatísticas acumuladas do Banco Mundial (1996-2007) demonstram o mesmo, incluindo piores significativas. Por exemplo, em termos de regulamentação se registra não somente uma baixa qualidade, como também uma piora evidente, como pode ser visto no gráfico seguinte. Em 2007, apenas oito dos dezoito países estão localizados na metade superior (Chile, Costa Rica, Colômbia, El Salvador, México, Panamá, Peru e Uruguai).

Gráfico 3. *Qualidade da Regulamentação.*



Fonte: The World Bank Group, Doing Business.

Manter um ambiente ruim ao empreendimento é a melhor maneira de fracassar no intuito de acabar com a pobreza. Isto é inclusive pior do que usar mal o mercado para fazer justiça social. Simplesmente revela vícios, falta de consenso e de liderança, corrupção, falta de instituições sólidas que a controlem e a punam, e ausência de foco nas políticas de crescimento. Para que a economia cresça, é preciso que haja interesse entre os empreendedores locais e estrangeiros de investir no país. Os empregos não nascem por arte de magia, mas sim porque há atividades econômicas que os demandam.

Medidas para avançar se conhecem de sobra. Não se trata de reinventar a roda. Sabe-se como construir instituições sólidas e condições para obter as bases mínimas que permitam um bom clima para acolher regularmente investimentos e progredir. Conhecem-se formas para manter a corrupção sob con-

trole. A corrupção não só é eticamente reprovável; também representa um imposto sobre o empreendedor. Os países menos corruptos são, em consequência, “mais baratos” para um investidor.

Por que, então, não se fazem as reformas ou, onde são feitas, por que não são mantidas suficientemente ao longo do tempo até consolidá-las? O que sucede com o necessário consenso transversal, indispensável para que um sistema político, social e econômico como é a Economia Social de Mercado opere? Instabilidade política?

A resposta deve ser buscada, sem dúvidas, na qualidade da política. Sem uma mínima continuidade nas regras do jogo, os empreendimentos se frustram. Sem consensos básicos não é possível que haja continuidade altamente apreciada pelos empreendedores. Os defeitos se mantêm porque as condições políticas de nossos países carecem de espírito, de vontade de consenso e de maturidade para gerar ou dar continuidade às mudanças requeridas para que se consolidem.

O erro é não assumir coletivamente que o resultado de uma economia tem a ver com mais variáveis do que as meramente econômicas: “A partir da perspectiva da paz social recomendada por Müller-Armack, a Economia Social de Mercado surgia como uma ideia social transversal a diferentes ideologias, mas cujo fundamento teórico de ordenamento econômico sem dúvida caracteriza-se pela coordenação econômica do mercado” (Quaas, 2008). Para conseguir construir consensos de Estado em nossos países, é fundamental entender esta transversalidade política concebida por Müller-Armack.

Sem esta base mínima de acordo entre os principais atores políticos, dificilmente será possível remontar uma história de frustrações e fracassos já tradicional e que em parte explica a própria instabilidade política e a violência que é marca registrada em muitas de nossas nações.

Jorge Rodríguez Grossi é engenheiro comercial (Universidade do Chile), *Master of Arts in Economics* e *Master of Arts in Latin American Development Studies* (Universidade de Boston). Atualmente é decano da Faculdade de Economia e Negócios da Universidade Alberto Hurtado, Chile.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- MÜLLER-ARMACK, Alfred. *La genealogía de los estilos económicos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1967.
- QUAAS, Friedrun. Alfred Müller Armack. In: HASSE, R., SCHNEIDER, H., WEIGELT, K. (eds.). *Diccionario de Economía Social de Mercado*. Política Económica de la A a la Z. Buenos Aires: Fundação Konrad Adenauer, 2008.
- THE WORLD BANK GROUP. *Doing Business*. Washington, D.C., 2008.