

# Crises e oportunidades em tempos de mudança<sup>1</sup>

*Ignacy Sachs\**

*Carlos Lopes\*\**

*Ladislau Dowbor\*\*\**

\* Doutor em Economia pela Universidade de Délhi; graduado em Economia pela Faculdade de Ciências Econômicas e Políticas do Rio de Janeiro (atualmente ligada à Universidade Cândido Mendes); professor da École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) em Paris; criador e diretor do Centre International de Recherches sur l'Environnement et le Développement (CIRED) e do Centre de Recherches sur le Brésil Contemporain (CRBC).

\*\* Doutor em História pela Universidade de Paris 1, Panthéon-Sorbonne; especialista em Desenvolvimento e Planejamento Estratégico pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais e Desenvolvimento da Universidade de Genebra; sub-secretário geral da Organização das Nações Unidas (ONU), encarregado da United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) em Genebra e da Escola de Líderes da ONU em Turim.

\*\*\* Doutor em Ciências Econômicas e mestre em Economia Social pela Escola Superior de Estatística e Planejamento de Varsóvia, Polônia; professor titular do departamento de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; consultor de diversas agências das Nações Unidas, governos e municípios, bem como do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e outras instituições. ladislau@dowbor.org

## Resumo

O artigo visa dar uma visão mais ampla e sistemática dos principais desafios que temos pela frente: o equilíbrio ambiental, a redução da desigualdade, a inclusão produtiva e a mudança do perfil dos processos produtivos em função das prioridades reais. E propõe 12 eixos básicos de intervenção que são ao mesmo tempo razoavelmente viáveis, de toda forma já aplicados com sucesso em numerosas experiências, e se generalizados poderiam levar a mudanças estruturais mais amplas.

**Palavras-chave:** Crises. Desafios. Prioridades. Agenda. Gestão. Desenvolvimento sustentável.

## Abstract

*The article intends to give a broader and systemic vision of the main challenges that we have to face: the different environmental crises, the inequality predicament, productive inclusion through decent jobs and the change of the profile of productive processes in function of real priorities. A twelve-point agenda is suggested, based on technologies and policies that have already been experienced and shown to be feasible. If generalized, they could lead to broader structural change.*

**Keywords:** Crisis. Challenges. Priorities. Agenda. Sustainable development.

## INTRODUÇÃO

Todos temos as nossas crises prediletas. São as crises dos valores, das pandemias, da demografia, da economia, da energia, da especulação financeira, da educação, da pasteurização cultural, de identidades, da banalização da vida, da miséria que explode no mundo, da falta de água que já atinge mais de um bilhão de pessoas. A questão não é mais a de escolher a crise que nos pareça mais ameaçadora. A verdadeira ameaça vem de uma convergência impressionante de tendências críticas, da siner-

<sup>1</sup> Documento de referência para as atividades do núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático – Bahia, jan. 2010.

gia de um conjunto de comportamentos até compreensíveis, mas profundamente irresponsáveis, e frequentemente criminosos, que assolam a nossa pequena espaçonave.

Nas últimas décadas fechamos o horizonte estatístico do planeta. Com todas as variações possíveis nos detalhes, no conjunto hoje sabemos o que está acontecendo. É a imagem que emerge é simplesmente trágica. Inicialmente foi vista em fragmentos. No Rio de Janeiro, em 1992, ampliamos a nossa visão do que está acontecendo com o meio ambiente; em Viena, com os direitos humanos; no Cairo, com o crescimento populacional; em Beijing, com o papel das mulheres; em Istanbul, com a urbanização; em Copenhague de 1996, com a situação social do planeta; em Johannesburgo em 2002, com o desenvolvimento sustentável, antes de vermos agora, de novo em Copenhague, a dimensão dos desafios climáticos. Hoje, mesmo sem grandes reuniões planetárias, nos damos conta, em relatórios que cobrem desde a extinção das espécies até a acidificação dos oceanos e o esgotamento de metais raros, que enfrentamos um desafio sistêmico, onde já não cabem simples arranjos nas formas como organizamos o que podemos chamar de maneira ampla de gestão da sociedade. Uma outra gestão é inevitável. Os desafios são simplesmente vitais, no sentido mais direto do termo.

Somos todos avessos a catastrofismos. Não queremos parecer bruxos que pintam um futuro negro. O Clube de Roma de certa maneira nos vacinou contra alertas que nos pareceram prematuros. Hoje estamos começando a avaliar de forma mais sensata o realismo destas previsões. Com os dados se cruzando de forma coerente, com a generalização e aperfeiçoamento dos modelos, com a própria acessibilidade on-line das mais variadas pesquisas científicas, permitindo a confrontação dos dados de inúmeros núcleos de pesquisa, o futuro deixou de ser uma vaga ameaça, um desenho inseguro. De certa forma, nas nossas consciências, o futuro chegou. Na forte expressão adotada

como título do Fórum de Salvador, trata-se de uma crise civilizatória.

E nos preocupamos também em manter o realismo, senão nos nossos desejos que podem ser infinitos, pelo menos nas nossas propostas. Mas este realismo tem de ser qualificado. Na maioria dos casos, ao olhar o difícil que é obter o mínimo avanço de redução da poluição, ou alguma proteção para crianças em situação de risco, achamos que colocar os nossos objetivos muito altos alimenta bons sonhos, mas não assegura boas políticas. Hoje, com a dimensão das ameaças, a visão tende a se deslocar. Temos de colocar no nosso horizonte realista ações que assegurem a sobrevivência das espécies na terra e nos mares, a manutenção das condições de reprodução da nossa própria vida. Qual é o mínimo que assegura a sobrevivência? Um político pode se dar ao luxo de pensar de quanto vai reduzir as suas aspirações, para conseguir um voto favorável à sua proposta. Nós, como construtores de visões, temos de deixar claro, sim, qual é o mínimo necessário para evitar a catástrofe e assegurar uma vida digna e sustentável.

A nossa tarefa, neste sentido, é de definir horizontes mínimos de resultados sistêmicos que temos de obter, já não como sonho de um mundo possível, mas como exigência do que é necessário. E frente a estes resultados sistêmicos, irmos definindo estratégias, propostas, agendas.

Todos já estamos, sem dúvida, cansados de fazer isto. E cansados de ver as propostas rejeitadas ou adiadas, as análises serem diluídas em supostas dúvidas científicas, e o planeta embalado no marasmo tão bem qualificado de *business as usual*. O que nos está tirando do *business as usual*, o que transforma a crise em oportunidade, é o fato que a crise atinge muita gente, e está se tornando de uma evidência mais palpável. Como humanidade, estamos reagindo de maneira realista: ou seja, estamos reagindo não quando a água estava nas canelas, mas quando começa a chegar ao pescoço.

O exercício que pretendemos no presente texto, ao apresentarmos argumentos para estimular a discussão e provocar propostas, é apontar os principais eixos de mudança, e as possíveis convergências de ação. Porque o que temos pela frente é um imenso esforço planetário de agregação de forças, de articulação em rede, de aprofundamento da compreensão dos desafios, de ampla comunicação, com o objetivo de gerar uma massa crítica de conhecimento por parte dos mais variados atores sociais. Paulo Freire definia bem a nossa tarefa: somos os andarilhos do óbvio. Dizia isto com bom humor, pois o bom humor faz parte do processo.

Queremos parar de nos matar de trabalhar para construir coisas inúteis e destruir o planeta. Queremos priorizar radicalmente a melhoria da situação de um bilhão de pessoas que passam fome e de dez milhões de crianças que morrem anualmente de causas ridículas. Queremos a prosaica qualidade de vida, o prazer do cotidiano, em paz, para todos, e de forma sustentável.

O sistema hoje vigente produz muitos bilionários, mas não responde aos anseios de uma vida digna e sustentável para todos. Na realidade, agrava todos os problemas e nos empurra para impasses cada vez mais catastróficos. Temos um deslocamento ético fundamental pela frente: parar de nos admirar com a fortuna dos afortunados, como se fossem símbolos de sucesso. A ética do sucesso deve estar centrada no que cada um de nós, individualmente ou em atividades institucionais, contribui para melhorar o planeta, e não no quanto consegue dele arrancar, ostentando fortunas e escondendo os custos<sup>2</sup>.

Aproveitamos aqui vários documentos, aportes dos mais variados pesquisadores, porque trata-se, essencialmente, de sistematizar pontos-chave, de facilitar a convergência dos nossos esforços. Apoiamo-nos em particular nos aportes da ampla

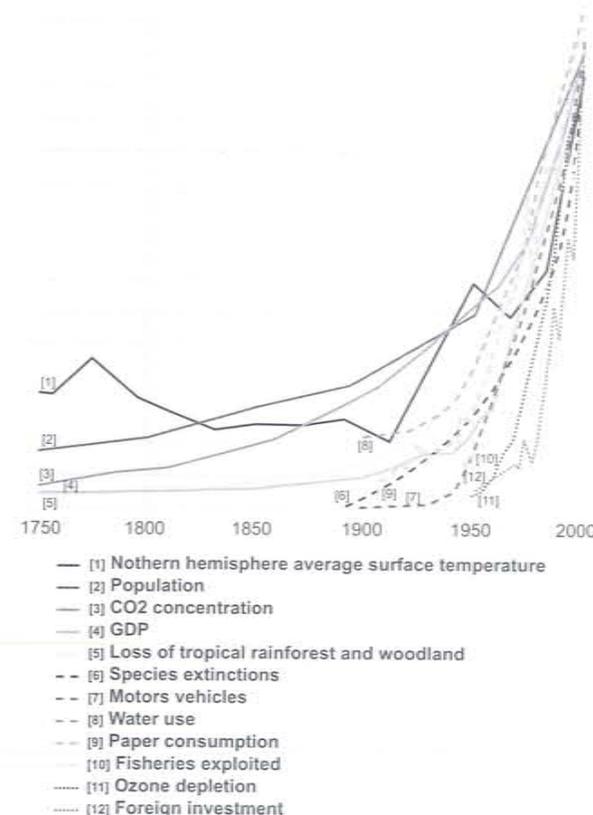
conferência sobre a crise e o desenvolvimento de Brasília, em março de 2009, buscando construir sobre o já adquirido.

## A DIMENSÃO DOS DESAFIOS

Focaremos aqui o que nos parecem ser os quatro principais desafios, ou vetores de desequilíbrio que nos ameaçam. Trata-se de salvar o planeta, de reduzir as desigualdades, de assegurar o acesso ao trabalho digno e de corrigir as prioridades produtivas.

### A convergência dos desequilíbrios

O Gráfico 1 constitui um resumo de macro-tendências, no período histórico que vai de 1750 até a atu-



**Gráfico 1**  
Resumo das macro-tendências – 1750/2000

Fonte: New Scientist (2008).

alidade. As escalas tiveram de ser compatibilizadas, e algumas das linhas representam processos para os quais temos cifras apenas mais recentes. Mas no conjunto, o Gráfico 1 permite juntar áreas tradicionalmente estudadas separadamente, como demografia, clima, produção de carros, consumo de papel, contaminação da água, liquidação da vida nos mares e outros. A sinergia do processo torna-se óbvia, como se torna óbvia a dimensão dos desafios ambientais<sup>3</sup>.

O comentário do *New Scientist* sobre essas macrotendências foca diretamente o nosso próprio conceito de crescimento econômico:

The science tells us that if we are serious about saving the Earth, we must reshape our economy. This, of course, is economic heresy. Growth to most economists is as essential as the air we breathe: it is, they claim, the only force capable of lifting the poor out of poverty, feeding the world's growing population, meeting the costs of rising public spending and stimulating technological development – not to mention funding increasingly expensive lifestyles. They see no limits to growth, ever. In recent weeks it has become clear just how terrified governments are of anything that threatens growth, as they pour billions of public money into a failing financial system. Amid the confusion, any challenge to the growth dogma needs to be looked at very carefully. This one is built on a long standing question: how do we square Earth's finite resources with the fact that as the economy grows, the amount of natural resources needed to sustain that activity must grow too? It has taken all of human history for the economy to reach its current size.

<sup>3</sup> *New Scientist* (2008, p. 40); para acessar o gráfico on-line veja <<http://dowbor.org/ar/ns.doc>>; o dossiê completo pode ser consultado em <[www.newscientist.com/opinion](http://www.newscientist.com/opinion)>; os quadros de apoio e fontes primárias podem ser vistos em <[http://dowbor.org/ar/08\\_ns\\_overconsumption.pdf](http://dowbor.org/ar/08_ns_overconsumption.pdf)>; contribuíram para o dossiê Tim Jackson, David Suzuki, Jo Marchant, Herman Daly, Gus Speth, Liz Else, Andrew Simms, Suzan George e Kate Soper.

On current form, it will take just two decades to double<sup>4</sup>. (NEW SCIENTIST, 2008, p. 40).

A convergência das tensões geradas para o planeta torna-se evidente. Não podemos mais nos congratular com o aumento da pesca quando estamos liquidando a vida nos mares, ou com o aumento da produção agrícola quando estamos liquidando os e contaminando as reservas planetárias de água doce. Isto sem falar do aumento de produção de automóveis e da expansão de outras cadeias produtivas geradoras de aquecimento climático. As soluções têm de ser sistêmicas. Esta visão mais ampla pode – e apenas pode – viabilizar mudanças mais profundas, ao estender o nível de consciência dos desafios.

Qual o desenvolvimento que queremos? E para este desenvolvimento, que Estado e que mecanismos de regulação são necessários? Não há como minimizar a dimensão dos desafios. Com sete bilhões de habitantes – e 75 milhões a mais a cada ano – que buscam um consumo cada vez mais desenfreado, e manejam tecnologias cada vez mais poderosas, o nosso planeta mostra toda a sua fragilidade. E nós, a nossa irresponsabilidade ou impotência.

### O escândalo da desigualdade

A financeirização dos processos econômicos vem há décadas se alimentando da apropriação dos ganhos da produtividade que a revolução tecnológica

<sup>4</sup> “A ciência nos diz que se queremos ser sérios com a visão de salvar a terra, precisamos dar outra forma à nossa economia. Isso, naturalmente, constitui uma heresia econômica. O crescimento para a maioria dos economistas é tão essencial como o ar que respiramos: seria, dizem, a única força capaz de tirar os pobres da pobreza, de alimentar a crescente população mundial, de enfrentar os custos crescentes dos gastos públicos e de estimular o desenvolvimento tecnológico – isso sem mencionar o financiamento de estilos de vida cada vez mais caros. Eles não veem limites ao crescimento, nunca. Nas semanas recentes tornou-se claro quão aterrorizados estão os governos de qualquer coisa que ameace o crescimento, enquanto derramam bilhões em dinheiro público num sistema financeiro em falência. No meio da confusão, qualquer questionamento do dogma do crescimento precisa ser visto de forma muito cuidadosa. O questionamento apoia-se numa questão duradoura: como conciliamos os recursos finitos da terra com o fato que à medida que a economia cresce, o montante de recursos naturais necessário para sustentar a atividade também deve crescer? Levamos toda a história humana para a economia atingir a sua dimensão atual. Na forma corrente, levará apenas duas décadas para dobrar” (NEW SCIENTIST, 2008, p. 40, tradução nossa).



**Gráfico 2**  
Distribuição de renda

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano (1992, p. 35, 2005, p. 37).

em curso permite, de forma radicalmente desequilibrada. Não é o caso de desenvolver o processo aqui, mas é importante lembrar que a concentração de renda no planeta está atingindo limites absolutamente obscenos<sup>5</sup>.

A imagem da taça de champagne é extremamente expressiva (Gráfico 2), pois mostra quem toma que parte do conteúdo, e em geral as pessoas não têm consciência da profundidade do drama. Os 20% mais ricos se apropriam de 82,7% da renda. Como ordem de grandeza, os dois terços mais pobres têm acesso a apenas 6%. Em 1960, a renda apropriada pelos 20% mais ricos era 70 vezes o equivalente dos 20% mais pobres; em 1989 era 140 vezes. A concentração de renda é absolutamente escandalosa, e nos obriga a ver de frente tanto o problema ético, da injustiça e dos dramas de bilhões de pessoas, como o problema econômico, pois estamos excluindo bilhões de pessoas que poderiam estar não só vivendo melhor, como contribuindo de forma mais ampla com a sua capacidade produtiva. Não haverá tranquilidade no planeta enquanto a economia for organizada em função de um terço da população mundial.

<sup>5</sup> Há imensa literatura sobre o assunto. O Gráfico 1, conhecido como “taça de champagne”, é do Relatório de Desenvolvimento Humano (1992) das Nações Unidas; para uma atualização em 2005, ver Relatório de Desenvolvimento Humano (2005, p. 37). A taça de champagne apenas afinou o gargalo, não houve mudanças substantivas. Uma excelente análise do agravamento recente destes números pode ser encontrada no relatório *Report on the World Social Situation 2005, The Inequality Predicament* (UNITED NATIONS, 2005). O documento do Banco Mundial, *The next 4 billion*, que avalia em 4 bilhões as pessoas que estão “fora dos benefícios da globalização”, é igualmente interessante (UNITED NATIONS, 2005); estamos falando de dois terços da população mundial.

Essa concentração não se deve apenas à especulação financeira, mas a contribuição é significativa e, sobretudo, é absurdo desviar o capital de prioridades planetárias óbvias. *The Economist* traz uma cifra impressionante sobre o excedente social, gerado essencialmente por avanços tecnológicos da área produtiva, mas apropriado pelo setor que qualifica de “indústria de serviços financeiros”:

The financial-services industry is condemned to suffer a horrible contraction. In America the industry's share of total corporate profits climbed from 10% in the early 1980s to 40% at its peak in 2007<sup>6</sup> (A SPECIAL..., 2009, p. 20).

Gera-se uma clara clivagem entre os que trazem inovações tecnológicas e produzem bens e serviços socialmente úteis – os engenheiros do processo, digamos assim – e o sistema de intermediários financeiros que se apropriam do excedente e deformam a orientação do conjunto. Os engenheiros do processo criam importantes avanços tecnológicos, mas a sua utilização e comercialização pertence a departamentos de finanças, de *marketing* e de assuntos jurídicos, que dominam nas empresas e se apropriam da sua utilização. É um sistema que gerou um profundo divórcio entre quem contribui produtivamente para a sociedade e quem é remunerado.

Ao juntarmos os dois gráficos, o do *New Scientist* sobre os *megatrends* históricos, e o da “taça de champagne” do Relatório de Desenvolvimento Humano, chegamos a uma conclusão bastante óbvia: estamos destruindo o planeta, para o proveito de um terço da população mundial. Estes são os dados básicos que orientam as nossas ações futuras: inverter a marcha da destruição do planeta e reduzir a desigualdade acumulada.

É importante lembrar que a nossa principal medida de progresso, o PIB, não mede nenhum dos dois, pois não contabiliza a redução do capital natu-

<sup>6</sup> “A indústria de serviços financeiros está condenada a sofrer uma horrível contração. Na América, a participação desta indústria nos lucros corporativos totais subiu de 10%, no início dos anos 1980, para 40% no seu pico em 2007” (A SPECIAL..., 2009, p. 20, tradução nossa).

ral do planeta, contabiliza como positiva a poluição que exige grandes programas de recuperação e na realidade apresenta-nos apenas a média nacional de intensidade de uso da máquina produtiva<sup>7</sup>. E lembrar também que o motivador principal dos investimentos privados, o lucro, age contra ambos: tem tudo a ganhar com a extração máxima de recursos naturais e a externalização de custos, e não tem nada a ganhar com quem tem pouca capacidade aquisitiva. A motivação do lucro de curto prazo age naturalmente tanto contra a preservação como contra a igualdade.

**O desafio do acesso ao trabalho digno**

A desigualdade e a sustentabilidade estão diretamente ligadas aos desequilíbrios na inclusão nos processos produtivos. A mão de obra, a nossa imensa capacidade ociosa de produção, mais parece um problema do que uma oportunidade. Na forma atual de uso dos fatores de produção e das tecnologias, a inclusão produtiva é a exceção. No Brasil, temos 190 milhões de habitantes. Destes, 130 milhões estão em idade ativa, entre 15 e 64 anos de idade, pelo critério internacional. Na população economicamente ativa, temos 100 milhões de pessoas, o que já aponta para uma subutilização significativa. As estatísticas do emprego, por sua vez, mostram que temos neste ano apenas 31 milhões de pessoas formalmente empregadas no setor privado, com carteira assinada. Podemos acrescentar os nove milhões de funcionários públicos do país, e chegamos a 40 milhões. Ainda assim, estamos longe da conta. O que fazemos os outros? Temos empresários, sem dúvida, bem como uma massa classificada como "autônomos", além de cerca de 15 milhões de desempregados. No conjunto, forma-se um imenso setor de pessoas classificadas no conceito vago de "informais", avaliados pelo IPEA em 51% da população economi-

camente ativa. O estudo sublinha que "a existência dessa parcela de trabalhadores à margem do sistema não pode em nenhuma hipótese ser encarada como uma solução para o mercado" (IPEA, 2006, p. 346). Essa "parcela" representa a metade do país<sup>8</sup>.

**Evoluir para formas alternativas de organização torna-se simplesmente necessário**

O fato essencial para nós é que o modelo atual subutiliza a metade das capacidades produtivas do Brasil. E imaginar que o crescimento centrado em empresas transnacionais, grandes extensões de soja (200 hectares para gerar um emprego), ou ainda numa hipotética expansão do emprego público, permitirá absorver esta mão de obra, não é realista. Evoluir para formas alternativas de organização torna-se simplesmente necessário.

O drama no Brasil é representativo de um universo mais amplo:

O emprego informal representa entre a metade e três quartos do emprego não agrícola na maioria dos países em desenvolvimento. A parte dos trabalhadores informais na força de trabalho não agrícola varia entre 48% na África do Norte e 51% na América Latina e o Caribe, atingindo 65% na Ásia e 78% na África subsariana (UNITED NATIONS, 2005, p. 30).

Assim, o drama da desigualdade que vimos acima não constitui apenas um problema de distribuição mais justa da renda e da riqueza: envolve a inclusão produtiva digna da maioria da população desempregada, subempregada ou encurralada nos diversos tipos de atividades informais. O conjunto das propostas que surgem a partir da OIT sobre o trabalho digno, as visões do Banco Mundial sobre os quatro bilhões de excluídos dos "benefícios da globalização" e um conjunto de iniciativas de desenvolvimento local encontram aqui a sua lógica: um

<sup>8</sup> "Na sua expressão mais direta, o setor informal é encarado como gerador de empregos de baixa qualidade e remuneração, ineficiências e custos econômicos adicionais, constituindo uma distorção a ser combatida" ... "Em 1992 o percentual da informalidade era de 51,9%, atingiu 53,9% em 1998, voltando a 51,7% em 2003 e caindo para 51,2% em 2004". Os dados são muito semelhantes praticamente para a totalidade da América Latina (IPEA, 2006, p. 337, 339).

<sup>7</sup> Ver em particular o relatório de Sen, Stiglitz e Fitoussi (2008).

PIB que cresce mas não inclui as populações não é sustentável. Estamos falando de quase dois terços da população mundial a quem se trava o acesso ao financiamento, às tecnologias, ao direito de cada um ganhar o pão da sua família<sup>9</sup>.

**A deformação das prioridades**

A Tabela 1, extraída do Relatório de Desenvolvimento Humano de 1998, apresenta a deformação das prioridades do uso dos recursos no planeta. A leitura é simples: não se conseguem os seis bilhões anuais suplementares para universalizar a educação básica, mas se conseguem, sim, oito bilhões para cosméticos nos EUA, e assim por diante. Os valores são baixos, pois são dólares que valiam mais na época, mas o contraste é evidente. As cifras mais recentes apenas se agravaram. Os 780 bilhões de dólares em gastos militares, em 2008 já somam 1,5 trilhão. E se pensarmos nos trilhões de recursos públicos transferidos nesta crise para intermediários financeiros privados, teremos uma ideia do grau absurdo das prioridades.

Na realidade, o que precisa ser expandido hoje no mundo são os serviços básicos essenciais da humanidade, e muito menos os bens físicos de consumo. Em particular, há coisas que não podem faltar a ninguém. O planeta produz quase um quilo de grãos por dia e por habitante, e temos um bilhão de pessoas que passam fome. Os dez milhões de crianças que morrem de fome e de falta de acesso à água limpa e causas semelhantes constituem um escândalo insustentável. Mas do ponto de vista do investimento privado, resolver problemas essenciais não rende, e o conjunto da orientação das nossas capacidades produtivas se vê radicalmente deformado.

Aparece como inevitável, no horizonte político, a democratização das decisões sobre como são

<sup>9</sup> Temos hoje inúmeros estudos que apresentam propostas práticas tanto para a informalidade, como para a desigualdade de gênero, a mudança da jornada de trabalho, políticas locais de inclusão e outras, dada a extrema diversidade das situações herdadas, inclusive o aproveitamento inadequado de universitários.

utilizados os recursos econômicos do planeta, incluindo aqui não só os recursos dos orçamentos públicos, mas a orientação das aplicações dos gigantescos recursos de fundos de pensão e dos grandes intermediários e especuladores financeiros. Não podemos continuar a andar completamente à deriva em

termos da priorização dos nossos objetivos. O uso dos recursos que são o resultado dos esforços do conjunto da sociedade deve obedecer a uma visão sistêmica e de longo prazo, obedecendo às prioridades críticas de reduzir os desastres sociais e ambientais.

Em termos das megatendências econômicas, sociais e ambientais, portanto, estamos à deriva. Estamos destruindo o planeta em favor de uma minoria, para ampliar a oferta de bens sem critérios de prioridade de uso ou de impacto ambiental e social, concentrando-nos em tecnologias de ponta sem assegurar os mecanismos de acesso correspondentes. E temos como pano de fundo a imensa tarefa de organizar a transição para outro paradigma energético produtivo, a era pós-petróleo. Sempre haverá quem espere que uma mão invisível resolva estes desafios. Quem aqui são os sonhadores?

**Tabela 1**  
**Gastos anuais em dólares mundiais**

Educação básica para todos	\$ 6 bilhões (1)
Cosméticos nos EUA	\$ 8 bilhões
Água e serviços sanitários básicos	\$ 9 bilhões
Sorvetes na Europa	\$ 11 bilhões
Saúde reprodutiva das mulheres	\$ 12 bilhões
Perfumes na Europa e nos EUA	\$ 12 bilhões
Saúde básica e nutrição	\$ 13 bilhões
Ração para animais de estimação na Europa e EUA	\$ 17 bilhões
Entretenimento corporativo no Japão	\$ 35 bilhões
Cigarros na Europa	\$ 50 bilhões
Bebidas alcoólicas na Europa	\$ 105 bilhões
Drogas no mundo	\$ 400 bilhões
Gastos militares no mundo	\$ 780 bilhões

Fonte: Human Development Report (1998, p. 37).  
(1) Estimativa de custo anual adicional para alcançar o acesso aos serviços sociais básicos em todos os países em desenvolvimento.

**RESGATAR A CAPACIDADE DE GESTÃO PÚBLICA**

Na discussão de outro mundo, que esperamos seja possível, temos de evoluir cada vez mais para o *como fazer*, para os mecanismos de gestão correspondentes, para a descoberta das brechas que existem no sistema no sentido da sua transformação. O mundo não vai parar em determinado momento para passar a funcionar de outro modo. Cabe a nós introduzir, ou reforçar, as tendências de mudança. A análise dos processos decisórios e a busca de correções tornaram-se centrais.

O que emerge como eixo central de reflexão, portanto, é a inadequação dos processos decisórios nas diversas tendências críticas que temos de enfrentar. Enfrentar o desafio ambiental planetário exige processos colaborativos e a construção de uma cultura de pactos pelo bem comum, ou pelo menos para evitar o desastre comum. A ruptura do ciclo da pobreza e da desigualdade implica no deslocamento da visão tradicional que atrai investimentos para onde se situa a capacidade de compra, e, portanto, envolve a mudança da chamada governança corporativa. O processo de inclusão produtiva dos quase dois terços de excluídos envolve outra lógica do emprego, formas múltiplas e diferenciadas de inserção na produção de bens e serviços. O resgate destas prioridades reais do planeta e da humanidade envolve, por sua vez, uma participação muito mais significativa do Estado, que com todas as suas fragilidades ainda constitui o melhor instrumento de coordenação de esforços sociais de que dispomos. Mas se trata de um Estado muito mais regulador do conjunto dos esforços da sociedade. É indispensável o resgate da visão sistêmica, da visão de longo prazo, e dos mecanismos de planejamento. Estamos falando, na realidade, da construção de outra cultura política.

Naturalmente, todos nos sentimos pequenos frente a processos de mudança desse porte. E podemos achar que colocar os desafios tão alto não é realista. O fato é que ninguém nos está pergun-

do se queremos ou não enfrentar a tarefa. O aquecimento global não está esperando que estejamos de acordo, nem o esgotamento do petróleo, nem a exploração sem controle dos mares, nem a perda de cobertura florestal, nem o vírus da Aids, e a lista é longa. Outras formas de gestão são inevitáveis, a única pergunta realista é se queremos pagar um preço menor agora ou muito maior mais à frente.

**Reforçar e democratizar o Estado**

As críticas ao tamanho do setor público refletiram no passado recente uma visão ideológica e conhecimento fragmentado da realidade. Nas palavras de um diretor da *École Nationale d'Administration*, a famosa ENA, melhorar a produtividade do setor público constitui a melhor maneira de melhorar a produtividade sistêmica de toda a sociedade. O Relatório Mundial sobre o Setor Público, elaborado pelas Nações Unidas em 2005, mostra a evolução que houve a partir da visão tradicional da "Administração Pública" baseada em obediência, controles rígidos e conceito de "autoridades", transitando por uma fase em que se buscou uma gestão mais empresarial, na linha do *public management* que nos deu, por exemplo, o conceito de "gestor da cidade" no lugar do prefeito, e desembocando agora na visão mais moderna, que o relatório chama de governança participativa ou *responsive governance*.

Essa última forma de organização implica que no espaço público a boa gestão se consegue por meio da articulação inteligente e equilibrada do conjunto dos atores interessados no desenvolvimento, os chamados atores interessados, ou *stakeholders*. É uma gestão que busca "responder", ou "corresponder" aos interesses que diferentes grupos manifestam, e supõe sistemas amplamente participativos, e em todo caso mais democráticos, na linha da "governança participativa", além da ampliação da transparência de todos os processos.

A evolução da administração pública tradicional (*Public Administration*) para o *New Public Management* se baseou numa visão privatista da

gestão, buscando chefias mais eficientes. A evolução mais recente para o *responsive governance*, que traduzimos aqui por governança participativa, está baseada numa proposta mais pública, onde as chefias escutam melhor o cidadão e onde é a participação cidadã, através de processos mais democráticos, que assegura que os administradores serão mais eficientes, pois mais afinados com o que deles se deseja. É a diferença entre a eficiência autoritária por cima e a eficiência democrática pela base. A eficiência é medida não só no resultado, mas no processo. O Quadro 1 ajuda a visualizar esta evolução.

Conceito	Administração pública	Nova gestão pública	Governança participativa
Relação cidadão-estado	Obediência	Credenciamento	Empoderamento
Responsabilidade da administração superior	Políticos	Clientes	Cidadãos, atores
Princípios orientadores	Cumprimento de leis e regras	Eficiência e resultados	Responsabilidade, transparência e participação
Critério para sucesso	Objetivos quantitativos	Objetivos qualitativos	Processo
Atributo chave	Imparcialidade	Profissionalismo	Participação

**Quadro 1**  
Evolução do conceito de governo

Fonte: The Globalization ... (2005).

O modelo de governança... enfatiza um governo aberto e que se relaciona com a sociedade civil, mais responsabilizada e melhor regulada por controles externos e a lei. Propõe-se que a sociedade tenha voz através de organizações não governamentais e participação comunitária. Portanto o modelo de governança tende a se concentrar mais na incorporação e inclusão dos cidadãos em todos os seus papéis de atores interessados (*stakeholders*), não se limitando a satisfazer clientes, numa linha mais afinada com a noção de 'criação de valor público' [...] A teoria da governança olha para além da reforma da gestão e dos serviços, apontando para novos tipos de articulação Estado-sociedade,

bem como para formas de governo com níveis mais diferenciados e descentrados [...] A abertura (*openness*) e transparência constituem portanto parte deste modelo emergente (UNITED NATIONS, 2005, p. 13).

O novo modelo que emerge está essencialmente centrado numa visão mais democrática, com participação direta dos atores interessados, maior transparência, com forte abertura para as novas tecnologias da informação e comunicação, e soluções organizacionais para assegurar a interatividade entre governo e cidadania. A visão envolve "sistemas de gestão do conhecimento mais sofisticados", com um papel importante do aproveitamento das novas tecnologias de informação e comunicação.

Para a discussão no Brasil e na América Latina, esses pontos são muito importantes. Têm a virtude de ultrapassar visões saudosistas autoritárias, e também a pseudomodernização que colocava um *manager* onde antes tínhamos um político, resultando numa mudança cosmética por cima. É uma evolução que busca a construção de uma capacidade real de resolução de problemas através das pactuações necessárias com a sociedade realmente existente. Esta sistematização de tendências mundiais vem dar maior credibilidade aos que lutam pela reapropriação das políticas pela cidadania, na base da sociedade, em vez da troca de uma solução autoritária por outra.

**A alocação racional de recursos**

A alocação de recursos é feita por intermediários, sejam eles governo, bancos, seguradoras, fundos de pensão, planos de saúde ou os gigantes planetários que chamamos de investidores institucionais. Todas essas instituições recolhem recursos sob diversas justificativas. Mas são intermediários, ou seja, trabalham com dinheiro que é do público, e deveriam destinar os recursos a atividades afins.

O governo, principal intermediário, aloca os recursos segundo um orçamento discutido no parlamento e aprovado em lei. Fato importante: o gover-

no tem de assegurar a captação dos recursos que vai investir. A política fiscal (fazenda) e a aplicação (planejamento) têm de estar casados na peça orçamentária. No conjunto do planeta, os governos são os maiores gestores de recursos, e quanto mais rico o país, maior é a participação do governo nesta mediação.

A Tabela 2 é interessante, pois mostra esta correlação rigorosa entre o nível de desenvolvimento e a participação do setor público. Nos países de renda baixa, a parte do PIB que cabe ao governo central é de 17,7%, elevando-se numa progressão regular à medida que chegamos aos países de alta renda (SCHIEBER; FLEISHER; GOTTRET, 2007). Falar mal dos governos parece ser um consenso planetário, mas precisamos cada vez mais deles, inclusive nos Estados Unidos.

Países de:	Governo central, porcentagem do PIB, início dos anos 2000
Baixa renda	17,7
Renda média baixa	21,4
Renda média alta	26,9
Alta renda	31,9

Fonte: Finance and Development (2007).

Note-se que se trata, na Tabela 2, dos gastos do governo central apenas, os gastos públicos totais são bem mais amplos.

Há uma década os gastos do governo americano eram de 34,3% do PIB, comparados com 48,2% na zona europeia, uma distância de 14 pontos percentuais; em 2010, o gasto americano esperado é de 39,9% do PIB, comparados com 47,1% na zona europeia, uma distância de menos de oito pontos percentuais.<sup>10</sup>

Lembremos que a cifra equivalente no Brasil é de 36%. Na Suécia, que ninguém vai acusar de ser

mal gerida, é de 66%. E são cifras anteriores à intervenção do Estado para salvar os bancos.

Seja qual for a política adotada, portanto, é essencial assegurar a qualidade da alocação de recursos por parte do maior ator, o governo. Essa correlação entre o nível de prosperidade do país e a participação do setor público não é misteriosa: simplesmente, o mundo está mudando. Antigamente, éramos populações rurais dispersas, e as famílias resolviam muitos dos seus problemas individualmente, com a água no poço e o lixo no mato. Na cidade generalizam-se os investimentos sociais, pois precisamos de redes de água e esgoto, de guias e sarjetas, de redes escolares, de sistemas de segurança, destino final de resíduos sólidos e assim por diante, evidentemente, assegurados com forte presença do setor público. São serviços de consumo coletivo.

Há que se levar em conta igualmente, nesta presença crescente do setor público em todo o planeta, a mudança da composição intersetorial das nossas atividades. Há poucas décadas, o que chamávamos de atividades produtivas eram essencialmente atividades industriais, agrícolas e comerciais. Hoje passam a ocupar a linha de frente as políticas sociais. Vale lembrar que o maior setor econômico dos Estados Unidos não é a indústria bélica, nem a automobilística, mas a saúde, com 16% do PIB, e crescendo. No Brasil, somando a população estudantil, os professores e gestores da área educacional, estamos falando de 60 milhões de pessoas, quase um terço da população do país. As políticas sociais estão se tornando um fator poderoso de reestruturação social, pelo seu caráter capilar (a saúde tem de chegar a cada pessoa) e a sua intensidade em mão de obra. São áreas onde, com a exceção dos nichos de alta renda, o setor público tem prioridade evidente, frequentemente articulado com organizações da sociedade civil, outra área em expansão, caracterizando um setor público não governamental. A economia social e suas variantes ocupam um lugar crescente no conjunto das atividades econômicas.

Um terceiro eixo de transformação social é a evolução para a sociedade do conhecimento. Hoje quase todas as atividades envolvem uma forte incorporação de tecnologia, de conhecimentos dos mais variados tipos, do conjunto do que temos chamado de "intangíveis", ou de "imaterial". Quando o essencial do valor de um produto está no conhecimento incorporado, mudam as formas de organização correspondentes. Na base está um amplo processo social que envolve as pesquisas dos mais diferentes setores, a generalização do acesso à educação e os sistemas de difusão de informações que elevam a densidade de conhecimento no conjunto da sociedade, com fortíssima participação de recursos públicos em todos os níveis. A tendência natural é os conhecimentos se tornarem bem público (*creative commons*), pela facilidade de disseminação que as tecnologias modernas permitem, e pela compreensão que gradualmente penetra na sociedade de que o conhecimento se multiplica melhor quando se compartilha. O conhecimento é um bem cujo consumo não reduz o estoque, pelo contrário.

Estes são *megatrends*, macrotendências que transformam a sociedade, e que exigem de nós sistemas de gestão muito mais diversificados, descentralizados e flexíveis. Estamos evoluindo para a sociedade em rede, para sistemas densamente interativos e colaborativos. Alianças e parcerias entre diversos segmentos sociais, envolvendo áreas tanto públicas como privadas, nos diversos níveis de organização territorial, estão se generalizando. A urbanização leva a uma ampliação acelerada das dinâmicas da gestão local, em que as comunidades se apropriam do seu desenvolvimento. As políticas sociais geram processos participativos, a sociedade do conhecimento nos leva para processos colaborativos em rede.

O que está acontecendo na realidade é um *choque do futuro* generalizado, e tanto a queda do muro de Berlim como a pilantragem irresponsável de Wall

Street apenas despertaram, inicialmente na esquerda, depois na direita, a compreensão de que as mudanças precisam ser sistêmicas. O *business as usual (BAU)*, de ambos os lados do espectro político, está saindo de cena. São as relações de produção no sentido amplo que mudam, e com isso os mecanismos atuais de regulação tornaram-se, em boa parte, obsoletos.

O papel do Estado aparece assim como central, inclusive na dimensão mundial da crise. Dada a extrema fragilidade dos instrumentos planetários de governança, o eixo estratégico de construção dos novos sistemas de regulação passará mais pela articulação de políticas nacionais do que propriamente pela esfera global. O Estado aparece, assim, com uma função reforçada no plano dos equilíbrios internos e no plano da redefinição das regras do jogo entre as nações.

#### O potencial da gestão local

Com a passagem do milênio, a humanidade tornou-se predominantemente urbana. Isto implica outra racionalidade nos processos decisórios e nas instituições que nos regem, pois hoje cada região ou localidade tem um núcleo urbano que pode administrar o seu desenvolvimento, e este núcleo torna-se por sua vez um articulador natural do seu entorno rural, ponto de convergência de uma gestão racional do desenvolvimento. Hoje ainda predominam iniciativas setoriais como Cidades Saudáveis, Cidades Educadoras, Agenda XXI Local e assim por diante, mas gradualmente estamos evoluindo para iniciativas integradas como "Bogotá Como Vamos", "Nossa São Paulo" e tantas outras.

O desenvolvimento local permite a apropriação efetiva do desenvolvimento pelas comunidades, e a mobilização destas capacidades é vital para um desenvolvimento participativo. Inúmeras experiências no mundo têm mostrado que o interesse individual das pessoas pelo seu progresso funciona

#### Estamos evoluindo para a sociedade em rede, para sistemas densamente interativos e colaborativos

<sup>10</sup> *The Economist*, March 14th-20th 2009, p. 37, citando dados do *Newsweek*.

efetivamente quando ancorado no desenvolvimento integrado do território. Com sistemas simples de seguimento de qualidade de vida local, e o condicionamento do acesso aos recursos à estruturação de entidades locais de promoção do desenvolvimento, gera-se a base organizacional de um desenvolvimento mais equilibrado. Já se foi o tempo em que se acreditava em projetos "paraquedas": o desenvolvimento funciona quando é participativo, com um razoável equilíbrio entre o fomento externo e a dimensão endógena do processo.

A racionalidade da alocação dos recursos exige em última instância uma avaliação eficiente do uso final dos empréstimos, coisa bastante mais trabalhosa do que o comércio de derivativos e outras atividades especulativas. O agente de crédito no nível local, que conhece o seu bairro e a sua comunidade, as necessidades e os potenciais da região, torna-se de certa maneira um credenciador da solidez dos usos finais dos recursos. É trabalhoso, exige conhecer a realidade das pessoas, fazer o seguimento, mas é a única maneira de transformar as poupanças de uns no aumento da produtividade de todos, a chamada produtividade sistêmica do território.

É ampla a experiência nesta área, desde o Grameen Bank no Bangladesh, até as ONGs de intermediação financeira da França, a constituição de Bancos Comunitários de Desenvolvimento e de Oscips de crédito em numerosos municípios no Brasil, a evolução das experiências de microcrédito do Banco do Nordeste. A exigência da aplicação local da poupança da população, com regras mais amplas de compensação entre regiões ricas e pobres através da rede pública, deverá permitir o financiamento tanto da micro e pequena empresa, como de organizações da sociedade civil empenhadas em projetos sociais e ambientais, investimentos públicos locais e regionais em saneamento, manutenção urbana e semelhantes.

Os diversos programas sociais do governo brasileiro, desde o Bolsa Família até o Luz para Todos, convergem no seu impacto de dinamizar o acesso local a recursos, mesmo nas regiões mais pobres do país.

**O que temos pela frente é uma mudança civilizatória, com a dimensão que isto significa, e com a janela de tempo relativamente curta de que dispomos**

Esta convergência é agora reforçada com o programa Territórios da Cidadania, que representa um programa antirrecessivo de recorte rooseveltiano capaz de compor – ao lado do PAC<sup>11</sup> – uma poderosa alavanca, não apenas para resistir às turbulências atuais, mas para deflagrar uma nova dinâmica de crescimento, mais equilibrada do ponto de vista regional e capaz de incorporar, de fato, as populações do campo ao desenvolvimento do século XXI. São cerca de 20 bilhões de reais para 120 regiões do país. Esta visão, de apoio ao desenvolvimento local, tanto responde a uma política anticíclica, como à democratização do governo e ao resgate das desigualdades.

No conjunto, está se desenhando – em parte graças à crise financeira de 2008, mas, sobretudo, pelo acúmulo de desequilíbrios críticos – um Estado mais descentralizado, mais participativo, mais democrático nos seus processos decisórios, mais transparente no plano da informação e com maior papel articulador dos diversos agentes de transformação da sociedade.

No conjunto, naturalmente, se os instrumentos de gestão pública constituem um vetor chave de transformação, não há como ignorar a profundidade da mudança cultural que é necessária para que o próprio Estado mude. O que temos pela frente é uma mudança civilizatória, com a dimensão que isto significa, e com a janela de tempo relativamente curta de que dispomos. A consciência dos desafios e o sentimento de urgência penetram lentamente nas mentes das pessoas. A nossa tarefa é trabalhar nesta tomada de consciência e ajudar na construção dos rumos.

<sup>11</sup> O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um dos programas centrais do governo federal brasileiro no sentido de dinamizar a expansão de infraestruturas, gerar empregos, reforçar a inclusão ("PAC Social") e enfrentar a crise financeira global.

## ESBOÇOS DE AGENDA

Está na moda dizer que o estatismo ruiu com o muro de Berlim, e o neoliberalismo com o muro de Wall Street. Morreram, na realidade, as visões simplificadoras dos processos decisórios da sociedade. A visão dicotômica que nos deu o Estado burocrático do Leste europeu de um lado e a arrogância corporativa exemplificada por Wall Street por outro, é que estão em crise. A sociedade complexa moderna já não comporta este tipo de simplificações. Temos de desenvolver processos mais flexíveis e diferenciados de regulação, não estrangulando os processos decisórios, mas aproximando-os das necessidades reais da sociedade, com mais transparência e democracia. Como sociedade, desejamos não somente sobreviver, mas viver com qualidade de vida. E isto implica elencarmos de forma ordenada os desafios e as respostas. São os resultados mínimos a serem atingidos, com os processos decisórios correspondentes.

As propostas, ou linhas de ação sugeridas abaixo, têm um denominador comum: todas já foram experimentadas e estão sendo aplicadas em diversas regiões do mundo, setores ou instâncias de atividade. São iniciativas que deram certo e cuja generalização, com as devidas adaptações e flexibilidade em função da diversidade planetária, é hoje viável. Não temos a ilusão relativamente à distância entre a realidade política de hoje e as medidas sistematizadas abaixo. Mas pareceu-nos essencial, de toda forma, elencar de forma organizada as medidas necessárias, pois ter um norte mais claro ajuda na construção de outra governança planetária. Não estão ordenados por objetivos, pois a maioria tem implicações simultâneas e dimensões interativas.

### Resgatar a dimensão pública do Estado

Como podemos ter mecanismos reguladores que funcionem se é o dinheiro das corporações a regular que elege os reguladores? Se as agências que avaliam risco são pagas por quem cria o risco? Se

é aceitável que os responsáveis de um banco central venham das empresas que precisam ser reguladas, e voltam para nelas encontrar emprego?

Uma das propostas mais evidentes da última crise financeira, e que encontramos mencionada em quase todo o espectro político, é a necessidade de se reduzir a capacidade das corporações privadas ditarem as regras do jogo. A quantidade de leis aprovadas no sentido de reduzir impostos sobre transações financeiras, de reduzir a regulação de banco central, de autorizar os bancos a fazerem toda e qualquer operação, somado com o poder dos *lobbies* financeiros tornam evidente a necessidade de se resgatar o poder regulador do Estado, e para isto os políticos devem ser eleitos por pessoas de verdade, e não por pessoas jurídicas, que constituem ficções em termos de direitos humanos. Enquanto não tivermos financiamento público das campanhas, políticas que representem os interesses dos cidadãos, prevalecerão os interesses econômicos de curto prazo e a corrupção.

### Refazer as contas

As contas têm de refletir os objetivos que visamos. O PIB indica a intensidade do uso do aparelho produtivo, mas não nos indica a utilidade do que se produz, para quem e com que custos para o estoque de bens naturais de que o planeta dispõe. Conta como aumento do PIB um desastre ambiental, o aumento de doenças, o cerceamento de acesso a bens livres. O IDH já foi um imenso avanço, mas temos de evoluir para uma contabilidade integrada dos resultados efetivos dos nossos esforços e, particularmente, da alocação de recursos financeiros, em função de um desenvolvimento que não seja apenas economicamente viável, mas também socialmente justo e ambientalmente sustentável. As metodologias existem, aplicadas parcialmente em diversos países, setores ou pesquisas. A ampliação dos indicadores internacionais como o IDH, a generalização de indicadores nacionais como os Calvert-Henderson Quality of Life Indicators nos

Estados Unidos, as propostas da Comissão Stiglitz/Sen/Fitoussi, o movimento Felicidade Interna Bruta (FIB), todos apontam para uma reformulação das contas. A adoção em todas as cidades de indicadores locais de qualidade de vida – veja-se os Jacksonville Quality of Life Progress Indicators – tornou-se hoje indispensável para que seja medido o que efetivamente interessa: o desenvolvimento sustentável, o resultado em termos de qualidade de vida da população. Muito mais do que o *output*, trata-se de medir o *outcome*.

#### Assegurar a renda básica

A pobreza crítica é o drama maior, tanto pelo sofrimento que causa em si, como pela articulação com os dramas ambientais, o não acesso ao conhecimento, a deformação do perfil de produção que se desinteressa das necessidades dos que não têm capacidade aquisitiva. A ONU calcula que custaria 300 bilhões de dólares (no valor do ano 2000) tirar da miséria um bilhão de pessoas que vivem com menos de um dólar por dia. São custos ridículos quando se considera os trilhões transferidos para grupos econômicos financeiros no quadro da última crise financeira. O benefício ético é imenso, pois é inaceitável morrerem de causas ridículas dez milhões de crianças por ano. O benefício de curto e médio prazo é grande, na medida em que os recursos direcionados à base da pirâmide dinamizam imediatamente a micro e pequena produção, agindo como processo anticíclico, como se tem constatado nas políticas sociais de muitos países. No mais longo prazo, será uma geração de crianças que terão sido alimentadas decentemente, o que se transforma em melhor aproveitamento escolar e maior produtividade na vida adulta. Em termos de estabilidade política e de segurança geral, os impactos são óbvios. Trata-se do dinheiro mais bem

investido que se possa imaginar, e as experiências brasileira, mexicana e de outros países já nos forneceram todo o *know-how* correspondente. A teoria tão popular, de que o pobre se acomoda se receber ajuda, é simplesmente desmentida pelos fatos: sair da miséria estimula.

**O benefício de curto e médio prazo é grande, na medida em que os recursos direcionados à base da pirâmide dinamizam imediatamente a micro e pequena produção, agindo como processo anticíclico**

#### Assegurar o direito de ganhar a vida

Toda pessoa que queira ganhar o pão da sua família deveria poder ter acesso ao trabalho. Num planeta onde há um mundo de coisas a fazer, inclusive para resgatar o meio ambiente, é absurdo o número de pessoas sem acesso a formas organizadas de produzir e gerar renda. Temos os recursos e os conhecimentos técnicos e organizacionais para assegurar, em cada vila ou cidade, acesso a um trabalho decente e socialmente útil. As experiências de Maharashtra na Índia demonstraram a sua viabilidade, como o mostram as numerosas experiências brasileiras, sem falar no New Deal da crise dos anos 1930. São opções onde todos ganham: o município melhora o saneamento básico, a moradia, a manutenção urbana, a policultura alimentar. As famílias passam a poder viver decentemente; e a sociedade passa a ser melhor estruturada e menos tensionada. Os gastos com seguro-desemprego se reduzem. No caso indiano, cada vila ou cidade é obrigada a ter um cadastro de iniciativas intensivas em mão de obra. Dinheiro emprestado ou criado desta forma representa investimento, melhoria de qualidade de vida e dá excelente retorno. E argumento fundamental: assegura que todos tenham o seu lugar para participar na construção de um desenvolvimento sustentável. Na organização econômica, além do resultado produtivo, é essencial pensar no processo estruturador ou desestruturador gerado. A pesca oceânica industrial pode ser mais produtiva em volume de peixe, mas o processo é desastroso, tanto para a vida no mar, como

para centenas de milhões de pessoas que viviam da pesca tradicional. A dimensão de geração de emprego de todas as iniciativas econômicas tem de se tornar central.

#### Reduzir a jornada de trabalho

A subutilização da força de trabalho é um problema planetário, ainda que desigual na sua gravidade. No Brasil, conforme vimos, com 100 milhões de pessoas na PEA, temos 31 milhões formalmente empregadas no setor privado, e nove milhões de empregados públicos. A conta não bate. O setor informal situa-se na ordem de 50% da PEA. Uma imensa parte da nação "se vira" para sobreviver. No lado dos empregos de ponta, as pessoas não vivem por excesso de carga de trabalho. Não se trata aqui de uma exigência de luxo: são incontáveis os suicídios nas empresas onde a corrida pela eficiência se tornou simplesmente desumana. O *stress* profissional está se tornando uma doença planetária, e a questão da qualidade de vida no trabalho passa a ocupar um espaço central. A redistribuição social da carga de trabalho torna-se hoje uma necessidade. As resistências são compreensíveis, mas a realidade é que com os avanços da tecnologia os processos produtivos tornam-se cada vez menos intensivos em mão de obra, e reduzir a jornada é uma questão de tempo. Não podemos continuar a basear o nosso desenvolvimento em ilhas tecnológicas ultramodernas enquanto se gera uma massa de excluídos, inclusive porque se trata de equilibrar a remuneração e, conseqüentemente, a demanda. A redução da jornada não reduzirá o bem-estar ou a riqueza da população, e sim a deslocará para novos setores mais centrados no uso do tempo livre, com mais atividades de cultura e lazer. Não precisamos necessariamente de mais carros e de mais bonecas Barbie, precisamos, sim, de mais qualidade de vida.

#### Favorecer a mudança do comportamento individual

Neste planeta de sete bilhões de habitantes, com um aumento anual da ordem de 75 milhões, toda política envolve também uma mudança de comportamento individual e da cultura do consumo. O respeito às normas ambientais, a moderação do consumo, o cuidado no endi-

**O setor informal situa-se na ordem de 50% da PEA. Uma imensa parte da nação "se vira" para sobreviver. No lado dos empregos de ponta, as pessoas não vivem por excesso de carga de trabalho**

vidamento, o uso inteligente dos meios de transporte, a generalização da reciclagem, a redução do desperdício – há um conjunto de formas de organização do nosso cotidiano que passa por uma mudança de valores e de atitudes frente aos desafios econômicos, sociais e ambientais. No apagão energético do final dos anos 1990 no Brasil, constatou-se como uma boa campanha informativa, o papel colaborativo da mídia, e a punição sistemática dos excessos permitiu uma racionalização generalizada do uso doméstico da energia. Esta dimensão da solução dos problemas é essencial, e envolve tanto uma legislação adequada, como, sobretudo, uma participação ativa da mídia.

Hoje 95% dos domicílios no Brasil têm televisão, e o uso informativo inteligente deste e de outros meios de comunicação tornou-se fundamental. Frente aos esforços necessários para reequilibrar o planeta, não basta reduzir o martelamento publicitário que apela para o consumismo desenfreado, é preciso generalizar as dimensões informativas dos meios de comunicação. A mídia científica praticamente desapareceu, os noticiários navegam no atrativo da criminalidade, quando precisamos vitalmente de uma população informada sobre os desafios reais que enfrentamos. Grande parte da mudança do comportamento individual depende de ações públicas: as pessoas não deixarão o carro em casa (ou deixarão de tê-lo) se não houver transporte público; não farão reciclagem se não houver sistemas adequados de coleta. Precisamos de uma política pública de mudança do comportamento individual.

### Racionalizar os sistemas de intermediação financeira

A alocação final dos recursos financeiros deixou de ser organizada em função dos usos finais de estímulo e orientação de atividades econômicas e sociais para obedecer às finalidades dos próprios intermediários financeiros. A atividade de crédito é sempre uma atividade pública, seja no quadro das instituições públicas, seja no quadro dos bancos privados que trabalham com dinheiro do público, e que para tanto precisam de uma carta-patente que os autoriza a ganhar dinheiro com dinheiro dos outros. A recente crise financeira de 2008 demonstrou com clareza o caos que gera a ausência de mecanismos confiáveis de regulação no setor. Nas últimas duas décadas, temos saltado de bolha em bolha, de crise em crise, sem que a relação de forças permita a reformulação do sistema de regulação em função da produtividade sistêmica dos recursos. Enquanto não se gera uma relação de forças mais favorável, precisamos batalhar os sistemas nacionais de regulação financeira. O dinheiro não é mais produtivo onde rende mais para o intermediário: devemos buscar a produtividade sistêmica de um recurso que é público.

A Coreia do Sul abriu recentemente um financiamento de 36 bilhões de dólares para financiar transporte coletivo e alternativas energéticas, gerando com isto 960 mil empregos. O impacto positivo é ambiental pela redução de emissões, é anticíclico pela dinamização da demanda, é social pela redução do desemprego e pela renda gerada, e é tecnológico pelas inovações que gera nos processos produtivos mais limpos. Tem inclusive um impacto raramente considerado, que é a redução do tempo vida que as pessoas desperdiçam no transporte. Trata-se aqui, evidentemente, de financiamento público, pois os bancos comerciais não teriam esta preocupação, nem esta visão sistêmica (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2009). Em última instância, os recursos devem ser tornados mais acessíveis segundo os objetivos do seu

uso sejam mais produtivos em termos sistêmicos, visando a um desenvolvimento mais inclusivo e mais sustentável. A intermediação financeira é um meio, não é um fim.

### Taxação das transações especulativas

Uma das alternativas mais frequentemente sugeridas é a taxa de transações especulativas. Na linha da antiga proposta de James Tobin, uma taxa de, por exemplo, 0,20% sobre cada transação reduziria drasticamente a lucratividade dos que têm como atividade o constante movimento de capitais, ação que é apresentada pelos especuladores como aumentando a fluidez do mercado, quando na realidade gera comportamentos de manada que jogam preços de papéis e de *commodities* para cima e para baixo e desorganizam qualquer atividade de planejamento organizado da produção e do investimento produtivo. Um segundo importante efeito de uma taxa deste tipo é que todas as transações passariam a ser registradas, o que reduziria drasticamente os imensos volumes de movimentos ilegais, em particular a evasão fiscal e o uso de paraísos fiscais. Trata-se de uma medida necessária, ainda que não suficiente, para a desintermediação das transações e redução dos diversos tipos de atividades alavancadas (*carry trade* etc.). A recente aplicação no Brasil de uma taxa de 2% sobre capitais que entram mostra o potencial de políticas nacionais de racionalização dos fluxos especulativos.

Particular atenção precisa ser dada aos intermediários que ganham apenas nos fluxos entre outros intermediários – com papéis que representam direitos sobre outros papéis – e que têm tudo a ganhar com a maximização dos fluxos, pois são remunerados por comissões sobre o volume e ganhos, e geram, portanto, volatilidade e pró-ciclicidade, com os monumentais volumes que nos levaram, por exemplo, a valores em derivativos da ordem de 863 trilhões de dólares em junho de 2008, 15 vezes o PIB mundial. A intermediação especulativa – diferentemente da intermediação de compras e

vendas entre produtores e utilizadores finais – apenas gera uma pirâmide especulativa e insegurança, além de desorganizar os mercados e as políticas econômicas<sup>12</sup>.

### Repensar a lógica dos sistemas tributários

Uma política tributária, equilibrada na cobrança, e reorientada na aplicação dos recursos, constitui um dos instrumentos fundamentais de que dispomos, sobretudo porque pode ser promovida por mecanismos democráticos. O eixo central não está na redução dos impostos, e sim na cobrança socialmente mais justa e na alocação mais produtiva em termos sociais e ambientais. A taxa de transações especulativas (nacionais ou internacionais) deverá gerar fundos para financiar uma série de políticas essenciais para o reequilíbrio social e ambiental. O imposto sobre grandes fortunas é hoje essencial para reduzir o poder político das dinastias econômicas (10% das famílias do planeta são donas de 90% do patrimônio familiar acumulado no planeta). O imposto sobre a herança é fundamental para dar chances a partilhas mais equilibradas para as sucessivas gerações. O imposto sobre a renda deve adquirir mais peso relativamente aos impostos indiretos, com alíquotas que permitam efetivamente redistribuir a renda. É importante lembrar que as grandes fortunas do planeta em geral estão vinculadas não a um acréscimo de capacidades produtivas do planeta, e sim à aquisição maior de empresas por um só grupo, gerando uma pirâmide cada vez mais instável e menos governável de propriedades cruzadas,

<sup>12</sup> "In November, the BIS released the latest statistics based on positions as at end-june 2008 in the global over-the-counter (OTC) derivatives markets. The notional amounts outstanding of OTC derivatives continued to expand in the first half of 2008. Notional amounts of all types of OTC contracts stood at \$863 trillion at the end of June, 21% higher than six months before" (BABA; GADANEZ; MCGUIRE, 2008, p. 26). São 863 trilhões de dólares de derivativos emitidos, frente a um PIB mundial de cerca de 60 trilhões.

### Está se tornando evidente que o mercado de carbono simplesmente não é suficiente como mecanismo de dissuasão das emissões. A aplicação de taxas sobre as emissões – já em curso na Suécia, na Noruega ou na Itália – é tecnicamente simples

impérios onde a grande luta é pelo controle do poder financeiro, político e midiático, e a apropriação de recursos naturais. O sistema tributário tem de ser reformulado no sentido anticíclico, privilegiando atividades produtivas e penalizando as especulativas; no sentido do maior equilíbrio social ao ser fortemente progressivo; e no sentido de proteção ambiental ao taxar emissões tóxicas ou geradoras de mudança climática, bem como o uso de recursos naturais não renováveis<sup>13</sup>.

Particular atenção deverá ser dada às taxas sobre emissão de gases do efeito estufa, que deverão desempenhar um papel importante em termos de captação de recurso, e poderão constituir um fundo de primeira importância, para o equilíbrio ambiental. Está se tornando evidente que o mercado de carbono simplesmente não é suficiente como mecanismo de dissuasão das emissões. A aplicação de taxas sobre as emissões – já em curso na Suécia, na Noruega ou na Itália – é tecnicamente simples, e o seu uso generalizado permite que os usuários particulares ou industriais sejam obrigados a incorporar nas suas decisões econômicas os custos reais indiretamente gerados para toda a sociedade, inclusive as futuras gerações.

### Repensar a lógica orçamentária

O poder redistributivo do Estado é grande, tanto pelas políticas que executa – por exemplo, as políticas de saúde, lazer, saneamento e outras infraestruturas sociais que melhoram o nível de consumo coletivo –, como pelas que pode fomentar, como opções energéticas, inclusão digital e assim por diante. Fundamental também é a política redistribu-

<sup>13</sup> Susan George traz uma ilustração convincente: um bilionário que aplica o seu dinheiro com uma conservadora remuneração de 5% ao ano aumenta a sua fortuna em 137 mil dólares por dia. Taxar este tipo de ganho não é "aumentar os impostos", é corrigir absurdos.

tiva que envolve política salarial, de previdência, de crédito, de preços, de emprego. A forte presença das corporações junto ao poder político constitui um dos entraves principais ao equilíbrio na alocação de recursos. O essencial é assegurar que todas as propostas de alocação de recursos sejam analisadas pelo triplo enfoque: econômico, social e ambiental. No caso brasileiro, constatou-se com as recentes políticas sociais (Bolsa Família, políticas de previdência etc.) que volumes relativamente limitados de recursos, quando chegam à "base da pirâmide", são incomparavelmente mais produtivos, tanto em termos de redução de situações críticas e consequente aumento de qualidade de vida, como pela dinamização de atividades econômicas induzidas pela demanda local. A democratização aqui é fundamental. A apropriação dos mecanismos decisórios sobre a alocação de recursos públicos está no centro dos processos de corrupção, envolvendo as grandes bancadas corporativas, por sua vez ancoradas no financiamento privado das campanhas.

#### Facilitar o acesso ao conhecimento e às tecnologias sustentáveis

A participação efetiva das populações nos processos de desenvolvimento sustentável envolve um denso sistema de acesso público e gratuito à informação necessária. A conectividade planetária que as novas tecnologias permitem constitui uma ampla via de acesso direto. O custo-benefício da inclusão digital generalizada é simplesmente imbatível, pois é um programa que desonera as instâncias administrativas superiores, na medida em que as comunidades com acesso à informação se tornam sujeitos do seu próprio desenvolvimento. A rapidez da apropriação deste tipo de tecnologia até nas regiões mais pobres se constata na propagação do celular, das *lan houses* mais modestas. O impacto produtivo é imenso para os pequenos produtores, que passam a ter acesso direto a diversos mercados tanto de insumos como de venda, escapando

aos diversos sistemas de atravessadores comerciais e financeiros. A inclusão digital generalizada é um destravador potente do conjunto do processo de mudança que hoje se torna indispensável.

O mundo, frequentemente, esquece que dois bilhões de pessoas ainda cozinham com lenha, área em que há inovações significativas no aproveitamento calórico por meio de fogões melhorados. Tecnologias como o sistema de cisternas do Nordeste, de aproveitamento da biomassa, de sistemas menos agressivos de proteção dos cultivos etc. constituem um vetor de mudança da cultura dos processos produtivos. A criação de redes de núcleos de fomento tecnológico on-line, com ampla capilaridade, pode se inspirar da experiência da Índia, onde foram criados núcleos em praticamente todas as vilas do país. O World Economic and Social Survey (UNITED NATIONS, 2009) é particularmente eloquente ao defender a flexibilização de patentes no sentido de assegurar ao conjunto da população mundial o acesso às informações indispensáveis para as mudanças tecnológicas exigidas por um desenvolvimento sustentável.

#### Democratizar a comunicação

A comunicação é uma das áreas que mais explodiu em termos de peso relativo nas transformações da sociedade. Estamos em permanência cercados de mensagens. As nossas crianças passam horas submetidas à publicidade ostensiva ou disfarçada. A indústria da comunicação, com sua fantástica concentração internacional e nacional – e a sua crescente interação entre os dois níveis –, gerou uma máquina de fabricar estilos de vida, um consumismo obsessivo que reforça o elitismo, as desigualdades, o desperdício de recursos como símbolo de sucesso. O sistema circular permite que os custos sejam embutidos nos preços dos produtos que nos incitam a comprar, e ficamos envolvidos em um cacarejo permanente de mensagens idiotas pagas do nosso bolso. Mais recentemente, a corporação utiliza este caminho para falar bem de si,

para se apresentar como sustentável e, de forma mais ampla, como boa pessoa. O espectro eletromagnético em que estas mensagens navegam é público, e o acesso a uma informação inteligente e gratuita para todo o planeta é simplesmente viável. Expandindo gradualmente as inúmeras formas alternativas de mídia que surgem por toda parte, há como introduzir uma cultura nova, outras visões de mundo, cultura diversificada e não pasteurizada, pluralismo em vez de fundamentalismos religiosos ou comerciais.

A lista de propostas e sugestões pode evidentemente alongar-se. O fato que mais inspira esperança é a multiplicação impressionante de iniciativas nos planos da tecnologia, dos sistemas de gestão local, do uso da Internet para democratizar o conhecimento, da descoberta de novas formas de produção menos agressivas, de formas mais equilibradas de acesso aos recursos. O Brasil, neste plano, tem mostrado que começar a construir uma vida mais digna para o "andar de baixo", para os dois terços de excluídos, não gera tragédias para os ricos. Inclusive, numa sociedade mais equilibrada, todos passarão a viver melhor.

#### REFERÊNCIAS

BABA, Naohiko; GADANEZ, Blaise; MCGUIRE, Patrick. Highlights of international banking and financial market activity. *BIS Quarterly Review*, p. 26, Dec. 2008. Disponível em: <[http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt0812b.pdf](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0812b.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2009.

THE ECONOMIST. London, 14-20 mar. 2009.

FINANCE AND DEVELOPMENT. Washington – DC: IMF, dez. 2007.

THE GLOBALIZATION of public sector reform. In: UNITED NATIONS. *World Public Sector Report 2005*. New York: UN, 2005. p. 7.

HOGGAN, James. *Climate Cover-up; the crusade to deny global warming*. Vancouver: Greystone Books, 2009.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1998. New York: UNDP, 1998.

IPEA. *Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade*. Rio de Janeiro, 2006.

NEW SCIENTIST. *Special report: How our economy is killing the Earth*, 18 oct. 2008.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 1992. Brasília: PNUD, 1992.

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2005. Brasília: PNUD, 2005.

SCHIEBER, George; FLEISHER, Lisa; GOTTRET, Pablo. Getting real on health financing. *Finance and Development*, Dec. 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/schieber.htm>>. Acesso em: 5 jun. 2009.

SEN, Amartya; STIGLITZ, Joseph; FITOUSSI, Jean Paul. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponível em: <<http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>>. Acesso em: 23 fev. 2008.

A SPECIAL report on the future of finance. *The Economist*, 24 jan. 2009.

UNITED NATIONS. *The inequality predicament: Report on the World Social Situation 2005*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005. (Economic & Social Affairs).

\_\_\_\_\_. *Promoting development, saving the Planet: World Economic and Social Survey 2009*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2009.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Global Green New Deal*. [S.l.]: UNEP, 2009.