

O papel das instituições no desenvolvimento¹

José Pastore

Prof. Titular da Universidade de São Paulo

Alexis de Tocqueville dizia-nos que, no mundo civilizado, a igualdade e a liberdade tendem a ser crescentemente desejadas. No entanto, acrescentava: "o amor pela igualdade é maior do que o amor pela liberdade".

Tal proposição gera conseqüências bastante desconfortáveis. A sociedade democrática, ao alimentar o desejo pela igualdade, correria o risco de destruir a liberdade. Deixados à própria sorte, os seres humanos procurariam exercer o máximo de liberdade individual, sacrificando a liberdade dos outros e, portanto, a igualdade da maioria.

Como reduzir a desigualdade quando os homens querem o máximo de liberdade? O próprio Tocqueville resolveu esse paradoxo, ou seja, para que a liberdade floresça sem comprometer a igualdade, dizia ele, é preciso impedir que o poder se concentre nas mãos de poucos. Para tanto, as sociedades humanas têm de criar regras impessoais e que se aplicam a todos os cidadãos.

Esse é o papel das instituições. Na ausência de regras que garantem o direito à propriedade, por exemplo, os seres humanos teriam de defender esse direito caso a caso, o que, além de oneroso, tumultuaria as transações, os investimentos, o desenvolvimento econômico e o progresso social.

Na linguagem dos institucionalistas da atualidade – como Douglass North –, as instituições garantem regras que reduzem os custos de transação. A liberdade, a igualdade e a democracia

só sobrevivem com base no poder controlado. A função principal das instituições é ajustar os limites da igualdade aos limites da liberdade. Liberdade e igualdade são preservadas como bens comuns na razão direta da eficiência das instituições.

Platão ensinava que a virtude de um objeto está no seu bom desempenho. A virtude de uma faca é o bom corte. A virtude da monarquia é a lealdade. A virtude da ditadura é a obediência. A virtude da democracia é a tolerância.

A tolerância, entretanto, está longe de ser uma virtude natural. Ela é construída pelos homens, palmo a palmo, e por eles cultivada através de instituições capazes de recolher os descontentamentos e harmonizar soluções. Ocorre que, muitas vezes, as instituições não conseguem garantir uma transação equilibrada entre liberdade e igualdade. Nessas sociedades, a tarefa maior não é promover eleições para escolher os novos governantes, mas, sim, o de fazê-los governar sob o controle de instituições eficientes.

O processo de desenvolvimento resulta de mudanças muito mais profundas do que a simples melhoria da produção e da produtividade. Ele implica mudar idéias, atitudes e, sobretudo, condutas.

Honestidade, confiança, respeito e outros valores sociais são importantes quando compartilhados por todos. São bens públicos. Entretanto, pela sua natureza, os seres humanos praticam a honestidade só dentro do seu grupo – mas não fora dele. Os membros da máfia, por exemplo, são gente de honra em relação aos seus pares. Contudo, com relação aos de fora do grupo, a regra é tirar vantagem, por qualquer meio.

Thorstein Veblen, ao se dedicar ao estudo dos "vested interests" (interesses camuflados), aprofundou a conduta maximizadora dos seres humanos que procuram conseguir o máximo de benefício com o mínimo de custo. Ocorre que esse custo mínimo pode ser máximo quando se considera que a conta é, muitas vezes, paga pelos excluídos. Isso não promove a cooperação e tem efeitos deletérios sobre a governança e a justiça social.

As normas que conduzem ao bom governo e ao desenvolvimento justo não são fáceis de serem produzidas. Muito depende de como as leis são cunhadas.

Quando um grupo é muito forte e outro muito fraco, as leis criam instituições de modo enviesado, garantindo a liberdade de uns ao custo da desigualdade de outros. Surge, então, a mais brutal de todas as desigualdades – a desigualdade legal.

As regras justas, que deveriam ser garantidas pela lei como um bem público, transformam-se, na verdade, na principal fonte dos males públicos.

A teoria dos jogos explica que os seres humanos nascem e crescem com desejos essencialmente egoístas. Poucas pessoas atuam altruisticamente por força de sua natureza. São as instituições de boa qualidade que estabelecem as regras segundo as quais a melhor maneira de satisfazer o egoísmo de cada um é cumprindo com suas obrigações em relação aos outros. Essa é a matemática que move a defesa intransigente do interesse individual para o alcance de resultados coletivos.

Vou parar por aqui com a teoria para analisar o que ocorre com as leis e instituições brasileiras, cujos propósitos deveriam ser, em primeiro lugar, reduzir as desigualdades sem abdicar da liberdade e, em segundo lugar, diminuir as injustiças sem matar a individualidade.

Numa palavra, a virtude desse tipo de instituição é a de proteger quem precisa ser protegido e, numa linguagem mais da moda, de incorporar os excluídos ao mundo dos incluídos.

Os excluídos são frágeis para influenciar a criação de instituições equalizadoras. A vida exige deles um imediatismo constante. Sua preocupação central é com a próxima refeição. São pessoas que, por não contarem com regras de proteção, precisam transacionar caso a caso as ações que garantam a sua sobrevivência.

Assim é a vida dos pobres. Eles têm de procurar fazer pequenos avanços, de forma calculada e cautelosa, e, com isso, evitar naufragar na sua tênue existência.

Uma lei é de boa qualidade quando as regras por ela criadas protegem essas vidas, dando às pessoas condição de administrar sua trajetória com um mínimo de previsibilidade.

Permitam-me examinar, com exemplos, o impacto de algumas de nossas leis no campo social:

1. Dos 70 milhões de brasileiros que trabalham, apenas 28 milhões são protegidos pelas instituições do trabalho e da Previdência Social; 42 milhões são desprotegidos.

Os desprotegidos do mercado informal, quando ficam doentes, não dispõem de licença remunerada para tratar da saúde; quando ficam desempregados, não há seguro-desemprego; quando param de trabalhar, não há FGTS; quando envelhecem, não há aposentadoria; quando morrem, não deixam nada para seus descendentes.

Essa é a vida dos excluídos. São os que mais necessitam de proteção e, ao mesmo tempo, os que nada possuem. Eles não têm proteção para os quatro momentos mais críticos de suas

vidas, a saber: (a) quando perdem o trabalho, (b) quando perdem a saúde, (c) quando perdem a juventude e (d) quando perdem a vida; em outras palavras, na hora do desemprego, da doença, da velhice e da morte. Não há como dizer que a nossa lei é um bem público; está bem mais próxima do mal público.

Por que é assim? Porque as leis foram cunhadas com este viés: os incluídos contam com direitos; os excluídos contam com destino.

Isso tem a ver com o processo de elaboração das leis. Observem que, na maioria das vezes, os projetos que visam proteger os excluídos acabam, no final de sua tramitação, reforçando a proteção dos incluídos. Por que isso acontece?

Durante o processo legislativo, os incluídos agem através de organizações bem montadas que, se necessário, espalham até o terrorismo de informações para assustar os parlamentares, muitos dos quais estariam dispostos a transacionar alguns graus de liberdade por graus de igualdade.

Na discussão de projetos de lei, os excluídos nunca são convocados. Eles são pretensamente representados por integrantes de corporações que usam a retórica da igualdade para manter sua liberdade dentro de cidadelas protegidas por leis anteriores e derivando benefícios das novas proteções. É isso que mantém a proteção de 40% dos brasileiros e a desproteção de 60% de nossos irmãos.

2. Querem mais um exemplo de mal público? A Lei 9.601/98, que visou incorporar uma parte dos trabalhadores informais dentro do mercado formal através da contratação por prazo determinado e protegido, estabelece que a referida contratação só pode ser feita com a aprovação do sindicato que representa os empregados na empresa onde há vagas, ou seja, uma lei que visava proteger os excluídos colocou o seu destino nas mãos dos incluídos. Que tipo de justiça social pode surgir desse tipo de regra? Não é à toa que essa lei não pegou. Os incluídos rejeitam a entrada dos excluídos. A lei está a seu favor. E a empresa não pode admitir o empregado que está disposto a aceitar as condições oferecidas. Essa não é uma lei do tempo de Getúlio Vargas. É uma lei cunhada na esquina do século XXI – em janeiro de 1998.

3. Vejamos outro exemplo. No Brasil, somos 170 milhões de habitantes e temos cerca de 3 milhões de ações trabalhistas por ano. O Japão, com uma população de 135 milhões de habitantes, tem apenas 1.500 ações trabalhistas/ano.

Será que os juízes japoneses são 2 mil vezes mais rápidos do que os brasileiros? Não. A diferença está nas leis e nas instituições. No Brasil, as leis trabalhistas são extremamente detalhadas, o que instiga a desavença e o conflito. No Japão, as

leis estabelecem princípios gerais, deixando os detalhes para empregados e empregadores, o que instiga a negociação e o consenso. Culpa de quem? De instituições elitistas e da ação preservacionista de grupos de elite que vivem do conflito. Toda vez que se pretende reduzir o peso do detalhismo e aumentar a criatividade da negociação, esses grupos passam a atuar com argumentos sofisticados a que os excluídos não têm o que dizer – e nem são chamados para falar. Para o sistema japonês, bastam 14 mil advogados; para o brasileiro, são mais de 600 mil. Para quem ganha a vida com o conflito, reduzir as injustiças pela via da negociação constitui séria ameaça. Por isso preferem – e conseguem – manter instituições obsoletas. Enquanto o resto do mundo baseia o contrato na negociação flexível, o Brasil continua insistindo em leis rígidas e detalhadas.

Não são, no entanto, apenas os que vivem profissionalmente do conflito que resistem a essas mudanças. A negociação não interessa também aos incluídos, que estão ancorados em leis e estatutos empresariais que lhes asseguram os chamados "direitos adquiridos" ou "privilégios adquiridos". As organizações dos funcionários estatutários, de empresas estatais, de servidores "celetistas", de funcionários de fundações e autarquias e alguns outros protegidos pelas instituições atuais não aceitam a idéia de compatibilizar liberdade com igualdade para muitos e não para poucos.

As ações organizadas desses grupos tendem a contribuir muito mais para a estabilidade do que para a transformação que o País precisa. Tudo isso sustentado por leis de má qualidade.

4. Neste campo surgiu uma lei de boa qualidade em 2002. Foi a Lei 9.958, que criou as Comissões de Conciliação Prévia que dão às partes o direito de resolver seus problemas diretamente, sem a interferência de advogados, funcionários públicos ou juízes.

Em menos de dois anos, formaram-se 1.200 comissões desse tipo. Em uma amostra analisada no primeiro semestre de 2002 ficou claro que, em cerca de 80 mil casos analisados diretamente por empregados e empregadores, com a participação dos sindicatos, 85% foram resolvidos diretamente, em clima cordial, e dentro de 15 dias – Uma enorme economia de tempo e de outras despesas! As Varas e Tribunais do Trabalho começam a registrar uma queda no número de ações ali propostas.

Ocorre que, em algumas dessas comissões, houve fraudes. Um passaram a cobrar exorbitâncias pelos serviços prestados. Outras negociaram o que não podia ser negociado – verbas do FGTS, INSS e outras. Finalmente, há as que forçaram os trabalhadores a aceitar o que não queriam.

As más comissões são a minoria, mas foi o suficiente para as corporações dos advogados, procuradores e magistrados

alarmarem a imprensa e proporem, em última análise, a extinção desse novo mecanismo: um ato do mais puro corporativismo de quem deseja viver a vida toda à custa de conflitos banais que podem ser resolvidos pelas próprias partes.

Por erros de uma minoria, pretende-se desamparar a maioria. É como a decisão do prefeito que resolve acabar com a banda porque o clarinetista desafinou ou de quem deseja jogar fora a água suja do banho junto com a criança.

As fraudes ocorrem em todos os setores e são para ser combatidas e punidas. Ao que me consta, ninguém propôs acabar com a Justiça do Trabalho porque o Juiz Nicolau dos Santos Netto participou de um assalto ao Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo – casa que lhe dava o emprego e a responsabilidade de fazer justiça.

5. Vejam o que ocorre com o seguro-desemprego: os 20% mais pobres recebem apenas 3% dos seus recursos, e o restante é apropriado pelos não-pobres. Essa injustiça vem se perpetuando desde que se implantou o seguro-desemprego no Brasil.

Ai daquele que tentar mexer nisso! A reação dos não-pobres é forte – e vencedora, como ocorreu na derrota da proposta que pretendeu juntar os recursos do seguro-desemprego com os do FGTS para criar um sistema mais racional para proteger quem precisa ser protegido.

6. Vejam o que ocorre na previdência social: os 20% mais pobres ficam com apenas 7% do que o País gasta com aposentadorias e pensões; o restante vai para os não-pobres. Assim é a lei. É mais um exemplo de mal público.

7. Há outras injustiças garantidas por lei. Vejam esta: o valor médio da aposentadoria dos pobres que recebem do INSS é de 1,8 salário mínimo; o valor da aposentadoria dos funcionários públicos é de 14,4 salários mínimos.

Os fatos não deixam dúvida. Entre os brasileiros pobres, a previdência social é um luxo; entre os de renda alta é uma regra. Isso é assim porque as leis previdenciárias são assim. Todos acompanharam o fracasso da pretensão de se tornar a previdência social mais justa. As corporações agiram com eficiência. Houve até um voto errado, de autoria do Deputado Antônio Kandir, que foi crucial para deixar tudo do jeito que está.

Não há como esconder. A Constituição Federal de 1988 consagrou a tendência de se fazer uma fachada igualitária para instituições que, na realidade, aprofundam as desigualdades.

8. Vejamos alguns exemplos no campo da educação. Enquanto os mais pobres têm enormes dificuldades para concluir a 8^a.

série, os mais ricos, que fazem os cursos médios em escolas caríssimas, cursam universidades públicas inteiramente gratuitas.

As pesquisas evidenciam que 75% dos estudantes das universidades públicas (gratuitas) podem pagar pelos seus estudos. No entanto, ai daquele que tentar fazê-los a gerar uma receita para cobrir as bolsas de estudo a serem dadas a quem não pode pagar. Surgem nessa hora as mais sofisticadas teorias, que os excluídos não conseguem refutar.

A qualidade precária da educação dos pobres é um dos principais determinantes da baixa renda dessa população. E, ficando na pobreza, os pobres deixam de ter acesso a uma série de outras proteções.

O que impede fazer essa reforma? Leis elitistas que protegem quem já está protegido e desprotege quem precisa de proteção.

9. Há outras desigualdades extravagantemente criadas por lei: a nossa Constituição Federal exige a freqüência obrigatória à escola dos 7 a 14 anos, mas só permite o jovem trabalhar quando completar 16 anos. São mandamentos constitucionais. Têm de ser obedecidos.

Ora, o quê o jovem vai fazer entre os 14 e 16 anos? Sabemos que a maioria não pode continuar os estudos. E a Constituição diz que a totalidade não pode trabalhar. Quem não estuda e não trabalha faz o quê? Será essa a melhor maneira de proteger os jovens?

As causas da desigualdade sociais são múltiplas. Porém, as leis de má qualidade são o principal determinante na área social. No passado, as oligarquias dos ricos dominaram a cunhagem das leis e o próprio Estado. Hoje são os grupos neocorporativistas que impedem a ampliação da justiça social.

Nem tudo está perdido. No meio de tanta desigualdade criada por lei, há institutos que conseguiram varar a barreira dos "lobbies" e se colocarem como verdadeiros bens públicos. Lembro aqui a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei do SIMPLES.

A caminhada, porém, na área social é enorme. Nessa área, temos de praticar muito mais a transação de liberdade por igualdade e reduzir a concentração de poder que continua nas mãos de poucos.

O que fazer? Sonhar com um surto de magnanimidade dos que controlam a cunhagem das leis? Neste ponto, peço licença para especular. E o grande desafio é fazer os excluídos participarem

das decisões que tratam de seus problemas. Para tanto, nutro fortes esperanças na incorporação das novas tecnologias no campo social.

Irei direto ao assunto. Acredito estarmos perto da democracia digital, quando os excluídos poderão se pronunciar sobre assuntos que lhes dizem respeito sem sair de onde vivem.

Seria o renascimento da democracia da Grécia? Um sonho sem base empírica? Uma utopia sem rumo? Penso que não. Os meios para discutir e votar a distância já estão disponíveis. Os especialistas prevêem a sua universalização em curto prazo, como ocorreu com outras tecnologias. O telefone celular expandiu-se em poucos anos e adentrou as camadas sociais mais pobres, que hoje o dominam com maestria, da mesma maneira que aprenderam a lidar com os segredos dos caixas automáticos dos bancos, com o voto eletrônico e com a própria Internet.

Convém ressaltar que estamos em plena cultura do videogame, em que a juventude não teme a comunicação eletrônica.

Em muitos países, inúmeras decisões locais já são tomadas com a participação direta da população através da comunicação mediada pela informática. Manuel Castells cita inúmeros exemplos de experimentos pioneiros que se tornarão, dentro em breve, rotina na vida dessas comunidades.

A participação virtual começa com os grupos mais educados e, de maneira concêntrica, penetra nos grupos menos educados. Em uma pesquisa realizada pelo Economist em 1999, mais de 50% dos europeus apoiaram a idéia de acompanhar – e até votar! – todas as matérias em discussão nos parlamentos. Cerca de 75% estão certos de que a comunicação eletrônica vai melhorar a qualidade das leis, tirando proveito da vocalização dos que sempre estiveram excluídos.

A literatura sobre esses processos cresce de maneira frenética. No início, a prática da democracia digital não exigirá a posse privada de computadores, mas apenas o acesso a pontos de contato que podem estar nas escolas, nas empresas, nos supermercados, nas farmácias, nos clubes, nos "cyber-cafés" e em vários outros locais.

Como diz Castells, porém, está surgindo um novo tipo de excluído: o excluído digital. As pessoas vivem hoje em comunidades que têm dois tipos de populações: uma pequena minoria de "aldeões eletrônicos" que residem na fronteira da tecnologia e uma multidão transitória que entra e sai das redes nos momentos precisos e para dar opinião ou um voto sobre assunto de seu interesse.

Isso, porém, deve mudar rapidamente. Há 10 anos, ninguém imaginava que as informações seriam grátis, como ocorre hoje com o livre acesso à Internet. A ciência de todo o mundo está sendo disponibilizada na casa de cada um. E dizem os especialistas que estamos apenas adentrando na era digital. O Brasil já possui cerca de 18 milhões de computadores domésticos e tem muito a crescer quando esses equipamentos baratarem, como aconteceu com o telefone celular.

Aos poucos, aquelas duas populações irão se mesclar a ponto de os excluídos serem incorporados no mundo de quem tem opinião. Os governados começarão a controlar os governantes. Quando isso se generalizar, estaremos diante de um processo de participação que simboliza o mais genuíno bem público.

Para quem acha que isso é irreal, convém enfatizar que líderes autoritários já se preocupam com o acesso de seus povos aos órgãos decisórios. Os governantes da China e Coréia do Norte, por exemplo, estão tentando, sem sucesso, evitar que seus governados explorem o desconhecido através dos novos meios de comunicação. Da mesma forma, as oligarquias econômicas e os representantes do neocorporativismo buscam impedir que seus representados participem de modo direto de decisões que lhes dizem respeito.

Nina Hachigian (pesquisadora da "Rand Corporation" para assuntos da Ásia), em trabalho recente, mostra o realismo da comunicação digital para enfraquecer os ditadores e os defensores de privilégios.

Na história, poucos tiveram sucesso em impedir a penetração das tecnologias que ajudaram os consumidores a satisfazer seus desejos e os produtores a se tornarem mais eficientes. Será uma surpresa se, em pleno do século XXI, alguém conseguir barrar os eleitores de se pronunciarem não só nas urnas – como querem os candidatos –, mas também nos momentos mais críticos para a solução de seus problemas.

Estamos no meio de um período em que a história corre muito depressa. Há pouco mais de 10 anos, a cortina de ferro estava em pé. O Japão era exemplo de desenvolvimento. Nelson Mandela era tratado como prisioneiro de guerra. E Fernando Henrique Cardoso era esquerdista convicto. Em tão pouco tempo, a cortina ruiu. O Japão entrou em recessão. Mandela é um ícone da democracia mundial. E Fernando Henrique é rotulado de neoliberal.

As novas tecnologias vão surpreender os cépticos no momento em que começarem a colaborar na solução dos mais intrincados problemas sociais, como a criminalidade, a corrupção, o abuso de poder, as injustiças e as desigualdades entre os seres humanos.

Com a ampliação da participação a distância, mas em tempo real, elas vão ajudar a bloquear os desejos daqueles que, para satisfazer sua ânsia infinita de liberdade, sacrificam, sem constrangimento, os mais elementares princípios da igualdade. Daí para frente, a humanidade vai testemunhar o afastamento dos aproveitadores, tornando infernal a vida dos espertos que exploraram os mais fracos com a retórica da falsa justiça.

Numa palavra, as novas tecnologias vão cooperar para o surgimento de instituições e governos mais legítimos.

Uma vez, um discípulo perguntou a Confúcio:

— Quais são os ingredientes do bom governo?

Confúcio respondeu:

— O bom governo é aquele que assegura suficiente alimento, suficiente armamento e suficiente confiança.

O discípulo indagou, no entanto:

— E se eu tiver de abrir mão de um deles?

— É bom que o governo dispense o armamento – afirmou Confúcio.

— E se eu tiver de abrir mão de outro elemento? – insistiu o discípulo.

— Que dispense o alimento – replicou Confúcio –, pois nenhum governo consegue sobreviver sem o apoio e a confiança de seu povo.

Para encerrar, desejo que a tranquilidade das belas paragens do sul sirva de estímulo para economistas e sociólogos organizarem uma agenda de vida com vistas a desenhar as instituições que garantam aos brasileiros a prática da maximização dos seus desejos, respeitando a dignidade dos seus semelhantes.

Bom congresso a todos e obrigado aos organizadores pelo convite.

[1](#) Trabalho apresentado na abertura do XLCongresso da SOBER, Passo Fundo, 28-07-2002.