



riscos e oportunidades

em tempos de mudanças

Ladislau Dowbor, Ignacy Sachs e Carlos Lopes (Org.)

São Paulo
2010



Instituto Paulo Freire

**Banco do
Nordeste**



Instituto Paulo Freire

Diretores

Alexandre Munck

Ângela Antunes

Francisca Pini

Moacir Gadotti

Paulo Roberto Padilha

Luana Vilutis - Coordenadora de Educação Popular

Janaina Abreu - Coordenadora Gráfico-Editorial

Lina Rosa - Pesquisa e Preparação de Originais

Carlos Coelho - Revisor

Renato Pires - Capa, Projeto Gráfico, Diagramação e Arte-final

Alessandro Melo, Flávia Landucci Landgraf e Sofia Dowbor - Equipe do projeto Crises e Oportunidades

Banco do Nordeste do Brasil - BNB

Roberto Smith Presidente

João Emílio Gazzana, José Sydrião de Alencar Júnior, Luiz Carlos Everton de Farias, Luiz Henrique Mascarenhas Corrêa e Silva, Oswaldo Serrano de Oliveira e Paulo Sérgio Rebouças Ferraro Diretores

Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE

José Narciso Sobrinho - Superintendente

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Riscos e oportunidades : em tempos de mudanças / Ladislau Dowbor, Ignacy Sachs e Carlos Lopes (org.) . -- São Paulo : Editora e Livraria Instituto Paulo Freire ; Fortaleza, CE : Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

Vários autores.

ISBN 978-85-61910-44-0

1. Crises 2. Desenvolvimento econômico 3. Ecologia 4. Economia 5. Fórum Social Mundial (2010 : Salvador, BA) - Propostas 6. Mudança social 7. Política econômica 8. Política social 9. Problemas sociais I. Dowbor, Ladislau. II. Sachs, Ignacy. III. Lopes, Carlos.

10-05868

CDD-303.45

Índices para catálogo sistemático:

1. Crises e oportunidades : Transformações sociais : Sociologia 303.45

Editora e Livraria Instituto Paulo Freire

Rua Cerro Corá, 550 | Lj. 01

05061-100 | São Paulo | SP | Brasil

T: + 55 11 3021 1168

editora@paulofreire.org | livraria@paulofreire.org

www.paulofreire.org

Banco do Nordeste do Brasil S/A Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste

Av. Pedro Ramalho, 5.700 | Bloco A2 Térreo

Passaré | 60743-902 | Fortaleza CE | Brasil

www.bnb.gov.br





Sumário

Apresentação 09

Coordenação científica do Projeto Crises e Oportunidades

Crises e oportunidades em tempos de mudança 11

Carlos Lopes, Ignacy Sachs, Ladislau Dowbor

Crises convergentes: realidade, medo e esperança 29

Susan George

Condenados a inventar: desafios para a Cúpula da Terra de 2012 37

Ignacy Sachs

Novas fraturas, feridas antigas: a revitalização da Agência do Sul 43

Carlos Lopes

As múltiplas crises e o fracasso da governança global 55

Peter Wahl

Desenvolvimento com trabalho, renda e direitos: construindo relações sociais e de trabalho mais democráticas e sustentáveis..... 69

Artur Henrique

A grande síntese pós-neoliberal..... 79

José Carlos de Assis

A caminho de uma nova ordem econômica?..... 87

Mário Murteira

Crise da civilização hegemônica e interaprendizagem de paradigmas alternativos 97

Roberto Espinoza

A América Latina na crise mundial	103
Paul Singer	
Nordeste em transformação: panorama socioeconômico e entraves para o desenvolvimento	113
Airton Saboya Valente Junior	
Fundos Rotativos Solidários: dilemas, avanços e esperanças de uma política pública inclusiva no marco da economia solidária no Nordeste do Brasil	123
Clarício dos Santos Filho	
Territórios - inovação e sustentabilidade.....	137
Juarez de Paula	
A crise e as oportunidades para uma “agenda de mudanças estruturais”	143
Moacir Gadotti	
Dez mandamentos do Ministério da Cultura nas gestões Gil e Juca	147
Alfredo Manevy	
O Programa Territórios da Cidadania como alternativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento	161
Sávio da Silva Costa	
Batalhas da comunicação: novas iniciativas Sul-Sul	169
Carlos Tibúrcio	
Estado e desenvolvimento: instituições e democracia.....	173
José Celso Cardoso Júnior e José Carlos dos Santos (Zeca)	
Para além da austeridade: as prioridades econômicas em fase com a questão social.....	183
Marcio Pochmann e Milko Matijascic	
A crise e as oportunidades	201
Silvio Caccia Bava	

**A proteção social como perspectiva de transformação
do Estado e da sociedade..... 209**

Sonia Fleury

Em direção à Renda Básica de Cidadania..... 217

Eduardo Matarazzo Suplicy

**Migrações intrarregionais, integração política
e desigualdade econômico-social..... 233**

Neide Patarra

Olhando o futuro..... 253

Amir Khair

A oportunidade à nossa frente 255

Antonio Martins

Os rumos do Brasil..... 269

Ladislau Dowbor



Apresentação

Coordenação científica do Projeto Crises e Oportunidades

O presente volume faz parte de um esforço mais amplo de construção de uma agenda de mudanças, frente ao conjunto de crises que convergem e que ameaçam o planeta. Nada de catastrofismo: é bom senso. Já foi dito que expandir indefinidamente o consumo num planeta de dimensões limitadas só pode ser pensado por um idiota, ou por um economista. Somos sete bilhões de pessoas, e 75 milhões a mais a cada ano, todos querendo consumir mais, jogar o lixo produzido como se não tivesse custo ou impacto ambiental, poluindo os rios como se não precisássemos de água, esgotando os lençóis freáticos porque as técnicas modernas permitem, liquidando um petróleo não renovável sem pensar nas próximas gerações, praticando uma sobrepesca que rompe as cadeias alimentares dos oceanos, desmatando para exportar carne, esterilizando os solos. E estamos gerando uma alteração climática que ameaça a própria vida no planeta.

Estariamos vivendo melhor, com estes rumos? Os desequilíbrios sociais estão se demonstrando tão dramáticos como os desequilíbrios ambientais. Já morreram 25 milhões de pessoas de Aids, e estamos discutindo o valor das patentes, porque a pirataria, evidentemente, não é ética. Deixamos morrer dez milhões de crianças por ano de causas ridículas, e aparentemente não é um problema ético, nada em todo caso que não seja resolvido com um pequeno programa corporativo de ajuda a uma favela ou a uma escola. A Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) mostra que, com a crise financeira de 2008, o número de desnutridos do planeta subiu de 900 para 1.020 milhões, em particular porque houve um deslocamento de aplicações especulativas de papéis financeiros para *commodities*, encarecendo os grãos. Nada disto, aparentemente, constitui uma situação de crise. Crise é quando os especuladores param de ganhar dinheiro, e para enfrentá-la todo o dinheiro necessário foi encontrado, dezenas de vezes o que seria necessário para enfrentar os dois dramas do planeta: o ambiental e o social.

O nó da crise, na realidade, está no fato de que vivemos num planeta em grande parte desgovernado. Não se consegue orientar os recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de informação para o que realmente importa: a priorização das situações mais críticas de sofrimento no planeta, as situações simplesmente inaceitáveis; o enfrentamento sistemático das desigualdades de acesso à renda e aos processos produtivos; a redução em ritmo de mobilização planetária das emissões de gases de efeito estufa; a aplicação das tecnologias na generalização de processos limpos de produção; a contenção drástica do conjunto de desperdícios que permeiam todas as nossas cadeias de produção e de consumo; a redução do martelamento de idiotices publicitárias que incitam um consumismo sem sentido, e a promoção de uma sociedade informada sobre o que realmente podemos fazer no nosso planeta com os meios que temos. As tecnologias de informação e a conectividade planetária permitem este deslocamento em profundidade que podemos chamar, de forma ampla, de uma nova cultura do desenvolvimento.

Gente de bom senso está ajudando a construir uma nova agenda. A nossa participação, do núcleo Crises e Oportunidades, busca, além das crises, as oportunidades que surgem. Nasceu de reuniões com Ignacy Sachs, o primeiro a propor este processo de construção colaborativa de ideias; seguiu com reuniões que incluíram Paul Singer, Tânia Bacelar, Eduardo Matarazzo Suplicy, Márcio Pochmann, Carlos Lopes e dezenas de outras pessoas que hoje figuram na

plataforma de discussão www.criseoportunidade.wordpress.com e contribuem com textos, ideias, propostas.

Em janeiro de 2010, no Fórum Social Mundial (FSM) Temático, de Salvador da Bahia, os temas-chave foram amplamente discutidos em mesa redonda. Amadurecidos, hoje são apresentados no presente volume. Em linhas gerais, são textos que caracterizam a crise civilizatória que vivemos, nas suas diversas dimensões, reunindo enfoques econômicos, políticos, financeiros, culturais, territoriais. Temos visões acadêmicas do mundo do trabalho, do mundo empresarial, dos movimentos sociais, do governo. Há uma convergência clara, no conjunto, para a visão propositiva, com a consciência de que nenhum segmento social poderia carregar sozinho a dimensão das mudanças necessárias. À medida que as diversas dimensões da crise se aprofundam, mais agentes da sociedade deixam de lado simplificações ideológicas, e buscam respostas em articulação uns com os outros. Trata-se de uma boa dose de ética combinada com bom senso. Os autores reunidos no presente livro refletem estas preocupações, e a diversidade das suas experiências resulta numa visão de conjunto particularmente rica.

O Banco do Nordeste encampou esta ideia, que transformamos no projeto Crises e Oportunidades, e assegurou um financiamento básico para a sua expansão. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aderiu e deu sustento. O Instituto Paulo Freire (IPF) se encarregou da gestão, e hoje podemos dizer que este barquinho cheio de ideias flutua, e está começando a navegar com um certo rumo, ainda que as águas sejam revoltas.

Todos os textos deste documento estão disponíveis online no site www.criseoportunidade.wordpress.com, podendo ser livremente divulgados para fins não comerciais, no regime *Creative Commons*, sempre assegurando a citação da fonte e a manutenção da integridade dos textos.

Crises e oportunidades em tempos de mudança

Documento de referência para as atividades do núcleo Crises e Oportunidades no Fórum Social Mundial Temático/Bahia – Janeiro de 2010¹

Carlos Lopes², Ignacy Sachs³, Ladislau Dowbor⁴

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 sinergia 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. E a imagem que emerge é simplesmente trágica. Inicialmente foi vista em fragmentos. Na cidade do Rio de Janeiro (Brasil), em 1992, ampliamos a nossa visão do que está acontecendo com o meio ambiente; em Viena (Áustria), com os direitos humanos; no Cairo (Egito), com o crescimento populacional; em Beijing (China), com o papel das mulheres; em Istanbul (Turquia), com a urbanização; em Copenhague (Dinamarca) de 1996, com a situação social do planeta, em Johannesburgo (África do Sul), 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 online 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 Social Mundial Temático, em Salvador, trata-se de uma crise civilizatória.

1 O conjunto de iniciativas do núcleo Crises e Oportunidades, inclusive o presente texto, pode ser acessado em www.crise-opportunidade.worpress.com.

2 Doutor em História pela Universidade de Paris 1, Pantheon-Sorbonne, é especialista em desenvolvimento pela Universidade de Genebra. Foi consultor da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciências e Cultura (Unesco) e da Comissão Econômica das Nações Unidas para África (CEA). Atualmente é diretor executivo da *United Nations Institute for Training and Research* (Unitar) e subsecretário-geral da ONU. Publicou diversas obras e participa de 12 conselhos acadêmicos.

3 Socioeconomista e professor titular da *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (Escola de Estudos Avançados em Ciências Sociais) de Paris. Nessa instituição, fundou, em 1973, o Centro Internacional de Pesquisas em Meio Ambiente e Desenvolvimento – o qual dirigiu até 1985 – e o Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo, do qual atualmente é codiretor. Sua mais recente publicação no Brasil é: *A terceira margem - em busca do Ecodesenvolvimento*. (São Paulo: Companhia das Letras, 2009).

4 Doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e consultor de diversas agências das Nações Unidas. É autor de *Democracia Econômica, A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada*, *O Mosaico Partido: a economia além das equações*, *Tecnologias do Conhecimento: os Desafios da Educação*, todos pela Editora Vozes, além de *O que Acontece com o Trabalho?*, Ed. Senac, e co-organizador da coletânea *Economia Social no Brasil*, Ed. Senac. Seus numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social estão disponíveis no site: <http://dowbor.org>. Contato: ladislau@dowbor.org

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 alto 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, visando gerar uma massa crítica de conhecimento por parte dos mais variados atores sociais. O educador Paulo Freire (1921-1997) 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.⁵

Aproveitamos aqui vários documentos, aportes dos mais variados pesquisadores, porque se trata 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 (Brasil), em março de 2009, buscando construir sobre o já adquirido.

I – A DIMENSÃO DOS DESAFIOS

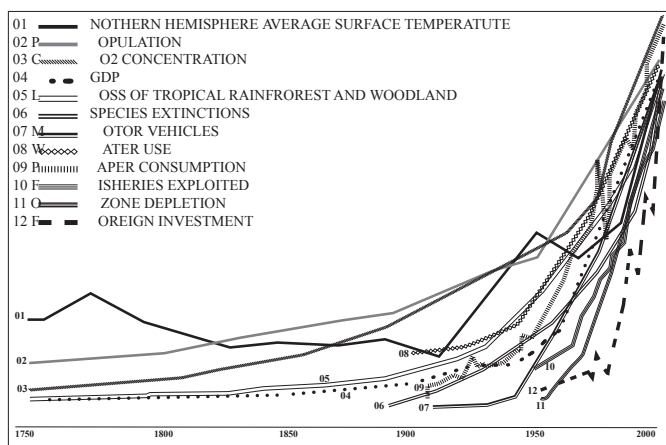
Focaremos aqui o que nos parecem ser os quatro principais desafios, ou vetores de

⁵ Os rios de dinheiro e embustes utilizados pela ExxonMobil e outras empresas para tentar camuflar os impactos da mudança climática e outros desastres ambientais estão descritos no livro de HOGGAN, James. *Climate Cover-up; the crusade to deny global warming*, Vancouver Greystone Books, 2009.

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 que apresentamos abaixo constitui um resumo de macrotendências, no período histórico que vai de 1750 até a atualidade. 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 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 ambientais⁶.



O comentário do New Scientist sobre estas macrotendências foca diretamente o nosso próprio conceito de crescimento econômico.

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 por 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 dobrar⁷.

6 New Scientist, p. 40, 18 oct. 2008. Para acessar o gráfico online veja <http://dowbor.org/ar/ns.doc>; o dossiê completo pode ser consultado em www.newscientist.com/opinion; os quadros de apoio e fontes primárias podem ser vistos em 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, Susan George e Kate Soper.

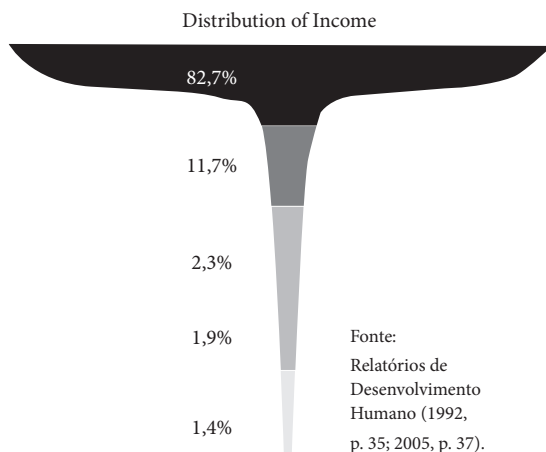
7 No original: "The science tells us that if we are serious about saving the Earth, we must reshape our economy. This, of course, is economic heresy. Growth to most economists is as essential as the air we breathe: it is, they claim, the only force

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 aquíferos 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 desenvolvimento 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 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 obscenos⁸.



A imagem da taça de champagne é extremamente expressiva, pois mostra quem toma que parte do conteúdo, e em geral as pessoas não têm consciência da profundidade do drama.

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. On current form, it will take just two decades to double". *New Scientist*, p. 40, 18 oct. 2008.

8 Há imensa literatura sobre o assunto. O gráfico anexo, 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*. New York: 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 – (IFC. *The Next 4 Billion*. Washington, 2007). Estamos falando de dois terços da população mundial.

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 setenta vezes o equivalente dos 20% mais pobres; em 1989, era cento e quarenta 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.

Esta 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”: “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”. 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.⁹

Ao juntarmos os dois gráficos, o do *New Scientist* sobre os *megatrends* históricos, e a 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 natural do planeta, contabiliza como positiva a poluição, que exige grandes programas de recuperação, e na realidade apresentamos apenas a média nacional de intensidade de uso da máquina produtiva¹⁰. 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, em 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 cento e noventa milhões de habitantes. Destes, cento e trinta milhões estão em idade ativa, entre 15 e 64 anos, pelo critério internacional. Na população economicamente ativa, temos cem milhões de pessoas, o que já aponta para uma subutilização significativa. As estatísticas do em-

9 No original, “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”. *The economist, A Special Report on the Future of Finance*, p. 20, 24 jan. 2009.

10 Ver, em particular, o relatório de Amartya Sen, Joseph Stiglitz e Jean Paul Fitoussi, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponível em www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

prego, 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 quarenta milhões. Ainda assim, estamos longe da conta. O que fazem 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 O *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (Ipea) em 51% da população economicamente 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 país¹¹.

O fato essencial para nós é que o modelo atual subutiliza a metade das capacidades produtivas do País. E imaginar que o crescimento centrado em empresas transnacionais, grandes extensões de soja (duzentos 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 subsahariana¹².

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 Organização Internacional do Trabalho (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 Produto Interno Bruto (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 família¹³.

A deformação das prioridades

A tabela abaixo, 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 valem mais na época, mas o contraste é evidente. As cifras mais recentes apenas se agravaram. Os setecentos e oitenta bilhões de dólares em gastos militares,

11 “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. *Brasil, o estado de uma nação*: mercado de trabalho, emprego e informalidade. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 337, 339).

12 UNITED NATIONS – *The Inequality Predicament*. New York, 2005. p. 30.

13 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.

em 2008, já somam um trilhão e meio. E se pensarmos nos trilhões de recursos públicos transferidos nesta crise para intermediários financeiros privados, teremos uma ideia do grau de 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.

GASTOS ANUAIS EM DÓLARES		Fonte: Euromonitor 1997; UN 1997g; UNDP, UNFPA, ed. UNICEF, 1994; Worldwide Research, Advisory and Business Intelligence Services, 1997. Human development Report, 1998, New York, p. 37.
Educação básica para todos	\$ 6 bilhões*	
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	

* Estimativa de custo anual adicional para alcançar o acesso aos serviços sociais básicos em todos os países em desenvolvimento.

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

II – RESGATAR A CAPACIDADE DE GESTÃO PÚBLICA

Na discussão de um 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 central.

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 uma 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 uma outra cultura política.

Naturalmente, todos nos sentimos pequenos frente a processos de mudança deste porte. E podemos achar que colocar os desafios tão altos não é realista. O fato é que ninguém nos está perguntando 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*”.

Esta 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 abaixo ajuda a visualizar esta evolução:

Evolução do conceito de governo

	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	Fonte:
Critério para sucesso	Objetivos quantitativos	Objetivos qualitativos	Processo	UN. World Public Sector Report. New York, 2005. p. 7
Atributo chave	Imparcialidade	Profissionalismo	Participação	

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 (UN. *World Public Sector Report. New York, 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, estes 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 governo 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 abaixo 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 renda¹⁴. 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 anos 2000	
Baixa renda	17,7	Fonte: Finance and Development, IMF, dez. 2006
Renda média baixa	21,4	
Renda média alta	26,9	
Alta renda	31,9	

Note-se que se trata, na tabela acima, 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; em 2010, o gasto americano esperado é de 39,9% do PIB, comparado com 47,1%, uma distância de menos de oito pontos percentuais”¹⁵. 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 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.

14 SCHIEBER, George; FLEISHER, Lis; e GOTTRET, Pablo. *Getting Real on Health Financing*, Finance and Development. International Monetary Fund, dez. de 2006. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/12/schieber.htm>.

15 *The Economist*, p. 37, 14-20 mar. 2009, citando dados do *Newsweek*.

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 fora de cena. São as relações de produção, no sentido amplo, que mudaram, 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 uma 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 21 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 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 de 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. Esta convergência é agora reforçada com o programa “Territórios da Cidadania”, que representa um programa antirecessivo de recorte rooseveltiano capaz de compor – ao lado do PAC¹⁶ – 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 21. São cerca de vinte bilhões de reais para cento e vinte 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 que temos pela frente. 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.

III – 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 de outro – é que está 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

16 O PAC – Programa de Aceleração do Crescimento – 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.

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, no entanto, elencar de forma organizada as medidas necessárias, pois ter um norte mais claro ajuda na construção de uma outra governança planetária. Não estão ordenados por objetivos, pois a maioria tem implicações simultâneas e dimensões interativas.

1. 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.

2. 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 Índice de Desenvolvimento Humano (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 FIB – Felicidade Interna Bruta –, 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*.

3. 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 trezentos 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, à medida 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 brasileiras, mexicanas 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.

4. 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 de 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.

5. 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 cem milhões de pessoas na População Economicamente Ativa (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.

6. 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 endividamento, 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 de 1990, no Brasil, constatou-se como uma boa campanha informativa, o papel colaborativo da mídia e a punição sistemática dos excessos permitiram 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.

7. 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, 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 (UNEP, *Global Green New Deal*, 2009). Em última instância, os recursos devem ser tornados mais acessíveis conforme os objetivos do seu uso sejam mais produtivos em termos sistêmicos, visando um desenvolvimento mais inclusivo e mais sustentável. A intermediação financeira é um meio, não é um fim.

8. Taxação das transações especulativas

Uma das alternativas mais frequentemente sugeridas é a taxação das 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 joga preços de papéis e de *commodities* para cima e para baixo e desorganiza 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 (*cary 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 das intermediações de compras e vendas entre produtores e utilizadores finais – apenas gera uma pirâmide especulativa e insegurança, além de desorganizar os mercados e as políticas econômicas¹⁷.

9. 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 taxação das transações especulativas (nacionais ou internacionais) deverá gerar fundos para

17 Baba, Naohiko et al. *BIS Quarterly Review*, p. 26, dec. 2008. Disponível em: <http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt0812b.pdf>: “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”. São 863 trilhões de dólares de derivativos emitidos, frente a um PIB mundial de cerca de sessenta trilhões.

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 donos 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, 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 renováveis¹⁸.

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.

10. 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 redistributiva 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.

11. Facilitar o acesso ao conhecimento e às tecnologias sustentáveis

A participação efetiva das populações nos processos de desenvolvimento sustentável

¹⁸ 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 ganhos não é “aumentar os impostos”, é corrigir absurdos.

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 *online*, com ampla capilaridade, pode se inspirar na experiência da Índia, onde foram criados núcleos em praticamente todas as vilas do país. O *World Economic and Social Survey 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.

12. 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.

Crises convergentes: realidade, medo e esperança

Susan George¹

Embara o G-20 e outros órgãos oficiais tenham, até o momento, se recusado a reconhecer o fato, não estamos simplesmente passando por uma crise financeira – por mais graves que sejam os aspectos financeiros das perturbações em curso – mas uma crise múltipla, na qual todos os elementos que a compõem se reforçam e se agravam reciprocamente. Dessa forma, sequer se trata de uma “crise”, referente, em seu significado genuíno, a um momento relativamente breve entre dois possíveis resultados – como uma doença, por exemplo, situada entre a recuperação e a morte. Estamos em um período muito mais longo – mas aqui adotaremos o vocabulário padrão corrente.

Para além das finanças, é preciso reconhecer que as desigualdades nacionais, internacionais, e entre os cidadãos do mesmo país, alcançaram níveis insustentáveis, tanto nos países desenvolvidos quanto naqueles em desenvolvimento. A pobreza está se espalhando e aprofundando, a escassez de alimentos e de água está se tornando crônica, os conflitos emergem em sociedades cujo *stress* é crescente, e os efeitos catastróficos das mudanças climáticas – que avançam muito mais rápido do que os especialistas previram – surgem indistintamente por todas as partes.

Esses aspectos não podem ser mais encarados separadamente: para oferecer apenas alguns exemplos dessas conexões, podemos observar que os ricos têm imprimido imensas, jurássicas pegadas ecológicas e, apesar de seu reduzido contingente, causam muito mais danos de que centenas de milhares de pessoas pobres. Como Jared Diamond nos mostra em seu livro *Colapso*, a principal razão da ruína das sociedades anteriores, sob *stress* ambiental, foi o consumo das elites que continuaram a utilizar massivamente os recursos naturais, por muito tempo depois de seus compatriotas mais pobres terem sentido no bolso a impossibilidade desse acesso.

O aquecimento global atinge muito mais os pobres do que os ricos, e simultaneamente exacerba desigualdades sociais e a escassez de água e alimentos. A crise financeira reprime os humildes, os quais não têm nada a ver com suas causas: basta apenas pensar na onda de hipotecas nos Estados Unidos, que jogou milhões de famílias americanas nas ruas, aprofundando sua insegurança e pobreza².

Os preços dos gêneros alimentícios que compõem a dieta diária dos mais pobres podem dobrar da noite para o dia quando especuladores financeiros agem sob o mercado de *commodities* ou quando o governo e grandes latifundiários destinam enormes extensões de terra para o plantio de agrocombustíveis. Como seria possível sequer imaginar concertar a economia, quando milhões de pessoas têm menos dinheiro em seus bolsos, e sofrem fortes impactos do

1 Co-fundadora e presidenta honorária do movimento Associação pela Tributação das Transações Financeiras para ajuda aos Cidadãos (ATTAC-França), co-fundadora e presidente da Diretoria do Transnational Institute (Amsterdam). Susan George também foi presidenta do *l'Observatoire de la mondialisation*. É autora de 14 livros traduzidos em diversas línguas. Suas obras mais recentes são: *Hijacking America: How the Religious and Secular Right Changed What Americans Think, Another World is Possible* *if...*

2 No total, foram executadas 2,3 milhões de hipotecas em 2008, aumentando para 2,8 milhões nos primeiros três quartos de 2009. É esperado que 2009 alcance o número de 3,5 milhões hipotecas. Devido ao aumento do desemprego, segundo a American Mortgage Bankers Association, aproximadamente quatro milhões de donos de imóveis são “delinquentes” (cumprem com seus pagamentos por ao menos noventa dias) ou estão no primeiro estágio de execução de hipoteca. Veja também o site *realttytrac.com* para uma fonte comercial de propriedades hipotecadas à venda.

desabamento do número de vagas de trabalho e dos valores das ações.

Isto é só uma pequena amostra da miríade das interações entre elementos desta crise plural, não obstante esses impactos evidentes continuam desconhecidos oficialmente. O setor financeiro se divorciou da economia real, onde homens e mulheres vivem; se distanciou desta ainda mais, e está novamente criando bolhas destinadas a estourar uma a uma. No momento em que o mercado de ações mostra sinais de vida, nos é dito que a crise acabou³.

Isso pode ser verdade para uma série de investidores, cujo único interesse é o giro do mercado de ações, mas absolutamente falso para todas as outras pessoas. Quando os ricos têm tudo o que precisam e mais alguma coisa; quando pessoas comuns estão extremamente endividadas, fortemente taxadas para pagar a crise e têm muito pouco dinheiro para o consumo; quando os bancos não fazem empréstimos para pequenos e médios negócios; quando pouco é investido na economia real, qual poderia ser o resultado senão um prolongado período de estagnação?

O recentemente autoproclamado governo global do G-20, acompanhado de seus fiéis capachos do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), claramente não entendeu as realidades atuais. Suas receitas até agora se limitam ao setor financeiro – o único aspecto da crise que eles aparentemente percebem – e até mesmo nisso, os remédios parecem pior do que a doença. As estimativas das somas injetadas nas instituições financeiras mundiais começam a partir de cinco trilhões de dólares [\$5.000.000.000.000]. Muitas são mais altas do que isso. Inclusive uma especialmente autoritária, formulada por dois peritos do Banco da Inglaterra, que estimam que as intervenções governamentais de qualquer tipo, para o dólar, a libra e o euro, chegam a \$14 trilhões ou \$14.000.000.000.000. Essas somas preenchem um quarto de PIB anual e mundial⁴.

Esse dinheiro não cai do céu, mas, como todo valor, está enraizado no trabalho e na natureza. Os governos estão apostando no futuro trabalho por meio de impostos, e na natureza por meio da exploração de recursos não renováveis, para pagar seus donativos ao setor financeiro. Mas os recursos estão se esgotando e sua exploração se tornando mais custosa. O desemprego tem aumentado de tal forma que contribuintes comuns detêm menos renda para pagar seus impostos, ao passo que os ricos não pagam seus impostos, de qualquer forma. Os governos estão praticando o que os franceses chamam de *la fuite en avant...* fugindo além; contando que, no futuro, apareça alguma saída compensatória para o que no presente toma a forma de uma crescente pirâmide de dívidas. O mundo caminha sobre a corda bamba.

Para financiar tal dívida, a solução escolhida pelos Estados Unidos foi vender títulos do Tesouro (chamados de “dourados” (*gilts*) no Reino Unido), o que aprofunda a dívida, e a empurra para um futuro cada vez mais distante. No entanto, nada garante que o governo dos Estados Unidos não vá sucumbir à tentação de desvalorizar a sua moeda, integral ou parcialmente, para

3 Nos anos de 1950, nos Estados Unidos, empréstimos impressionantes foram feitos ao setor financeiro e à economia real, em montantes equitativos. Em 2007, mais de 80% dos bancos dos EUA foram para o setor financeiro norte-americano. Veja Dirk Bezemer, Membro da Escola de Pesquisa, Departamento de Economia e Negócios, Universidade de Groningen, “Lending must support the real economy”, *Financial Times*, 5 de novembro de 2009.

4 Empréstimos compensatórios (bailouts) pelo mundo todo são notoriamente difíceis de quantificar. São fatores a serem considerados: se tais somas foram consignadas ou realmente investidas pelos governos; o grande número de agências de governos providenciando os desembolsos; se bancos receptores as têm pagado, em retorno, ou não, ou se pretendem fazê-lo; diferenças nos sistemas de informação e coleta de dados nacionais. O Caderno Dinheiro da CNN, “Rastreador de Depósitos” <CNNMoney.com>, em novembro de 2009, computou, só para os Estados Unidos, cerca de três trilhões de dólares investidos e onze trilhões consignados. No Departamento do Tesouro, o Inspetor Geral e Especialista para a recuperação do governo “*Trouble Assets Relief Program*” ou SIGTARP, Neil Barofsky, provocou agitações quando publicou o seu relatório trimestral em julho de 2009, anunciando um total de 23,7 trilhões de dólares em garantias financeiras do governo norte-americano às instituições financeiras. O Secretário Geithner não ficou feliz; o SIGTARP respondeu que o que todo o seu departamento fez foi somar os números. O mais confiável me parece ser o número de \$ 14 trilhões estimados no relatório de Piergiorgio Alessandri e Andrew G. Haldane, “Bancando o Estado” (*Banking on the State*), Banco da Inglaterra, novembro de 2009 [Baseado no *paper* divulgado em uma conferência no *Federal Reserve Bank*, de Chicago, em setembro de 2009].

reduzir o rojão da sua dívida: sinais abundantes de tal estratégia já são visíveis no horizonte e a oscilação na segurança dos governos é um perigo patente. Eles também podem, seguindo a mesma linha, simplesmente imprimir dinheiro, como horrores semelhantes aos que aconteceram durante a República de Weimar, que devastaram uma sociedade inteira e levaram a uma das mais sangrentas guerras da história. Os governos asiáticos estão conscientes disso e estão silenciosamente procurando maneiras de se tornarem menos dependentes do dólar.

Os governos endividados também podem continuar depredando as florestas, o solo, ou os minerais, os seus ou os dos outros, dependendo quão longe eles conseguem estender suas ações predatórias. Os governos mais ricos, não endividados, como a China e a Coreia, têm agido como manda o figurino: investindo na sobrevivência futura através da exploração da terra e de recursos minerais, de uma forma um pouco mais sofisticada que a praticada durante o colonialismo. Todos eles estão contando com o instrumento padrão de taxaço (apesar de deixarem as corporações transnacionais continuar transitando livremente), enquanto simultaneamente reduzem toda a gama de serviços governamentais prestados. Para os países do G-20, a preferência por tais medidas é clara: não há outra política possível. Cidadãos de todas as partes vão pagar isso, não somente pelos impostos, ou pela redução dos serviços públicos, mas também devido ao aumento do desemprego, como consequência do declínio nos investimentos.

Deixemos superficialidades de lado e compreenderemos que, apesar da pretensa unidade e da retórica da “Nova Ordem Mundial”, quando a crise irrompe, é cada um por si. A “União” Europeia, o seu Banco Central e o seu mais rico e maior Estado, a Alemanha, demonstrou graficamente esta verdade, evitando tomar qualquer responsabilidade pelos problemas dos outros, como alguém que evitaria beijar leprosos.

Testemunho o caso da Letônia, um dos mais recentes Estados que ascendeu, em 2004, à Comunidade Europeia. Desde 2008, esta infeliz nação dos Bálcãs tem visto 18% do seu PIB evaporar e está beirando o colapso. Podemos pensar que nestas circunstâncias, nessa “ótima União”, o Banco Central Europeu (BCE) poderia assumir a responsabilidade de fornecer empréstimos à Letônia. Estaríamos errados: o BCE nem beija nem empresta a leprosos. Não podemos esquecer que o BCE encontra-se à sombra do *Bundesbank* (Banco Alemão), em Frankfurt, e este último não escolhe arriscar nenhum Estado-membro da UE. Então, o FMI vai se responsabilizar a emprestar dinheiro à Letônia sob suas habituais condições de estreita vigilância. O mesmo aconteceu à Romênia ou à frágil Eurozona de países como a Grécia. Os mais pessimistas entre nós acreditam que o mesmo acontecerá para a Espanha e Itália no futuro.

Será o “cada um por si” uma política racional? De forma alguma. Se, digamos, Letônia ou Grécia pudessem emprestar recursos do BCE em um acordo menos rígido e com o apoio dos países da Eurozona, eles gastariam menos pagando seus credores e mais reerguendo suas economias; assim se recuperariam mais rápido. Eles poderiam até gastar um bom dinheiro comprando exportações alemãs – mas este é um prospecto muito remoto para qualquer autoridade se preocupar em contemplar, inclusive para a Comissão Europeia ou o Banco Central Europeu.

Em um momento antes da crise, há muito tempo atrás, nos Estados Unidos e nos Estados Europeus, se os cidadãos reivindicassem por mais recursos para as escolas e para o sistema de saúde, mais investimentos nos empregos, melhores serviços públicos, transporte ou infraestrutura, lhes era dito que “infelizmente não há recursos disponíveis”. Eles deveriam ser pacientes e passar com menos. No entanto, quando os bancos, por sua conta e risco, ameaçaram se dissolver, bilhões de dólares foram encontrados em poucos dias. Para o FMI, o G-20 encontrou e entregou 750 desses bilhões, convencionalmente o trazendo à terra firme das margens da insolvência, onde perdurava por vários meses. Um quinto do seu pessoal demonstrou interesse em deixar o trabalho, e os seus salários foram pagos graças aos frágeis reembolsos de empréstimos passados do FMI, a lugares como Turquia ou Paquistão. Agora,

graças ao G-20, esta instituição falida, cujas políticas de ajustamento estrutural têm causado tanto dano e devastação durante décadas, está novamente nadando em dinheiro.

Tantos arranjos ultrajantes foram feitos em total desprezo aos infelizes cidadãos, que nem sequer sabem por onde começar. Melhor, aqui, não “etiquetar” tais problemáticas, mas seria bom simplesmente recordar que em uma sociedade normal, operando sob as regras normais do mercado capitalista, bancos pertenceriam aos pagadores de impostos, que são inteiramente responsáveis por sua salvação. Nós todos fomos educados para acreditar que quando alguém abre uma conta financeira, o faz na expectativa de receber algum bem, serviço ou benefício em troca, ou que quando paga seus impostos, deveria se beneficiar de uma sociedade eficiente.

Em uma sociedade que funciona, é frequentemente uma questão de moral pública, mesmo que somente para salvar os políticos de críticas vergonhosas, proteger os inocentes e culpabilizar os que devem ser punidos. Nenhum desses princípios elementares se mantém verdadeiro atualmente. Os culpados são recompensados copiosamente e os inocentes são obrigados a se calar. Estes não recebem absolutamente nada em troca de suas contribuições – pelas de hoje e pelas de muitos e muitos amanhã. Eles recebem, em troca, desemprego, aposentadorias reduzidas e menos serviços públicos para si e para seus filhos. Os lucros são privatizados e as perdas socializadas. Estas práticas agora são habituais em sociedades neoliberais, baseadas na ideologia fundamentalista de mercado.

Os eventos extremos dos meses passados, cujos últimos precedentes datam dos anos trinta do século passado, deveriam nos levar a examinar cuidadosamente a topografia do lugar onde estamos vivendo agora mesmo, e o que pode acontecer para alterar a sua paisagem – para o melhor ou o pior. Podem-se classificar as possibilidades negativamente ou positivamente. No lado negativo, há muitos medos; mas, no lado positivo, algumas esperanças, que podem se tornar realidade se as forças populares começarem a se organizar em alianças de peso político e de propósitos claros.

Primeiro, os medos. Rapidamente, as coisas poderiam facilmente se tornar piores. Imaginem que a bolha dos títulos públicos infle e, como todas as bolhas, estoure. Digamos que isso aconteça nos Estados Unidos: que o dólar americano já não desempenhe seu papel como moeda universal; medidas paliativas são postas em prática com poucos resultados, milhões, e não apenas os americanos, perdem suas economias, pensões, seguros e assim por diante. O clima começa a virar. Para os europeus e norte-americanos, isto poderia ocorrer de uma maneira ou de outra – seja através do gelo como resultado do derretimento de calotas polares despejando bilhões de toneladas de água gelada para os oceanos, causando devastação ao se misturar com a Corrente do Golfo e outras correntes oceânicas; seja através do fogo com as emissões de CO² e metano causando rápida elevação de temperatura acompanhada pela seca e pela rápida subida do nível do mar.

Milhões de refugiados do clima estão em movimento e nenhum exército no mundo pode detê-los. Doenças estão se espalhando mais rápido e os conflitos pela busca de princípios básicos como a alimentação e água estão se proliferando. Não é novidade que os seres humanos detestam prever tais calamidades; preferindo acreditar que, de alguma forma, “eles” – aqueles em posições de autoridade –, que sabem o que estão fazendo, tomarão conta das coisas, de modo que ninguém precisa ser confrontado com cenários tão medonhos. Enfrentar tal possibilidade é exaustivo, assustador e dá azo ao aumento da síndrome de Scarlett O’Hara: “Eu não vou pensar nisso hoje. Eu vou pensar nisso amanhã.”

O desempenho recente que “eles” têm tido em relação à crise é pouco encorajador, e não contribui para nossa confiança. O G-20, com seus vários membros nacionais e seus amigos acrônimos – FMI, BM, OMC –, é, de fato, uma instituição bastante assustadora. Mas ainda é

possível encontrar espaço para um cenário alternativo e muitas soluções estão na nossa cara. As múltiplas crises convergentes também podem ser vistas positivamente, como aberturas para soluções racionais. As esperanças podem ser descritas como segue:

Regulamentação é uma óbvia necessidade. O setor privado financeiro gastou literalmente bilhões – cinco bilhões de dólares somente nos Estados Unidos – em *lobbies* para remover a regulamentação. A liberdade ilimitada resultante conduziu para um desastre certo. Os regulamentos removidos devem ser postos de volta em seu lugar e deixados lá. É inacreditável que os nossos governos não tenham exigido imediatamente medidas tão elementares. Onde está você, *espírito* de Franklin Delano Roosevelt, quando mais precisamos? O G-20 claramente quer apenas mudanças superficiais para voltar ao “*Business as Usual*”⁵, o mais rapidamente possível.

Muitas pessoas, nas quais me incluo, gostariam de ver os bancos simplesmente socializados e o crédito disponibilizado aos mutuários merecedores, tanto famílias quanto empresas (especialmente aquelas com um projeto verde), a preço de custo. Todos os despejos e reintegrações de posse devem parar e as pessoas devem ser autorizadas a permanecer em suas casas por valor de mercado de locação, sendo o pagamento do aluguel considerado meio de manutenção do direito de propriedade. Simplificando, como toda a economia americana foi baseada em dívidas, as famílias devem receber, pelo menos, a mesma consideração que os grandes bancos. Se as dívidas muito mais terríveis dos megabancos podem ser reagendadas, também podem aquelas das famílias e das pequenas empresas.

Redistribuição é o remédio para a desigualdade exacerbada; não necessariamente, conquanto em algumas ocasiões, através de pagamentos em dinheiro; mais frequentemente através da melhoria dos serviços públicos, melhoria da qualidade da educação, saúde, transportes públicos e assim por diante. Tributação progressiva é uma invenção do começo dos anos de 1900, aperfeiçoada no período pós-Segunda Guerra Mundial. Certamente não somos tão covardes que não podemos imitar esses pioneiros prevenidos e compartilhar com aqueles que possuem, por qualquer motivo, menos. A fim de que eles tenham mais, os salários devem refletir os ganhos de produtividade, o que, na era da globalização, já não o fazem. Alguém, em algum lugar, quase tão produtivo como você, está disposto a trabalhar por cinco ou dez vezes menos. Algum tipo de protecionismo compensatório em alguns setores se justifica quando as normas trabalhistas e ambientais são permissivas ou inexistentes. Os países mais ricos devem dar prioridade à compra de mercadorias provenientes de países mais pobres, que, em seus próprios níveis, melhor respeitem essas normas.

“**Re-localização**”, que também pode ser chamada de “desglobalização”, significa simplesmente trazer atividades econômicas básicas para mais perto das pessoas mais interessadas por elas, especialmente para alimentação e outras necessidades. O conceito necessita de apoio. Tantas atividades quanto possíveis devem ser mantidas no seio das comunidades locais; em muitos lugares, isso já está acontecendo espontaneamente. “De-crescimento” (do Francês “*décroissance*”) é o outro aspecto negativo que passa a ter valor positivo: você pode reduzir o “*throughput*”⁶ econômico do sistema, mas aumentar a proteção ecológica e a felicidade humana. Na Grã-Bretanha, os “movimentos de transição” também estão aflorando em muitas comunidades locais, a fim de que os bairros possam trabalhar juntos em prol de necessidades comuns.

Medidas emergenciais sobre o clima devem ser tomadas em todos os níveis, desde o pessoal ao municipal, regional, nacional e global, com a maior rapidez possível. A urgência é sublinhada

5 (N.T.) A tradução literal do termo seria volta à normalidade econômica, ao *status quo*. Mantivemos o original, apresentado entre aspas pela autora, que no caso fez referência direta ao termo atribuído à Winston Churchill, para nominar o que se tornou a política britânica na Primeira Guerra Mundial. A mesma consistia em manter a sociedade como se a guerra fosse apenas mais um negócio comum do dia a dia, considerando uma mudança na moral ou no comportamento dos cidadãos como uma vitória para o inimigo.

6 (N.T.) A palavra “*Throughput*” é usada neste caso com o significado de crescimento, fazendo referência ao que se chama na contabilidade de “*Throughput Accounting*” ou “Contabilidade de Ganhos” em português.

pelo desastre de Copenhague, que destaca a miopia e o egoísmo nacionalista. Alguns terão que tentar compensar as deficiências dos outros. Nós não estamos falando de 2050, mas de amanhã. Tal ação começa por parar o enorme desperdício que hoje domina o uso da energia e mudar para as energias renováveis. Todos sabem o que precisam fazer, nenhuma elaboração é necessária aqui.

Um novo **equilíbrio Norte/Sul** é urgentemente requerido. Os pobres do Sul financiaram por décadas os ricos do Norte, enquanto os ricos do Sul encontraram enorme cooperação no Norte (de paraísos fiscais, bancos, promotores imobiliários e assim por diante) para roubar o seu próprio povo. Uma mínima moralidade: o menor senso de justiça seria de grande ajuda aqui, começando com o cancelamento da dívida, concedido condicionalmente à cooperação ecológica contra a mudança climática e a redistribuição para os pobres e famintos. Se pudéssemos reduzir o aquecimento global e, assim, o número de refugiados do clima e de incontáveis conflitos locais, também poderíamos reduzir, no devido tempo, **gastos com armas** – cerca de um trilhão de dólares por ano, da maneira que as coisas agora estão.

A **Tributação Internacional** recentemente fez algum progresso e a ideia já não parece tão utópica, embora seja, naturalmente, resistida ferozmente por parte dos bancos, bem como pelo BCE e pelo Tesouro americano. A melhor candidata para a tributação permanece a transação financeira. A repugnância popular aos paraísos fiscais obrigou o G-20 a fazer um hesitante, espúrio gesto. A simulação desmoronou rapidamente, mas o clamor popular também desvaneceu e precisa de revitalização.

A **democracia está sob cerco**. Outro aspecto grave da crise é que os cidadãos estão sendo progressivamente privados de sua voz. Isto é provavelmente mais evidente na União Europeia, onde a prática democrática é aprisionada, em escancarado desprezo, quando os franceses, os holandeses e os irlandeses aprendem que não votaram “corretamente” em decisões já tomadas por seus superiores. Desdém pela soberania popular é apenas uma característica do ataque anti-democrático. Outros são conceitos como “*stakeholders*”⁷ que de alguma forma conseguiram substituir “o povo”. Devemos essa mudança aos teóricos da Terceira Via; vamos simplesmente lembrar que ter uma “entrada” sempre se refere à propriedade ou apostas, nunca a direitos políticos ou a poder político.

Desprezo para com o indivíduo politicamente inapto é acompanhado pela rédea solta dada aos interesses do setor privado, expressos através de **lobby**. A vasta influência dos *lobbies* continua sem controle e o “registro voluntário” recém-criado pela União Europeia é uma piada de mau gosto, estimulando ainda mais o debilitamento da democracia. A pessoa comum, outrora, mas não mais, considerada um “cidadão” é, simultaneamente, reduzida à condição de **consumidor**. “Consulta” e “construção de consenso” vêm analogamente substituindo os confrontos e diferenças de opinião muito mais saudáveis que a democracia requer. Estamos sendo, portanto, “consultados” sobre as decisões que os poderosos já tomaram, e que são improváveis de serem alteradas pelo fato dos consultados não aceitarem as mesmas.

A tarefa enorme diante de nós é a de restaurar a democracia representativa e participativa para que nós, como cidadãos, possamos recuperar e exercer o controle político sobre os nossos próprios assuntos. Quem poderia fazer tais coisas? As pessoas estão indignadas, mas elas também se sentem impotentes. Até agora, elas não parecem ter ficado com raiva suficiente para agir; talvez elas também temam que a ação pudesse tornar as coisas ainda piores, que eles ainda têm muito a perder. Possivelmente, eles simplesmente não sabem nem por onde começar.

É de se salientar, portanto, que o capital financeiro tem se mostrado como inimigo de todos: dos trabalhadores, pensionistas, sindicatos, pequenas empresas, ambientalistas, servidores e usuários de serviços públicos – a lista continua. O capital financeiro está cada vez mais

7 (N.T.) Termo que se refere a todos os segmentos que influenciam ou são influenciados pelas atividades de uma empresa.

distante das preocupações e atividades das pessoas reais, e mais prejudiciais às suas vidas.

É claro que os governos nacionais e o embrionário “governo mundial” do G-20, Banco Mundial, FMI, OMC *et alia*⁸, optaram por servir os mais estritos interesses minoritários de corporações transnacionais privadas financeiras e industriais. Contra todas as probabilidades, no entanto, interesses se opondo às suas escolhas são inúmeros, a motivação para atitudes coletivas existe e as matérias-primas para construir novas e poderosas alianças sociais e políticas estão diante de nós. Nós temos os números, as ideias e, coletivamente, temos até o dinheiro. O que nos falta é suficiente autoconfiança, enraizada na consciência coletiva de nossa própria força e da nossa grande, historicamente comprovada, capacidade para criar mudanças positivas. Falta-nos organização transnacional e também a vontade de se levantar e ser visível. As pessoas estão ansiosas por liderança e não é de qualquer forma “antidemocrático” fornecê-la. O Fórum Social Mundial (FSM) é uma entidade que pode fazê-lo.

A esperança é frágil. Entretanto, mesmo que “eles” tendam a ganhar na maior parte do tempo, a inércia, a ignorância, a injustiça e a violência nem sempre triunfam. A história da emancipação humana ainda não acabou. A realidade pode dar lugar ao medo, mas também pode dar razões para ter esperança. A Esperança é, de fato, nossa única esperança, quando nos confrontamos com a realidade da convergência de crises do século 21.

Versão em português de Alessandro Melo, Flávia Landucci Landgraf e Lutgardes Costa Freire.

8 (N.T.) Do latim, “e outros”.



Condenados a inventar: desafios para a Cúpula da Terra de 2012

Ignacy Sachs¹

Prólogo

Este artigo é especialmente direcionado aos leitores jovens, que, crescentemente, compartilham a responsabilidade de conduzir o rumo das questões mundiais neste primeiro quarto do século 21. Não obstante os resultados decepcionantes da Conferência de Copenhague de 2009, esses transmitem uma mensagem otimista àqueles envolvidos na Conferência. Eles estão condenados a inventar novos atalhos para um desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável e a enfrentar um duplo desafio, posto pela situação assustadora da desigualdade social² – quatro quintos da riqueza se destinam a um quarto da população mundial, responsável por 70% da poluição – e pelas mudanças climáticas. Essa possibilidade existe, mesmo que estejamos sentados sobre as ruínas de dois paradigmas falidos:

- de um lado, o socialismo real, que entrou em colapso há vinte anos, com a queda do muro de Berlim e a subsequente implosão da União Soviética;
- do outro, o capitalismo arrogante baseado no mito dos mercados autorregulados, profundamente abalado, embora ainda não vencido, pela atual crise acarretada por um padrão de crescimento baseado no endividamento progressivo e na ampliação das desigualdades sociais. Como Joseph Stiglitz disse, “A mão invisível de Adam Smith muitas vezes pareceu realmente invisível, porque não estava lá”³.

Curiosamente, os social-democratas não aproveitaram o vazio então criado para ocupar a cena. Desta forma, eles perderam a oportunidade de propor um programa de três vertentes que visasse a melhorar a regulamentação das economias mistas⁴ (públicas/privadas), a retomada do planejamento – a vítima principal das contrarreformas neoliberais – e a reforma do sistema fiscal, no sentido de introduzir um imposto de carbono e voltar à tributação altamente progressiva dos grandes rendimentos, como no tempo do New Deal⁵. Ao invés disso, sob a pressão da contrarreforma neoliberal, eles preferiram dizer “sim” à economia de mercado, mesmo que essa estivesse em direção a uma grave crise, motivada por um modelo de crescimento instável, com base no endividamento e na ampliação das desigualdades sociais⁶.

1 Socioeconomista e professor titular da *École des Hautes Études en Sciences Sociales* (Escola de Estudos Avançados em Ciências Sociais) de Paris. Nessa instituição, fundou, em 1973, o Centro Internacional de Pesquisas em Meio Ambiente e Desenvolvimento – o qual dirigiu até 1985 – e o Centro de Pesquisas sobre o Brasil Contemporâneo, do qual atualmente é co-diretor. Sua mais recente publicação no Brasil é: *A terceira margem - em busca do Ecodesenvolvimento*. (São Paulo: Companhia das Letras, 2009).

2 Sobre esse assunto, leia *United Nations Report on the World Social Situation 2005, The Inequality Predicament*, UN, New York, 2005.

3 STIGLITZ, Joseph. As duras lições de 2009. *Folha de São Paulo*, 27 dez. 2009.

4 O conceito de “economias mistas” foi amplamente mencionado nos escritos de M. Kalecki e Tsuru S. sobre as economias em desenvolvimento, publicado inicialmente em 1960. Veja OSIATYNSKI, J. (Ed.). *The Collected Works of Michal Kalecki*. v. 5, *Developing Economies*. Oxford: Clarendon Press, 1993 e TSURU, S. *Collected Works of Shigeto Tsuru*. v. 13, *Towards a New Political Economy*. Tokyo: Kodansha Ltd., 1976.

5 Quando Roosevelt foi eleito em 1932, a taxa marginal da tributação da renda nos Estados Unidos era 25%. Ele a elevou a 63% em 1932, a 79% em 1936 e a 91% de 1941 em diante. Foi somente em 1965 que a taxa baixou para 77%. Thomas Piketty está correto em dizer que “a lição desse episódio é que tal nível de tributação marginal não matou o capitalismo nem restringiu os direitos humanos”. (PIKETTY, Thomas. Il faut taxer fortement les hauts revenus, *Alternatives Économiques*, n. 276, p. 52, janv. 2009).

6 Sobre este assunto, leia Frédéric Lordon, “À la remorque de leurs précepteurs libéraux, mais avec un temps de retard comme

Novamente, os debates sobre a chamada “terceira via” devem ser revisitados criticamente. Neste contexto, vale a pena examinar, *sine ira et studio*, a visão de Nehruvian, sobre o “padrão socialista de sociedade” (distinto do socialismo), e da *Industrial Policy Resolution*⁷ da Índia de 1956, e seu conceito subjacente de “economia mista”.

O desafio é aproveitar ao máximo a próxima Cúpula da Terra de 2012, a ser organizada pelas Nações Unidas, pela segunda vez, no Rio de Janeiro, a fim de identificar e explorar as margens de liberdade para traçar novas estratégias de desenvolvimento. O tempo urge e o fracasso da Conferência de Copenhague aumenta essa urgência. Isso se torna mais premente, dado que ainda não emergimos da crise em curso⁸, isso sem falar na assustadora perspectiva de uma superação lenta, intermitente e, o mais grave de tudo, sem aumento da oferta de emprego.

A crise como uma oportunidade

Crise? Crises? Estamos frente a várias crises interligadas: a financeira, que, originada em Wall Street, se desdobrou em uma crise socioeconômica mundial, o seu corolário – a crise do modelo de globalização assimétrica (com um ponto nevrálgico, a estranha interdependência entre os Estados Unidos e China) –, a crise ambiental e a ameaça da mudança climática, que nos colocou no limiar de uma superação da era do petróleo, sem falar dos impasses do pensamento acerca do desenvolvimento, responsáveis pelo fracasso dos paradigmas já referidos.

Deveríamos dizer, finalmente, crises? Em um artigo recente, Edgar Morin elogia as virtudes da crise como um *principe d'espérance*. Segundo ele, a crise planetária da humanidade desperta tanto a regressão e a desintegração quanto a emergência de forças criativas⁹.

Disseram-me que os chineses usam o mesmo ideograma para crise e para encruzilhada. *Si non é vero é bene trovato*. Crises devem ser utilizadas para realizar mudanças que raramente acontecem em tempos normais. O que dizer então da conjunção de várias crises: a maior recessão mundial socioeconômica originada pela especulação financeira em Wall Street, brincando de roleta russa com a globalização assimétrica e caminhando de mãos dadas com a ameaça de mudanças climáticas deletérias e possivelmente irreversíveis.

É claro, existem aqueles que não desistiram da ideia de voltar, o mais rapidamente possível, aos negócios, como de costume. Eles também se tornaram keynesianos, por ocasião da crise, reivindicando, como todo mundo, a intervenção do Estado. Mas unicamente para advogar uma vil versão do keynesianismo: socializar os prejuízos das empresas privadas, utilizando o dinheiro dos contribuintes para salvar os bancos e investidores. Em um artigo extremamente sincero, a revista inglesa *The Economist* elogia a atitude esclarecida dos Estados Unidos em resposta à falência das empresas, destinando-se a colocar, o mais rapidamente possível, os recursos econômicos de volta ao uso produtivo. De acordo com o periódico, a generosidade da América para os perdedores do capitalismo tem

d'habitude, et surtout un remarquable sens de l'à-propos historique, les socialistes français ont décidé, par charte de principes fondamentaux interposée, de déclarer leur adhésion sans réserve à l'idée 'du marché' au moment précis où le capitalisme dérèglementé part en morceaux" (p. 211). (LORDON, Frédéric. *Jusqu'à quand? Pour en finir avec les crises financières*. Paris: Éditions Raisons d'agir, 2008). E também: AGLIETTA, Michel. La crise d'un modèle de croissance inégalitaire. *Alternatives Économiques*, n. 274, p. 70-71, nov. 2008.

7 (N.T.) Optou-se pela manutenção do termo no original por se tratar da denominação de uma lei. A tradução literal seria: Resolução de Política Industrial.

8 Paul Krugman está correto em alertar contra a repetição do grande erro de 1937, quando o Fed e o governo Roosevelt decidiram que a Grande Depressão havia acabado, “que era momento para a economia jogar fora a sua mula”. (The 1937 feeling. *International Herald Tribune*, 04 jan. 2010).

9 MORIN, Edgar. Éloge de la métamorphose. *Le Monde*, 11 janv. 2010. Já em 1976, este autor havia escrito um artigo sobre *crisologia* (Pour une crisologie. *Communications*, v. 25, 149-163, 1976). Surpreendentemente, a palavra “metamorfose” é agora utilizada por Morin como um substituto da “revolução”. Ele ainda afirma que a ideia de metamorfose é mais rica do que a revolução, uma vez que engloba a mesma radicalidade transformadora, mas relacionando-a com a conservação da vida e o patrimônio das culturas. *Affaire à suivre ...*

funcionado muito bem e outros países deveriam seguir seu exemplo¹⁰. Os desempregados e aqueles que são obrigados a aceitar reduções em seus modestos salários talvez não partilhem desta opinião.

Felizmente, outras interpretações do keynesianismo são possíveis, como revelou o debate entre esquerda e direita keynesianas nos anos 1930 e 1940. À crise atual deve ser dado um bom uso, o que sugere uma forma totalmente diferente de intervenção pública, a fim de propor uma agenda capaz de diminuir a desigualdade social existente entre países e dentro dos países e, simultaneamente, reduzir de forma efetiva a ameaça das mudanças climáticas.

Onde nós estamos?

Que fique claro que a perspectiva de superação revolucionária do capitalismo, que marcou de maneira tão significativa o breve século 20¹¹, não se avulta neste momento, pouco depois de vinte anos após a implosão do socialismo real. No entanto, existem pelo menos três direções nas quais podemos passar a introduzir alterações sistêmicas e substanciais:

1. Consolidar e expandir a **esfera não mercantil da produção** universal através de redes públicas de serviços sociais – educação, saúde, serviços ambientais e de habitação – às quais todos deverão ter o direito, independentemente dos seus rendimentos. Para alguns movimentos sociais, na medida em que cumpram os direitos humanos fundamentais, estes serviços ainda devem ser considerados como “bens públicos”, disponíveis gratuitamente, juntamente à água potável, eletricidade e transporte básico¹².

Se a habitação deve ser incluída, é uma questão a se discutir. Na prática, é possível promover programas de auxílio mútuo na construção de habitações pelos futuros moradores (“mutirão habitacional”), com o apoio de profissionais e empréstimos concedidos pelo Estado.

Em paralelo, promover programas de produção de alimentos, principalmente para consumo próprio, não só na área rural, mas também em áreas urbanas. O cultivo de hortas tem enorme potencial, a julgar por um projeto da *Pró-Natura International*, uma ONG com sede em Paris, em associação com a organização social *JTS Seeds*. Ambas desenvolveram a inovadora, ecológica e altamente produtiva Super Horta. Inicialmente planejada para a África, essa horta enriquecida provê uma dieta equilibrada para 10 pessoas em uma área de 60 m², com um consumo de água 80% menor do que o habitual¹³.

2. **Expandir o perímetro da economia social na economia de mercado** e, desta forma, reduzir o alcance da apropriação privada dos lucros. O conceito de economia social, tal como usado na Europa, corresponde à “economia solidária” no Brasil, e abrange as cooperativas, associações sem fins lucrativos e todos os tipos de organizações da sociedade civil. Devemos mencionar que as cooperativas no mundo representam um universo de mais de 800 milhões de membros. Outros 300 milhões são associados a organizações de auxílio mútuo (“*mutual*

10 Ver Making success of failure. *The Economist*, p. 61, 09 jan. 2010.

11 Ver, por exemplo, HOBBSAWM, Eric. *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century, 1914-1991*. London: Michael Joseph, 1994.

12 Ver RAMONET, Ignacio. *Le krach parfait – crise du siècle et refondation de l’avenir*. Paris: Éditions Galilée, 2009.

13 É uma combinação do *Improved Tropical Garden* (ITG) da *JTS Seeds* e *biochar Pro-Natura*, carvão verde usado como um catalisador do metabolismo do solo, uma aprendizagem da prática dos povos indígenas pré-colombianos da região amazônica. Este jardim parece prometer um futuro mundial mais rico e saudável. Há um comentário a ser feito acerca disto. Mesmo em uma estimativa de produtividade menos otimista, da necessidade de 12 m² para produzir os vegetais consumidos durante um ano por uma pessoa, uma população mundial de sete bilhões de pessoas necessitaria 800 milhões de hectares, apenas a metade dos 1,6 bilhão de hectares da área cultivada no mundo, em 2006, menos da metade da área cultivada da França. Não tiremos conclusões precipitadas: legumes não são o único item da dieta humana e a produtividade alcançada nas super hortas experimentais não será facilmente repetida ao redor do mundo. Isto posto, a fome no mundo não é consequência de uma armadilha malthusiana, mas do acesso desigual à terra e a seus produtos. Ela não resulta da escassez física, mas de escandalosas injustiças construídas no tecido social das nossas sociedades. (*Super Vegetable Gardens & New Oasis*, August 2009). Para obter mais informações, consulte: <<http://www.pronatura.org>>.

health organizations”) e 200 milhões a companhias de seguro mútuo. “Esta entidade econômica, inserida nos mercados com uma dimensão ética e solidária, será tanto mais eficaz quanto mais permanecer fiel a si mesma, isto é, cidadã e criativa”¹⁴. Essa pode ser uma tarefa difícil quando as cooperativas e outras entidades sociais econômicas crescem em tamanho, mas a perspectiva de expansão do perímetro de economia social deve ser incentivada como uma importante janela de oportunidade.

3. Construir uma economia verde, que atenda simultaneamente aos desafios de mitigação das alterações climáticas e à inclusão social através do trabalho digno.

Enquanto os dois pontos anteriores são de natureza sistêmica, este trata de uma agenda substancial. Extrema atenção deve ser dada ao paradigma energético, em três possíveis linhas de ação:

- uma maior sobriedade no consumo de energia, o que implica em mudanças no estilo de vida, padrões de consumo e organização espacial das atividades humanas;
- maior eficiência no uso final da energia;
- e, finalmente, a substituição completa das matrizes energéticas fósseis por um espectro de matrizes renováveis, diretas e indiretas, promovendo a utilização de produtos biológicos cuja produção exige menor gasto de energia fóssil que os produtos de origem mineral. O futuro pertence às biorrefinarias que, gradualmente, irão tomar o lugar de refinarias de petróleo, possibilitando a oferta de um amplo leque de bioprodutos¹⁵.

O potencial conflito por recursos escassos (solos agrícolas e água), entre a produção de alimentos e a de biocombustíveis, deve ser seriamente considerado. Prioridade deve ser dada à garantia da segurança de toda a população mundial. No entanto, há razões para crer que este conflito pode ser superado, recorrendo-se a sistemas integrados de alimento e energia, ao invés da justaposição de cadeias monoprodutivas de alimentos e combustíveis; à aceleração da transição para a segunda geração de biocombustíveis – etanol celulósico, produzido a partir de resíduos agrícolas e florestais; e, finalmente, à transição, o mais rápido possível, à terceira geração energética – óleos combustíveis extraídos de microalgas e algas.

Enfim, o desafio é inventar biocivilizações modernas, fazendo múltiplo uso da variedade de solos, florestas e biomassas aquáticas cultivadas em diferentes biomas, e transformando-os em alimentos, ração animal, adubo verde, bioenergias, materiais de construção, fibras, uma gama crescente de bioprodutos processados por biorrefinaria, produtos farmacêuticos e cosméticos. A sustentabilidade ambiental deve ser desenvolvida de mãos dadas com a preocupação de inclusão social através do trabalho decente, preferindo, sempre que possível, as estratégias de crescimento econômico conduzido pelo emprego¹⁶.

Essa é, globalmente, a maneira de transformar os países tropicais e subtropicais, dotados de grande biodiversidade e clima adequados para a fotossíntese, em Terras da Boa Esperança, para citar Pierre Gourou¹⁷. A saída da crise atual deve ser planejada para nos mover nessa direção.

14 ROCARD, Michel; JEANTET, Thierry. L'économie sociale, une réponse à la crise. *La Tribune*, Paris, 10 janv. 2010.

15 Desde 2003, Conferências de Energia Verde vêm sendo convocadas para discutir a perspectiva de biorrefinarias e produtos de base biológica. A última foi realizada em março de 2010, em Amsterdã, com palestras do Dra. Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega, e Suani Coelho, professora, diretora executiva do Cenbio (São Paulo).

16 Ver SACHS, I. Kalecki's political economy of development of mixed economies – Employment-led growth. In: SADOWSKI, Zdzislaw L.; SZEWORSKI, Adam (Ed.). *Kalecki's Economics Today*. London: Routledge, 2004. p.165-177. Também disponível em português: SACHS, I. A economia política do desenvolvimento segundo Kalecki: crescimento puxado pelo emprego. In: POMERANZ, Lenina; MIGLIOLI, Jorge; LIMA, Gilberto Tadeu (Org.). *Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo: Homenagem a M. Kalecki*. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2001. p. 269-288. Ver também SACHS, I. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Prefácio de Celso Furtado. Rio de Janeiro: Garamond Universitária/Sebrae, 2004.

17 GOUROU, Pierre. *Terres de bonne espérance. Le monde tropical*. Paris: Plon, Coll. Terre humaine, 1982.

Fortalecimento dos Estados desenvolvimentistas

Para isso, um pré-requisito é o fortalecimento dos Estados desenvolvimentistas, debilitados e desorientados pelo ataque frontal da contrarreforma neoliberal.

Sua capacidade de planejamento de longo prazo deve ser restabelecida. Quando Von Hayek escreveu, em 1944, o seu panfleto contra o planejamento, ele era um dissidente¹⁸. Todos, a sua volta, estavam planejando¹⁹. Os tempos mudaram, com o fim da “idade de ouro do capitalismo” (1945-1975) e a chegada ao poder de Margaret Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos EUA. James K. Galbraith está correto ao dizer que, no discurso herdado da era Reagan, sífilis, lepra e planejamento têm mais ou menos o mesmo status. São doenças de outra época que podem ser curadas e não mais assustam²⁰.

A implosão da União Soviética não deve, de forma alguma, ser confundida com o fim do planejamento, entre outras razões, porque o planejamento centralizado soviético começou com o ábaco como dispositivo técnico principal, enquanto nós estamos vivendo na era dos computadores.

Deveríamos recordar aqui a definição mais sintética proposta por M. Kalecki: “o planejamento é uma variante do pensar”. *Optima* (plural do latim *Optimum*) pode ser difícil ou mesmo impossível de alcançar; no entanto, de maneira mais modesta, definir e comparar os caminhos de desenvolvimento alternativo é a única forma racional de selecionar os objetivos e evitar o desperdício na utilização dos recursos, superando a atual distribuição de bens operacionalizada pelo mercado. Tanto mais se o planejamento for conduzido em um ambiente democrático, por meio de uma negociação quadripartite entre quatro grupos de atores: o Estado, os empresários, os trabalhadores e os representantes da sociedade civil organizada.

A fim de sermos operacionais no hibridismo público/privado, predominantemente nas economias de mercado, o planejamento exige, por parte do Estado, a capacidade de financiar projetos considerados de alta prioridade, os quais não atraem, contudo, os investidores privados. A possibilidade de induzir esta última através de incentivos adequados, tais como reduções de impostos, existe, mas não deve ser exagerada. Daí a necessidade de reformas fiscais para permitir ao Estado financiar os investimentos necessários. Nas atuais circunstâncias, pode-se mencionar a este respeito duas urgências:

- voltar ao imposto de renda altamente progressivo instituído pelo New Deal²¹;
- criar um imposto sobre o carbono, progressivo com o passar do tempo e compensado pela redução de outros impostos, o qual é crucial para cortar drasticamente as emissões de carbono, muito mais eficazmente do que o sistema de Comércio de Emissões²² preferido pelos do livre-mercado²³.

Ao mesmo tempo, deve ser dada atenção à incorporação, na caixa de ferramentas dos planejadores, de conceitos como **trabalho decente para todos**, tal como apresentado pela

18 HAYEK, F. A. von. *The Road to Serfdom*. London: Routledge, 1944.

19 Ver SACHS, Ignacy. Revisiting Development in the 21st Century. *International Journal of Political Economy*, v. 38, n. 3, p. 5-21, Fall 2009.

20 GALBRAITH, James K. *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. New York: Free Press, 2008.

21 Leia sobre isto na nota de rodapé 5.

22 (N.T.) No original, *cap-and-trade system*.

23 Para uma crítica deste sistema, em comparação às indulgências medievais vendidas pela Igreja, ver MONBIOT, G. *Heat - How to Stop the Burning Planet*. London: Penguin Books, 2007: “Assim como nos séculos 15 e 16, você pode dormir com sua irmã, matar e deitar sem medo da condenação eterna, hoje você pode deixar as janelas abertas enquanto o aquecedor está ligado, dirigir e voar sem pôr em perigo o clima, desde que você dê os seus ducados a uma das empresas de venda de indulgências” (p. 210).

OIT, bem como a **pegada ecológica e biocapacidade**²⁴. A oferta destes dois últimos é um ponto de partida conveniente para diferenciar os países cuja pegada é superior à sua biocapacidade e aqueles que ainda dispõem de uma reserva de biocapacidade, tendo em mente que a biocapacidade pode ser melhorada por meio da fotossíntese assistida e sintética.

Para onde vai a comunidade internacional?

Uma nota final. Um grande desafio da segunda Cúpula da Terra será a remodelagem da cooperação internacional, abalada pela crise em curso. Devemos reafirmar a nossa confiança em que o G20 – uma alternativa às Nações Unidas – fortaleça sua estrutura operacional, ou então o futuro verá o surgimento de outros grupos menores e arbitrariamente compostos: G20? Por que não um G24 ou 30? Isto sem falar da assustadora perspectiva de um G2 – um *condominium* de America e China sobre o mundo. Por outra ótica, que tipo de cooperação Sul-Sul pode ser vislumbrada em um mundo no qual o conceito de não alinhamento perdeu sua relevância, com a implosão do bloco socialista? Por fim, o papel deve ser assumido por grupos regionais como a União Europeia? Uma coisa é certa: 65 anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, a arquitetura do sistema internacional pede um *aggiornamento*.

Versão em português de Flávia Landucci Landgraf e Mariana da Veiga.

²⁴ Ver o site *Global Footprint Network* (<http://www.footprintnetwork.org>) e, em particular, o estudo *Ecological Footprint Atlas* (24th November 2009), disponível neste site.

Novas fraturas, feridas antigas: a revitalização da Agência do Sul

Carlos Lopes¹

A última década assistiu à emergência de uma nova postura de negociação dos países do Sul. Iniciada em torno de interesses comuns relacionados ao comércio, esta se tornou mais abrangente e sofisticada com o passar do tempo. A crise financeira e a recessão global de 2008 e 2009 criaram oportunidades para um papel mais visível das potências emergentes, como manifestado nas configurações dos encontros do G20, e mais recentemente na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas em Copenhague. A manifestação de forte atuação por parte de atores-chave do Sul não é de todo sem precedentes. Entretanto, a realidade atual é completamente diferente do contexto dos anos de 1960, quando a importância da aliança trilateral Ásia-África-América Latina ocupava as mentes dos estrategistas e cientistas políticos. As macrotendências atuais demonstram que estas novas potências terão papel vital na formação do século 21. Compreender as complexidades desta agência renovada é vital para tratar feridas antigas que marcaram o surgimento de uma expressão do Sul em um passado não tão distante.

O “retorno” da história

As décadas após o fim da Guerra Fria mostraram um vislumbre atormentado de um novo tipo de ordem mundial, com Estados-nação se fundindo ou desaparecendo, conflitos ideológicos se desintegrando, culturas se misturando, e o livre-comércio e as comunicações se expandindo. O mundo democrático moderno queria acreditar que o término da Guerra Fria findaria não só com aquele conflito estratégico e ideológico, mas com todos os conflitos estratégicos e ideológicos. Os povos e seus líderes almejavam por um “mundo transformado”. Mas isso era, em certa medida, uma miragem. O mundo não foi completamente transformado. Na maioria dos lugares, o Estado-nação persiste forte como nunca, da mesma forma que as ambições nacionalistas, as paixões e a competição entre nações, que conformou a história. Os Estados Unidos continuam a ser uma superpotência solitária. Todavia, a competição internacional entre grandes potências retornou, com Rússia, China, Europa, Japão, Brasil, Índia e outros que agora disputam por predominâncias regionais.

Embates por status e influência no mundo e entre regiões voltaram a ser traços centrais do cenário internacional. Formas antigas de competição ressurgiram, com as grandes potências mundiais cada vez mais construindo alianças de acordo com a natureza de seus regimes. Conforme tais embates colidem e convergem, a promessa de uma nova era de convergência internacional desaparece. Teríamos entrado em uma era de divergência? (KAGAN, 2008).

É apropriado recordar aqui que no curto período da história mundial, países em desenvolvimento são um fenômeno relativamente recente, que surgiu há cerca de 150 anos. No início do segundo milênio, em 1000 d.C., Ásia, África e América Latina juntas, contavam com 82% da população mundial e 83% da renda. Sua dominância, ainda que um tanto enfraquecida, continuou pelos próximos oito séculos. De fato, em 1820, menos de 200 anos atrás, esses

¹ Doutor em História pela Universidade de Paris 1, Pantheon-Sorbonne, é especialista em desenvolvimento pela Universidade de Genebra. Foi consultor da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciências e Cultura (Unesco) e da Comissão Econômica das Nações Unidas para África (CEA). Atualmente é diretor executivo da *United Nations Institute for Training and Research* (Unitar) e subsecretário-geral da ONU. Publicou diversas obras e participa de 12 conselhos acadêmicos.

três continentes ainda contavam com cerca de três quartos da população mundial e cerca de dois terços da renda mundial. A transformação na economia do mundo começou naquele momento (isto é, por volta de 1820). Foi dirigida pela revolução industrial na Grã-Bretanha, pelo advento do colonialismo e pela revolução no transporte e na comunicação. A ascensão da Europa Ocidental e o declínio da Ásia foram resultados desse processo. A divisão do mundo entre países industrializados, na sua maioria de clima temperado, e países em desenvolvimento, na sua maioria de clima tropical, estava clara por volta de 1870. Os próximos 80 anos testemunhariam um rápido declínio econômico, particularmente na Ásia, pois a parte dos países em desenvolvimento no rendimento mundial, na manufatura e no comércio colapsou. (NAYYAR, 2009).

Tanto o peso econômico como a influência dos países em desenvolvimento nos assuntos econômicos globais cresceram significativamente nos últimos anos. Em 2003, o banco de investimento Goldman Sachs cunhou o acrônimo BRIC, quando previu em um estudo que os quatro países – Brasil, Rússia, Índia e China (BRIC) – podem estar entre as cinco economias dominantes (junto aos EUA), por volta de 2050.

Os BRICs são, de fato, uma ideia, um fenômeno e um quarteto dos países mais ascendentes do mundo. Se a economia do século 20 foi dominada pelo G7, o século 21 está certamente delineado para ser dominado pelos BRICs. Suas populações gigantes, o incrível apetite por trabalho e o crescimento extraordinário significam que eles já são responsáveis por cerca de metade do crescimento econômico mundial nos anos recentes. Juntos, Brasil, Rússia, Índia e China contam com 40% da população e mais de um quarto do território do mundo.

Muito da importância dos países BRICs advém do fato de que os quatro países juntos produzem cerca de 15% do produto interno bruto do mundo e possuem cerca de 40% do ouro e das reservas em moedas fortes. Suas economias estão crescendo a taxas de 10% (antes da crise recente), comparadas às economias ocidentais, que tendem a expandir a um quarto desta taxa. Como *exemplos para* o mundo, eles estão emitindo bilhões de dólares em exportações, a cada dia, às nações ricas e uns aos outros.

Com a dissolução do sonho dos dividendos do pós-Guerra Fria, Brasil, Rússia, Índia e China aumentaram suas esferas de influência, enquanto o mundo foi dividido e distraído por questões tanto triviais como profundas. A história “retornou”, para o desprazer de Fukuyama.

Recuperação e revitalização

A recuperação econômica dos países em desenvolvimento na economia mundial, como grupo, iniciou-se em torno de 1950 e isto é em parte atribuível às estratégias e políticas da era pós-colonial. Eles criaram as condições iniciais e estabeleceram as fundações essenciais para o desenvolvimento. Houve um rápido crescimento da participação relativa dos países em desenvolvimento no comércio internacional, produção internacional e renda total. Em 2005, a importância dos países em desenvolvimento na economia mundial era a mesma que fora em 1870. No todo, o declínio dos países em desenvolvimento na economia mundial, durante os 80 anos de 1870 a 1950, foi quase compensado durante os 60 anos seguintes, de 1950 até hoje. Por exemplo, entre 1990 e 2009, as exportações reais dos países em desenvolvimento quase triplicaram, enquanto a dos países desenvolvidos cresceu apenas 75%. De maneira similar, a participação relativa dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais cresceu de 24 para 37%. Durante o mesmo período a participação percentual dos países em desenvolvimento nos investimentos diretos dobrou, de 18 para 36%, e, talvez ainda mais surpreendentemente, sua participação nos investimentos externos triplicou, de 5 para 15%.

A distribuição geográfica das habilidades também está se transformando. Em 1990, por

exemplo, países desenvolvidos contavam com 40% de todas as matrículas em cursos de terceiro grau no mundo; 10 anos depois, esta taxa caiu para 28%. Grande parte desta recuperação é atribuível, contudo, a cerca de uma dúzia de países, dentre os quais os mais proeminentes são os BRICs, assim como o México, a Coreia, países do sudeste asiático e a África do Sul.

Deepak Nayyar narra que, às vésperas da Revolução Industrial (por volta de 1770), a Índia era a segunda maior economia no mundo, contribuindo com mais de 20% da produção mundial total. Nos anos de 1970, depois de dois séculos de relativa estagnação econômica, esta taxa havia caído para 3%, a mais baixa em sua história documentada. Em uma perspectiva de longo prazo, o declínio pós-industrial da Índia (e China) é uma aberração histórica, ocasionada, de certa forma, por uma falta de abertura. Depois da independência, em 1947, a Índia seguiu políticas voltadas para dentro e de intervenção estatal que algemaram a economia por meio de regulações e que restringiram fortemente o comércio e a liberdade econômica. O resultado foram décadas de baixo crescimento, pejorativamente cunhado como “taxa Hindu de crescimento”. Reformas iniciadas em 1991 gradualmente removeram os obstáculos à liberdade econômica, e a Índia começou sua recuperação reintegrando-se de forma estável na economia global. Desde 2003, a Índia tem sido uma das economias de crescimento mais rápido, fato que a tem conduzido a um rápido crescimento de renda per capita, de demanda e de integração à economia global. A história de muitas potências emergentes, em termos de recuperação e revitalização, segue uma trajetória similar.

Tomemos o exemplo da África do Sul: a economia do país, desde 1994, tem sido transformada por reformas macroeconômicas fundamentais que têm possibilitado à maioria dos sul-africanos a participar da economia formal. Hoje, a África do Sul está livre das dívidas e mais de 70% de seu PIB deriva dos setores de manufatura e serviços. Minérios brutos contribuem somente com cerca de 6% do PIB, contrariamente às impressões. Três milhões de novos empregos foram criados desde 2004.

Pode não significar nada que, na região africana, a média de crescimento econômico esteja na escala dos 6% ao ano desde 2002. Mesmo que a crise financeira global tenha tido um efeito negativo no crescimento econômico na África, com sua riqueza em recursos naturais, suas melhorias nos indicadores macroeconômicos e sua maior estabilidade política, espera-se que a região se recupere rapidamente e continue seu crescimento relativamente forte.

Na medida em que as potências emergentes retomam posições, a influência de americanos, japoneses e europeus irá diminuir relativamente. Mais cedo ou mais tarde – e este debate é realmente sobre “cedo” ou “tarde”, e não sobre “se” – nós iremos testemunhar transformações significativas na balança de poder global.

Sob a luz do que foi exposto, as questões principais que vêm à mente são: as potências emergentes estarão aptas a sustentar ou até aumentar suas altas taxas de crescimento a médio prazo? Se sim, quais seriam as implicações de suas reintegrações na economia global?

Desnecessário afirmar, no que diz respeito aos BRICs, que ainda há um caminho considerável para que alcancem as potências, mas a revitalização já está acontecendo. Os dados do FMI mostram as economias BRIC com crescimentos anuais acima da média entre 2006 e 2009 (comparadas ao resto do mundo), emergindo como grandes contribuintes à economia global. É também cogitado que por meio da consolidação de acordos, da coordenação de políticas e do fortalecimento da cooperação, as economias emergentes tenham o potencial para guiar o mundo para fora da crise econômica. Em todo caso, a revitalização da Agência do Sul está em andamento.

Os números falam por si. Economias emergentes corresponderam a 44% do PIB global de 2009; enquanto as projeções de crescimento do PIB para os principais mercados desenvolvidos em 2009 estavam previstas para taxas entre 0.2 a 0.5%, espera-se que os mercados emergentes cresçam a 6.1%, em média, com a China (9.3%) e Índia (6.9%) com resultados ainda melhores.

A crise econômica global e seus impactos

As duas décadas entre meados dos anos de 1980 e 2007 testemunharam amplas melhorias nas condições macroeconômicas. Bancos centrais trouxeram a inflação para níveis moderados, a economia se tornou mais estável e as conexões entre as economias do mundo se aprofundaram. Esses desenvolvimentos afetaram a natureza do mercado financeiro com a integração financeira dos bancos movendo-se para o *shadow banking system*, e com o crescimento do uso de produtos financeiros complexos.

Em 2007, esse período chegou ao fim. Muitos produtos financeiros haviam sido precificados com base em suposições especulativas que se mostraram imprecisas. Isso trouxe perdas substanciais a intermediários financeiros, assim como uma sensação de incerteza generalizada, conforme os investidores se viam desorientados em mercados que eram geridos como cassinos. O distúrbio dos mercados financeiros por fim repercutiu na economia real, que entrou em profunda depressão em 2008.

Policy makers reagiram agressivamente em 2009. Bancos centrais promoveram o aumento da liquidez para conter o *stress* dos mercados financeiros, enquanto governos implementavam enormes planos de estímulo fiscal. Enquanto estas ações impediram uma Grande Depressão, elas fizeram com que os governos enfrentassem problemas substanciais, principalmente altos níveis de déficits públicos.

A crise evidenciou fortes limitações na estrutura de controle dos mercados financeiros, assim como a necessidade de uma abordagem mais global às políticas econômicas.

A crise global de 2008 também acelerou as alianças entre os maiores países emergentes, e isso é importante na medida em que todos eles se conscientizem que precisam se unir e olhar para alternativas à economia global e ao cenário financeiro, sob a luz do que vem acontecendo nos principais países desenvolvidos. Uma das consequências, por exemplo, é que esses países agora cada vez mais sentem que sua parcela de voto no FMI não reflete sua influência crescente na economia mundial. China, Índia, Brasil, Coreia e África, em geral, têm sido os primeiros e mais rápidos a emergir da crise, e estão agora na melhor posição para identificar suas demandas.

A crescente importância dos países em desenvolvimento nas questões mundiais

Com seu crescente peso econômico, países emergentes e em desenvolvimento aumentaram de forma significativa sua influência nos resultados das políticas econômicas globais e sua participação nas instituições econômicas internacionais. Na OMC, por exemplo, isto tem sido conquistado principalmente por meio da formação de grupos e coalizões (como o bloco África-Caribe-Pacífico, o Grupo Africano, o Caricom, o Grupo dos Países em Desenvolvimento etc.) que permitem uma melhor coordenação e preparação das negociações. O G-77 dos países em desenvolvimento, somados à China, está novamente com papel proeminente no fórum internacional depois de um declínio acentuado em sua influência nos anos de 1980 e 1990.

Apoiadas pelo rápido crescimento econômico, pelo aumento de sua influência financeira, e por um novo sentido de postura assertiva nos últimos anos, as potências emergentes são uma força motora por trás de uma transformação incipiente na economia do mundo, que se distancia da dominação anglo-saxã em direção à multipolaridade, na qual países em desenvolvimento terão voz. E as reverberações são esperadas nas arenas econômica, financeira, social e ambiental.

Depois de um declínio durante os anos de 1980, a cooperação Sul-Sul tem crescido significativamente. Isto se deve principalmente ao rápido crescimento econômico atingido pelas potências emergentes, assim como à adoção de estratégias de desenvolvimento mais voltadas

ao mercado externo pelos países em desenvolvimento, a reformas no comércio e ao crescente número de acordos de comércio regional (ACRs). Para melhor ilustrar a natureza crescente da Cooperação Sul-Sul, vamos observar alguns dados abaixo.

Brasil: A gigante do petróleo do Brasil, Petrobras, projetou que irá investir mais de US\$ 2 bilhões em Angola e na Nigéria nos próximos cinco anos, e a produtora de aço, Vale, está investindo US\$ 1,3 bilhão no desenvolvimento de depósitos de carvão em Moçambique, juntamente com Coal India. A indiana Tata está planejando uma expansão enorme na África do Sul e em outros países africanos (LAISHLEY, 2009). Além disso, os investimentos diretos do Brasil ao exterior em 2007 foram em torno de US\$ 7,065 bilhões (fluxo) e US\$ 129,8 bilhões (estoques). A percentagem dos IED do Brasil para a África, do total dos IED do Brasil, foi em torno de 10%, segundo estimativa de um pesquisador da Universidade das Nações Unidas.

Rússia: A Rússia, que é o terceiro maior importador de carne do mundo (8.4%), perdendo apenas para o Japão (10.3%) e a Alemanha (8.6%), foi o maior importador de carne brasileira (mais de 20% das exportações brasileiras são para a Rússia). Em relação a combustível, a Rússia é o maior exportador do mundo, representando 19.4% de toda exportação de combustível do mundo, seguido pelo Canadá (7.9%), Noruega (7.7%) e Arábia Saudita (7.7%). Os maiores importadores de combustível do mundo são EUA (22.5%), Japão (11.3%), Alemanha (7.1%), China (7%) e França (5.1%). No setor de gás, a russa Gazprom se tornou líder global, planejando investir em gás natural na Nigéria e adquirir concessões de exploração de petróleo na Argélia e Líbia.

Índia: a Índia reafirmou suas promessas em prover US\$ 500 milhões em ajuda nos próximos cinco a seis anos, dobrar as linhas de crédito para US\$ 5,4 bilhões e reduzir as tarifas de importação para uma ampla gama de produtos agrícolas da África. Somente com a África do Sul, as relações comerciais da Índia cresceram mais que US\$ 2 bilhões. Nações africanas começaram a viajar a Nova Deli e Mumbai para procurar por investimento e *expertise*, o que costumavam buscar nos EUA e na Europa. A Índia investiu 1,8 bilhão em projetos *Greenfield* na África nos últimos três anos. De maneira semelhante, o comércio bilateral entre Índia e Brasil tem registrado aumentos – de míseros US\$ 488 milhões em 2000 para US\$ 2,4 bilhões em anos recentes, com ambos governos estabelecendo uma meta de comércio bilateral em US\$ 10 bilhões para 2010. No início de 2010, a Comissão Ministerial para Questões Econômicas (*Cabinet Committee on Economic Affairs - CCEA*) autorizou o braço transnacional da Oil and Natural Gas Corp (ONGC) a fazer investimentos extras de US\$ 70 milhões em seu bloco brasileiro, com seus próprios recursos.

China: a China se tornou, em 2009, o maior parceiro comercial do Brasil, à frente dos EUA. As exportações brasileiras para a China no primeiro quarto de 2009 cresceram 64% em comparação ao mesmo período no ano anterior. Os principais produtos vendidos pelo Brasil à China são soja e ferro e em 2009 as vendas subiram 70% e 50% respectivamente (*MercoPress, South Atlantic News Agency*). A China ofereceu à Argentina um acordo de troca de moedas envolvendo o uso de yuan no valor de US\$ 10 bilhões, e emprestou US\$ 138 milhões à endividada Jamaica para permitir que ela evite a moratória da dívida. As companhias chinesas têm comprado participações em campos petrolíferos no Equador e na Venezuela e estão pensando em construir uma refinaria na Costa Rica. A *China National Petroleum Corporation* e a CNOOC, outra companhia petroleira, apresentaram uma proposta de, no mínimo, US\$ 17 bilhões pela participação de 84% na YPF, a maior empresa petrolífera da Argentina, *holding* da espanhola Repsol (*Economist*, 15 ago. 2009). Um terço do total do comércio da África é com o mundo em desenvolvimento, e a participação dos EUA no comércio da África, a maior no momento, está diminuindo, especialmente no que diz respeito às importações. A China é o segundo maior parceiro comercial, com mais de US\$ 100 bilhões em 2009. Suas importações

de petróleo e minério de ferro da África – os principais produtos de exportação africanos – continuam crescendo (LAISHLEY, 2009). A China também reiterou suas promessas de 2006, em dobrar a ajuda à África para USD 10 bilhões, e reduzir as barreiras de importação.

A lista continua. Mostra uma nova tendência, mais e mais comércio, investimento, mas também relações políticas seguem novos caminhos em que as conexões Sul-Sul estão crescendo em detrimento de e em competição à tradicional relação Norte-Sul.

Um novo cenário nas negociações internacionais

Nos últimos anos, o conceito de multipolaridade exigiu uma atenção renovada e um debate vigoroso. Estas são as novas fronteiras de negociação que testemunharam uma reorganização e uma mudança de poder. Seguem alguns exemplos para ilustrar este ponto.

O comércio internacional como um exemplo

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é a organização encarregada de liderar a luta contra o protecionismo, entre outras questões relativas ao comércio global. O principal papel da instituição é de supostamente reunir os países para discutir sobre como remover tarifas e barreiras ao comércio. Essas conversas devem ser globais, uma vez que somente por meio da eliminação de tarifas de modo internacional, ao invés de unilateralmente, todos os países poderiam se beneficiar.

No início de 1990, a OMC encerrou (*clinched*) a Rodada Uruguai de negociações multilaterais, que foi bem sucedida na supressão de grandes barreiras comerciais em todo o mundo e é creditada por ter ajudado a impulsionar o crescimento econômico ao longo da década seguinte. No entanto, na Rodada Doha, que começou em 2001, ocorreram grandes retrocessos e foram demonstrados os limites do modelo atual. No verão de 2008, e também em eventos mais recentes, as negociações foram suspensas quando os EUA entraram em confronto com a China, a Índia e o Brasil sobre a dimensão dos cortes que estavam dispostos a fazer em seus subsídios agrícolas.

Da mesma forma, muitos atores criticaram a utilização de “mini-reuniões ministeriais” e reuniões na “*Green Room*” como excludentes e não transparentes. Mais do que simplesmente ver a OMC como um fórum de negociação internacional, em que as concessões comerciais podem ser negociadas e trocadas, as coalizões de países em desenvolvimento agora veem a OMC como um fórum de negociações em que as implicações do desenvolvimento das concessões comerciais terão de ser consideradas como parte integrante do debate multilateral sobre o comércio.

O G-20, o G-33, o NAMA-11, o Núcleo de Facilitação do Comércio, o Grupo Africano, o Grupo ACP, o Grupo de Países Menos Desenvolvidos (*LDC Group*), o Grupo de Economias Pequenas e Vulneráveis, todos têm direcionado clara e distintamente seu posicionamento na OMC a uma nítida preferência por ligar as concessões negociadas aos seus respectivos objetivos e ideias de desenvolvimento no longo prazo.

A insistência dos países em desenvolvimento em ver a OMC não meramente como uma instituição de comércio, mas como uma instituição de desenvolvimento e comércio tem sido evidente em todas as reuniões ministeriais desde Seattle, em 1999, e de fato foi proveitoso para assegurar que as negociações de Doha fossem contextualizadas em um discurso mais amplo de desenvolvimento. Também houve uma clara mudança na dinâmica de negociação entre os membros da OMC.

Os países em desenvolvimento aprenderam a trabalhar juntos em grupos coesos ou em

coligações baseadas em seus interesses próprios (*self-identified interests*) de uma forma muito melhor e mais coordenada, em comparação com, por exemplo, a forma como eles interagiam antes da Conferência Ministerial de Seattle, em 1999. Estas mudanças são uma manifestação clara da força e vontade coletiva das economias emergentes em geral, e dos BRICS em particular, em concordarem com questões de comércio multilateral em seus próprios termos.

As finanças internacionais como um exemplo

Ao longo da década de 1990, o FMI, o Banco Mundial e o Tesouro americano criaram um conjunto de políticas que remodelaram outras economias de acordo com seus próprios ideais. Isso ficou conhecido como o Consenso de Washington. A receita, que incluiu redução dos déficits orçamentários e a supressão das barreiras alfandegárias a seus mercados domésticos, veio a ser chamada de “estabilizar, privatizar e liberalizar”. Em outras palavras, dar ênfase à diminuição do Estado, à desregulamentação e à rápida liberalização e privatização.

Nos primeiros anos do milênio, a confiança no Consenso de Washington foi se desgastando, e um consenso “pós-Consenso de Washington” foi surgindo. O Consenso de Washington, por exemplo, presta muito pouca atenção às questões de equidade, emprego e concorrência, ritmo e sequência das reformas, ou como as privatizações foram realizadas.

Há agora também um consenso a respeito das políticas de Bretton Woods - demasiadamente focadas apenas em um aumento do PIB e não em outras coisas que afetam a qualidade de vida; e muito pouco focadas em sustentabilidade - sobre a possibilidade do crescimento ser sustentado economicamente, socialmente, politicamente ou ambientalmente. E acima disso, desde o fim da Guerra Fria e depois da crise financeira de 2008, as instituições enfrentaram críticas estruturais devido a seu fracasso em evitar as repetidas crises econômicas em várias partes do mundo - especialmente através de um esforço rigoroso e sempre convergente por parte das nações em desenvolvimento.

A atitude dos países emergentes tornou-se cada vez mais tímida, com apelos para grandes reformas - sobretudo pelo FMI e pelo Banco Mundial. Entre as preocupações está a que o FMI não seja suficientemente representativo das novas potências econômicas em rápido crescimento. Até recentemente, a China - que cresceu tão rápido e que é hoje a segunda maior economia do mundo - detinha somente o mesmo número de votos no FMI que a Bélgica. E hoje, muitas economias emergentes, não só não precisam das instituições financeiras internacionais, em termos de política, e menos ainda, de financiamento, mas também até mesmo em condições de competir com elas, cada vez mais (a Arábia Saudita apoiou o Líbano, a Venezuela ajudou a Argentina a reembolsar o FMI, as financiadoras *Chinese Development* fornecem uma alternativa ao Banco Mundial para empréstimos na África).

A imagem global do poder e da centralidade financeira mudou fundamentalmente. Os mercados de capitais tornaram-se cada vez mais globalizados e interdependentes. Atualmente, o investimento estrangeiro direto (IED) mundial é cerca de três vezes maior do que em 2003.

Como resultado de seu crescimento econômico espetacular, os mercados emergentes são agora fornecedores de fluxos de capitais, financiando os grandes déficits em conta corrente dos países desenvolvidos, e em particular os dos EUA. No entanto, os elevados níveis de interdependência levam a maiores níveis de risco, como o alcance global da crise americana do *sub-prime* demonstra, os desafios em um mercado não param nas fronteiras nacionais.

O cenário financeiro foi redesenhado pelos novos desafiantes ao poder - os investidores soberanos da Ásia e os investidores dos petrodólares -, que mudaram o centro de poder mais ao Leste e ao Sul! Além disso, a crise financeira mundial tem provado, acima de qualquer dúvida, a necessidade de uma regulamentação mais forte e coerente em âmbito global.

Regulamentação bancária anacrônica, sobreposição de agências reguladoras (como nos EUA) e limitada coordenação regulatória internacional já foram motivos de preocupação. Uma revisão do atual sistema de regulamentação parece ser uma resposta inevitável. Encontrar o modelo certo será um grande desafio: a regulamentação deve impedir comportamentos irresponsáveis ou fraudulentos e excessivamente arriscados sem inibir o crescimento. Ele precisa ser global o suficiente para fornecer um quadro coerente e, ao mesmo tempo, satisfazer as necessidades locais e nacionais. Ele precisa ser claro e transparente, e capaz de agir como um sistema de alerta preventivo. Ele também precisa ser ágil o suficiente para prever a rápida evolução do cenário financeiro e dos seus produtos e operações complexos.

A convergência contínua dos quadros e normas regulatórias provavelmente será um aspecto importante da revisão regulatória. Ela mantém a promessa de transparência e equivalência da informação financeira e de uma maior confiança para os investidores, bem como de reduzidos custos legais para empresas globais. Tudo isso, sem dúvida, exige um esforço global e o Sul terá um papel importante a desempenhar.

A experiência dos países da Ásia e outras economias emergentes em equilibrar o mercado e o Estado após crises anteriores serão fundamentais em definições no futuro.

O sistema monetário internacional como um exemplo

Durante a maior parte de sua história, a característica essencial da estrutura do sistema monetário internacional foi sua unipolaridade – como a hegemonia americana em iniciativa e poder e também em sua capacidade de promover uma ordem liberal que veio a definir e delinear as relações monetárias internacionais. Nos últimos anos, no entanto, as economias emergentes têm demandado o fim à supremacia do dólar no sistema monetário internacional.

Dmitry Medvedev, presidente da Rússia, declarou, em 5 de julho de 2009, que o sistema dólar é “falho” e que seu banco central vem reduzindo suas reservas em dólar. O Banco Popular da China (BPC), o banco central da China, também repetiu seu apelo por uma nova moeda de reserva global em junho do ano passado, e está tomando medidas para transformar o yuan em uma moeda global. Pequim é particularmente influente neste debate.

O dólar representa 65% das reservas mundiais em divisas, apenas um pouco menos do que uma década atrás, que é significativamente maior do que a parcela de 26% do euro. Três quartos de todas as reservas estão nas mãos das economias emergentes; a China detém sozinha um terço do estoque mundial. Isso mostra que a coalizão “dos Estados emergentes” está se movendo para pautar o debate sobre a necessidade de o mundo realizar suas trocas em “spreads” internacionais de moedas, e não em uma única moeda nacional, que, se depreciada devido a má gestão interna, poderia trazer à ruína muitos *players* inocentes.

Questões ambientais como um exemplo

Os cientistas têm argumentado que em 2050, para que sejam evitados os efeitos catastróficos das mudanças climáticas, o mundo deve reduzir pela metade suas emissões de efeito estufa. Eles apelaram para a luta contra o desmatamento, que é responsável pelo aumento das emissões de efeito estufa em 15 a 20%. Tais metas são extremamente difíceis de cumprir, uma vez que nem todos aceitam que precisam ser respeitadas. Durante alguns anos, os EUA e uma série de outros países, incluindo Austrália e China, repetidamente abstiveram-se de assumir acordos de redução de emissões por medo de prejudicar suas economias.

Há a percepção, entre alguns atores internacionais, de que o corte na emissão de gases de efeito estufa pode levar ao arrefecimento do crescimento econômico. Além disso, economias

emergentes como China, Brasil e Índia afirmaram que não deveriam arcar com a responsabilidade de reduzir suas emissões significativamente, uma vez que, de acordo com as evidências, os países desenvolvidos foram os responsáveis pela maior parte das emissões que ocasionam a mudança climática. Assim, os EUA, a UE e outros países “do Norte” estão sendo cada vez mais obrigados a fazer concessões sobre a questão das mudanças climáticas (entre outros).

Como evidenciado pela supressão visível das metas numéricas e dos prazos nos textos finais de Copenhague, a mudança climática é uma das questões mais prementes do nosso tempo. Ela representa um divisor de águas. Não é de se estranhar que Copenhague envolva ativas tomadas de decisão pelos chefes de Estado em um fórum internacional.

O acordo alcançado em Copenhague não teria sido possível sem a participação ativa – e a aquiescência – dos países em desenvolvimento em geral e a forte capacidade de pressão das novas potências emergentes. Embora o processo de negociações tenha sido visto, por vezes, como controverso e não transparente – tal como apontado pelos comentários de muitos países em desenvolvimento em Copenhague –, a aceitação de seus resultados pela maioria dos países é muito revelador sobre a forma como foram atingidos do que sobre seu conteúdo. Não foi o resultado de uma negociação tradicional das Nações Unidas.

O acordo é visto como um documento fraco. Os países em desenvolvimento – liderados pela China, Brasil, África do Sul, e o presidente do G77, somados ao presidente do grupo da China e do Sudão – exigiram e receberam concessões significativas dos países desenvolvidos.

Um acontecimento recente, em relação às mudanças climáticas em Copenhague, é um estudo de caso que ilustra bem como a “Agência do Sul” já está mudando o cenário internacional – deslocando o poder e a influência do Norte para o Sul.

No passado, os países em desenvolvimento cederam às exigências dos países desenvolvidos – a fim de apreciar, por vezes, os benefícios marginais relacionados aos seus interesses. Copenhague mostra uma mudança – China, Brasil e África do Sul foram claramente capazes de alterar o resultado final de uma forma sem precedentes. De imediato, para um futuro a médio prazo, a “Agência do Sul” será cada vez mais incentivada.

A crise pode ser uma oportunidade?

A velocidade, o tamanho e o impacto da atual crise multifacetária são tais que a tradicional diretoria do G7 tem sido incapaz de resolvê-la por si. Para uma resposta eficaz em uma economia global altamente conectada, é preciso que todos os grandes atores do cenário internacional participem. Se não para fornecer os fundos necessários (como os pacotes de resgate financiados pela China e Arábia Saudita), para trazer a legitimidade necessária para que um novo acordo global prospere e se mantenha.

O que a crise atual também demonstrou é a necessidade de novas regras, instituições e serviços que ajudem a resolver os grandes problemas do mundo. Mais países – especialmente as potências emergentes – reivindicam participação no sistema internacional.

Independentemente de quem seja a culpa, a menos que se encontrem maneiras para expandir e fortalecer as regras e as instituições de cooperação global – relativas à economia, finanças, energia, alterações climáticas, doenças, drogas, migração e uma série de outras questões – o mundo irá passar por mais crises. As respostas serão *ad hoc* e precipitadas – muito fracas, muito tardias. Não podemos sair da crise atual a não ser que os principais *stakeholders* mundiais trabalhem juntos de maneira holística e sustentada. Essa crise tem mostrado que realmente não há mais liderança mundial sem o reconhecimento de uma agência renovada do Sul.

Como os países desenvolvidos saem enfraquecidos da crise econômica global, pode haver oportunidades para países emergentes em desenvolvimento pressionarem por espaço político,

com vistas a fomentar maior transparência e inclusão nos assuntos internacionais.

Amarrando todo o conjunto

Em nosso mundo de hoje, a tecnologia é onipresente. As evoluções tecnológicas nas últimas décadas têm transformado significativamente a forma como as pessoas vivem e se comunicam, e a forma de operação dos negócios ao redor do globo. Das 6,5 bilhões de pessoas no mundo, cerca de metade têm telefones celulares e quase um quarto tem acesso à internet. Indiscutivelmente, o ritmo da mudança continua a se acelerar.

A onipresença da internet e das comunicações móveis, o enorme poder de processamento disponível, a quase ilimitada capacidade de transmissão e de armazenamento de dados estão criando propostas e oportunidades que eram impensáveis cinco ou dez anos atrás. O custo dos aparelhos despencou com os avanços na tecnologia de silício, e sua utilização tem aumentado significativamente com os avanços na miniaturização. A comunicação portátil e dispositivos de informação tornaram-se convenientes e acessíveis à realidade cotidiana de milhões de pessoas. A informação já está disponível a quase todos, em qualquer lugar, a qualquer hora – e, como a Web 2.0 se torna cada vez mais comum, quase todos podem contribuir.

Novas tecnologias também criaram uma plataforma de cooperação global que elimina as barreiras da geografia, distância e tempo. Então, o que acontece depois?

A maioria dos especialistas acredita que estamos apenas na fase inicial da revolução tecnológica digital. Como a tecnologia é disponibilizada cada vez mais em código aberto e são os países emergentes que contribuem para a inovação em maior medida, a dimensão da inovação irá aumentar, assim como a participação do Sul em tais avanços.

Os avanços da última década em termos de tecnologia, inovação e conhecimento criaram a necessidade de regulamentar a propriedade intelectual de uma forma completamente diferente. A tecnologia está em toda parte e tem literalmente invadido nossas vidas – de telefones celulares, aplicações de software, códigos de barras a dispositivos portáteis!

As economias estão ficando cada vez mais dependentes da exploração destas tecnologias para criar e agregar valor aos recursos existentes. Por causa destes avanços, o “modelo valor agregado” foi alterado, consequentemente, criando uma fronteira na forma de crescimento das economias. Cada país tem que encontrar uma maneira de sair deste dilema. Desnecessário dizer que o caminho da inovação tecnológica obriga todos a se reposicionarem.

O Sul, até o momento, saiu-se melhor neste desafio. Definir os limites e contornos da propriedade intelectual, bem como conceber um regime equilibrado de propriedade intelectual é onde reside a verdadeira batalha, e isso não será fácil.

E há outros desafios. Demografia, migração e urbanização são terrenos mais e mais evidentes de transformação e de possíveis polarizações sociais. O grande aumento na população em idade ativa dos países em desenvolvimento, devido às altas taxas de fertilidade; o envelhecimento da população nos países desenvolvidos; o ganho de influência das grandes cidades sobre o futuro de grandes territórios e, por vezes, de países inteiros; o dramático aumento da concentração urbana; tudo, somado ao aumento da mobilidade (migração rural-urbana nos países em desenvolvimento, bem como a migração internacional), cria sérias ameaças à coesão social, integração e emprego. Isso deverá ser abordado de forma holística, abrangente e com crescente urgência.

Essas são algumas das tendências em relação às quais a Agência do Sul terá de se posicionar, se o aumento do poder econômico for transformado em um caminho sustentável para o futuro. Como líderes e atores internacionais, conformarão uma nova realidade multipolar, manifestando-se no âmbito econômico.

Outras leituras relacionadas a este artigo

- DAILAMI/MASSON. The New Multi-polar International Monetary System. *The World Bank*, dec. 2009.
- JUNHONG, Liu. BRIC building road to global economic recovery. *China Daily*, 18 june 2009.
- KAGAN, Robert. *The Return of History and the End of Dreams*, 2008.
- KENNEDY, Paul. The Dollar's Fate. Editorial Opinion. *International Herald Tribune*, 29-30 aug. 2009.
- _____. Finance and economics. Yuan small step. *The Economist*, 11 july 2009.
- _____. *The World Bank, Global Development Finance: Charting a Global Recovery*, 2009.
- NAYYAR, Deepak. Developing Countries in the World Economy: The Future in the Past? *WIDER Annual Lecture* 12, feb. 2009.
- PAUL, Vincente. Unity in Diversity: Governance Adaptation in Multilateral Trade Institutions through South-South Coalition Building. *South Centre Research Papers*, july 2008.
- STIGLITZ, Joseph. *Making Globalization Work*, 2006.
- UN. *Strengthening the Global Partnership for Development in a Time of Crisis*, 2009.
- UNDP. *Making Global Trade Work for People*, 2003.
- ZAKARIA, Fareed. *The Post-American World: And the Rise of the Rest*, 2009.

Versão em português de Andre Scchieri Bailão e Flávia Landucci Landgraf.



As múltiplas crises e o fracasso da governança global

Peter Wahl¹

Somos testemunhas de aceleradas mudanças econômicas e políticas². Há questões importantes sobre como múltiplas crises globais, tais quais a crise financeira, o aquecimento global, a escassez de energia de matriz fóssil e de outras matérias-primas importantes, podem ser superadas. Quais tipos de instituições são necessários em nível local, nacional e internacional? Qual relação há entre Estado nacional, integração regional e cooperação global? Como tornar a Governança Global democrática, proporcionando, ao mesmo tempo, soluções eficientes? E como fornecer as soluções em tempo? Porque o fator tempo atingiu uma nova qualidade. O horizonte temporal de processos químicos, físicos e biológicos não segue a dinâmica da tomada de decisão política, do poder político, da diplomacia e das negociações multilaterais. Uma vez atingido um “ponto crítico”, não haverá retorno, e reações incalculáveis e incontroláveis podem acontecer. Ocorreram situações como esta no passado, como o desmatamento da Itália e da Espanha já na Antiguidade, o fracasso da agricultura viking na Groenlândia ou o declínio da cultura Maia no Iucatão, mil anos atrás. Mas estas foram catástrofes regionais e puderam, em certa medida, ser compensadas. Hoje, porém, pela primeira vez na história humana, a humanidade é capaz de desencadear desastres irreversíveis de dimensões globais. E a decisão sobre para onde estamos indo será tomada nas próximas duas décadas. Estamos vivendo em uma conjuntura histórica excepcional.

O sistema financeiro global, seus desenvolvimentos nos últimos quarenta anos, e a forma como transformou e ainda transforma a vida de todos é um perfeito estudo de caso para aprofundar análises e propostas de mudanças na política sistêmica e na governança necessárias em todos os níveis, cujo fim é superar os desafios que vivemos.

A crise financeira e a econômica tornaram extremamente claras as falhas e limitações do atual sistema de Governança Global. A atual colcha de retalhos de diversas organizações é incoerente. Sua abrangência é incompleta; sua representação, desequilibrada; suas regras, injustas; e suas práticas, ineficientes. Além disso, seus poderes são limitados para forçar ou persuadir os países mais poderosos a adotar quaisquer medidas acordadas. Quer se queira ou não, o poder de um país em termos militares, econômicos, políticos e culturais ainda é fator fundamental para determinar a estrutura e dinâmica do sistema internacional. A Governança Global vigente está sujeita a este sistema assimétrico e hegemônico.

A queda do muro de Berlim, vinte anos atrás, avivou esperanças de que o mundo se deslocasse do confronto de poder entre blocos para um sistema de Governança Global multilateral. Isso permitiria articular e integrar soluções para os problemas globais e capacitar pessoas a encontrar maneiras de conviver de forma cooperativa e pacífica. O objetivo era encontrar uma maneira de superar uma política baseada principalmente em Estados-nação competitivos, e traçar rumos em direção a outra, em que os interesses nacionais e globais fossem considerados em conjunto.

1 Pesquisador da WEED (*World Economy Ecology and Development*), organização não governamental alemã, sobre temáticas relativas a comércio internacional e finanças internacionais. É um expert sobre as problemáticas do Terceiro Mundo, sua economia-política e suas relações com os países do Norte. As últimas publicações do autor são: *Entwaffnet die Märkte. Der Finanzcrash – Ursachen, Hintergründe, Alternativen* (2009). *Making financial markets work for development* (2008); *“Finanzmärkte als Entwicklungshemmnis”* (2008).

2 HOBBSAWM, Eric. *Age of Extremes. The Short Twentieth Century, 1914-1991*. London, 1994.

1. A globalização financeira – a ponta de lança da globalização neoliberal

A fase atual da globalização foi iniciada pelo abandono das taxas de câmbio fixas em 1972 e pela subsequente liberalização dos mercados financeiros. Estes mercados financeiros se tornaram o motor da globalização do comércio e da produção.

A estrutura para estas mudanças foi fornecida pelas políticas neoclássicas de concorrência de mercado, e pelo monetarismo nas finanças públicas. A teoria neoclássica afirma que o setor público deve reduzir a sua parcela de atividade econômica e permitir que empresas privadas determinem livremente onde investir seu dinheiro e como fornecer bens e serviços. Estas múltiplas decisões privadas irão, de acordo com a teoria, produzir um resultado social ótimo para todos.

Na verdade, a relação tradicional entre a economia real e o sistema financeiro, em que este estava a serviço da economia real, tinha sido invertida. A lógica e a dinâmica da especulação financeira dominaram o resto da economia. Uma nova etapa do desenvolvimento capitalista surgiu, liderada e dirigida pelas finanças. Keynes a denominou economia de “cassino”, outros falam da *financeirização*, outros do *capitalismo financeiro*. Independentemente do nome que se atribua, um novo tipo de economia emergiu.

Todo o processo é completamente *determinado por relações de poder*³. A pobreza tem aumentado, assim como a polarização social; houve uma redistribuição de baixo para cima da riqueza, com os ricos ficando mais ricos e os pobres ficando mais pobres. Até mesmo parcelas significantes das classes médias estão ameaçadas pela degradação social. As grandes vencedoras são as empresas financeiras transnacionais e as empresas comerciais.

A democracia representativa tem sido prejudicada. A internacionalização da economia não foi acompanhada pela internacionalização da democratização do processo de tomada de decisões. Não há nenhum Estado internacional ou que abarque todo o globo com as devidas instituições democráticas. Isso resultou em assimetrias entre as empresas que operam transnacionalmente e em uma democracia limitada ao Estado-nação.

Em 2008, o admirável mundo novo do capitalismo financeiro entrou em colapso, somando à crise já existente uma outra. Pela primeira vez, após mais de vinte anos, um novo debate surgiu sobre a falha de um determinado modelo, sobre as rápidas mudanças que ocorreram nos últimos anos no mapa geoeconômico e político do mundo, e sobre quais serão as próximas consequências de uma economia mundial altamente financeirizada. O questionamento sobre novos modelos de governança em âmbito nacional, regional e global está no topo da agenda política, combinado à procura por novas políticas econômicas e financeiras a serem implementadas. Ainda não é o fim do neoliberalismo ou do monetarismo, mas sua hegemonia discursiva foi quebrada e estamos caminhando para uma fase de transição, na qual alguns pressupostos serão inevitavelmente questionados e mudanças acontecerão. Contudo, ainda não está claro qual será o rumo delas.

2. Governança Global para regular as finanças?

A abordagem da Governança Global reage a alguns problemas da contemporânea globalização da economia e tem como objetivo desenvolver soluções alternativas. A abordagem considera que as políticas devem ser debatidas política e eticamente, e o Estado deve desempenhar um papel em suas concretizações. No entanto, o Estado sozinho não é mais capaz de resolver os problemas globais. Portanto, o setor privado e a sociedade civil são cada vez mais

3 Cf. BRAND, Ulrich et al. *Global Governance. Alternative zur neoliberalen Globalisierung?* [Alternative to neo-liberal globalization?] Münster, 2000.

chamados a se envolverem ativamente nas decisões políticas internacionais⁴.

A Governança Global também lida com o problema dos múltiplos níveis, ou seja, dos vínculos e da coordenação entre os processos locais, regionais e globais de resolução de problemas. O mercado não é capaz de definir e resolver os problemas globais de forma justa.

O objetivo deve ser a implementação, desta vez em âmbito global, de um novo arcabouço institucional à economia de mercado mundial, de acordo com o processo de domesticação das economias de mercado nacionais pelo Estado de Direito e pelo Estado de bem-estar social⁵.

Importantes relatórios internacionais, como o da Comissão Independente para o Desenvolvimento Internacional – conhecido como Relatório Brandt – nos chamam, desde os anos setenta do século 20, para um pensamento global responsável, para a paz mundial, para o desenvolvimento e uma justa política econômica⁶.

O enfoque apresentado nestes relatórios foi delineado na intencionalidade de resolver, por meio da cooperação internacional, os problemas colocados pela globalização econômica.

2.1. O déficit democrático da Governança Global

Confrontado com as dramáticas e múltiplas crises e com a urgência por respostas descritas acima, podemos nos sentir tentado a dizer que prioridade absoluta deve ser dada à eficiência na resolução de problemas e que qualquer outra coisa, incluindo a democracia, já não tem muita importância. Acreditamos que esta é uma falácia. A democracia não é apenas um valor em si mesmo, mas é também, num mundo pluralista, uma condição para a eficiência. É somente através do consenso democrático que os problemas internacionais podem ser resolvidos. Caso contrário, o conflito e a guerra o imperarão e tornarão ainda mais difícil enfrentar os excepcionais desafios de nossos tempos.

O Estado-nação, com suas instituições democráticas e procedimentos, atingiu um grau de participação dos cidadãos na tomada de decisões sem precedentes na história. Entretanto, é impossível, atualmente, traduzir a democracia para o sistema internacional.

A União Europeia, como o mais avançado projeto de integração supranacional de nossos tempos, é um exemplo instrutivo para os dilemas que ocorrem se os Estados-nação se dispuserem à integração em uma entidade maior.

2.2. Estado nacional e Governança Global – um dilema básico

“A crise global exige uma reação global. Infelizmente, porém, as competências ainda se restringem ao nível nacional”. Com esta observação, o ganhador do Prêmio Nobel, Joseph Stiglitz⁷ precisou o fato de que a nação ainda é a estrutura preponderante de integração social.

4 Naturalmente, os governos, o setor privado e os atores da sociedade civil não são iguais. Por exemplo, as corporações transnacionais podem dispor de grande poder econômico, que as permitem extorquir países ou regiões inteiras. Por outro lado, os atores da sociedade civil podem dispor de mais “*soft power*”, ou seja, prestígio e integridade ética. Além disso, a presença de atores da sociedade civil pode ser ambígua ou mesmo negativa quando se torna parte do “muro de proteção” para mascarar à opinião pública os maus resultados dos processos em curso. Frequentemente, as ONGs representam simplesmente um recurso adicional para reforçar suas próprias capacidades de resolução de problemas; em casos extremos, elas podem se tornar meros figurantes para cenas injustificáveis.

5 Nuscheler, Franz (1998): Warum brauchen wir Entwicklungstheorien? [Why do we need development theories?] In: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*. Vol. 39, # 11.

6 North-South: A Program for Survival, 1980; do Chanceler da ex-Alemanha Ocidental, Willy Brandt.

7 *Financial Times Deutschland*, April 17, 2009.

Estados nacionais grandes, como os EUA, a China etc., ainda detêm maior poder de condicionar a história do que qualquer outro tipo de ator no sistema internacional.

A crise financeira e a crise econômica nos lembraram da importância do Estado-nação. A globalização tem causado a desvinculação das economias da estrutura regulatória de seus respectivos Estados, causando, ao mesmo tempo, o enfraquecimento de seu controle e de sua habilidade em resolver os problemas, uma vez que, até o momento, nenhum substituto à altura do Estado-nação foi criado. O Estado-nação, apesar de enfraquecido pela globalização, ainda é a autoridade mais importante para a regulação política. A quebra financeira deslegitimou aqueles que acreditavam que o mercado, sempre e sob quaisquer circunstâncias, seria o melhor mecanismo para regular a economia e a sociedade.

Por outro lado, as instituições globais não se mostraram capazes de ações decisivas. Foram os Estados-nação, com seus pacotes de resgate e de estímulo econômico e, em alguns casos, com a nacionalização e expropriação, que impediram o colapso total do sistema financeiro. O presidente do Banco de Inglaterra, Mervyn King, comentou que os bancos globais estão “vivos em âmbito nacional, mas mortos em âmbito global”, o que significa que os contribuintes nacionais têm de socorrê-los e dar-lhes garantias. Um total de \$18 trilhões foi, até agora, fornecido pelos governos mais ricos para salvar ou garantir suas instituições financeiras privadas.

Naturalmente, a gestão da crise pelos Estados foi muito favorável aos interesses do setor financeiro. Ela não foi transparente, e tem efeitos negativos de longo prazo para os grupos de baixa e média renda. Ao oferecer apoio à indústria automotiva e a outras do ramo, perdeu-se uma oportunidade de ouro para reformular a base tecnológica para o crescimento. Entretanto, diferentemente das políticas durante a Grande Depressão de 1929 e anos seguintes, os governos estão enfrentando a crise com políticas fiscais anticíclicas – típicas receitas keynesianas. Eles aprenderam a lição de 1929 e poderiam, ao menos, evitar o total colapso do sistema financeiro. O motivo de fundamentarem suas iniciativas em ferramentas do Estado-nação, deve-se ao fato de que os instrumentos disponíveis para combater a crise só existiam em nível nacional. Os governos nacionais têm o capital, os principais meios institucionais, financeiros e legais para reagir à crise. Comparado a estas, as instituições multilaterais são tigres de papel. Mesmo o FMI e o Banco Mundial – na prática, as instituições multilaterais mais poderosas – não são nada sem o apoio dos EUA e, em menor escala, dos outros grandes países industrializados.

Os rápidos processos de tomada de decisão, as leis e os tribunais ativos só existem em nível nacional. O Estado-nação, provavelmente, continuará a ser, por muito tempo, o centro institucional para responder a crises e para conduzir a globalização.

Obviamente, os Estados-nação têm capacidades diferentes. Existe um fosso enorme entre Burkina Faso e os EUA, entre a China e Bangladesh. E a influência de cada um dos Estados-nação no sistema internacional e nas decisões multilaterais também varia muito.

À primeira vista, o sistema da ONU sugere oferecer uma solução para as diferenças entre os Estados-nação, dando a cada um deles direito a um voto nas instituições multilaterais. A ONU tem sido frequentemente citada como um possível contrapeso à dominação dos mercados globais, em especial após a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), fora do sistema das Nações Unidas – que, assim, estabeleceu um sistema de direito comercial internacional público, em contraste com o atual corpo de direito internacional definido no âmbito das Nações Unidas.

O sistema da ONU parece mais democrático e, em comparação ao sistema de tomada de decisões de acordo com o poder econômico (“um dólar, um voto”, como em instituições de Bretton Woods), representa um avanço. No entanto, o problema continua. A China, com uma

população de 1,3 bilhões, formalmente conta tanto quanto a Islândia, com 300 mil. Isto sem mencionar que, para além da esfera econômica, o poder de veto é restrito aos poucos países do Conselho de Segurança. É por isso que, por trás da fachada de procedimentos formais, o equilíbrio do poder real importa nos assuntos mundiais. Não há nenhuma maneira de impor aos EUA ou à China, por maioria, a vontade do resto do mundo. Se os grandes jogadores não concordam, mesmo maiorias de 99% não adiantam. O fracasso das negociações climáticas de Copenhague em dezembro de 2009 é uma experiência instrutiva a esse respeito.

A fim de reduzir o déficit democrático, ou pelo menos parte dele, os modelos de codeterminação têm sido sugeridos para a criação de instâncias de representação da sociedade civil na tomada de decisões de organismos como a Assembleia Geral da ONU, e para a participação formal das partes interessadas na tomada de decisões. O cumprimento dessas ideias pode realmente reduzir um pouco o déficit democrático da Governança Global, mas não o resolve fundamentalmente.

Uma das razões é que os atores da sociedade civil, da mesma forma, detêm legitimidade restrita ou difusa, ou não a detêm de fato. Contudo, isso claramente se aplica muito mais ao setor empresarial que aos demais. Gestores, conselhos de administração e acionistas não têm qualquer vestígio de legitimidade democrática.

E mais: embora a democracia seja um fim em si, satisfazendo os direitos fundamentais de qualquer ser humano à autodeterminação e ao autogoverno, é também um método para resolver os problemas de responsabilidade compartilhada pela comunidade. Quanto maior a comunidade, mais variáveis são os interesses, e maior é a complexidade envolvida. É por isso que o tamanho e complexidade importam na democracia.

2.3. O tamanho e a complexidade importam

Frequentemente, as demandas sensatas são rejeitadas com o argumento de que não podem ser alcançadas “com os americanos” (limites nos subsídios), ou “com os franceses” (supressão do protecionismo agrícola na UE), ou “com os chineses” (rígida regulação dos paraísos fiscais e centros *offshore*).

Isso levanta a questão sobre possibilidade do emprego de pressão para forçar maior cooperação. Os EUA o fizeram com sucesso em 2009, ameaçando a Suíça com sanções caso seus bancos que operam nos EUA não se tornassem mais transparentes sobre as transações dos cidadãos americanos, suspeitos de evasão fiscal. Nesse caso, funcionou bem.

Em princípio, não há contradição entre eficiência e democracia, e os dois conceitos muitas vezes se reforçam mutuamente. Decisões tomadas sem suficiente legitimidade e participação podem se mostrar mal fundamentadas e ilegítimas, se os excluídos do processo decisório não as apoiarem. A inclusão aumenta a eficiência, mas também envolve maior complexidade.

Este problema surge em todos os órgãos e instituições multilaterais, sejam eles pequenos grupos informais como o G8, onde contradições e intensas rivalidades existem por trás da retórica diplomática do consenso⁸, ou agrupamentos universais, tais quais as Nações Unidas. A ONU é certamente mais democrática, e o seria ainda mais se fosse reformada, de modo a eliminar o poder de veto dos membros plenos do Conselho de Segurança e encontrar uma maneira de reduzir a dependência das contribuições financeiras dos membros economicamente poderosos.

Contudo, a pluralidade de interesses dos 192 Estados-nação se manteria e a tomada de decisão poderia se tornar mais difícil e fastidiosa.

Os mecanismos multilaterais vigentes podem não ser suficientes para a construção de

8 Consideremos as diferenças estratégicas entre Rússia e EUA, ou a rivalidade de políticas comerciais entre EUA e UE.

soluções comuns sobre os problemas difíceis, tais quais as mudanças climáticas, conforme as negociações recentes sobre o clima demonstraram⁹. Nós já estamos observando uma tendência em direção à resolução de problemas nacionais ou regionais. Os políticos, muitas vezes, argumentam que o multilateralismo não funciona, e por isso devem ser encontradas soluções em nível nacional. Mesmo que sejam alcançados acordos multilaterais, a coerção é um problema¹⁰. A história da ajuda externa é um dos muitos exemplos. Em 1970, os países doadores se comprometeram a fornecer 0,7% do seu PIB para o desenvolvimento. Quarenta anos mais tarde, apenas cinco governos conseguiram isso.

O fracasso do multilateralismo e da Governança Global, devido à inércia dos interesses dos Estados-nação ou de poderosos *lobbies* dentro de Estados-nação, significa que soluções autoritárias poderiam ganhar terreno no futuro.

Para concluir: o tamanho e complexidade importam à democracia. Quanto maior o círculo eleitoral, e quanto mais complexos forem os problemas, mais difícil será encontrar um consenso sem recorrer à pressão ou mesmo à violência. Nesse sentido, existem barreiras inerentes à democracia em nível global. Já em Estados-nação grandes, a cadeia de tomada de decisão entre o cidadão e o governo nacional tornou-se extremamente fina.

Pode ser que uma estratégia de desglobalização seletiva seja uma saída. Isto significa que a descentralização e a regionalização dos processos econômicos e políticos permitiriam maior subsidiariedade, ou seja, mais problemas seriam resolvidos e decididos em nível regional e local. Pode-se dizer que a democracia tem afinidade com a pequena escala, com os elementos imediatos da vida – a proximidade com o cidadão. A democracia é, portanto, mais viva na comunidade local. E, desta maneira, os Estados-nação, com grandes populações, encontram-se praticamente empurrados contra os limites “naturais” da democracia. Se os procedimentos democráticos forem alargados em nível internacional ou mesmo global, o *Homo Sapiens* padrão será completamente oprimido.

Tudo isto não é justificativa para a política meramente regional, o nacionalismo, o patriotismo ou manifestações similares de estreiteza de espírito, mas apenas uma indicação de que as estruturas e processos sociais devem manter uma dimensão humana para que possam ser democráticos. Os desafios permanecem no que diz respeito à promoção e gestão dos poucos bens públicos globais, tais como a estabilidade do clima ou o conhecimento em si mesmo, onde provavelmente a ação internacional conjunta é necessária em qualquer caso, ou pelo menos para reverter algumas regras injustas – como as da proteção dos direitos de propriedade intelectual.

Mas no que concerne a alguns assuntos econômicos – que têm sido os mais “globalizados” nas últimas décadas – e, especialmente, às questões financeiras e sobre a regulação dos mercados de capitais, voltar a uma escala mais controlável pode ser um caminho para sair da crise atual.

No entanto, é evidente que, também, para “desglobalizar” algumas esferas da economia ou das finanças globais, algum nível de coordenação internacional multilateral é necessário, também para que sejam evitados conflitos futuros. Ao passo que faz sentido restringir o livre comércio em algumas áreas importantes – seja pela existência de *dumping* ou outras práticas desleais, seja para proteger os interesses legítimos de segurança alimentar, da proteção ambiental, da saúde, de defesa ao consumidor, e de outros bens comuns; tais restrições devem ser negociadas e acordadas pelos parceiros envolvidos. Medidas unilaterais, no entanto, só levam a uma reação em cadeia que termina em anárquicas guerras comerciais.

9 Assim, o Canadá, Rússia e as zonas temperadas da Europa estão se preparando para uma melhoria das condições agrícolas, com ideias como o vinho tinto de Copenhaga ou o trigo da Sibéria ou o turismo reforçado e a redução dos custos de funcionamento dos equipamentos de aquecimento de ambientes..

10 RISCHARD, Jean-Francois. High Noon: 20 global issues, 20 years to solve them. 2002

O conceito de desglobalização seletiva encontra um argumento interessante em uma proposta já feita por Keynes. Apesar de ter sido a favor da liberalização do comércio mundial, ele sugeriu que o financiamento continuasse sob controle nacional. Ele indica que

[...] o controle dos movimentos de capitais para dentro e para fora, deve ser uma característica permanente do sistema de pós-guerra.¹¹ [Keynes propôs um] mecanismo de controle para todas as operações de câmbio, mesmo que seja autorizada uma abertura geral a todas as remessas que digam respeito ao comércio atual.¹²

Ele reserva ao Estado nacional e ao seu banco central o “absoluto controle sobre as operações de capital de seus residentes tanto externa e internamente [...] e o direito de recorrer à colaboração de outros bancos membros para impedir a circulação sem sua licença”¹³.

O pressuposto subjacente é que o risco de liberalização das finanças globalizadas não pode ser controlado. É impossível montar o tigre. A crise atual confirma a proposta. Poderá haver outros setores, também, onde a desglobalização seletiva seja uma estratégia adequada. Em qualquer caso, é hora de começar essa discussão.

3. A Governança Econômica Global que “realmente existe”

A esfera internacional tem sido, ao longo da maior parte da história humana, uma área onde não há regras e ou regulamentação. A única “lei” era a lei do mais forte: a violência. As relações internacionais foram dominadas pelas forças militares e pela guerra. No século 17, após a Guerra dos Trinta Anos, surgiram os primeiros indícios do direito internacional, os quais, no entanto, permaneceram vagos, não coercitivos, e não foram ancorados em uma instituição em causa. A primeira Convenção de Genebra, em 1864, criou um elemento de aplicação: a ratificação nacional das normas internacionais. Mas não havia ainda nenhum instrumento supranacional de execução. A Liga das Nações, fundada em 1920, foi a tentativa de criar uma instituição multilateral com a finalidade da manutenção da paz. Ela já falhou na eminência da II Guerra Mundial.

Sob a égide da Grande Depressão de 1929, uma nova área de cooperação internacional foi desenvolvida: a economia. O Sistema de Bretton Woods, com o FMI e o Banco Mundial, foi criado em 1944, para regular as relações financeiras internacionais. Também uma organização comercial foi concebida e o Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc) foi idealizado para se tornar um organismo forte para as questões sociais e econômicas em nível internacional. A Guerra Fria impediu que o sistema das Nações Unidas realizasse plenamente seu potencial. Embora haja dezenas de agências especiais internacionais que lidam com questões técnicas, fixação de padrões etc. – a maioria delas sob a égide da ONU, nas áreas decisivas da segurança e da economia –, a ONU é marginalizada, quer seja pela tradicional política de poder, seja pela competição com instituições multilaterais apoiadas por grandes potências, tais como as instituições de Bretton Woods e seus afiliados temáticos e regionais e da OMC. O Ecosoc é insignificante, e outras instituições das Nações Unidas, tais como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) têm alcance muito limitado.

11 KEYNES, John Maynard. Proposal for an international clearing union. London: [s.n.], 1942. p. 9.

12 KEYNES, John Maynard. Proposals for an International Currency Union (Second Draft, 18 Nov. 1941). London: [s.n.], 1941. Appendix C.

13 Ibid.

3.1 Os “Clubes dos Gs”: um novo fenômeno de Governança Global

Nos anos setenta, um novo fenômeno de governança começou a emergir: os agrupamentos informais e as instituições. Assim, em 1964, 77 países em desenvolvimento se uniram no G77 (hoje com 130 membros) com o objetivo de melhor representar seus interesses comuns no âmbito das Nações Unidas. Há muitos outros desses agrupamentos (G24, G4 etc.), os quais, por vezes, se unem de maneira *ad hoc* e, por vezes, de modo permanente em arranjos cuja cooperação assume um caráter mais ou menos frouxo. Na maioria dos casos, esses agrupamentos operam dentro de instituições formais, tais quais a ONU ou a OIT.

Entretanto, há dois únicos grupos que possuem real importância em nível global: o Grupo dos 7 (G7, posteriormente constituído como G8) e, recentemente, o G20.

Diferentemente da ONU, das instituições de Bretton Woods e da OIT, esses fóruns não possuem status legal e são desprovidos de legitimidade formal perante o direito internacional. Eles não possuem regras internas, estruturas formais com presidência etc. (funcionam por um sistema de cadeiras rotativas), procedimentos formais de tomada de decisão (exceto por um vago consenso), funções executivas ou sede. A adesão, no início, se dá pela formação de um clube por meio da autonegação; num segundo momento, outros países podem ser convidados a participar, em caráter temporário ou permanente, pelos membros mais antigos, como foi o caso da União Soviética de Gorbachev, posteriormente Rússia, no G7/8; porém, não existe nenhum direito ou procedimento formal para o acesso.

Como um resultado de sua opacidade, a questão acerca de quais impactos essas instituições informais podem ter e quais impactos realmente exercem é bastante controversa. De um lado do espectro, são consideradas como um tipo de Governança Global, ou gabinete político global, que decide os destinos da humanidade. De outro, são considerados como um exercício de relações públicas, um *show business* político sem nenhum impacto real.

É certo que a realidade é mais complexa. O G8 e o G20 possuem um impacto. Primeiramente, eles servem aos membros como um espaço de comunicação, intercâmbio de opiniões e teste das posições dos outros sobre temas potencialmente conflituosos (sistema de alerta precoce) e potencialmente consensuais. Funcionam como moderador em um processo contínuo de definição das posições e estratégias dos membros. Eles constituem um elemento de pressão persuasiva (*soft pressure*) sobre membros individuais; ou reflexiva, sobre todos os membros, especialmente se há pressão externa, oriunda, por exemplo, da sociedade civil. Além disso, os grupos podem ajudar na preparação de discussões tanto em instituições formais de caráter multilateral quanto, paralelamente, na esfera nacional.

Esse tipo de arranjo informal pode exercer efeitos externos, influenciando a opinião pública por meio da massiva cobertura de mídia sobre os encontros de cúpula dos quais participam. Assim, o G7 contribuiu consideravelmente para a hegemonia (dominação por meio do consenso) do paradigma neoliberal nos anos de 1980 e 1990.

Os referidos grupos também podem exercer impacto considerável sobre importantes setores políticos. Por exemplo: nos anos de 1990, o G7 forneceu as diretrizes para a administração da dívida externa do Terceiro Mundo, as quais foram, então, implementadas pelo Clube de Paris, pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelos bancos multilaterais de desenvolvimento. Isso foi uma demonstração de *hard politics* (política dura) e se mostrou muito eficiente, embora somente do ponto de vista dos credores.

Contudo, esse impacto só foi possível porque havia interesses convergentes e consenso entre os membros. Se os interesses são conflitantes e nenhum consenso é alcançado, o G7/8 não tem poder algum. E, mesmo havendo consenso, as declarações não passam de recomendações. Os Estados-membros, individualmente, podem implementá-las ou não. Se não as

implementarem, não há meio de forçá-los a fazerem-no. É por isso que tanto o G8 quanto o G20 estão distantes de serem governos globais. Eles não podem impor nada sobre o resto do mundo se não houver consenso entre os membros.

Durante a Guerra Fria, havia uma pressão considerável pela conformidade do G7, o qual era, além disso, sustentado pela incontestável posição de superpotência dos Estados Unidos. Com o fim da Guerra Fria, o elemento unificador do inimigo comum desapareceu, e o poder dos Estados Unidos começou, relativamente, a declinar. Ademais, a Rússia se juntou ao clube. Deste modo, a heterogeneidade aumentou, as contradições internas se adensaram e o G8 se tornou menos capaz de tomar decisões com impactos concretos. No que tange ao G20, a diversidade e a heterogeneidade são ainda maiores. Ele é um importante elemento na estrutura de Governança Global, mas o impacto real desse grupo não pode ser superestimado. Ele encontra seus limites nos interesses nacionais dos Estados-membros. A redefinição desses limites continua a depender do equilíbrio de poder entre os grandes Estados-nação, não da existência em si do G20. Dados a composição bastante diversa do G20 e o aumento de poder de países emergentes como China, Índia e Brasil, o G20 passará a ter ainda mais dificuldade em implementar quaisquer iniciativas. Não obstante, um efeito altamente problemático do G8 e do G20 é a futura marginalização da ONU.

Em linhas gerais, à maneira dos clubes reais que foram inventados pela aristocracia inglesa, o G7 e o G20 são espaços que refletem lógicas de dominação, estruturas de poder e privilégios que se reproduzem na vida real. Os membros usam os clubes para implementar seus interesses. Mas, tal qual os clubes da aristocracia inglesa, eles também encontram limites. Se um conflito de interesses emergir dentro do clube, ele é mais ou menos paralisante, ainda que a imagem externa continue a ser a de um clube poderoso.

3.2. O G20: a nova aranha na teia da Governança Econômica Global

Enquanto o G7/8 está perdendo importância, o G20 desponta como o mais importante grupo informal no sistema de Governança Global. O acesso ao G20 foi decidido pelo G8. Além dos membros do G8, o G20 inclui grandes economias de mercado que são tidas como atores-chave na economia global, compreendidas por China, Brasil, Rússia e Índia, além de Austrália, Indonésia¹⁴, México, África do Sul, Turquia, Coreia do Sul e Arábia Saudita.

A União Europeia é representada pela sua presidência em exercício, e por representantes do FMI, do Banco Mundial e do *Financial Stability Board*¹⁵ também estão presentes. Durante a cúpula de Londres, a Espanha e os Países Baixos realizaram um *lobby* de sucesso para poderem participar da conferência. Aqui, o caráter informal do grupo permite o acesso, caso se tenha um bom amigo dentro do clube.

Os países do G20 representam dois terços da população mundial, 80% do comércio internacional (incluindo o comércio entre países da União Europeia) e 85% do PIB mundial. Entretanto, nenhum país de baixa renda está incluído nesse processo, e tampouco pode ser assumido que os países em desenvolvimento incluídos representarão os interesses dos outros países não membros. Um exemplo disso é o fato de que o único país africano membro do G20 é a África do Sul, a qual é um exportador financeiro para os demais países da África. Consequentemente, a África do Sul possui interesses muito divergentes em relação às demais nações africanas no que tange à liberalização e ao controle de capitais. Por isso, até mesmo o presidente do Banco Mundial, Robert Zoellick, sugeriu a incorporação de um segundo país africano ao G20.

Ainda assim, a despeito de todas as suas limitações, o G20 é um passo histórico adiante,

14 A Indonésia é o maior país islâmico do mundo. Esse é um importante elemento de representatividade cultural.

15 N.T Conselho de autoridades monetárias no âmbito do BIS.

se comparado ao G8. Sua ascensão reflete que o período de 500 anos de dominação do Ocidente sobre o resto do mundo está chegando ao fim. O G20 indica que a era do unilateralismo de uma única superpotência está superada. O mundo está se transformando em um sistema multipolar, embora não seja claro qual será o resultado final deste processo. Por isso, o G20 não pode ser tratado como o G8.

Acordos entre os membros do G20 são publicados na forma de comunicados conjuntos após a realização de cada cúpula. Entretanto, estes acordos não possuem força cogente e não estão sujeitos a cobranças quanto à sua execução.

As cúpulas do G20 em Londres e Pittsburgh, em 2009, fizeram diversas recomendações pela reestruturação do sistema financeiro mundial. A maioria delas são passos rumo à direção certa, embora ainda reflitam um entendimento simplista das raízes da crise, de acordo com o qual a tomada excessiva de riscos e outras exacerbações seriam as causas da ruptura no sistema econômico, enquanto que o sistema em si seria considerado sadio. É por isso que essas medidas não são suficientes e não provocarão alterações substanciais na dinâmica dos mercados financeiros. O que é preciso é uma abordagem muito mais ampla. Para usar as palavras da Unctad, “Nada além do fechamento deste grande cassino trará uma solução duradoura”¹⁶.

4. O ocaso da hegemonia norte-americana

O enfraquecimento dos Estados Unidos se deve a diversas razões:

- a guerra ao terror e seu fracasso. O governo Obama já decidiu pela retirada do Iraque, e a retirada do Afeganistão pode ser esperada para um futuro próximo; o poder militar dos Estados Unidos foi desenhado para as “grandes guerras” do século 20, mas não é capaz de lidar com as campanhas de guerra assimétricas lançadas por redes transnacionais de atores não estatais como a Al Qaeda. Isso leva a certa desvalorização da máquina de guerra tradicional;
- a complexidade de problemas, como o aquecimento global e os novos desafios de segurança energética e a escassez de recursos naturais, excede as capacidades até mesmo de superpotências como os Estados Unidos;
- o colapso do “capitalismo de cassino” acelera a erosão da hegemonia norte-americana. O modelo foi inventado nos Estados Unidos e se irradiou de lá para outros países desenvolvidos. O colapso se originou, à moda da Grande Depressão, no centro do sistema;
- os Estados Unidos estão – juntamente com a China – no centro dos assim chamados “desequilíbrios globais” (*global imbalances*); por exemplo, disso é o déficit no balanço de pagamentos dos Estados Unidos e o respectivo superávit da China serem uma das causas estruturais da crise;
- como resultado das distorções econômicas, não só o sistema de cassino foi colocado em questão, mas também o foram os pilares de sustentação da ordem econômica do pós-Guerra Fria, em particular a dominância do dólar como moeda corrente. Mesmo que essa dominância não desapareça do dia para a noite, uma queda de longo prazo já se iniciou. Rumores sobre o comércio informal de petróleo e outras *commodities* em Euro e outras moedas já começam a surgir.

5. China – um fenômeno sem precedentes históricos

A queda da hegemonia norte-americana é acentuada e acelerada pelo surgimento de novas

16 UNCTAD. *The Global Economic Crisis: Systemic Failures and Multilateral Remedies*. Relatório da Força Tarefa do Secretariado Geral da Unctad para Questões Sistêmicas e Cooperação Econômica. Nova Iorque/Genebra, 2009.

potências. Em primeiro lugar está a China, cujo desenvolvimento não encontra precedentes históricos. Sob a luz de uma população de 1,3 bilhão de pessoas, seu imenso território, seus recursos naturais e seu poder militar, incluindo um arsenal de armas de destruição em massa, a emergência da China vem sendo prevista há tempos. Entretanto, pouquíssimos previram que ela aconteceria com tamanho impulso e em curto prazo. Obviamente, dois fatores foram subestimados por essas previsões:

- a dinâmica de um modelo econômico muito específico, esta combinação única de economia de mercado com planejamento centralizado, o sistema de comunismo capitalista ou capitalismo comunista. Sua resiliência face à crise fez com que se destacasse ainda mais no mundo. O relançamento de índices de crescimento de dois dígitos se tornou uma âncora para a recuperação da economia mundial. O comunismo chinês salvando a economia mundial de mercado!
- a flexibilidade e eficiência do sistema político, este modelo específico de regime autoritário que é completamente diferente do sistema ineficiente e tendente à estagnação da União Soviética.

Deve-se lembrar que a China é um dos únicos países que não implementaram os desígnios do FMI quanto à liberalização da conta de capitais, decisão que contribuiu para minimizar o impacto sobre a China de várias crises financeiras ocorridas desde os anos de 1990.

O sucesso econômico da China tem irradiação internacional, em particular sobre outras economias emergentes. Esse efeito é amplificado pelo contrastante fracasso do paradigma neoliberal. Porém, o sucesso do sistema político tem, de um ponto de vista emancipatório, algo de profundamente incômodo. O sistema não democrático e autocrático e a violação de uma série de direitos básicos do ser humano são inaceitáveis. Mas o que dizer se esse sistema se provar, também, extremamente bem sucedido na organização de uma transição rumo a uma economia livre do carbono? São a democracia e, em nível internacional, o respeito por outros países e culturas uma deficiência para a solução de problemas? Ou ambos expõem a necessidade de, estruturalmente, se repensar o conceito e a prática do multilateralismo, tendo em vista também garantir a efetividade desses sistemas, e não somente sua dimensão fundamentalmente democrática?

Evidentemente, a China também tem enormes problemas. As dimensões extremas, que são a fonte de seu poder, podem se tornar uma fraqueza tão grande quanto sua força, caso o sistema seja desestabilizado. Deste modo, uma mudança abrupta não é desejável. Parece que, se o mundo está condenado a aceitar o sistema chinês como ele é, deve-se esperar o máximo por uma mudança gradual que evite um grande impacto.

De todo modo, a ascensão da China faz emergir uma série de questões para as quais não há respostas rápidas.

6. Desglobalização seletiva

Compartilho da visão de que o controle central dos movimentos de capital, tanto internamente quanto externamente, devam ser um aspecto permanente do sistema no pós-guerra. O banco central “deve ter controle pleno sobre as transações de capital de seus residentes”. (Keynes¹⁷)

Em contextos de crise financeira e econômica, John Maynard Keynes e sua visão de gestão macroeconômica são frequentemente citados por analistas e comentaristas. Acreditamos que

17 Ver notas 11 e 12.

a visão de Keynes sobre escopo dos mercados, conforme referenciado anteriormente, permanece sendo um princípio crucial para guiar o processo de restauração da estabilidade financeira dos mercados e contribuir para um desenvolvimento sustentável ao redor do mundo.

Isso significa reduzir o setor financeiro e reverter a dominação das finanças sobre a economia real. A finança tem o papel de criar serviços. Além disso, o princípio de que “o especulador paga” deve ser implementado. Aqueles que fizeram incríveis fortunas no passado agora têm que acertar a conta.

Por isso, mudanças estruturais são necessárias, logo. Regular o setor bancário por meio da divisão de bancos e de fortes limitações a alguns instrumentos financeiros poderia ajudar, porém nunca será suficiente. Em um contexto de praticamente um único mercado global de capitais e serviços financeiros, novos desafios surgirão em breve. Desta maneira, uma estruturação mais limitada e controlada dos mercados financeiros deve ser colocada em prática.

Como revela a crise, não foi possível montar o tigre, ou, como o presidente alemão e ex-diretor do FMI, Horst Köhler, costuma chamar o mercado financeiro: o monstro. Os mercados financeiros podem, e devem, portanto, ser desglobalizados. Trazê-los de volta ao domínio das economias nacionais os tornaria novamente controláveis. Isso é frequentemente encarado como uma tarefa praticamente impossível, mas a história do último século nos revela que a globalização dos mercados financeiros é um processo reversível se houver vontade política para fazê-lo. Nos anos de 1920, os mercados possuíam um escopo bastante amplo de atuação, com poucas regras e muitos excessos. Essa foi uma das causas do colapso de Wall Street, em 1929, e, consequentemente, da Grande Depressão.

Por terem compreendido isso, os negociadores na Conferência de Bretton Woods, em 1944, dentre os quais estava Keynes, decidiram optar por uma economia internacional relativamente estática e por um sistema monetário e financeiro bastante estável, o qual durou três décadas e trouxe significativo crescimento econômico e alguma distribuição de renda nacional e internacionalmente. Em 1944, a vontade política e o verdadeiro reconhecimento dos erros do passado tornou essa realidade possível até os anos de 1970. Depois disso, as lições de 1944 foram esquecidas e a ideologia neoliberal tomou conta, com os efeitos que observamos hoje.

Desglobalizar os mercados financeiros deveria ser parte de uma abordagem da “desglobalização seletiva” da economia. Isso significaria que, tendo em vista tornar as autoridades públicas novamente capazes de controlar setores significativos da economia em nome do interesse público, alguns componentes dos mercados globais podem ser desestruturados e trazidos de volta ao domínio da economia nacional ou regional. Isso, em contrapartida, não seria necessariamente exigido para outros setores de sociedades afetados pela globalização. Por exemplo, uma maior liberdade de migrações deveria ser um componente central de qualquer receita para a justiça global. Entretanto, essa publicação mostra que é obrigatório que os mercados financeiros sejam o primeiro elemento dessa desglobalização seletiva.

Ao mesmo tempo, esse seria um passo necessário, porém insuficiente para fazer com que a finança sirva à função social de incentivar a economia global e o desenvolvimento sustentável. É fundamental recuperar a função dos governos de implementar políticas públicas que reflitam o interesse público, evitando a financeirização de setores que estão mais próximos à esfera pública – por exemplo, o sistema previdenciário, o sistema habitacional, e outros mais. Isso é crucial para se recuperar a justiça e o princípio redistributivo nas políticas econômicas e fiscais, incluindo a promoção de acesso ao crédito para os mais pobres.

Desglobalizar os mercados financeiros também seria benéfico aos países em desenvolvimento, sob a perspectiva de poder auxiliá-los a reter mais recursos domesticamente para propósitos de desenvolvimento. Isso seria um elemento crucial no longo prazo, e contribuiria para quebrar os laços de dependência do auxílio externo que afetam, hoje, a maior parte dos

países de baixa renda. Além disso, esse seria um fator que restauraria o debate político em nível nacional, em torno da decisão acerca de quais políticas monetárias e macroeconômicas são mais adequadas para sustentar seu processo de desenvolvimento.

Dentro dessa moldura, movimentos internacionais de capitais poderiam continuar a ocorrer até certa extensão, desde que não rompessem a estabilidade financeira e contribuíssem com a economia real e com o desenvolvimento sustentável tanto no Norte quanto no Sul. Investimentos externos diretos estão entre os vários fatores que podem contribuir para o processo de desenvolvimento, mas somente se forem verificadas certas condições.

É uma questão de vontade política, não somente de soluções técnicas. Só uma forte vontade política, resistente a *lobbies* corporativos, poderia permitir uma superação das resistências atuais, rumo a uma mudança fundamental para o melhor.

Versão em português de Flávia Landucci Landgraf e Mariana da Veiga.



Desenvolvimento com trabalho, renda e direitos: construindo relações sociais e de trabalho mais democráticas e sustentáveis

Artur Henrique¹

Introdução

Frustrado de intenso debate, a Central Única dos trabalhadores (CUT), aliando o processo de mobilização à negociação, tem apostado no apoio à continuidade do projeto democrático-popular representado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) como imperativo à continuidade de um cenário mais favorável em termos do crescimento do emprego formal e da renda geral da população, da defesa do fortalecimento da democracia e valorização do trabalho, bem como para a disputa de proposições em torno de um projeto de desenvolvimento sustentável nos seus aspectos social, econômico, ambiental e humano, elementos essenciais para promover justiça social e reverter os problemas herdados de quase duas décadas de neoliberalismo no País.

Em que pese o nosso poder de intervenção na realidade ser delimitado por um pesado processo de disputa com outros atores e projetos, travamos, no último período, importantes lutas no contexto nacional e internacional, no âmbito institucional e sindical, contabilizando avanços importantes em termos de conquistas sociais e sindicais; e consolidando a CUT como a maior e mais importante central sindical do Brasil e da América Latina, legitimada em uma trajetória de mais de 25 anos de lutas.

As implicações da crise mundial no mundo do trabalho nos impuseram a tarefa de “enfrentar a crise ampliando a luta de classe e organizando a transição para um novo modelo de desenvolvimento”, e o desafio de buscar alternativas para sua superação, consolidando um modelo sustentável, soberano e democrático.

Em 2010, a consolidação de um projeto de desenvolvimento nacional sustentável, com distribuição de renda e valorização do trabalho, para o Brasil, sob a ótica da classe trabalhadora, se coloca no centro da estratégia para fortalecimento do nosso projeto sindical e disputa de hegemonia; uma disputa de hegemonia com o grande capital, especialmente o financeiro, que influencia os meios de comunicação e contra os interesses organizados que dão base política para o bloqueio às mudanças necessárias para os trabalhadores e trabalhadoras e o povo brasileiro.

Outro paradigma de desenvolvimento é preciso: valorização do trabalho e mais direitos para a classe trabalhadora

A economia capitalista passa, no presente momento, pela mais grave crise desde 1929. É uma crise estrutural do sistema que explora os(as) trabalhadores(as), que concentra renda e que condena milhões à fome e à miséria. Este sistema, desde as últimas décadas do século 20, tem se guiado por políticas de liberalização financeira e comercial. O resultado desta liberdade sem controles resultou em um processo de financeirização sem limites, cuja expressão é a existência de um fosso entre a riqueza produzida na forma de papéis (títulos públicos, ações e derivativos) e a riqueza real alcançada pela produção e pelo trabalho. Os Estados isolados não conseguem se opor à “financeirização” da economia global, colocando em risco os empregos

¹ Eletrotécnico e sociólogo formado pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-camp). Originário do Sindicato dos Eletricistas de Campinas, é presidente nacional Central Única dos Trabalhadores (CUT), eleito pela primeira vez em 2006, e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da República Federativa do Brasil (CDES).

que acarretará ao final, novamente, o crescimento dos níveis de pobreza. A resposta tem sido o aumento das taxas de juros que acarretam mais retração econômica, redução do consumo, da produção e, por fim, mais perda de empregos.

O nosso desafio é combinar os meios de superação da crise e a retomada do desenvolvimento com medidas que combatam o aquecimento global do planeta e, por consequência, as mudanças climáticas e os desastres naturais que têm afetado várias regiões do mundo. Embora tsunamis, furacões e secas não façam distinção entre ricos e pobres, são os últimos os que mais sofrem. O compromisso com o futuro do planeta requer esforços de todos, a implementação de políticas e boas práticas que conduzam a situações de maior equidade entre cidadãos de países e entre países, diminuindo o fosso entre os ricos e pobres, assim como a concretização de uma trajetória de inclusão social, com a implementação de novos modelos de desenvolvimento, financiamento e propriedade intelectual.

Por isso, entendemos que essa crise expressa, também, uma crise do modelo global de produção e consumo que se tornou insustentável e que se manifesta de várias formas, colocando em risco a segurança e soberania alimentar e nutricional dos povos, fazendo-se necessário que a matriz energética mundial contemple fontes renováveis e não poluentes de energia, que não venham a agravar a fome no mundo e o aquecimento global do planeta, solucionando aspectos equivocados dos modelos de desenvolvimento, altamente poluidores, hoje adotados por uma parcela razoável de países desenvolvidos ou em desenvolvimento.

Este modelo deve, em primeiro lugar, ser ambientalmente sustentável, combinando o crescimento econômico com distribuição de renda, trabalho decente e uma produção de bens com base em padrões de consumo mais coletivos e exploração racional dos recursos naturais. É preciso uma nova agenda dos trabalhadores do Norte e do Sul para colocar estes objetivos na ordem do dia. Nós não podemos permitir que as respostas, aparentemente, mais fáceis do protecionismo, nacionalismo e xenofobia superem o valor mais importante da classe trabalhadora que é a solidariedade. Ao invés de competitividade, é preciso implantar, como princípio, a qualidade de vida. Temos que ter consciência que diante de problemas globais que nos ameaçam a todos não existem soluções individuais. Ou vencemos todos, ou ninguém vence!

Para a classe trabalhadora brasileira, a crise constitui uma extraordinária oportunidade, tanto para impor limites ao capitalismo quanto para iniciar um novo ciclo de tentativas de construção do socialismo. A CUT, então, posiciona-se no sentido de enfrentar a crise, ampliando a luta de classe e organizando a transição para um novo modelo de desenvolvimento. E reafirmamos que a melhor resposta para a complexidade do momento é a defesa do desenvolvimento com emprego, geração de renda e a defesa dos direitos da classe trabalhadora, com a participação da sociedade no controle das diversas esferas econômicas e sociais. A inclusão social, a participação popular e a valorização do trabalho são pilares para que o Brasil se consolide como um País justo e igualitário.

Mais trabalho formal e decente

O trabalho assalariado é a base da estrutura da sociedade moderna, e a valorização do trabalho sedimenta a estrutura familiar; nesse sentido, enfatizamos que o progresso material é vital para a melhoria generalizada das condições de vida da população. O crescimento contínuo da produção e da renda é condição necessária para a estruturação do mundo do trabalho e ampliação do bem-estar social. Porém, a experiência histórica mostra que o crescimento econômico só se traduz em desenvolvimento social quando há uma distribuição de renda mais igualitária e melhoria do bem-estar geral da população, que envolve a ampliação dos serviços públicos de uso coletivo, tais como: saúde, educação, transporte de massa, saneamento

e outras políticas urbanas e rurais. Estas, além de garantir o acesso a serviços fundamentais, sobretudo, para a população de baixa renda, geram intensa demanda de trabalho.

O mercado de trabalho brasileiro apresenta ainda grandes problemas, como a incapacidade de absorver a força de trabalho disponível, expressa no elevado desemprego, alta informalidade e elevada taxa de rotatividade; a imensa quantidade de postos de trabalho precários e de baixos salários; a liberdade dos empregadores em determinar as formas de contratação e as condições de uso e remuneração do trabalho, que se ampliou no período recente com o processo de flexibilização das relações de trabalho; a pequena participação da renda do trabalho na renda total (concentração funcional da renda) e a enorme desigualdade na distribuição da renda do trabalho (abertura do leque salarial).

A melhoria observada na estrutura ocupacional, com o crescimento do emprego formal, foi insuficiente para alterar o quadro de desestruturação do mercado de trabalho nacional. Esse fato reafirma a necessidade de medidas que recolorem a economia brasileira numa trajetória de crescimento sustentado em níveis adequados para a geração de empregos e renda necessários à incorporação de todos que desejem uma ocupação remunerada em condições de dignidade.

O enfrentamento desses problemas não pode ser feito por medidas paliativas, ainda que importantes, que atuam somente sobre o mercado de trabalho existente. Podemos citar, como exemplo, a fiscalização. É preciso mais. É preciso rever o modelo de desenvolvimento, hoje entregue às forças de mercado sob dominância financeira, que impede o pleno desenvolvimento das forças produtivas.

O novo modelo deve ser capaz de redirecionar a economia para o crescimento, de modo a possibilitar o aumento da produtividade, ao mesmo tempo em que incorpore parcela crescente da população ativa, redistribuindo melhor o tempo de trabalho, isto é, reduzindo a intensidade do trabalho e ampliando a participação da força de trabalho na produção. Deverá contemplar a constituição de uma estrutura produtiva complexa, produtora de bens e serviços de alto valor agregado, com geração de postos de trabalho de qualidade. Essa melhor qualidade do emprego está também diretamente ligada à capacidade da regulação pública do trabalho que garanta um padrão de proteção social adequado e os direitos dos trabalhadores. A conjunção desses fatores é que permitirá a reversão da desigual distribuição da renda e redução da pobreza.

Para que todos os trabalhadores tenham qualidade de vida, essa ampliação dos serviços precisa ser acompanhada de um intenso crescimento da produção de bens e da produtividade na sua elaboração. Parte desses bens pode ser importada ou depender de importação, o que exige a capacidade de o País ter condições de manter um nível de exportação capaz de sustentar as importações necessárias. Esse desenvolvimento produtivo requer investimentos em pesquisa e desenvolvimento tecnológico que são fundamentais para atualizar o aparelho produtivo nacional, capacitando-o a acompanhar os avanços dos países que estão na fronteira do progresso técnico.

Tal diretriz tende a elevar o nível da distribuição da renda do trabalho em dois sentidos: dos preços e da composição das ocupações. Em relação aos preços, o desenvolvimento – e consequente aumento da oferta de produtos e serviços – deve permitir uma evolução favorável em comparação com a renda dos trabalhadores. Quanto à composição das ocupações, o desenvolvimento deve permitir deslocamentos de trabalhadores com ocupações de baixo rendimento e produtividade para outros patamares mais elevados. Portanto, um projeto contemporâneo de desenvolvimento deve combinar crescimento econômico com diversificação da estrutura produtiva, para possibilitar tanto a elevação sustentada da produção nacional como a geração de postos de trabalho de maior qualidade, rendimento e produtividade. Deve

contemplar, além da quantidade e qualidade de postos de trabalho gerados, a regulação pública do trabalho e políticas de mercado de trabalho que garantam as condições para a valorização do trabalho na sociedade. Nesse sentido, o patamar de direitos e de proteção social está relacionado tanto à capacidade de organização dos trabalhadores como às condições objetivas possibilitadas pela estrutura econômica e política presente na sociedade. Portanto, a luta pela ampliação da proteção e da incorporação das pessoas em ocupações decentes necessita combinar, no caso brasileiro, a defesa dos direitos e garantia de emprego com uma política de estruturação do mercado de trabalho, que passa necessariamente pelo incremento do desenvolvimento econômico com distribuição de renda, combinado ao estabelecimento de metas de geração e formalização de emprego decente.

O desafio é defender os direitos sociais vigentes, buscando garantir a sua generalização para o conjunto dos assalariados e, ao mesmo tempo, combater todas as formas de desregulamentação e de flexibilização. Pois os direitos vigentes são um patamar básico, construído historicamente, que procura garantir formalmente um grau mínimo de civilidade à relação de emprego. Essa questão é importante, dada a assimetria da relação existente entre capital e trabalho e as características particulares do mercado de trabalho brasileiro, marcado pela forte heterogeneidade geográfica e setorial, excedente estrutural de força de trabalho, e pela flexibilidade histórica nos elementos centrais da relação de emprego. Um desafio duplo que consiste em enfrentar o debate conservador na sociedade, na perspectiva de garantir uma regulação de trabalho de maior proteção contra a insegurança que os trabalhadores estão submetidos, e fazer com que haja efetividade das leis e normas vigentes, o que implica também em fortalecer o papel das instituições que atuam na área do trabalho, tais como: sistema de fiscalização, Ministério Público do Trabalho e, principalmente, os sindicatos. E para isso, é necessário alterar a estrutura sindical, fortalecendo a liberdade de organização sindical e os direitos coletivos.

Um Estado com papel regulador e indutor do desenvolvimento

Ao longo de anos, o processo de globalização, sob hegemonia do capital financeiro, fez com que os Estados nacionais perdessem, progressivamente, sua capacidade de gerar, controlar e executar uma série de políticas de suporte ao desenvolvimento econômico, de inclusão social com a geração de emprego e renda e valorização do trabalho. A hegemonia do mercado financeiro atinge não apenas o Brasil, mas toda a periferia do mercado mundial, condicionando um modelo subdesenvolvido. Suas consequências mais desastrosas são: desestruturação da nossa economia, fragilização do poder do Estado e desregulamentação do nosso mercado de trabalho.

Em países periféricos, a forte presença do Estado sempre foi decisiva na promoção do desenvolvimento. À capacidade do governo em promover uma política econômica adequada ao crescimento acelerado da economia soma-se a necessidade de políticas setoriais, de política industrial, de política agrária, tributária, de crédito dirigido aos interesses nacionais e, ainda mais, de políticas voltadas para o trabalho e de proteção social, que contribuam para a estruturação do mercado, das relações de trabalho e para a distribuição de renda. Com efeito, a sua presença é decisiva na conformação de um padrão de desenvolvimento mais democrático, capaz de melhor estruturar as cidades, o transporte público, o saneamento básico e a infraestrutura ligada aos interesses coletivos. Também é decisiva em promover o acesso a direitos sociais fundamentais: a educação pública de qualidade, a atenção universal à saúde, o direito à aposentadoria e a proteção aos idosos, assim como a proteção à infância e à juventude.

Libertar o Estado da ortodoxia econômica, dos efeitos do baixo crescimento e das amarras financeiras impostas pela ordem liberal é fundamental para que se construa uma via mais

civilizada e progressista para a estruturação do mercado e das relações de trabalho; condição necessária para o fortalecimento do movimento sindical e para o desenvolvimento social. O fortalecimento do Estado significa a sua transformação, num sentido republicano, tornando-o mais independente em sua ação frente aos grandes interesses capitalistas.

No Brasil, as reformas neoliberais – privatização, redução de pessoal, corte de investimentos públicos –, em meio à estagnação relativa dos últimos 25 anos, tornaram a máquina pública incapaz de exercer papel ativo no desenvolvimento. Trata-se, portanto, de propor um amplo reaparelhamento do Estado, para que este possa exercer seu papel, o que implicaria também em mudanças legais.

Para uma atuação efetiva do Estado, num ambiente democrático, é importante que a classe trabalhadora tenha voz ativa. Se a ampliação da intervenção do Estado for combinada com o controle social de suas atividades, os cidadãos e cidadãs ganharão mais poder de decisão sobre as próprias condições de vida. Entendemos que a ampliação dos espaços de participação social nas diversas instâncias decisórias, assim como sua institucionalização e aperfeiçoamento em seus instrumentos decisórios e de planejamento participativo, é fundamental para que seja implementado um projeto legítimo de desenvolvimento para o País. O controle social é fundamental para redefinir o papel do sistema financeiro, de forma a ampliar e baratear o crédito visando o desenvolvimento econômico e a geração de empregos; assim como é elemento essencial dessa construção o orçamento público, pois envolve o conjunto das políticas sociais.

Defendemos uma proposta de reorganização do Estado brasileiro, segundo princípios democráticos, assentada na garantia e na ampliação de direitos – especialmente os do trabalho –, na crítica ao predomínio dos princípios mercantis, para reverter a lógica privatista neoliberal de sucateamento e desmonte do Estado, e na constituição de uma esfera pública cada vez mais estruturada por processos de democracia direta e participativa. Isto implica na constituição de um Estado com capacidade de investimentos em políticas públicas voltadas para o atendimento dos interesses e demandas da maioria da população nos campos da educação, da saúde e da proteção social, fomentando a geração de trabalho decente e ampliando o poder de compra por meio do estímulo à produção, junto com a ampliação dos direitos dos trabalhadores e trabalhadoras.

Soberania, democracia e valorização do trabalho – pilares para o desenvolvimento

Para a CUT, desenvolvimento compreende o processo histórico de evolução técnica e tecnológica, bem como de produção e reprodução das condições de vida no planeta. Defendemos um novo paradigma de desenvolvimento que, como expressa a Resolução do 10º Congresso Nacional da CUT (Concut), seja ambientalmente sustentável, socialmente equitativo e geopoliticamente equilibrado. Tal compreensão implica não apenas em novas formulações no campo econômico, que apontem para muito além do estabelecimento de metas de crescimento, mas também novas abordagens sobre o papel do Estado, soberania, democracia e cidadania.

Para desencadear a construção deste novo paradigma de desenvolvimento, com sustentabilidade política, econômica, ambiental e social, é necessário um Estado que desempenhe o papel de indutor desse novo modelo e promotor da cidadania, segundo os princípios democráticos, assentado na ampliação e garantias de direitos – especialmente os do trabalho. É necessário superar o predomínio dos princípios mercantis para reverter a lógica privatista neoliberal de sucateamento e desmonte da sua estrutura e na constituição de esferas públicas, cada vez mais estruturadas por processos de democracia direta e participativa. O Estado democratizado e fortalecido será capaz de garantir a regulação pública do trabalho, proporcionando um padrão de proteção social adequado e de direitos para trabalhadores e trabalhadoras, em especial, a busca por igualdade nas relações de trabalho entre homens e mulheres e entre as etnias.

A noção de desenvolvimento sustentável esteve sempre centrada sobre os impactos ambientais, associados à busca de equilíbrio entre a exploração econômica dos recursos naturais, a preservação para uso futuro e a qualidade de vida – o que inegavelmente é importante – mas não esgota o tema e nem abrange toda a sua complexidade.

A transformação rumo a uma economia com baixa emissão de carbono ainda é uma distante realidade no Brasil e no mundo. A pesca, o trabalho extrativista, a agricultura familiar, economia solidária, dentre tantas outras atividades baseadas no uso sustentável da natureza, são severamente comprometidas pelo modelo de desenvolvimento avassalador e desordenado, promovido pelo agronegócio, pela exploração da floresta nativa patrocinada pelas madeireiras, dentre outros, que visam exclusivamente à ampliação dos seus lucros.

Entendemos que o desenvolvimento sustentável deve se pautar pela priorização da vida, respeito às diferenças e a identidade, equilíbrio com a natureza, controle social e exercício da soberania, articulando-se ao mundo concreto do trabalho, alterando padrões de produção e consumo. Isso significa, sob o olhar da classe trabalhadora, assegurar o direito ao trabalho e formas dignas de sobrevivência, que permitam ao conjunto da população o acesso a bens e serviços, a qualidade de vida sócio-ambiental, a apropriação efetiva do conhecimento e dos avanços tecnológicos e científicos que vêm sendo produzidos nas últimas décadas.

A reestruturação do mercado de trabalho, superando a fragmentação e a precarização dos contratos, o combate à informalidade e o reforço a alternativas de trabalho, especialmente no campo da Economia Solidária, combinadas com políticas públicas básicas de educação, saúde e habitação, são elementos-chaves para se instituir um novo modelo de desenvolvimento.

A sustentabilidade implica, ainda, em modificar o uso de tecnologias e práticas predatórias de exploração do trabalho, que causam acidentes e doenças e imputam sofrimento cotidianamente a milhares de trabalhadores e trabalhadoras, além de excluir precocemente do mercado de trabalho um enorme contingente de homens e mulheres em plena idade produtiva, impondo um elevado custo social e econômico para o conjunto da sociedade. Utilizar os avanços técnicos e científicos para transformar o trabalho em algo que favoreça o exercício das potencialidades tipicamente humanas, a estruturação da saúde, da identidade e das relações sociais são premissas que devem ser consideradas para impulsionar processos produtivos e de desenvolvimento socialmente mais justos e humanamente sustentáveis.

Pensar um modelo de desenvolvimento para o Brasil, com sustentabilidade, é conceber um projeto de nação. Com as dimensões do Brasil, é imprescindível a incorporação de estratégias regionais nesse projeto, tanto no campo quanto na cidade. Pois é no âmbito regional/local que os cidadãos e as cidadãs, trabalhadores e trabalhadoras moram e, portanto, é aí que as políticas públicas devem ser mais vigorosas e concretas, solucionando problemas e criando as condições para uma vida mais saudável. Valorizar e reconhecer o espaço local, enquanto recorte territorial, possibilita definir as atribuições do Estado e das empresas em função das necessidades dos que nele vivem. Como espaço socialmente construído, ele se torna palco de reais disputas, porque é nele que se busca a materialização de projetos, a realização de “atividades” que têm em vista as condições de reprodução da Vida. Portanto, é preciso utilizar o território como referência para se forjar novas formas de organização, produção e reprodução da vida, pois, como define o geógrafo Milton Santos (1926-2001), “inclui rico, pobre, negro, branco, culto, analfabeto, a grande empresa e o ambulante”. Assim, torna-se condição para um novo paradigma de desenvolvimento que se pretende sustentável e incluyente socialmente, considerar o espaço local, a partir da noção de territorialidade, como premissa para a conformação de um novo projeto de nação, que valorize a sua diversidade cultural e fortaleça as identidades política e social presentes em cada uma das regiões do País.

O protagonismo da classe trabalhadora brasileira para avançar nas mudanças

O processo de globalização vem acentuando ainda mais as diferenças sociais e econômicas, promovendo, em consequência, mais exclusão social. Há muitos anos, os trabalhadores vêm denunciando a exclusão social e o conhecido déficit democrático que resultam deste processo.

Em diversos lugares, mas sobretudo na América Latina e, em particular, no Brasil, os últimos anos têm sido de reação política a estas consequências perversas. As lutas dos trabalhadores e da sociedade civil têm conseguido fazer avançar várias conquistas, em especial, nos eixos estratégicos da proposta do Trabalho Decente.

Graças às lutas dos sindicatos, das organizações da sociedade civil, que souberam combinar as reivindicações econômicas com uma ativa participação no processo político-eleitoral, pudemos avançar em pressão e influência dos trabalhadores para que os governos nacionais mudassem e avançassem na formulação de novas políticas públicas de inclusão social e distribuição de renda.

Apesar da grande heterogeneidade existente no mercado de trabalho, o resultado desse início de século mostra que o mercado caminha em direção à ampliação da formalização dos postos de trabalho e da elevação da renda média. A inserção de maior número de trabalhadores em postos formais de emprego contribui para a melhoria de renda de muitas famílias, além de promover a inserção desses trabalhadores no sistema de Previdência Social, com cobertura de atendimento à saúde e aposentadoria. Somados a esses fatos, os dados das negociações coletivas revelam que um número significativo de categorias conquistou aumento real de salário, contribuindo para a elevação da renda do trabalho.

A melhoria nos indicadores sociais revela a trajetória de crescimento econômico, sustentado por políticas públicas ativas que concorrem para a diminuição das desigualdades sociais do País. O reforço e a ampliação dessas políticas são frentes nas quais o movimento sindical desempenha importante papel. Os bem sucedidos programas sociais – Bolsa Família, Luz para Todos, Territórios da Cidadania e outros – e a agenda do Trabalho Decente do governo brasileiro são provas disto. Até mesmo os governos estaduais começaram seus próprios programas. Em quase todos os níveis de governo no Brasil, várias centrais sindicais e seus sindicatos filiados têm participado ativamente. Todos estes programas têm apresentado um resultado positivo de inclusão social e diminuição sensível dos níveis de pobreza no Brasil.

O estabelecimento de uma política de valorização do salário mínimo; a atualização da tabela do imposto de renda; a redução da taxa de juros nos empréstimos com consignação em folha; a ampliação dos investimentos na agricultura familiar; a conquista do Piso Nacional da Educação e a manutenção de uma política de previdência mais inclusiva são conquistas significativas para os trabalhadores e trabalhadoras brasileiras e resultado das propostas e mobilizações em que a CUT foi decisiva.

Em especial, a negociação do salário mínimo, que envolveu as centrais sindicais de diversas matizes ideológicas de um lado e o governo de outro, colocou a perspectiva de recuperação de seu valor em médio prazo, revertendo a lógica de concessão de reajuste ao sabor das conveniências governamentais e do Parlamento. A garantia de aumento real no último período favoreceu aproximadamente 43 milhões de trabalhadores brasileiros, sendo um claro mecanismo de distribuição de renda e diminuição das desigualdades existentes no mercado de trabalho nacional. Mostra que é possível estruturar ações no sentido da valorização do trabalho, modificando a vida de milhões de pessoas, que nesse caso é a maioria, composta de trabalhadores de segmentos não organizados e que não participam de contratação coletiva.

Algumas propostas da CUT

A concepção de desenvolvimento consolidada pela CUT, no último período, articula três diretrizes centrais:

- **a valorização do trabalho**, com o objetivo de gerar emprego de qualidade com base no conceito de trabalho decente e proteção social para as diferentes formas de ocupação e promoção do sistema democrático de relações de trabalho, com amplo direito de negociação e de organização;
- **a igualdade, distribuição de renda e inclusão social**, para promover uma sociedade com equilíbrio na distribuição da renda e da riqueza e com vigoroso processo de elevação da consciência política, da cidadania, da qualidade de vida da população, no campo e na cidade;
- **o Estado democrático, com caráter público e participação ativa da sociedade**, visando aumentar a capacidade do Estado, garantindo a direção do investimento, consolidando a participação popular e conferindo pluralidade e equilíbrio na promoção das políticas de desenvolvimento, que favoreçam a ampliação de direitos, a geração de emprego decente e a produção do bem-viver.

As propostas destacam a geração de mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento; a redução da jornada de trabalho, sem redução de salários; o combate ao trabalho precário e terceirizado; mecanismos e políticas para aplicação da Convenção 102 da OIT sobre seguridade social e padrões mínimos de proteção social para os(as) trabalhadores(as) e suas famílias, em especial para grupos sociais mais vulneráveis, caso dos(as) trabalhadores(as) migrantes; a ratificação da Convenção 158 da OIT, que coíbe a demissão imotivada; a regulamentação da Convenção 151, garantindo direito de negociação e de greve no setor público das três esferas; a aplicação do Decreto nº 5.296/04, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida; a criação de programas para a inclusão social através do mercado de trabalho (frentes de trabalho), por meio de aprendizagem prática, capacitação profissional, escolarização e orientação para reinserção ao trabalho, valorizando as diversidades regionais; a implementação de políticas afirmativas para segmentos discriminados: mulheres, negros, índios, portadores de deficiência, homossexuais, ex-detentos; o desenvolvimento de políticas efetivas de proteção à saúde dos trabalhadores nos locais de trabalho.

Também é prioridade o fortalecimento da economia solidária através da comercialização, crédito, marco jurídico, formação, cooperação internacional, tecnologia, redes e cadeias produtivas, e políticas públicas; a radicalização da reforma agrária; o fortalecimento da agricultura familiar; uma política de desenvolvimento urbano que promova o acesso à moradia, sistemas decentes de transporte público com tarifas acessíveis, o saneamento básico e o acesso à água potável a todos os cidadãos e cidadãs na área urbana e rural; a qualificação dos espaços comunitários, com equipamentos e atividades orientadas de lazer e recreação; a ampliação dos investimentos em infraestrutura – energia, transporte, saneamento básico e habitação popular –, em consonância com a preservação ambiental; uma política industrial produzindo com eficiência e sustentabilidade.

Incluem-se, especialmente, propostas para uma política internacional e de integração regional, que tenham como diretriz a complementaridade – e não a competitividade – e a solidariedade ativa, para garantir a soberania dos países menores; políticas monetária e fiscal compatíveis com metas sociais de crescimento econômico, valorização do trabalho e distribuição

de renda, com a redução das taxas de juros para diminuir o endividamento público e os seus encargos, estimulando os investimentos privados nos setores produtivos, a ampliação e democratização do Conselho Monetário Nacional, incluindo representantes dos trabalhadores, empregadores e de outros setores produtivos; diminuição das metas de superávit primário (da União, Estados, DF, municípios e das empresas estatais), ampliando a capacidade de investimentos em infraestruturas, em políticas sociais e serviços públicos de qualidade; a subordinação da política monetária (Banco Central) ao projeto de desenvolvimento sustentável; reorganização da política tributária brasileira, instituindo a progressividade como princípio e ampliando a tributação sobre a propriedade, lucros e ganhos de capital, de maneira a favorecer a produção frente aos ganhos financeiros, promover a distribuição de renda e eliminar a guerra fiscal entre estados e municípios; implantação do imposto sobre grandes fortunas e heranças e a ampliação da tributação direta sobre propriedade, lucros e ganhos de capital, especialmente os obtidos no mercado financeiro; a continuidade do processo de revisão da tabela de Imposto de Renda, para desonerar os menores salários, aumentar o número de faixas e rever as alíquotas aplicadas e aprimoramento da tributação para a remessa de lucros das corporações transnacionais e para o capital especulativo; a regulamentação do artigo 192 da Constituição Federal; o fortalecimento do papel social dos bancos e fundos de pensão; a exigência de contrapartidas sociais que estabeleçam metas de manutenção e geração de emprego em todos os investimentos públicos em empresas, setores ou projetos; a redução do *superávit* fiscal e primário; ampliação dos investimentos em projetos de infraestrutura e em políticas de saúde, educação, segurança e valorização dos funcionários públicos; o fortalecimento do diálogo social e de uma governança estratégica democrática; a aprovação do PNDH – III; a democratização dos meios de comunicação, com a implantação de novo marco regulatório para o Sistema de Comunicação no Brasil, com ênfase no interesse público e na garantia de direitos humanos, para acesso, produção e meios de distribuição.

E, portanto, reafirmamos a atualidade de um projeto alternativo de sociedade, calcado na centralidade do trabalho, da democracia e da soberania. Por isso, a necessidade de repensar o paradigma energético produtivo, enfrentar o desafio da desigualdade, dinamizar a economia pela inclusão produtiva, capitalizar o potencial do desenvolvimento local, organizar instrumentos de regulação financeira. Pois o Estado, o desenvolvimento e a organização social que defendemos fazem parte do projeto democrático e popular com horizontes transitórios para a sociedade socialista.



A grande síntese pós-neoliberal

José Carlos de Assis¹

Tese

O tempo da liberdade individual incondicionada está chegando ao ocaso na civilização ocidental. Na oriental, é provável que nunca tenha existido. Foi o produto da combinação de várias revoluções no início da Idade Moderna, desde a revolução científica, a partir de Galileo Galilei, até a revolução política na fundação dos Estados Unidos e da República francesa, ao mesmo tempo em que, na esfera econômica, se afirmava o primado do capital no curso da chamada revolução burguesa. Um longo intervalo de tempo transcorreu entre os momentos iniciais desses impulsos libertários até sua fixação enquanto paradigmas da ordem civilizatória no Ocidente. E é justamente no momento em que esses paradigmas parecem cristalizados como um padrão universal que eles entram em colapso, a partir da economia, no alvorecer de uma nova Idade.

A influência nas últimas três décadas do neoliberalismo, expressão mais acabada da liberdade incondicional do capital, não se limitou à economia. Assim como aconteceu nos dois séculos anteriores com o velho liberalismo, até a Grande Depressão, sua influência perversa penetrou fundo na política, na geopolítica e na moral, abarcando as estruturas centrais da civilização. Na medida em que entra em colapso, é toda a antiga estrutura civilizatória que desaba. No cerne desse processo está o princípio da liberdade individual ilimitada, cuja projeção mais perversa, na ordem econômica e política, é a liberdade econômica irrestrita de degradar o meio ambiente e de provocar a instabilidade financeira global com seus movimentos especulativos, assim como a liberdade ilimitada dos Estados de fazer a guerra.

Entre as duas fases do liberalismo econômico irrestrito, prevaleceu o capitalismo regulado, como reação ao desastre liberal da Grande Depressão e da Segunda Guerra. Daí resultou a construção, na Europa Ocidental e, parcialmente, nos Estados Unidos, do estado de bem-estar social. Esse período ficou conhecido como a Era de Ouro do capitalismo, combinando liberdade individual (e empresarial) regulada e um progresso social que elevou os países industrializados, e muitos em desenvolvimento, ao estágio mais elevado da civilização – em parte transbordando também para o bloco socialista. A recidiva do liberalismo, na forma de neoliberalismo, foi o resultado de um contexto político, geopolítico e moral que, tendo em parte sido um produto da economia liberal, sobreviveu à sua primeira derrocada.

A derrocada atual, porém, parece definitiva. Toda a ordem moral e política do neoliberalismo colapsou em face da necessidade de um Estado intervencionista e atuante na ordem econômica. Além disso, desapareceu a principal razão geopolítica pela qual o neoliberalismo foi manipulado ideologicamente como instrumento de rendição da antiga União Soviética, na Guerra Fria. O conteúdo semântico em inglês do termo *liberal*, que tem um sentido democrático nos Estados Unidos e de liberdade de mercado na Europa, passou a ter menos espaço para mascarar, de forma ambígua, programas políticos que, como no projeto de Constituição europeia, põem em pé de igualdade direitos humanos e autorregulação dos mercados.

É que a ambiguidade do conceito de liberal, ora significando democracia, ora mercado,

1 Economista, é doutor em Engenharia de Produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe-UFRJ), e professor titular de Economia Internacional (licenciado) da Universidade Estadual da Paraíba. Escreveu mais de 20 livros sobre economia política brasileira, tendo introduzido no Brasil, nos anos de 1980, o jornalismo investigativo na área econômica. Em 2008, escreveu *A Crise da Globalização*, destacando o caráter profundo e inédito da atual crise econômica, que assinala uma mudança dos paradigmas básicos da própria civilização.

possibilitou à ideologia imperial norte-americana desafiar, ao mesmo tempo, os soviéticos e o estado de bem-estar social europeu. Sua vitória foi incontestada. A União Soviética acabou e a Europa construiu um projeto de união ancorado firmemente nos valores do mercado livre e da autorregulação, envergonhada de seu estado de bem-estar social. O ponto máximo foi a instituição de um banco central independente da política fiscal, pelo qual se criou a primeira moeda sem Estado em toda a história. A marcha do mercado sobre a democracia não pararia aí. Mas quando se tentou cristalizá-la numa Constituição comum, França e Holanda recuaram em nome de longínquos valores socialistas. A situação jurídica da Europa ficou indefinida, até que, com a crise, será inevitável reavaliar os excessos da tentativa de sua mercantilização, que procurava subordinar o cidadão ao aplicador financeiro.

Visitemos a história – segundo Cícero, a mãe de todas as ciências. A liberdade individual, embora limitada, era um privilégio das elites dominantes gregas e romanas. Na Grécia, escravos, metecos e estrangeiros estavam privados da liberdade política. Quanto aos cidadãos, sua liberdade estava condicionada apenas à obrigação política do serviço da cidade e ao culto aos deuses. Assim mesmo, tratava-se de uma restrição à liberdade incondicionada, sancionada no plano moral. Também em Roma, a liberdade política era um privilégio de cidadãos, ou patrícios, sujeitos igualmente ao código moral de culto aos deuses e defesa da cidade, e mais tarde do Império. Portanto, mesmo para as classes dominantes dessas grandes civilizações ocidentais, não havia o conceito da liberdade individual irrestrita.

Os escravos e os socialmente excluídos rendiam sua liberdade aos cidadãos e patrícios; cidadãos e patrícios, aos deuses e à superstição. Na Idade Média, depois do decreto de Diocleciano, no século 3º, os camponeses ficaram subordinados aos feudos como servos, e os profissionais, às corporações de ofício como artesãos subordinados ao mestre. Era um sistema similar, porém menos complexo que o sistema de castas indiano, também na sua origem milenar, instituído como especialização profissional no organismo social. Com isso, ampliou-se a escala dos privados de liberdade, na medida em que os feudos se expandiram e absorveram terras comunais. Já os senhores feudais ocidentais se legitimavam mediante submissão à Igreja de Roma.

O papa, em tese, era o único homem livre, nas duas Idades Médias: subordinado apenas a Deus, era quem lhe interpretava a vontade, tendo-se atribuído infalibilidade em questões de fé. Os próprios reis eram legitimados pela autoridade papal, embora, na prática, tenha havido papas rivais e até prisioneiros de reis. De qualquer forma, toda a ordem política, social, religiosa e moral eram impostas de cima para baixo como efetiva restrição de liberdade não só dos cidadãos comuns, mas também de nobres. A religião era pervasiva, o mais poderoso instrumento de coação social a serviço dos reis “legítimos” e dos senhores feudais. Nesse sentido, desde a Antiguidade até a Baixa Idade Média, a civilização ocidental se caracterizava como um tempo de estrangulamento da liberdade individual.

Antítese

Esse quadro virtualmente congelado durante séculos começou a ser subvertido por Galileu Galilei no século 17 e foi finalmente explodido pela Revolução Francesa no século 18. Galileu deu início à retirada de Deus dos processos físicos. A Revolução Francesa tirou Deus, e seus reis ungidos pela Igreja, dos processos políticos. Mas não foi *uma única* revolução libertária. Foram várias, simultaneamente: a dos servos contra a nobreza rural, a da nobreza rural contra o rei, a dos trabalhadores urbanos contra a burguesia, a da burguesia contra o feudalismo, e a de todos contra o rei e a Igreja. E foi, sobretudo, a revolução dos intelectuais contra a ordem política, moral e clerical autoritária.

A secularização da Ciência esteve na gênese dos processos libertários. Se a ordem

autoritária provinha da revelação e dos desígnios de um Deus, só matando Deus, como reivindicaria Nietzsche mais tarde, tornar-se-ia possível alcançar a liberdade nos aspectos essenciais da existência humana. Seria, porém, uma morte lenta, atenuada por compromissos. Os grandes físicos que iniciaram a revolução da Astronomia, Copérnico, Galileu e Kepler, e finalmente Newton, não renegaram Deus. Mudaram, porém, sua natureza. Tornou-se um Deus que agia por meio de leis físicas – criador dessas leis permanentes, sim, mas que deixava espaço para a iniciativa humana na organização da vida secular.

A primeira grande contribuição da Astronomia à libertação da razão humana foi a revolução copernicana, ao deslocar a Terra de sua posição no centro do universo e colocá-la no lugar próprio, a órbita do sol. Galileu expandiu esse conceito ao encontrar no sistema solar mundos parecidos com os nossos, com muitas luas, e por isso mais majestosos, os quais, por efeito da especulação livre, poderiam abrigar outras formas de vida, talvez até semelhantes às nossas. Kepler demonstrou que as órbitas dos planetas eram elípticas, sepultando a crença tradicional de que só órbitas perfeitamente circulares estariam à altura da criação de um Deus todo-poderoso.

Newton, o maior físico da Idade Moderna até Einstein, mostrou que as órbitas dos astros eram quase exatamente previsíveis por meio de fórmulas matemáticas que embutiam o conceito experimental de gravitação. Seu sistema era tão elegante e racionalmente tão poderoso que o astrônomo francês Laplace, tempos depois, teria resumido para Napoleão o estado de espírito da Ciência avançada na época: “Deus é uma hipótese desnecessária”. Na verdade, porém, ainda era. Se as leis físicas governavam o mundo, continuava havendo lugar para um criador das leis físicas. A questão passava a ser outra, isto é, se Deus criou o mundo e o deixou evoluir por conta própria, ou se é um Deus benevolente que acompanha o homem em sua jornada na terra e o julga depois da morte, e, portanto, o limita. O caráter metafísico da questão implica a virtual impossibilidade de sua solução pela Ciência.

Foi a reforma de Lutero e de Calvino que criou espaço para um compromisso entre a visão científica e a visão religiosa no campo político, não obstante o caráter sectário que o protestantismo manteria no campo religioso, por sua insistência, até hoje, na interpretação literal da Bíblia. Ao contestar, porém, a hierarquia católica e sua exegese bíblica no início da Idade Moderna, os protestantes (hoje, evangélicos) fizeram da interpretação pessoal da Bíblia a pedra angular de sua fé. Isso tinha um sentido libertário na dimensão social e política da época, tanto que foi a base dos grandes movimentos migratórios da Europa para a América do Norte em busca de liberdade religiosa e como reação à opressão política a ela associada, do que resultou um impulso poderoso ao capitalismo liberal nascente.

A reforma não seria o único exemplo dos complexos mecanismos de ação e reação – tese, antítese e síntese – que constituem o motor da marcha civilizatória. Mas é ilustrativa das consequências, na história, que um movimento, numa determinada direção, acaba tendo sobre outras direções insuspeitas. Se levarmos em conta o que pensava Max Weber, a “ética protestante” foi fundamental na arquitetura da democracia, do capitalismo liberal e do progresso material da América do Norte. Desempenhou, pois, um papel libertário. E isso não pode ser deduzido diretamente de uma Bíblia lida de forma literal, pois ali, dependendo da interpretação, se encontra um Deus legitimador das ordens autoritárias do passado. A democracia, nesse contexto, foi produto, sobretudo, da repulsa ao velho sistema feudal europeu e da busca da liberdade religiosa – não, certamente, da busca da liberdade científica ou de mudança nas instituições sociais e políticas.

Com o acúmulo de evidências em favor da Física, a Igreja Católica acabou buscando um caminho de composição – diferentemente da maioria dos evangélicos, muitos dos quais acreditam ainda hoje que o mundo foi criado no ano 4.004 antes de Cristo, por dedução regressiva

de eventos bíblicos. Mas não foi um caminho linear. Com Darwin, a Biologia daria um salto quase tão alto quanto o da Física de Galileu e de Newton. Agora já não era a Terra que não estava no centro do sistema solar, mas o homem que perdia sua dignidade metafísica de centro da criação e do universo. Era nada mais nada menos que um elo no ciclo evolutivo que o situa como primo dos macacos contemporâneos e descendente de um ancestral comum primeiro.

Os registros fósseis que punham o homem numa cadeia evolutiva de milhões de anos requeriam uma Terra suficientemente velha, e um sistema solar igualmente antigo. A Geologia e a Física proveram também isso, e no fim do século 19 podia-se afirmar com alguma segurança científica que a Terra tem cerca de 4,5 bilhões de anos, e o sol aproximadamente o dobro. Isso era compatível com o surgimento de condições para o aparecimento da bactéria primordial por volta de 3 bilhões de anos atrás, conforme atestam os registros fósseis. Assim, embora a maioria dos cientistas do início do século 20 acreditasse num criador, mesmo que um criador indiferente a sua criação, a Ciência parecia satisfazer também aos que não criam, não obstante o enigma fundamental do aparecimento da vida, este inexplicável em termos darwinistas. Para todos os efeitos, porém, mesmo entre os crentes, a Ciência prescindia de Deus em seu campo específico, pelo que Deus, ou qualquer outro fator coercitivo, foi colocado totalmente à margem do progresso científico, que conquistou um estatuto de total liberdade de investigação.

A política, por sua própria natureza de instrumento de organização do poder nas sociedades, passou por um processo mais turbulento, desde a cidadania limitada emergente das revoluções americana e francesa até os dias de cidadania ampliada da segunda metade do século 20. Os grandes filósofos do Iluminismo, como Rousseau e Locke, assim como Thomas More, no plano literário, imaginaram sociedades em que o princípio da liberdade individual se conciliava estreitamente com o respeito ao outro e a construção do interesse coletivo. Esse idealismo foi confrontado, em sua própria época, principalmente por Hobbes, para quem, se deixado livre, o homem tende inexoravelmente a tornar-se o inimigo do homem, pelo que a ordem social deve ser garantida por um Estado (monarca) com poder absoluto. É entre essas duas posições antagônicas que vai desenvolver-se a luta política nos séculos seguintes: a opressão da liberdade individual já não é mais oriunda de um rei com poder divino, mas de um Estado laico dominado por classes e estamentos sociais.

Contudo, a chama libertária das revoluções americana e francesa não se apagou. Na Europa, tomaria a forma, ao longo do século 19, chamada a Era das Revoluções, por Hobsbawm, de múltiplos movimentos socialistas e anarquistas, tendo por base os ideais da Revolução Francesa, em si mesmos contraditórios quando se coloca de um lado a liberdade (irrestrita) e, de outro, igualdade e fraternidade. Foi na convergência dos impulsos libertários, com os avanços na área do conhecimento, que Marx pretendeu estabelecer o socialismo científico, um futuro comandado pela razão sobre as bases do empirismo e do determinismo claramente vitoriosos na Ciência. Eram, segundo ele, as forças reais dos interesses de classe, e o conflito inexorável entre elas, que levariam a uma forma superior de sociedade, na qual o individualismo exacerbado sucumbiria a uma forma finalmente justa de organização social e política: o comunismo.

Na história real, o socialismo que deveria levar ao comunismo liquidou com as liberdades individuais e políticas, acabando por reconhecer, no confronto da Guerra Fria, seu próprio fracasso, em termos de evolução tecnológica e de bem-estar dos povos aos quais foi imposto, assim como liquidou o próprio princípio de liberdade individual. O colapso melancólico da União Soviética marca o fim de uma ordem autoritária supostamente estabelecida pela razão política em nome de uma solidariedade forçada, e a reafirmação, a partir dos Estados Unidos, que logo se veria efêmera, da ordem liberal centrada no individualismo ilimitado.

Entretanto, se a razão política autoritária não conduziu o mundo para o socialismo ou

outras formas solidárias de convivência social – estimulando seu oposto, na forma de individualismo exacerbado como ideologia transitoriamente hegemônica no mundo, o neoliberalismo –, as forças reais que movem a história estão conduzindo o mundo numa outra direção da razão política num nível superior. É nesse sentido que a liberdade ilimitada, sob a forma de individualismo irrestrito, pedra angular da Idade Moderna desde seu alvorecer, e com foco especial na economia política livre-cambista, entrou em colapso junto com seu oposto, o totalitarismo político. Abre-se efetivamente um novo tempo, uma nova era, uma síntese, uma nova idade: a Idade da Cooperação.

Síntese

A primeira característica dessa nova Idade, no campo geopolítico, é a ausência de uma hegemonia imperial governando o mundo ou parte relevante dele. Trata-se de uma novidade em pelo menos quatro séculos. Isso não resulta de uma ação intencional de Barak Obama, presidente do único país que teria condições econômicas, militares e mesmo políticas de exercer esse papel. Seu mérito consiste, sobretudo, em reconhecer que, no mundo objetivamente globalizado, e na presença de um grupo de nações com poder nuclear, não há solução para conflitos radicalizados entre os países de real importância geopolítica sem risco de sobrevivência para toda a humanidade. Claro, continua havendo espaço para conflitos localizados e para a afirmação de áreas de interesse estratégico das potências centrais. Contudo, sem as tensões ideológicas que caracterizaram a Guerra Fria, tendem a ser resolvidos pela diplomacia.

Obama não é o produtor da nova Idade. É seu arauto. Os genes da Idade da Cooperação podem ser reconhecidos em pelo menos quatro aspectos da civilização, além da Geopolítica, conforme procurei mostrar em *A Crise da Globalização*, antes mesmo da eleição de Obama. Estão presentes no imperativo de uma ação coordenada entre os países na questão ambiental, na questão da pesquisa genética e, sobretudo, na questão da superação da crise econômica. Além disso, há um evidente interesse coletivo na erradicação das causas do terrorismo e na sustentação da democracia como instrumento político básico da organização política dos povos, a fim de se escapar dos riscos coletivos inerentes à ação de eventuais governos dirigidos por líderes totalitários, que não têm de prestar contas a ninguém de seus atos.

A liberdade irrestrita de fazer a guerra e de deixar desregulada a economia em face da especulação financeira desenfreada e da degradação ambiental era uma projeção, no Estado, da liberdade individual ilimitada, sem consideração do outro. Também o era a liberdade de conduzir as economias nacionais independentemente de suas interações globais. O reconhecimento da exaustão desses paradigmas exhibe as características de uma dialética histórica inexorável, na medida em que foi a busca de realização de interesses individuais exacerbados que produziu a globalização objetiva, sendo justamente a globalização objetiva, ao estabelecer interconexões entre os países, que força a emergência de um paradigma de cooperação também como um imperativo de busca do bem-estar social e da própria sobrevivência da espécie.

A força dinâmica por trás desses processos é a democracia de cidadania ampliada, por oposição a uma democracia de cidadania limitada, ou democracia alguma, que prevaleceu no mundo até boa parte da metade do século 20. É a democracia de cidadania ampliada que faz da cooperação um instrumento objetivo de realização dos interesses concretos das massas, e dá à cooperação um caráter objetivo, não idealista. No campo econômico, por exemplo, não se verão grandes mobilizações sociais propondo a cooperação, mas se verão movimentos de massa exigindo mudanças na condução da economia, possíveis somente com a cooperação entre os países e dentro dos países. No campo geopolítico, a guerra já não será uma decisão de elites dirigentes, justificada por expedientes de manipulação dos povos, mas terá de levar

em conta os sentimentos destes, que empurrarão seus dirigentes para soluções negociadas, só realizáveis na prática mediante um processo de cooperação.

É, pois, o jogo dialético histórico, e não apenas apelos morais, que empurra a civilização rumo a um novo paradigma, ancorado no princípio da cooperação. Se a liberdade individual irrestrita foi o paradigma basilar da Idade Moderna, e se a liquidação da liberdade em nome da busca da igualdade foi seu contraponto dialético ao longo do último século, o esgotamento desse paradigma, por razões concretas e não por razões morais ou idealistas, ocorre no justo momento em que se erige um novo. Marx observou que não existe mudança histórica se o que está velho não se encontra numa situação de cair sozinho, e o novo não estiver maduro para substituí-lo. Temos, certamente, as duas condições preenchidas. A crise econômica mundial mostrou que o velho sistema ancorado no individualismo exacerbado caiu sozinho; e o novo tempo, o tempo ou a Idade da Cooperação, está plenamente apto a substituí-lo.

Raras são as gerações que podem reconhecer um processo de transformação histórica fundamental enquanto ele ocorre. Em geral, os contemporâneos, prisioneiros dos preconceitos e das redes de relações do passado, tornam-se incapazes de ver o novo e se limitam a projetar para frente tendências ultrapassadas, até que ficam de frente com uma realidade diferente. Entretanto, com o avanço dos meios de comunicação e a interconexão quase instantânea dos povos e de seus dirigentes, as ações e reações em todos os campos das relações humanas adquirem uma dinâmica nunca anteriormente vista, pelo que os processos de mudança ganham aceleração tão grande que é impossível ignorar o novo na medida em que ele se vai destacando claramente da velha ordem.

O liberalismo econômico, no seu rótulo antigo ou no seu rótulo neoliberal, não era apenas um princípio ordenador da esfera econômica. Era uma filosofia política que penetrou fundo na política e na moral, além da economia. Suas raízes mais profundas estão no darwinismo social de Spencer, justificador das desigualdades de renda e de riqueza entre os homens (recompensa do mais forte), e indiferente a qualquer princípio garantidor de igualdade de oportunidades na sociedade. É este tipo de liberalismo (não a liberdade de iniciativa, ou a propriedade privada dos meios de produção, ou o próprio capitalismo) que colapsou. Dados os eventos recentes no mundo, já ninguém ousa falar em estado mínimo, mercado autorregulado, ou destruição do estado de bem-estar social em nome da eficiência econômica. Fala-se, sim, em cooperação entre os países, em evitar os apelos protecionistas, em proteger as economias mais fracas.

O colapso do neoliberalismo leva junto sua projeção política e moral. É toda uma ideologia que sucumbe. Décadas atrás, seria necessário muito tempo para que algo equivalente fosse percebido. Agora, entre a eclosão da crise global em setembro de 2008 e a reunião do G-20 no início de abril, em Londres, transcorreram apenas sete meses para que o premiê britânico George Brown declarasse que o Consenso de Washington, síntese dos enunciados neoliberais, estivesse morto. A declaração, em si, não é surpreendente, pois outros a estavam fazendo. Surpreendente é quem a fez. Brown, a chanceler Angela Merkel, da Alemanha, e o presidente Sarkozy, da França, todos próceres do encontro de líderes, foram levados ao poder cavalcando inequívocas plataformas políticas neoliberais. Sua mudança de posição é o testemunho mais eloquente de que não são os líderes que estão mudando o mundo, mas o mundo que está mudando os líderes. E é o que tenho chamado de imperativo de uma nova era, a Idade da Cooperação.

Isso leva imediatamente ao cerne da livre especulação filosófica sobre os novos tempos: Como será o mundo do futuro, um mundo governado pelo princípio da cooperação? A reunião do G-20, em Londres, abriu algumas frestas importantes em plena crise planetária para iluminar os novos tempos na esfera econômica. Será o mundo do capitalismo

regulado, prevalecendo sobre a fracassada autorregulação dos mercados; será o mundo do controle dos paraísos fiscais e dos movimentos livres de capitais especulativos; será o mundo do disciplinamento comum dos sistemas financeiros nacionais para evitar a repetição das crises sistêmicas; será o mundo de apoio e sustentação do desenvolvimento dos países mais pobres do planeta.

Os céticos dirão que isso são apenas palavras, escritas no comunicado final do encontro, mas o fato é que não se pode esperar mais que palavras em reuniões de cúpula desse tipo. A tradução de palavras em compromissos, e de compromissos em ações concretas pode não ser imediata, mas sua inevitabilidade não provém de vontades individuais, mas de um imperativo histórico. É que o capitalismo vive sua maior crise em sete décadas, e já não existe um país hegemônico que, por ato imperial, possa ordenar a recuperação do mundo econômico. Os três grandes blocos, Estados Unidos, União Europeia e Ásia, além dos emergentes, dependem uns dos outros, e nenhum deles pode confiar num desenvolvimento estável próprio sem um estatuto de cooperação recíproca no campo financeiro, comercial e tecnológico.

Na esfera geopolítica, a eleição de Obama e seus gestos de abertura para os árabes sinalizam o reinício de um processo de paz no Oriente Médio, que isole radicais de ambos os lados, no sentido da solução dos dois Estados para os dois povos. Isso terá efeito nas relações entre Estados Unidos e Irã, mediante gestões diplomáticas que provavelmente envolverão a Rússia, e eventualmente incluindo a desistência norte-americana em construir na Polônia e na Checoslováquia o escudo de radares que tanto a preocupa. O Iraque em breve deixará de ser uma nação ocupada. Tudo isso tende a acontecer sem o uso de força e sem sua ameaça. Restará o problema do Afeganistão, de tremenda complexidade: os Talibãs são uma salvaguarda para Osama Bin Laden e seu grupo, além de ameaçar a estabilidade do Paquistão que é uma potência nuclear, e o consentimento em sua impunidade colocaria em xeque a autoridade de qualquer presidente norte-americano, tendo em vista o trauma do 11 de setembro.

Este é o ponto em que a geopolítica norte-americana encontra-se numa encruzilhada. Num pronunciamento significativo, a secretária de Estado Hillary Clinton declarou que a melhor forma de combater o terrorismo era erradicar as suas causas, a pobreza e a falta de oportunidades de desenvolvimento humano. Se isso é a sinalização de um novo paradigma, tal qual temos antevisto, resta o fato concreto de que o terrorismo já constituído existe, é uma ameaça concreta e ganhou dimensões independentes de suas causas. Diante disso, só uma ação diplomática coordenada no plano internacional seria capaz de distinguir onde continua necessária uma ação punitiva por meio de força de uma ação preventiva por meio da promoção do desenvolvimento econômico e social.

Na esfera ambiental, já não são apenas sinais, mas ações concretas começam a ser tomadas em nível governamental para enfrentar o risco das mudanças climáticas. Nos Estados Unidos, o país que, na era Bush, foi decisivo para bloquear qualquer avanço mundial significativo no combate às causas das mudanças climáticas, a EPA, agência de controle ambiental, anunciou a mudança nos seus critérios de regulação para controlar e reduzir emissões de CO2 como responsável pelo efeito estufa. Além disso, o governo Obama está decidido a assumir uma liderança efetiva no terreno ambiental, o que levou a China e a Índia a uma posição convergente. Portanto, também aqui temos em processo um dos aspectos centrais do mundo de cooperação.

Na esfera científica, e em especial no campo das ciências da saúde e da biologia, torna-se cada vez mais evidente o imperativo da cooperação, desdobrado em dois aspectos distintos: o da economia e o da moral. O aspecto econômico diz respeito à investigação médica e ao patenteamento de descobertas científicas. O aspecto moral está relacionado com os limites a serem impostos ou não à investigação da genética humana.

Num mundo de avanços científicos compartilhados, a exploração econômica ilimitada de patentes de remédios adquiridas num determinado estágio da investigação constitui uma retribuição econômica desproporcional ao esforço realizado. Na realidade, toda exploração econômica de descobertas médicas que represente retribuição além do esforço econômico feito na própria descoberta fere o sentido de ética que deve prevalecer nessa esfera. Por outro lado, como a investigação tem custo e deve ser estimulada, um nível justo de retribuição tem que ser encontrado.

A fórmula mais simples é a estatização total das pesquisas médicas e a liberação das patentes correspondentes às descobertas feitas. Isso, contudo, afastaria o setor privado da investigação. A alternativa seria manter o setor privado, indenizá-lo por preço justo das descobertas feitas e liberar as patentes. Atualmente, nos países industrializados, grande parte das pesquisas é feita diretamente ou financiada pelo setor público. Bastaria, pois, estender o sistema ao setor privado. Entretanto, a produção de medicamentos com patentes livres pelos laboratórios privados teria, como contrapartida, seu preço regulado.

A pesquisa genética humana levanta um problema moral: até onde e para quais propósitos se deve aceitar a manipulação de genes? O tema ganhou popularidade com a clonagem de animais, e já está nos cinemas e na televisão levado pela livre imaginação sobre clones humanos. Contudo, não é apenas isso que está em jogo. Embora muita especulação em curso não passa de fantasias, tendo em vista o estágio atual da Genética, numa perspectiva de dez, vinte e trinta anos ou mais, a Ciência terá condições de desenvolver experiências com genes humanos tanto no sentido da eugenia, quanto das aberrações. Isso seria inevitável?

No início dos anos de 1930, um jovem físico húngaro, Leo Szilard, fugitivo da ditadura em seu país, percebeu as implicações militares da fissão do átomo e tentou convencer seus pares europeus a fazerem uma moratória de informações sobre os avanços na área para evitar aplicações bélicas. Alguns anos depois, foi ele quem escreveu a carta, assinada por Einstein, que convenceu o presidente Roosevelt a autorizar o projeto da bomba atômica. Isso ilustra como é difícil parar a Ciência; e como é fácil acelerá-la em termos de livre competição por descobertas.

Uma eventual regulação internacional da pesquisa genética só seria possível com um alto grau de cooperação dos países e uma colaboração efetiva do corpo científico internacional. Sem isso, haveria vazamentos. A cooperação formal não só estabeleceria regras para as atividades dos laboratórios públicos e privados, sem prejudicar a investigação nos campos livres, como desestimularia os pesquisadores recalcitrantes que não teriam onde publicar suas pesquisas. É um campo controverso. Mas certamente não é o único campo polêmico cuja regulação competirá à Idade da Cooperação.

A caminho de uma nova ordem econômica?

Mário Murteira¹

Que “transições”?

São frequentes as referências a diversos processos de transição, tais como a “transição para a economia de mercado”, a transição para a “economia baseada no conhecimento” e a transição para o “mercado global”, esta correntemente designada por globalização. Na realidade, trata-se de diferentes maneiras de olhar, ou interpretar, um único processo de transição, que é afinal a própria corrente da História. Processo ou deriva de cujo sentido e direção não estamos seguros, mas que procuramos interpretar, olhando-o retrospectivamente.

Neste aspecto, note-se que a questão do “sentido da História” – isto é, insisto, da sua *direção* e do seu *significado* – perdeu a relevância que teve no século passado, num tempo em que a “conjuntura ideológica” ainda era fortemente marcada pelo marxismo.

Hoje, ao contrário do que criam (e “queriam”) os marxistas puros e duros, o “progresso” não é entendido como uma inevitabilidade, algo para o qual o curso dos acontecimentos se encaminharia fatalmente, mesmo com trajetos demorados e dolorosos, mas apenas uma “possibilidade”, entre outras. Importa, portanto, desvendar essa possibilidade e, sobretudo, saber como construí-la na prática social.

É nesta perspectiva, que pretende ser ao mesmo tempo objetiva e confessadamente voluntarista, que me situo.

É possível, todavia, que o presente seja um tempo de descontinuidade, de ruptura com o passado, mesmo próximo. Enfim, neste ponto da História, o presente estaria mais “próximo” do futuro do que do passado: seria o “fim da História” mas num sentido bem diferente do anunciado por Francis Fukuyama num famoso e polémico ensaio de 1990. Por outro lado, a globalização também significaria o “fim da Geografia”, isto é, a diluição das especificidades locais num único contexto global. Estaríamos, assim, num momento caracterizado por transições, indeterminações e, afinal, perplexidades sobre os caminhos do Homem do século 21.

Mudança social e global acelerada, incerteza, primado dos horizontes e objectivos de curto prazo, seriam algumas das características fortes do tempo presente.

Tal como, sobretudo no caso dos considerados “países desenvolvidos de economia de mercado, se generaliza uma visão do mundo mercantil, onde o “ter mais” prevalece ao “ser mais”. Ou dito noutra linguagem: em que o modelo do “homem marketing” domina o do “homem aprendente”, nos objectivos pessoais do homem comum. Este aprendiz ou “aprendente” de si mesmo, idealmente, seria o homem capaz de cultivar a sua própria liberdade no sentido do seu desenvolvimento, sempre enriquecido pela experiência conscientemente vivida e assumida. No fim de contas, verdadeiramente apostado no seu “desenvolvimento humano”.

Mas o “ser” é afinal e apenas “parecer”, na estratégia típica do modelo que designei por “homem marketing”. Ao mesmo tempo que se constata, como escreve Alain Touraine, que o homem se desprende duma série de condicionamentos, com a conquista da democracia política, depois a democracia social e finalmente a democracia cultural, e deste modo, em maior ou menor grau, liberta-se da religião tradicional, do poder político totalitário, da exploração no mercado de trabalho, da comunidade familiar, até da ideologia imperativa da consciência

¹ Doutor em Economia pela Universidade Técnica de Lisboa e professor emérito do Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE). Fez numerosas missões de assistência técnica em África, por conta do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (CNUCED). Foi professor visitante nas universidades Eduardo Mondlane (Maputo) e Macau. É diretor da revista *Economia Global e Gestão* e possui vários livros publicados. **Contacto:** mmurteira1933@gmail.com

individual, a pessoa humana é agora aprisionada nas dimensões acanhadas desse “homem marketing”. Que além do mais é cúmplice, consciente ou inconsciente, de múltiplos mecanismos de concentração de poder econômico privado.

Assistimos, como é repetidamente reconhecido, a algo que é comum designar por “globalização”, palavra susceptível de diversas interpretações, mas que em termos econômicos significa, no essencial, a emergência duma economia mundial crescentemente interdependente, em que já não tem cabimento por exemplo falar de “Terceiro Mundo”, pois existe um mundo único, embora profundamente desigual.

Neste sentido, pode pois dizer-se que a globalização é integração, formal e informal, da economia mundial. Levando ao extremo este conceito, também se poderia afirmar que significa a diluição do específico de cada povo num amálgama globalizado: estaríamos, por esta via, como já disse, não só no fim da História (e das histórias de cada povo), mas também da Geografia.

Espaço e tempo estariam assim fundidos numa única dimensão global, em constante evolução. Não estamos aí, mas trata-se dum cenário possível dos futuros que se desenham no século 21.

Mas, acentue-se, a crescente integração do mercado global é compatível com a acentuação de desequilíbrios e desigualdades, e é isso que está acontecendo. Em particular, tem significado o declínio da parte do trabalho no rendimento nacional na maioria dos países da Europa Ocidental e também nos EUA.

Esse declínio parece ter-se iniciado entre 1974 e 1975, em período de grande viragem na evolução do sistema da economia mundial, além do mais, ocasião do primeiro grande “choque petrolífero”, quando o preço internacional do petróleo, num só ano, mais do que triplica.

Um grande ator deste processo é a empresa transnacional (ETN), ou seja, a empresa ou grupo de empresas que detém capacidades produtivas em várias economias nacionais. Aquilo que correntemente se designa por “Investimento Direto Externo” (IDE), isto é, o investimento feito por uma empresa fora do país onde tem a sua sede, expande-se rapidamente, desde meados dos anos de 1970. O que significa, pelo menos, duas coisas importantes: uma proporção crescente do investimento originado em determinado país vai contribuir para aumentar o capital fixo existente noutro país; inversamente, o capital fixo localizado em determinado país é, em proporção crescente, de origem externa. Países de pequena dimensão, largamente dependentes dos fluxos de IDE (entradas e/ou saídas) tornam-se assim particularmente sensíveis aos fatores determinantes da sua “competitividade estrutural”, no sentido que referirei mais abaixo.

Mas o fato também é hoje verdadeiro, embora noutra escala, não só para os países “desenvolvidos” de maior dimensão ou volume da produção nacional – como os EUA, o Japão e a Alemanha – mas também para países como a China e a Índia. A China que já é a terceira economia mundial em dimensão, ultrapassando a Alemanha, podendo ultrapassar o Japão no corrente ano. Tendo presente a sua dimensão e correspondente potencial de crescimento, num quadro de declínio da influência mundial da Europa, é verossímil que, a breve trecho, o duo China-EUA constitua o maior centro de poder na presente ordem mundial.

E a expansão do IDE não respeita apenas a empresas do setor industrial mas cada vez mais também a empresas de serviços, em particular serviços financeiros. E ainda “serviços culturais” de várias naturezas, como filmes, músicas e séries televisivas, de que países como a Índia e o Brasil, além dos EUA, podem tornar-se grandes produtores e exportadores.

Claro que a chamada “transição para a economia de mercado” que se generaliza a partir dos anos de 1990, com o colapso da União Soviética, acelera o referido processo de globalização ou crescente interdependência da economia mundial. E recorde-se que – embora não confessada – a transição da China para a economia de mercado pela crescente abertura ao

mercado mundial, que se inicia após a morte de Mao Zedong, no final dos anos de 1970, também contribui decisivamente para este processo.

Incluindo a China, a população dos países “em transição para a economia de mercado”, nos anos de 1990, pode avaliar-se em cerca de dois bilhões de pessoas, isto é, um terço da população mundial nessa altura. Só por si, o fato mostra a amplitude da “transição” referida.

A “competitividade estrutural” no mercado global

Esta evolução, relacionada com a importância crescente das ETN na concorrência no mercado global, veio a redundar na importância acrescida da chamada “competitividade estrutural” que respeita aos fatores estruturais que, em cada economia nacional, determinam a maior ou menor capacidade para atrair e reter o investimento estrangeiro. Estão em causa diversos fatores, tais como a estabilidade monetária, o regime fiscal, o nível de salários e qualificação da mão de obra, a “flexibilidade” do mercado de trabalho, o funcionamento dos tribunais e a administração da justiça, etc. Aumentar a competitividade, neste sentido, obriga o Estado a um comportamento favorável aos interesses do capital estrangeiro, embora se considere que esse comportamento é também favorável ao “interesse nacional”, conceito que portanto se torna mais ambíguo. O Estado, que na Europa da social-democracia fora “amigo dos trabalhadores”, torna-se, segundo recomendação do Banco Mundial, “amigo do mercado” (a chamada *market friendly approach*). Mais exatamente, “amigo” do mercado global.

Outra dimensão deste acelerado processo histórico característico das últimas décadas do século passado remete para o desenvolvimento dum novo modelo de crescimento económico, a chamada “economia baseada no conhecimento” (EBC)

Nesta questão, é indispensável mencionar o desenvolvimento das novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC), fato que, além do mais, permite a globalização do capital conhecimento e também a aceleração da globalização do capital financeiro. Os dois processos parecem independentes um do outro, mas não é assim, e a questão justificaria particular atenção, mas não a desenvolverei aqui.

Apenas de passagem, noto que a generalização das TIC, e o seu constante progresso, à escala mundial, só por si, significaram uma dramática mudança cultural no planeta: não só o mundo “real” (seja o que for que a expressão signifique) muda rapidamente, como muda drasticamente a nossa capacidade para o “olhar” e “ler”, segundo a nossa perspectiva ou “ideologia” própria. Além disso, o desenvolvimento ilimitado dos contatos interpessoais e interorganizacionais *on line* e em rede abre também perspectivas novas para a condição humana, considerada individualmente ou em grupo.

Afinal, surgiu no planeta uma nova “biosfera”, apoiada pelas TIC, e em que o ser humano conduz essas novas tecnologias, que por sua vez o conduzem para destinos imprevistos e imprevisíveis.

É ainda de lembrar, na análise de todo este processo multidimensional, que “capitalismo” e “economia de mercado” não são conceitos equivalentes. Por isso, quando se fala de “transição para a economia de mercado”, no período histórico considerado, é realmente de transição para o capitalismo do mercado global, com todas as implicações do processo de globalização, que em última análise se trata.

Sustentabilidade social e ambiental

Há uma crescente consciência da gravidade da questão ambiental, e dos riscos para as gerações vindouras do prosseguimento de atuais tendências. O relatório da ONU sobre o “Desenvolvimento Humano Mundial” para 2007/2008 é muito elucidativo da dimensão

dos riscos para as gerações futuras. No essencial, a grande questão pode formular-se nos seguintes termos.

A partir do século 18, dois grandes movimentos históricos surgem no Ocidente, com consequências gradualmente disseminadas pelo sistema mundial: o crescimento demográfico que faz a população mundial aproximadamente decuplicar desde 1700 até hoje e o chamado crescimento econômico.

Este, em larga medida apoiado no progresso tecnológico, além do próprio crescimento demográfico, permite, no caso dos EUA, e segundo uma estimativa de Simon Kuznets, Prêmio Nobel de Economia, multiplicar por cerca de mil o volume da produção nacional nos dois séculos a seguir à independência norte-americana, em 1776.

Esses dois processos de grande envergadura, além do mais, têm crescentes consequências sobre a envolvente ambiental, traduzidas por exemplo na poluição atmosférica, na destruição acelerada de espécies animais e vegetais, no esgotamento das reservas planetárias de água e no aquecimento global.

Tomando como indicador a emissão de dióxido de carbono (CO₂), e segundo o relatório acima referido, os EUA contribuem em cerca de 20% para os níveis atuais de CO₂ no planeta, seguidos de perto pela China (17%).

Não é possível prolongar ao longo do presente século as tendências do crescimento econômico mundial, e as correspondentes implicações ecológicas, sem pôr gravemente em causa, eventualmente de forma irreversível, a crônica de “desenvolvimento humano” que, apesar de todas as guerras e catástrofes, acompanhou a humanidade no passado, em particular na segunda metade do século 20.

Do que decorre a dramática urgência da questão do desenvolvimento sustentável, quer no sentido estritamente ecológico quer num sentido complementar, relativamente à coesão das sociedades humanas. Digamos, no essencial, que a sobrevivência da espécie humana neste planeta depende, por um lado, das condições predominantes na envolvente natural e, por outro lado, da própria sustentabilidade da organização social.

Também convém recordar, tal como faz a ONU, que os mais prejudicados pelo presente curso de acontecimentos não têm hoje qualquer poder de decisão ou influência sobre aquele curso: são, por um lado, os mais pobres dos tempos atuais, que se acumulam sobretudo em grandes cidades, como São Paulo, Luanda, Mumbai e Calcutá, Cantão e Xangai, em particular nas periferias do mercado global; e por outro lado, as futuras gerações que herdarão um planeta porventura irremediavelmente degradado na sua essência natural.

A crise sistêmica

A este panorama complexo e preocupante, juntou-se recentemente a consciência de uma “crise” de grandes proporções, que provém em primeira instância da peculiar globalização financeira do capitalismo atual, mas que inevitavelmente se vai propagando à esfera da chamada economia real.

Em primeiro lugar, deve reconhecer-se a especificidade da presente conjuntura, que não é semelhante à “Grande Depressão” dos anos 30 do século passado, ao contrário do que por vezes é sugerido. E isto fundamentalmente por duas razões: a interdependência (ou “globalização”) das economias no presente sistema mundial; a colossal dimensão da recente escalada dum capitalismo financeiro, ávido de dinheiro e desregulado, que contamina a chamada economia real de fragilidade e incerteza.

Em segundo lugar, pode reconhecer-se que a Economia (dimensão específica do processo histórico) continua a ter papel determinante na evolução social global do capitalismo, mas a

“Economia”, que pretende ser “científica”, particularmente no quadro do chamado paradigma neoliberal, é irrelevante para a compreensão da primeira. E note-se que os próprios conceitos de crescimento econômico e da chamada contabilidade nacional estão hoje em causa. Maior “crescimento” pode significar sobretudo maior degradação ambiental e maior desigualdade; inversamente, menor crescimento pode traduzir-se numa estratégia mais favorável em termos de desenvolvimento sustentável. É preciso, portanto, construir outros indicadores mais significativos do desenvolvimento humano, em lugar dos cálculos mais habituais do desenvolvimento e do crescimento econômico.

Por outras palavras: o ponto de vista econômico hoje dominante (a “ideologia” dos economistas do chamado *main stream*) não favorece, antes dificulta, a compreensão profunda do que correntemente se designa por “crise”. Sendo esta, no fim de contas, uma fase específica duma longa trajetória histórica do capitalismo. Que, claro, pode sempre servir para exercícios formalizados e mais ou menos imaginativos dos chamados economistas “puros”.

Em terceiro lugar, surge um aparente consenso sobre a necessidade de encontrar novas formas de regulação do capitalismo. Mas o consenso desaparece quando se trata de afirmar, com algum rigor, os meios e os fins das pretendidas reformas de instituições como o FMI e o Banco Mundial, ou até o Banco Central Europeu. Na verdade, o próprio “Consenso de Washington”, que durante algum tempo constituiu um quadro de referência normativo das políticas econômicas nacionais dos Estados, digamos, “bem comportados”, deixou de merecer a designação.

É certo que as recentes recomendações de reuniões internacionais de diversos governos, como o chamado G20, sugerem a abertura dum processo para futuros consensos na regulação do mercado global, aos diversos níveis em causa, mas é ainda cedo para se poder falar dum efetivo consenso de princípios e sobretudo de práticas nesta matéria.

Note-se ainda o prematuro reconhecimento de sintomas de recuperação econômica, e estimativas dum significativo retomar de atividade a breve prazo, que traduzem sobretudo a pressa em regressar ao *business as usual*, e deixar intactos os fundamentos do presente sistema mundial.

O processo de “transições” referido atravessa fase crítica, já assinalada. Uma fase que tem sempre um lado positivo, pois prenuncia uma descontinuidade, isto é, a possibilidade de abrir novas perspectivas no processo de mudança que é o fluxo da História.

Neste sentido, quais são as novas perspectivas que se abrem ao século 21?

Novas perspectivas no horizonte do século

Importa assinalar, uma vez mais, que a dimensão que tem sido a maior condicionante desse processo é a globalização financeira do mercado mundial. E acentue-se que esta globalização é distinta do rápido crescimento do IDE já referido. Agora trata-se de fluxos da chamada engenharia financeira, de movimentos de capitais especulativos, ou de fusões e aquisições que sobretudo revelam processos de concentração de poder econômico em grandes grupos privados.

De qualquer modo, trata-se de algo de exógeno, em relação ao nacional e ao local, mas que captura o endógeno na sua lógica específica. Ou por outras palavras: o “global” afeiçoa o “local” à sua maneira própria de reproduzir-se. É lógico admitir que a crise ou perturbação no funcionamento do global permita maior espaço para a recuperação do “local”. Desde que, evidentemente, surjam atores com motivação e força suficientes para isso.

Põe-se então a questão de saber por quais vias e mediante que meios essa recuperação poderá operar-se.

Ao mesmo tempo, regista-se um apelo generalizado à dimensão ética, nem sempre como

discurso de boas (ou más) intenções, mas também como exigência de novas práticas por parte dos atores influentes na economia e na sociedade. É claro que o discurso apelativo da “responsabilidade social” da empresa é apenas, muitas vezes, uma estratégia de *marketing* para inocentar e valorizar essa empresa na competição com as outras.

Este quadro favorece a promoção do que tem sido designado por diferentes termos, não necessariamente equivalentes, como “terceiro setor”, organizações não lucrativas ou “economia solidária”.

Preferindo a última designação, que tem a vantagem de apelar para um princípio de solidariedade social, importa considerar a sua inserção no âmbito da chamada economia de mercado.

Sabe-se que o conceito de economia de mercado é distinto do de capitalismo. E, recorde-se, expressões como “economia social de mercado” ou “socialismo de mercado”, já foram utilizadas com maior ou menor justificação e convicção em experiências concretas de países como a Jugoslávia de Tito ou a China pós-Mao, em certas fases da respectiva trajetória política e econômica.

O capitalismo implica como motivação essencial do “empresário”, mesmo inovador, a maximização do lucro, a curto ou longo prazo. Trata-se, pois, de conceber o sistema econômico como teatro de competição, por variadas formas que não se limitam ao mecanismo dos preços, entre atores que visam o lucro máximo e, por esta via, a acumulação ilimitada de capital. Os defensores desta economia procuram mostrar a compatibilidade do interesse coletivo com o interesse individual assim entendido. O somatório dos egoísmos individuais seria o bem-estar de todos. Assim como um providencial *happy ending* para o permanente conflito econômico e social inerente ao capitalismo.

A procura do lucro máximo, é certo, pode conduzir o “empreendedor” às mais ousadas iniciativas, como a fábrica que Henry Ford pretendeu instalar na Amazônia para extrair borracha destinada ao fabrico de pneus para os seus carros, ou os inovadores aviões construídos por Howard Hawks, numa paixão insensata pela aeronáutica. Ou, ainda, fazer coincidir, quando necessário, o interesse do empresário “inovador”, também proprietário da Mercedes ou da Fiat, com regimes políticos liderados por figuras como Hitler ou Mussolini.

Por outro lado, organizações como cooperativas, fundações, “associações de socorros mútuos”, misericórdias e várias instituições de direito privado sem fins lucrativos podem, no todo ou em parte, exercer atividades no âmbito da economia de mercado.

A lógica desta, em particular, como foi preconizado e praticado por Mahamad Yunus, Prêmio Nobel da Paz em 2006, pode ser posta ao serviço de objetivos distintos do lucro. Mesmo dum conceito de “solidariedade social”, que não deve confundir-se com alguma forma de assistência aos pobres ou desfavorecidos.

Sabe-se que o essencial do sistema do microcrédito consiste nessa preocupação de criar condições, “de baixo para cima”, para o lançamento e promoção, pelo seu próprio esforço, de pequenos empresários. Tal como as empresas dedicadas ao “negócio social”, no sentido de Yunus, isto é, aos empreendimentos de solidariedade cujos resultados são necessariamente reinvestidos nessas atividades, sem haver lugar para distribuição de resultados entre os titulares da empresa.

É nesta perspectiva que a presente crise sistêmica surge como oportunidade de renovação da economia de mercado, mesmo sem pôr frontalmente em causa o capitalismo.

Abre-se uma via de inovação social aos vários níveis da organização social, do local ao empresarial, ao nacional e ao global, particularmente num impulso “de baixo para cima”, favorável a múltiplas iniciativas da chamada economia solidária.

Até onde este imperativo de inovação social conduzirá o sistema econômico dominante

no mercado global, é questão que apenas poderá ser respondida pela prática histórica.

Mas parece fora de dúvida que a crise terá certas consequências, genericamente identificáveis: maior regulação do mercado global e correspondente reforço dos poderes das entidades reguladoras; maior autonomia reconhecida (pelos menos tentada) aos atores econômicos nos níveis nacional e local; apelo mais forte à atuação de entidades da economia solidária.

Resta saber se haverá condições para mudanças significativas no mercado global como sistema econômico englobante e determinante da sociedade no seu todo.

Que atores para uma nova ordem econômica?

Julgo importante assinalar, neste confronto, não apenas a questão ideológica mas também a questão dos atores. Nos anos de 1960 e 1970, aquilo que designo por “conjuntura ideológica” estava estreitamente associada a um certo número de atores, ou forças apostadas na transformação social: partidos considerados “de esquerda” mais ou menos radical, socialistas e comunistas, sindicatos capazes de mobilizar multidões de trabalhadores, partidos ou movimentos de libertação nacional.

Independentemente do juízo que possamos fazer, hoje, sobre a fidelidade aos respectivos programas, ou sobre a própria consistência desses programas, o ponto a assinalar é a capacidade de tais atores para efetivamente mudar, transformar o contexto econômico, político, social e cultural envolvente. Eles transportavam consigo não só interpretações da realidade, que exibiam como bandeiras de luta, mas também instrumentos poderosos da sua transformação.

Claro que os papéis desempenhados foram muito diversos, o que não é de estranhar se pensarmos na heterogeneidade de situações que se verificavam nas economias e sociedades que constituíam qualquer dos três “mundos” em questão.

E mais: com o correr do tempo, “atores” e “argumentos” mudaram significativamente. Basta comparar, por exemplo, o que era o sindicalismo norte-americano, inglês ou francês nas décadas de 1950 ou 1960 com a realidade sindical nesses países nos finais do século passado; ou os partidos trabalhista e socialista na Grã-Bretanha ou na França, nas mesmas datas. Ou ainda os discursos ideológicos dos movimentos de libertação nacional na Guiné Bissau (PAIGC), Angola (MPLA) e Moçambique (Frelimo) nos anos de 1970 e vinte ou trinta anos mais tarde, já bem instalados no poder.

Mas o ponto que importa destacar é outro: não se trata de julgar ou avaliar “atores” e “argumentos”; trata-se simplesmente de assinalar ou identificar forças sociais e políticas ativas, movendo-se em determinado e complexo quadro ideológico, em contraste com o tempo presente em que, à primeira vista, não se vislumbram forças e ideologias convincentes em termos de capacidade de transformação social. Abunda, sem dúvida, o discurso ideológico crítico, mas parecem escassos os instrumentos de ação correspondentes.

É significativo, nesta perspectiva, comparar a representatividade, por um lado, e o efetivo poder (formal ou informal), por outro, de instâncias como o Fórum Social Mundial (FSM) e o Fórum Econômico Mundial, posicionados em frontal oposição nas suas análises e propostas.

Com efeito, parece mais fácil identificar as forças e interesses apostados na manutenção do *status quo*, embora com as adaptações julgadas convenientes para a sua própria sobrevivência.

Nesta matéria, aliás, é interessante considerar análises atuais sobre o futuro da chamada *corporate governance*, expressão que se pode traduzir por “governança” das organizações, sejam empresas, sociedades ou grandes grupos econômicos. Dado o poderio que podem concentrar, muito superior ao de muitos “governos” nacionais que povoam a ordem internacional formal, discutir os meios e fins dessa *corporate governance* pode surgir, no mundo de hoje, tão ou mais relevante do que a discussão da figura da “democracia política” ao nível do Estado nacional.

É hoje clara uma tendência de “democratização” dessa governança, traduzida em diversos aspectos como os seguintes: insistência na representação não só dos proprietários do capital, mas dos diversos interesses em causa, sejam dos trabalhadores, dos consumidores ou utilizadores, e da defesa do meio ambiente; limitação dos poderes e benefícios dos diretores executivos, que com frequência podem seguir estratégias de gestão para desmedido benefício pessoal, em detrimento dos próprios *stockholders* e ainda dos *stakeholders*; promoção de estratégias internas de gestão de recursos humanos que, além do mais, sejam instrumentos duma partilha e mesmo criação de conhecimento no seio da organização.

É também necessário lembrar que a importância dos meios de comunicação social no nosso quotidiano não equivale à transparência da realidade circundante. Essa “transparência” é, em larga medida, ilusória e frequentemente mais mistificadora do que informadora. Há uma ambiguidade essencial neste domínio: a chamada “comunicação social” é, ou pode ser, portadora de maior visibilidade, tanto como de maior opacidade ou, mesmo, deformação do realmente existente.

Questão assim a colocar: quem está verdadeiramente motivado e potenciado no presente século para a construção duma outra ordem econômica, superando as flagrantes desigualdades, fragilidades e incoerências da atual?

Podemos tentar a resposta às questões postas olhando a organização social em que vivemos de *baixo para cima* ou de *cima para baixo*.

Na primeira perspectiva, surgem-nos em primeiro lugar categorias (não equivalentes, longe disso!) como “sociedade civil” e “economia informal”. Esta última, por exemplo em África, pode funcionar como último recurso de sociedades em que o Estado é praticamente inexistente, pelo menos impotente. Neste caso, há um contexto humano de “salve-se quem puder”, e “como puder”, que corresponde a um estágio primitivo da organização social. Que até pode ser alimentado por entidades da economia formal, mesmo ETN, que assim podem explorar mais intensamente recursos naturais e humanos locais. Embora não disponha de dados estatísticos satisfatórios para este efeito, creio que parte considerável da população mundial, na América, na África e na Ásia, depende basicamente desta economia informal para sobreviver. Numa economia mundial em que os 60% mais pobres dispõem apenas de 6% do rendimento total, segundo estimativas da ONU, adivinha-se a sua importância.

As pessoas vivendo nestas condições não são habitualmente referidas na comunicação social, a não ser em reportagens ocasionais em que, por exemplo, se descreve a ação dalguma ONG, ou em cenários mais trágicos, os sangrentos conflitos étnicos que persistem em determinadas regiões do planeta.

Mas também se deve registar, a este propósito, a “economia informal” própria de zonas marginais de grandes cidades, onde impera a violência e a lei não conta no comportamento das gangues rivais.

Podemos conceber, a este propósito, um cenário possível da economia mundial, acentuando características e desigualdades atuais: um cenário em que a minoria de ricos e muito ricos cria o seu próprio espaço, como um sistema de condomínios fechados e protegidos da multidão pobre ou miserável que sobrevive na sua vizinhança.

Claro que um tal cenário sinistro, mas possível, está no extremo oposto da nova ordem econômica que procuramos.

Numa visão diferente desta economia informal, e procurando encará-la positivamente, podemos considerá-la como terreno privilegiado de inovação social, espaço de afirmação da referida economia solidária. Sem esquecer que a informalidade pode conter tradições e práticas de solidariedade que importa apoiar, recuperar e trazer à luz do dia. Por exemplo, até nalgumas remotas ilhas de Cabo Verde ou dos Açores há exemplos reconfortantes disso.

A “sociedade civil”, por definição, corresponde ao espaço da organização social distinto do Estado. Uma e outro podem coexistir e até apoiar-se mutuamente. A presente crise apela para inovação social na sociedade civil, como também sucede na economia informal, embora evidentemente por caminhos próprios.

Continuando o nosso percurso “de baixo para cima”, encontramos o local como terreno de possível desenvolvimento endógeno, embora procurando por diferentes vias alguma articulação positiva com o global. Essa articulação pode consumir-se por diferentes métodos, sem sacrifício daquilo que exista de valioso na especificidade local.

Aspecto que é particularmente sensível em locais mais notáveis pelas suas características naturais ou patrimônio cultural e histórico. O turismo, com efeito, tanto pode contribuir para a valorização desse patrimônio como, pelo contrário, para a sua destruição irremediável. É o dilema que hoje se defronta em locais preciosos como a ilha de Moçambique, por onde passavam as caravelas portuguesas a caminho de Goa, a Cidade Velha, nos arredores da cidade da Praia em Cabo Verde, antiga capital da colônia ou a cidade de Bolama no arquipélago de Bijagós, também antiga capital da Guiné Bissau.

No nível nacional, assistimos a uma recuperação do Estado num caminho de “boa governação”, que todavia frequentemente está mais esboçado ao nível das boas intenções do que de práticas relevantes. Mas generaliza-se e intensifica-se a crítica dos governos corruptos e incompetentes, em que o poder não é serviço dos outros, mas apenas proveito dalguns. E por outro lado, clarificam-se e aperfeiçoam-se instrumentos tradicionais de regulação da atividade econômica. Esse aperfeiçoamento é condição necessária, embora não suficiente, da implantação duma autêntica nova ordem econômica mundial.

Apregoa-se, e com sentido, a necessidade de substituir “demasiado” Estado por “melhor” Estado.

Aparentemente é no plano “megarregional”, ou seja, das regiões que, duma forma ou outra, integram diversos Estados nacionais, que surgem movimentos mais significativos de mudança no sentido duma nova ordem econômica. Com todas as suas fragilidades e ambiguidades, a atual União Europeia prossegue o seu lento, mas persistente caminho de construção duma identidade original e relevante no sistema da economia mundial. Mas é assinalável, e reveladora, a trajetória seguida pela ambiciosa “Estratégia de Lisboa”, cuja amplitude inicial, quer de objetivos quer de instrumentos, foi sendo sucessivamente reduzida, até a própria designação ser abandonada, a favor de designações mais modestas, mas também mais precisas, nos domínios essenciais da política econômica, ou seja, o crescimento, o emprego e a estabilidade macroeconômica.

Na América Latina, na Ásia e na África, com vicissitudes próprias, prosseguem também esforços de integração formal e informal que nos fornecem imagens de redes internacionais mais ou menos claramente identificadas nos seus objetivos e potentes nos seus meios.

Neste pano de fundo, a ONU parece carecer de redefinição e nova vontade política. Enquanto a ONU dos anos 70 do século passado pretendia um papel positivo e determinante na construção da “NOEI” (abreviatura de Nova Ordem Econômica Internacional) hoje parece alheada, ou reconhecidamente impotente como um todo, das grandes tendências e tensões do século 21.

O que sugere a necessidade duma nova visão das “Nações Unidas”, quer na sua organização, quer na definição dos valores propostos às nações para o efetivo desenvolvimento humano e solidário mundial.

Como também se aponta, com crescente insistência, a necessidade de reformar o sistema monetário internacional e substituir o dólar norte-americano por outra moeda, tal como o euro veio substituir as moedas nacionais em certo espaço da Europa. Nas presentes condições

da economia mundial, o dólar confere um domínio à economia norte-americana que já não corresponde à efetiva relação de poderes no mercado global. É paradoxal que a China utilize excedentes da sua balança de pagamentos para adquirir obrigações do Tesouro norte-americano, assim contribuindo para a cobertura do déficit dos EUA: em suma, este último país “gasta acima das suas possibilidades” enquanto o parceiro chinês, muito mais pobre, consome muito abaixo dos seus meios, embora prosseguindo em ritmo muito forte a sua trajetória de crescimento econômico.

Estamos assim ainda longe duma nova e mais justa ordem da economia mundial. Mas abrem-se novas vias e descobrem-se novos meios no sentido da sua construção, ao mesmo tempo que se fortalece e generaliza a consciência da sua urgente necessidade.

Crise da civilização hegemônica e interaprendizagem de paradigmas alternativos

Roberto Espinoza¹

“Trate bem a terra... os seus filhos apenas te emprestaram” (povos indígenas)

“Há terra suficiente para as necessidades humanas, mas não para as suas ambições”
(Gandhi)

Vivemos uma complexa crise da civilização hegemônica (aquela da unidade entre “modernidade-colonialidade”) que, pondo em perigo não apenas as vidas humanas, mas todas as formas de vida do planeta, torna urgente o desenvolvimento de alternativas – a partir do fortalecimento das experiências e propostas sociais em andamento – que contribuam a iluminar as novas perspectivas, horizontes de sentido e paradigmas interculturais que, potencial ou ativamente, nela possam estar contidos. A esse respeito, já algumas reflexões foram alcançadas, apreendidas da nossa participação nas duras lutas dos povos originários/indígenas/tribais, mas também enriquecidas pelos aportes dos movimentos afrodescendentes, de autogestão urbana e das correntes de ecologia social crítica, de socialização do poder, de feministas, de radicalização da democracia, de diversidade sexual e de descolonização do poder e do saber. Se novos aportes são feitos, eles provêm dos ensinamentos de incontestáveis lutadores dos povos amazônicos e andinos, tais como os do Conselho Aguaruna e Huambisa (CAH), Associação Interétnica de Desenvolvimento da Floresta Peruana (Aidesep), Coordenação de Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica), Coordenação Andina de Organizações Indígenas (Caoi), comunidades urbanas como a Comunidade Urbana Autogestada de Villa El Salvador (Cuaves)² e lutadores teóricos como Aníbal Quijano e Boaventura de Souza. E se vazios são encontrados, esses são dívidas pendentes em um processo de reflexão pessoal, ainda que crescentemente coletivo.

Encontra-se em curso a construção de novas teorias para novos movimentos. É necessário dar impulso a um processo de debate e interaprendizado nessa perspectiva, baseado na pluralidade e interculturalidade de enfoques, para o qual propomos, entre outros, quatro eixos de debates, abertos e em permanente redefinição.

Uma primeira questão é a crise da civilização hegemônica. Os povos indígenas, originários, camponeses, afrodescendentes, ribeirinhos, caboclos, garífunas, dalits, adivasis, nações sem Estado (curdos, massai, amazig, catalães, ciganos, bascos e outros) e outras denominações similares das mais de 6 mil culturas e 500 milhões de pessoas, que continuam resistindo e enfrentando a modernidade-colonialidade-capitalista-eurocêntrica, afirmando que não apenas se tratava de uma área da dominação – como é caso do mundo do trabalho/capital/classes sociais – mas, ao mesmo tempo, das outras áreas das cosmovisões, sexos, imaginário, formas de autoridade e relação com a Mãe Terra. Era e é muito mais: a imposição de uma matriz civilizatória afogando

1 Sociólogo peruano, integrante das equipes técnicas das organizações indígenas pertencentes à Coordenadoria Indígena da Área Andina (Caoi) e Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (Coica), e consultor de entidades internacionais. Participante de redes e movimentos sociais sobre Autodeterminação Indígena, Autonomias Sociais, Ecologia Política e Des/Colonialidade do Poder, do Saber e da Natureza. Ativista do Fórum Social Mundial (FSM); facilitador do Grupo de Trabalho sobre Povos Indígenas do FSM 2009 em Belém do Pará, e integrante do Grupo de Facilitação do Fórum sobre Crise de Civilização Hegemônica da Modernidade/Colonialidade e Paradigmas Alternativos.

2 Todas as siglas derivam dos seus nomes originais em espanhol.

a diversidade de muitas outras. Essas vozes não foram escutadas por muito tempo até que, no novo século, convergem neste *enfoque*, em diferentes graus, com diversos movimentos sociais, como os ambientalistas, mulheres e os de direitos humanos, entre outros.

É necessária uma interpretação integral que permita compreender a complexidade, entrelaçamentos, gravidade e profundidade e tantas crises simultâneas. A necessidade de caracterizar adequadamente a simultânea gravidade e sobreposição no tempo da catástrofe ambiental e climática e os fracassos da ONU para contê-la; da crise alimentícia simultânea às especulações de excedentes de alimentos na bolsa (*commodities*); da crise energética com um capitalismo doente e dependente de combustíveis fósseis e que, ao mesmo tempo, vem sendo agravada com os impactos dos biocombustíveis; da exclusão social e o desemprego social permanente; da gigantesca bolha especulativa e financeira que subordina e desnaturaliza os processos produtivos; da privatização das tecnociências que, com os transgênicos e somados à invasão desenvolvimentista das indústrias extrativas e dos megaprojetos e privatizações da água, subsolo, florestas, contaminam e põem em risco todas as formas de vida; da crise do Estado-nação unicultural que, dominado pelas transnacionais do livre comércio que criminalizam o exercício dos direitos coletivos dos povos e comunidades, é encoberto e agravado por novas formas de racismo ontológico e epistemológico e conflitos religiosos.

Não se trata apenas de uma crise, especulativa ou econômica, de um modo de produção ou tão somente do capitalismo. Admitindo o caráter sistêmico e integral de tantas crises simultâneas, é possível observar que elas se dão sobre eixos mais profundos que vão além do plano econômico. Assim, é necessário pôr em questão o conjunto da modernidade e seus grandes mitos que lhe sustentam como “mercado”, “Estado” e “desenvolvimento”, todos baseados na “Razão” instrumental. Pôr em questão o mito do Estado uninacional que permitiu continuar com a colonialidade do poder, mesmo após a descolonização; o mito do “desenvolvimento” e do crescimento ilimitado do domínio da natureza; o mito da homogeneidade (avessa à diversidade) cultural como fator de robustez e força. É necessário abrir a questão de por que as experiências ou propostas chamadas socialistas, em todas as suas variantes, não puderam superar esses mitos basilares da modernidade-colonialidade, continuando atadas as suas amarras e matrizes essenciais.

O debate está aberto e, para possibilitar o encontro das diversas resistências críticas, propõe-se a perspectiva da crise da civilização hegemônica a partir da qual se possa avançar no diálogo e mútuo enriquecimento entre paradigmas alternativos, dessa mesma dimensão “de horizonte de sentidos civilizatórios”, em torno de eixos essenciais da existência e convivência humana e de todas as demais formas de vida. É nesse debate que os povos originários/indígenas/tribais (denominações similares) apontam que, passados mais de 500 anos de resistência e de protesto, chega-se a uma etapa de proposta e reconstituição de alternativas civilizatórias frente à crise da modernidade-colonialidade. Nessa direção, é fundamental o diálogo e a interaprendizagem entre estes movimentos de povos originários e os enfoques similares ou convergentes provenientes de outros movimentos sociais que considerem que não apenas “um outro mundo” (homogêneo), mas que “outros mundos” (diversos) são possíveis. E possíveis não apenas no debate filosófico (que é um aporte), mas, sobretudo, a partir do aprendizado das lutas e sacrifícios cotidianos, de resistências e levantes sociais concretos e de suas construções teóricas.

Aberturas e convergências não apenas entre paradigmas ou matrizes civilizatórias que resistiram e que continuam a resistir na (violenta) história da modernidade ocidental capitalista e colonial, mas também diálogo com uma diversidade de horizontes de sentidos ou propostas em construção que apontam aos mesmos objetivos de transformação e, principalmente, *mutação* social profunda, uma vez que a palavra “revolução”, limitada à esfera do poder (*“real politik”*), já se mostra insuficiente. Possibilitar a unidade entre os que se fazem as mesmas perguntas,

ainda que as respostas continuem sendo diversas e, assim, em uma alusão ao futebol, poder continuar chutando diferentes bolas, mas sempre em direção ao mesmo gol, apontando para a construção de novas teorias e novos movimentos, de unidade na diversidade, sem necessidade de novos relatórios integrais e macroexplicativos.

Uma segunda questão central é a da desmercantilização da vida. Assistimos a uma autêntica catástrofe socioambiental. É necessário concentrar esforços em resolvê-la. É tão difícil sair dela, dado os seus eixos centrais, que parecem ser poucas as bases para detê-la; também difíceis são as perspectivas transformadoras. Não se trata apenas de uma mudança climática, pois não é “natural” nem uma simples “mudança”, mas uma catástrofe irrefreável e simultânea, de secas, inundações, desaparecimento de geleiras e muitos ecossistemas, chuvas ácidas, poluição urbana, água com metais pesados e transgênicos que alteram os genes e afetam a diversidade genética. A tragédia se torna irônica quando se observa que exatamente os países mais adeptos ao desenvolvimentismo estão entre as primeiras vítimas do clima, como é o caso do Peru, terceiro no ranking global dos desastres naturais. Trata-se de uma catástrofe da Vida que, por ser ela tão evidente e visível, o “sistema”, ou o poder dessa modernidade, não “pode” e nem ao menos quer deter. Inclusive, já em delírio, até há os que veem nisso novas “oportunidades de negócios”, como sementes transgênicas resistentes à hecatombe climática (?).

Trata-se da disputa e invasão de território, especialmente dos povos, comunidades e nações sem Estado (curdos, amazig, massai, catalães, bascos, entre outros) pelo desenvolvimentismo e o extrativismo. A invasão por parte da mineração deixa a agricultura sem água; por parte das petroleiras, dejetos tóxicos nos rios; pelos biocombustíveis para alimentar automóveis, a fome humana. Não se pode reduzir nem “tecnocratizar” todos esses dramas à “engenharia social” da chamada “sustentabilidade ambiental” que convive e não questiona as lógicas mercantilistas, desenvolvimentistas e o frenesi consumista. Não nos esqueçamos do “pragmatismo” de certas corporações “ambientalistas” de conviver com as máfias petroleiras globais. Tampouco devemos nos esquecer as tragédias, e assim considerar o que temos que mudar para não repeti-las, tais como foi o inferno radioativo de Chernobyl na Rússia, ou milhares de desalojados pela represa de Três Gargantas na China, ou a destruição dos Andes, do Pantanal e da Amazônia pela *Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sulamericana* (Iirsa)³, todos eles “desenvolvimentos” promovidos através de projetos denominados “socialistas” na Rússia, China e Brasil.

Esses dramas não podem ser reduzidos a “custos sociais”, impactos ou externalidades de um crescimento inesgotável, os quais se deve compensar ou minimizar com modelos algebricos de “sustentabilidade”. Não se pode continuar admitindo sem questionamentos os enfoques tradicionais do crescimento irrefreável das forças produtivas. Menos ainda, deve-se reduzir estas questões ao estrito plano jurídico da “propriedade privada” vs. “estatizações”, sem pôr em questão o desenvolvimentismo produtivista, que mercantiliza a água, florestas, oxigênio e toda a vida, seja em nome do deus-mercado ou da razão de Estado.

Se a tônica é converter tudo em mercadoria, não pode existir contraponto sem a desmercantilização da Vida. Trata-se de pôr limites ou freios ao encadeamento “comprar-vender-privatizar” a água, a terra, o subsolo, as florestas, as montanhas... enfim, a vida inteira. Há que se debater como seria possível manter o controle social sobre os bens comuns, tanto os da natureza como os do conhecimento. Aqui são fundamentais as propostas dos povos originários, que incluem os conceitos e enfoques sobre a Mãe Terra (Pachamama, em quéchua, ou Nugkui, em awajun) ou Mãe Água (Yacumama, na floresta), em larga medida distintos da noção dominante de “recursos naturais”. A “criação da vida”: crie a Mãe Terra e deixe que ela te crie. A unidade entre natureza-sociedade-cultura. Os territórios vistos como totalidade

3 *Iniciativa de Integração de Infraestrutura Regional Sulamericana* (Iirsa), com mais de 500 megaprojetos e mais de \$ 60.000 milhões, para hidrelétricas e superrodovias.

vivente fruto da unidade entre solo-subsolo-montanhas e fontes de história-identidade-orgulho-cosmovisão, distantes aos territórios parcelados-loteados e apropriados individualmente. Há que se discutir, também, a reprodução, recuperação e reformulação dessas perspectivas nos espaços citadinos ocupados pelos migrantes vitimados também pelo “(mau) desenvolvimento”, com poluição e marginalidade urbanas.

Tudo o que foi expresso acima é o que os povos quéchua denominam “Allin Kawsay”; os aymará, “Suma Qamanha”; os awajun, “Nugkui” ou “Bikut”; os guarani, “Nhandereko”; e o “voltar à maloca”⁴ para os amazônicos, sendo possíveis tantos mais nomes quanto as línguas e culturas existentes, mas que guardam em si um sentido comum que tem que ver com priorizar ou pôr em primeiro lugar a vida boa (ou bem-viver) em harmonia com a natureza, em paz e equilíbrio social. A vida com água limpa, não com o mercúrio da mineração; o ar puro e a tranquilidade, sem o inferno automotriz; o orgulho, a identidade, a autoestima e a felicidade de sobreviver usando e, ao mesmo tempo, conservando as florestas e as montanhas, sem ter que acabar expulso às abarrotadas cidades e suas esmolas de “bolsa família”⁵. Qualidade de vida e não consumismo e esbanjamento ou gastança sem razão. Viver bem em oposição a “viver melhor”, que traz em si o sentido de “ter mais e mais” objetos ainda que muitas vezes inúteis ou dispensáveis. Dizer não ao feitiço e ao vício, à cultura do “shopping” que esconde depredação, poluição, aquecimento e suicídio planetário.

Viver bem implica no direito a pensar, selecionar e decidir com autonomia. A ONU assim o reconhece nos direitos “ao desenvolvimento próprio”. Analisar e dizer sim aos computadores e painéis solares, mas não ao monocultivo nem aos transgênicos. Sim à escola, mas não ao monolinguismo e ao aculturamento; mas sim à identidade e interculturalidade. Sim aos postos de saúde comunitários, mas não ao parto “ocidental”; mas sim ao parto vertical e em família. Escolher pesticidas naturais e não ser “seduzido” pelos químicos do petróleo. O orgulho de usar e revalorizar as milhares de plantas medicinais e alimentos nativos, e não a confusão e submissão ante os fármacos e a frustração de não poder comprá-los. Recusar os supostos “tratados de livre comércio”, seja com EUA, Europa ou China, que servem para pôr impedimentos jurídicos supranacionais para manter “eternamente” a privatização e mercantilização da vida, que começa na mineração, passa aos transgênicos e termina na biopirataria. Tudo isso é bem-viver/viver bem e os povos e comunidades continuarão lutando, mais e mais vezes, como há cinco séculos, para poder existir como povos com direito à diferença. Emprega-se uma vida, literalmente falando, nesse desafio que não pode ser tido como um assunto ideológico porque os povos-território-identidades são um só.

Mas cabe notar que esse “(mau) desenvolvimento” é impulsionado não apenas pelo capital transnacional, mas pelas tecnocracias, intelectuais, sacerdotes, jornalistas, setores médios e também muitos pobres, que acreditam firmemente nas premissas e mitos do “Estado-nação”, apesar de ser este cada vez menos “nacional” e menos público e sim crescentemente privatizado. Isto nos leva a uma terceira questão que é a *colonialidade e descolonialidade do poder*.

Existe uma conexão entre a privatização da vida e a privatização do poder. A colonialidade atual do poder, como herança pós-colonial, está na permanência de uma imposição eurocêntrica de uma só forma de Estado, a do Estado-nação. “Uma Nação, uma cultura” que começou com o etnocídio das 6 mil culturas do mundo que, no entanto, ainda resistem, mas que continuam atemorizadas diante dos ataques à sua diversidade linguística e cultural, perpetrados em vista da tal “homogeneidade cultural” que seria alcançada com a estigmatização dos “outros”, dos que sentem e vivem de maneira diferente, opostos aos modos da suposta nação vencedora. Tal embate é possível de ser visto em todos os lugares do globo e inclusive

4 Maloca: a casa grande e tradicional de vida harmônica entre famílias e espíritos da floresta.

5 “Bolsa família” e nomes similares para os programas neoliberais de ajuda social, para não questionar a superexploração e as depredações impunes

no Chile do suposto “milagre econômico”, que prolonga a carnificina militar para “unificar a nação” por meio da estigmatização dos mapuche, os quais continuam sendo criminalizados por defender seus direitos à diferença, junto a suas águas e florestas em face das papelarias.

Os supostos Estados-nação que deveriam teoricamente estar em prol do bem comum, são, na realidade, instrumentos do leilão, saque e privatização da Mãe Terra. É necessário debater como substituir a expropriação do controle dos bens naturais dos povos e comunidades, aplicada por parte de Estados que, baseados na “razão de Estado” e no “interesse público”, impõem a privatização, mercantilização, contaminação e destruição da vida.

Não é possível nacionalizar ou socializar a economia mantendo a verticalidade do sistema de poder. Se se reconhece a diversidade biológica unida à diversidade cultural, deve-se assumir, também, a “demo-diversidade”, ou a diversidade de formas de “democracia”, que não apenas incluam os mecanismos representativos (clássicos e desgastados), mas as estruturas de democracia direta e, indo mais além, as de democracia e autogoverno comunitários. E dizemos “comunidades” não apenas para os ayllus que se reconstituem no Qollasuyu (Bolívia), mas também para as comunidades urbanas como Vila El Salvador (Peru), pujantes com o espírito andino do “trabalho comum”; ou para os grupos quilombolas que defendem sua autonomia afrodescendente; ou, ainda, para a comunidade de Valdisusa na Itália, lutando para viver bem contra a “modernidade neoliberal”.

A importância de que, frente à crescente privatização do poder, imaginemos a socialização (redistribuição) do poder não apenas em sua “captura”, ou pior, sua simples “administração tecnocrata”. Identificar as propostas e estratégias que permitam superar esta herança colonial de um sistema de autoridade baseado na exclusão dos direitos coletivos dos povos e comunidades. Recuperar as lições que apontam numa direção transformadora, recuperando também as propostas e ensaios práticos de possuir direitos coletivos/dos povos, além dos individuais/cidadãos, aquela que já hoje é chamada “cidadania étnica”. A diversidade de fontes de direito (leis, justiça), não apenas o direito ocidental (francês ou anglo-saxão), mas os que respeitem o chamado Direito Maior, Direito Consuetudinário e os direitos da natureza (incluídos na Constituição do Equador). O desafio e contribuição dos Estados plurinacionais, com seus parlamentos, justiça, economia, serviços, todos também plurinacionais (tal como se tem dado na Bolívia). As alternativas das várias formas de autonomias, autogovernos e livre-determinação dos povos originários/indígenas, reconhecidas pela ONU na declaração de 2007; e do próprio “mandar-obedecendo” dos tzotsiles e demais povos indígenas do Chiapas, muito diferente da ditadura dos representantes “democráticos”.

Tanto o estatismo privatista como o desenvolvimentismo passaram a formar parte do senso comum das coisas, sob o domínio do neoliberalismo e seu esmagador “fim da história”, o qual implica pôr em questão esse “senso comum”, essa forma “natural” de conhecer, de sonhar, imaginar, lembrar. Trata-se de debater uma quarta questão sobre *saberes e subjetividades alternativas*. Tirar o mistério ou a magia do por que “desenvolvimento”, “Estado” e “mercado” continua a aparecer como proposta “científica” e “moderna” e, por que não, até mesmo “civilizada”.

Não é coincidência que as igrejas, e hoje mais a ciência, eram e continuam sendo, de maneira geral, garantias de legitimidade, apesar de suas características e marcas eurocêtricas. Os povos, comunidades e movimentos aparecem, antes, como “hereges” e, hoje, ainda, como “bárbaros”, sempre opostos ao desenvolvimento e, portanto, estigmatizados, quando, na verdade, é o desenvolvimento que se opõe a eles e à sobrevivência humana. O racismo colonial não apenas impôs o advento das inexistentes “raças”, e por consequência a divisão entre “raças” superiores e inferiores, mas também deixou até hoje outras formas mais sutis de racismo, como o racismo ontológico e epistemológico. Os povos originários ou os afrodescendentes podem ser motivo de folclore, misericórdia e até aceitos como portadores de protestos ou reclamações. Podem,

inclusive, ser teoricamente “iguais”, mas dificilmente são admitidos como geradores ou inspiradores de valores, conhecimento e teorias ou filosofias alternativas ou politicamente “respeitáveis”.

Existe uma conexão entre mercantilismo e privatismo e essas ciências reducionistas, positivistas, homogeneizantes, antropocêtricas, onde os “outros” são os “objetos” de estudo de “sujeitos” eurocêtricos e da razão instrumentalizadora. Nesse sentido, diferenciam-se as línguas europeias e os “dialetos” originários; a arte culta e o artesanato ou arte primitiva; a medicina científica e o folclorismo curativo de indígenas, amazig ou quilombolas. Apesar dos batwa na África e dos aymara na América, é impossível falar de filosofia e sistemas políticos diferentes ao ocidental alcançando e se posicionando no mesmo nível de legitimidade que este último.

Implica em pôr em questão a expansão das tecnociências e o pós-industrialismo, com os transgênicos, biopirataria e a nanotecnologia que, em nome da sagrada “propriedade intelectual”, não apenas modifica genes, células e até átomos, sem o devido controle nem a vigilância social em relação aos seus impactos sociais e ambientais, mas que, além disso, se apropria e privatiza conhecimentos ancestrais dos povos e suas aplicações para novos alimentos, remédios e insumos industriais. A mercantilização das ciências e conhecimentos que não costumam priorizar ou servir para lutar contra as doenças tropicais e sua alta mortalidade, não se pautando pelos que vivem nas montanhas ou trópicos.

Questiona-se por que as descobertas úteis para a humanidade não são compartilhadas ou são inacessíveis pelas patentes e direitos de autor, como se dá nos casos graves da Aids e do câncer. Ainda assim, são inumeráveis os alimentos, remédios, insumos industriais e conhecimentos que os povos e comunidades forneceram e continuam a oferecer para a humanidade e que hoje se busca “liberalizar” em benefício da biopirataria.

Surge a necessidade de desenvolver outras formas de conhecimento que reintegrem a unidade entre o humano e o natural; que respeitem a diversidade de cosmovisões; que permita o controle e a vigilância social e a redistribuição equitativa de seus benefícios. A desmercantilização da comunicação e da intercomunicação, cultura, música e demais artes e serviços públicos de educação, saúde e saneamento. Recuperá-los para o uso comum de todos, com corresponsabilidade e sob o controle social, todos os bens e serviços necessários para a vida. “Para Todos Tudo” como gritaram os zapatistas do meio das florestas Lacandonas do México.

Para terminar como começamos, reiteremos que se faz indispensável um processo de construção de paradigmas sociais alternativos à crise da civilização hegemônica e aos impactos de sua modernidade-colonialidade eurocêntrica. Criar espaços de encontros e interaprendizagem interculturais entre as experiências de povos, comunidades e nações sem Estado e movimentos sociais.

Terminamos por ora estas reflexões, mas o debate continua. E para resistir e persistir em meio a esse turbilhão de incertezas dos desafios dessa longa crise de civilização, enquanto o velho ainda resiste em morrer e não deixam o novo florescer, necessitamos voltar mais uma vez a lembrar das emoções e sabedorias, ainda que não exatamente com as mesmas palavras, das avós e dos avôs: como o “não tenho mais paciência para aguentar tudo isso” de Micaela Bastidas, companheira de Túpac Amaru, ambos sublevados em 1780 frente ao etnocídio promovido pelos europeus. Reiterando os Maias, digo que “cortaram nossos frutos, caules, folhas... mas não nossas raízes e voltaremos”.

A América Latina na crise mundial

Paul Singer¹

1. Origem e consequências da crise mundial

Como todos sabem, a presente crise mundial teve origem no estouro duma bolha imobiliária nos Estados Unidos. A bolha foi provocada pela provisão competitiva de crédito a cada vez mais compradores de habitações, gerando uma demanda em contínuo aumento por imóveis, cujos preços não cessaram de subir durante cinco anos. A alta dos preços dos imóveis realimentava a bolha, fazendo com que os seus efeitos afetassem o conjunto da economia. Os novos proprietários utilizavam a valorização dos seus patrimônios, que serviam como garantia, para tomar mais empréstimos, originando gastos adicionais que transmitiam a alta a outros setores econômicos. O aumento da demanda por mais consumo alcançava inclusive produtos importados, fazendo com que os efeitos da bolha imobiliária estadunidense se propagassem pelo mundo.

Esta propagação somente foi possível pelo grande peso dos Estados Unidos na economia mundial e pela amplitude que a globalização comercial e financeira atingiu nos últimos anos. As sucessivas rodadas de liberalização comercial culminaram com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a aprovação de tratados que impõem o livre comércio em princípio a todas as nações. É claro que o poder da OMC de impor a obediência às suas resoluções é muito desigual, sendo bastante limitado em relação aos países do 1º Mundo, que continuam protegendo e subsidiando suas agriculturas, mas se mostrando esmagador em relação a países menores e mais pobres, em geral muito dependentes do comércio exterior e dos capitais externos.

A integração comercial e financeira do 3º Mundo à economia norte-americana, europeia e japonesa resultou em nítido fortalecimento da classe capitalista em relação ao proletariado no interior destes países, pois o livre comércio e a livre circulação dos capitais entre as economias nacionais permitem às empresas transnacionais deslocar suas empresas para países em que o custo da mão de obra é menor, deixando para trás tristes bolsões de pobreza e desemprego e um movimento operário enfraquecido, incapaz de defender integralmente suas conquistas econômicas, sociais e políticas. Esta mudança na relação de forças entre as classes foi sentida em todos os países industrializados e se traduziu também na acentuação da desigualdade entre as grandes transnacionais e as empresas menores, que atuam somente nos mercados internos.

A exceção notada por todos foi um pequeno número de países semidesenvolvidos, de grande população e extensão, que absorveram a maior parte da atividade econômica que se deslocou do 1º Mundo e puderam aproveitar as bolhas produzidas pelas finanças desregulamentadas para crescer aceleradamente durante décadas. Destacam-se entre os países emergentes os quatro que formam o BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China –, tendo o último se convertido na 3ª maior economia do mundo. Em cada continente, países não tão grandes também puderam se aproveitar da bolha norte-americana, como a Coreia do Sul, Taiwan, Singapura, Malásia etc. na Ásia e aqui na América Latina, a Argentina, a Venezuela, a Colômbia, o Peru, o Panamá e a Costa Rica. O

¹ Professor titular de Economia pela Universidade de São Paulo (USP), na qual obteve formação em Economia e Administração, doutorado em Sociologia e livre-docência em Demografia. Foi membro fundador e economista senior do Centro de Análise e Planejamento (Cebap), de 1969 a 1992, e secretário municipal de Planejamento de São Paulo (1989 a 1992). Trabalhando recentemente com o tema da economia solidária, foi convidado pelo governo para implementar, desde junho de 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), constituída pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva no âmbito do Ministério do Trabalho. **Contato:** paulsinger@uol.com.br

mesmo vem ocorrendo no Leste da Europa e na África do Sul.

Parecia que a globalização só tinha punido o proletariado, tanto no centro como na periferia. Praticamente em todos os países (inclusive no Brasil), a renda do trabalho se concentrou fortemente nas mãos dos dirigentes de grandes empresas, com ganhos que, agora na crise, tomaram ares de escândalo no setor financeiro. A globalização comercial e financeira com certeza concentrou riqueza e poder nas classes que já os usufruíam e nos países que abrigam grandes mercados financeiros globais, com destaque para Nova Iorque e Londres. Além disso, tirou dos Estados nacionais (com exceção dos acima referidos) o poder de regular o relacionamento comercial e financeiro dos seus próprios cidadãos com o resto do mundo. Os Estados haviam instituído este poder durante a crise dos anos trinta e a 2ª Guerra Mundial e o usaram para recuperar atrasos históricos e lançar as bases de Estados de bem-estar social. De 1979 em diante, a vaga reacionária do neoliberalismo fez a história retroagir para a hegemonia do capital privado, típica do século 19.

2. A América Latina e Caribe na crise mundial

A crise colheu a América Latina por meio de mudanças das condições econômicas externas, como fuga das divisas fortes ao 1º Mundo, extinção do crédito externo e forte redução das exportações e das entradas de investimentos diretos estrangeiros e de remessas de emigrados ao 1º Mundo. No caso do Brasil, embora os bancos privados nacionais não tenham sofrido perdas por efeito da crise dos créditos hipotecários estadunidenses, eles se entregaram ao pânico e comprimiram a oferta de crédito, punindo os bancos menores, dependentes de aplicações (*funding*) dos grandes bancos, que recebem a maior parte dos depósitos das empresas e famílias. Os pequenos bancos financiam micro e pequenas empresas, que ocupam grande parte da população economicamente ativa. A contração de sua atividade (que não poupou também a economia solidária) provocou redução ponderável da produção deste segmento. A grande indústria, por sua vez, foi atingida tanto pela queda das exportações como pela diminuição do crédito aos compradores de automóveis, eletrodomésticos e outros bens de valor elevado.

A crise se generaliza quando a indústria promove demissões em massa. A enxurrada de más notícias econômicas, nacionais e internacionais, estridentemente divulgada pela mídia, espalha o pânico entre os empresários e os consumidores. No quarto trimestre de 2008, o PIB brasileiro caiu 3,6%, apesar dos esforços do governo para debelar a crise e substituir os bancos privados por bancos públicos na provisão de crédito a produtores e consumidores. Também os investimentos em meios de produção caíram fortemente, por causa da falta de crédito dos bancos privados e da falta de confiança dos empresários na breve superação da crise pelas políticas governamentais.

A crise internacional vem atingindo os países da América Latina de formas diversas devido às grandes diferenças entre eles. Países de dimensões médias e grandes e já bastante industrializados e urbanizados, como o México, Argentina, Colômbia, Peru, Venezuela e Chile foram alcançados pela crise de modo semelhante ao Brasil: fuga de divisas, queda das exportações e do crédito externo, contaminação pelo pânico dos bancos privados nacionais, que também cortaram o crédito e aumentaram os juros cobrados; em consequência, o mercado interno se contraiu, acarretando a baixa da produção e o aumento do desemprego.

O elevado número de pequenos países da região, sobretudo no Caribe, foi atingido pela crise internacional de forma mais direta porque eles dependem muito mais de produtos importados, pagos pela receita de exportação de um número limitado de produtos primários e especialmente do turismo e da remessa por emigrantes de dinheiro a familiares que residem

no país. Costa Rica exporta ao 1º Mundo 19,5% do PIB e Honduras 12,5%. A receita de turismo representa 40% do PIB de Santa Lucia, 30% do das Bahamas, 28% do de Barbados e 25% do de St. Keats e Nevis. Para o Caribe como um todo, o turismo contribui com um quinto do Produto Interno Bruto. Como a crise atingiu a economia real dos Estados Unidos e da Europa, desde meados de 2008, o turismo provindo destas partes do mundo se contraiu logo, em contraste com os casos do Brasil e outros como ele, que somente sentiram o impacto da crise no último trimestre de 2008.

Efeito semelhante teve a redução das remessas de emigrantes, devido à crise no 1º Mundo. Estas remessas representam 40% do PIB da Guiana, 25% do do Haiti, 20% do da Jamaica, 14% do da Guatemala e 9% do da Bolívia. São todos países consideravelmente pobres e a penúria dos conterrâneos, que perderam seus empregos no exterior, repercute de forma intensa em suas economias nacionais. E outra perda dos pequenos países foi a queda da entrada de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE), da qual dependem muito outros países da Região, como Antigua e Barbuda (24,7% do PIB) e Granada (21,8% do PIB). Embora, em termos absolutos, o valor dos IDEs que chegam a países grandes seja muito maior, o seu peso na formação do PIB é incomparavelmente menor: 1,6% na Argentina, 1,9% no Brasil, 2,4% no Chile, 2,5% no México e 3,4% na Colômbia.²

3. O combate da crise mundial pelos governos

A crise de 2008 é qualitativamente diferente das crises precedentes, tanto pela extensão quanto pela profundidade. Ao contrário das crises das décadas de 1980, 1990 e 2000, que em geral se limitavam a alguma parte do mundo ou a alguns países, esta crise se estende ao mundo inteiro, não poupando países desenvolvidos, semidesenvolvidos ou nada desenvolvidos. Além disso, ela impôs prejuízos tão grandes aos maiores conglomerados financeiros do planeta, que alguns deles ficaram completamente descapitalizados. Tratando-se de sociedades anônimas, o seu capital acionário está sujeito a leilões diários nas bolsas de valores e como os prejuízos que sofreram pela inadimplência dos devedores hipotecários de 2ª classe (*subprime*) são descomuns, a cotação de suas ações caiu a quase zero. A do City Bank, o maior banco do mundo, chegou a ser cotada a menos de um dólar.

Ora, bancos descapitalizados não podem aceitar depósitos e nem fazer empréstimos, pois é o seu capital próprio que garante o cumprimento dos contratos com depositantes e mutuários. Embora tecnicamente não falidos ainda, eles estão abertos, mas inoperantes, sendo apelidados de *zombies*. Enquanto grande parte de suas carteiras for constituída por títulos “tóxicos”, ou seja, incobráveis, a cotação de suas ações não se recuperará, de modo que o sistema financeiro internacional se encontra semiparalisado, afetando o funcionamento da economia real, que depende de financiamento para poder comprar, vender e investir.

Tudo isso explica por que desta vez o combate à crise não foi deixado aos órgãos intergovernamentais de regulação financeira, como o FMI e o Banco Mundial, mas mobilizou todos os governos nacionais, que desde o primeiro momento resolveram abandonar qualquer pressuposto de que os mercados financeiros se autorregulam e tratar de resgatar os bancos de seus países, quase que a qualquer custo. Como grande parte destes bancos foi diretamente responsável pela farra financeira que suscitou a bolha imobiliária, o seu resgate puro e simples com recursos pagos pelos contribuintes é vetado pela opinião pública e pela mídia, que a reflete. Quando se tornou conhecido que os bancos em questão foram autores de “inovações financeiras” que ocultavam os riscos dos títulos hipotecários, além de maquiar os balanços e presentear seus executivos com opções de compra de ações a preços favorecidos, que redundavam em gratificações

² Fonte dos dados: Cepal, Balance preliminar de las economías de America Latina y el Caribe, 2008.

bilionárias, a oposição da opinião pública à compra de títulos tóxicos por recursos do erário público tornou-se geral e irrestrita.

Para sair do impasse entre tentar afrontar a opinião pública ou prolongar a paralisia das finanças e a queda da produção e do emprego na economia real, um governo após o outro começou a nacionalizar os bancos “mortos vivos”, comprando parte ou a totalidade do capital com recursos do tesouro. A nacionalização é encarada pelos governos mais conservadores como medida provisória, a ser revogada tão logo a crise financeira tenha sido superada, e por isso mantêm à testa dos bancos estatizados as mesmas pessoas que os dirigiam antes da crise. Governos mais progressistas, por outro lado, substituem a direção dos bancos nacionalizados por pessoas de sua confiança, que se dispõem a reativá-los, desde que depósitos e empréstimos passem a gozar de garantia contra inadimplência por parte do Estado. Tudo isso, nos Estados Unidos, na Europa e no Japão, onde a hecatombe bancária foi séria.

Na América Latina e Caribe, só as sucursais dos conglomerados financeiros globais é que foram diretamente afetados pela crise e, no caso deles, a solução adotada depende dos governos dos países que sediam suas direções mundiais. Os bancos privados nacionais da América Latina, em geral, não se envolveram na farra das hipotecas de 2ª classe, portanto estão aptos a operar desde que o desejem. Eles só não o fazem porque foram engolfados pelo pânico de sofrerem a perda do dinheiro emprestado. Apesar dos esforços dos governos da América Latina e Caribe em convencer os banqueiros de que não permitirão que a crise perdure, é patente que os bancos “nacionais” não restauraram a normalidade da oferta de crédito à economia real de seus países. No Brasil, o governo criou linhas novas de crédito nos bancos públicos e tenta forçá-los a reduzir os juros que cobram. Mas, mesmo nestes, a orientação dos governos encontra resistência, o que provocou recentemente no Brasil a substituição, pelo governo, do presidente do maior banco público do País, o Banco do Brasil.

Além das políticas de reativação financeira, os governos dos diversos países – e, portanto, da América Latina e do Caribe também – estão introduzindo diversas políticas visando estimular em seus países a demanda da população por bens e serviços de consumo e das empresas da economia real por serviços e bens de produção. Considerando que os gastos com o consumo vital não podem cair, será impossível compensar a queda da exportação por meio do redirecionamento da produção ao mercado doméstico, a não ser que se recuperem o consumo discricionário³ e o investimento na economia real. O consumo discricionário das famílias pode ser estimulado mediante redução temporária de impostos sobre bens duráveis e redistribuição da renda aos mais pobres mediante aumento de subsídios como a Bolsa Família, de pensões, do salário mínimo, de vagas gratuitas nas escolas e hospitais públicos e semelhantes. O investimento privado é estimulado por meio da redução dos juros de longo prazo e dos tributos que oneram a venda de máquinas, veículos, computadores e semelhantes.

Uma política fortemente recomendada por John Maynard Keynes para expandir a demanda interna é a elevação do gasto público, tanto corrente como de investimento. A expansão dos serviços públicos, que, em geral, não atendem mesmo totalmente a demanda, além de ser um fim em si, amplia o emprego público e, portanto, a demanda por bens e serviços dos que antes estavam desempregados. A construção de estradas, portos e aeroportos, sistemas de geração e distribuição de energia, de armazenamento etc. gera postos de trabalho primeiro na construção e depois na operação dos serviços que serão prestados após o término da construção das edificações que os abrigam.

Políticas igualmente importantes para o combate à crise são as sociais, que visam reduzir a pobreza e a exclusão social. Fazem parte desta categoria a construção de habitações para

3 Consumo discricionário é o consumo não motivado por necessidades imediatas e inadiáveis como o de alimentos, moradia (aluguel, condomínio), transporte, remédios e similares, mas por bens duráveis (habitação, móveis, eletrodomésticos, automóvel, roupa) e serviços cuja aquisição é adiável (ter filhos, fazer turismo, cirurgia plástica, prática de esporte e semelhantes).

as camadas de baixa renda, a ampliação da rede escolar pública, o calçamento das ruas e a reurbanização de favelas nas periferias das cidades e assim por diante. Quase todos os governos latino-americanos e caribenhos estão realizando programas desta espécie, evidentemente dentro dos limites dos seus orçamentos e da possibilidade de expansão da dívida pública.^{3,30,31}

4. Dilemas quanto à prevenção de futuras crises

A formulação, discussão e aprovação das medidas de combate à crise mundial, nos diversos países, necessariamente leva algum tempo. Mesmo após sua aprovação pelo Poder Legislativo, algumas destas políticas, como as que requerem a realização de construções ou de concursos para a ampliação dos quadros do funcionalismo público, exigem tempo apreciável antes de produzirem os efeitos que delas se almejam. É isso o que torna difícil prever quando os resultados do combate à atual crise mundial começarão a aparecer, inaugurando a recuperação da atividade econômica.

Como os países atingidos pela crise estão interligados pela globalização, sobretudo pela presença em quase todos os países de grandes empreendimentos, filiados a gigantescas redes transnacionais, o combate à crise não pode se travar isoladamente, em cada um dos territórios nacionais submetidos a diferentes governos. Se as empresas transnacionais não cooperarem com os governos nacionais, sobretudo nos países mais pobres, o combate à crise pelo poder público poderá fracassar. A coordenação das políticas nacionais é provavelmente a única maneira de induzir os comandos mundiais das transnacionais a superar o pessimismo e se empenhar no aumento da produção e do emprego nos países em que atuam.

Na realidade, o combate à crise não depende de que todos os duzentos e tantos países do mundo coordenem suas políticas. Basta que os governos das maiores economias o façam. Daí o papel estratégico que o G-7, o grupo de governos das sete maiores economias, vinha desempenhando quase até o estouro da presente crise. Mas, o crescimento muito maior das grandes economias emergentes nas últimas décadas mudou o equilíbrio político e econômico mundial, exigindo a ampliação do círculo das economias, digamos, “dominantes”, cuja coordenação é indispensável para que a crise mundial possa ser domada.

A título de ilustração deste importante processo de reequilíbrio da economia mundial, examinemos o crescimento do PIB no mundo como um todo, no 1º Mundo e no 3º Mundo, entre 2003 e 2008, ou seja, nos últimos seis anos. Neste período, o PIB mundial cresceu 22,32%, sendo o crescimento anual médio de 3,4%; o PIB do 1º Mundo cresceu no mesmo período 9,19%, com uma média anual de 1,48%; e o PIB do 3º Mundo cresceu no mesmo período 45,89%, o que dá um crescimento anual médio de 6,5%. A diferença de velocidade de crescimento entre o 1º e o 3º Mundo é expressiva: este último cresceu cerca de cinco vezes mais que o primeiro, ou seja, nestes seis anos, o acréscimo do PIB do 3º Mundo foi de quase 50% enquanto o do 1º Mundo foi de quase 10%.⁴

Esta ampla diferença no ritmo de crescimento econômico entre as nações desenvolvidas e as nações ainda em desenvolvimento torna inevitável substituir, na coordenação mundial das políticas econômicas nacionais, o G-7 pelo G-20, em que estão representados não só os países componentes do G-7, mas também todos os outros países que compõem a União Europeia (com um voto, todos em conjunto) e um grupo de outras nações, muitas pertencentes ao 3º Mundo. É provável que o severo choque desferido pela crise mundial na hegemonia do G-7 e do pensamento neoliberal também tenha contribuído para esta inédita ampliação do centro de coordenação da economia mundial.

O primeiro dilema que a conjuntura histórica de combate à crise coloca é o do sistema financeiro. Há uma aparente unanimidade no G-20 de que ele deve ser mudado, mediante a

4 Fonte dos dados: Cepal, Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2008.

instituição de um órgão internacional de regulação das finanças mundiais. Os objetivos da regulação parecem claros: evitar que a crise se repita, traçando limites mais estritos à especulação financeira e eliminando as facilidades hoje existentes de transgressão de quaisquer limites à liberdade de ação das transnacionais financeiras, inclusive a de burlar os fiscos nacionais, ocultando-lhes em contas secretas, em “paraísos fiscais”, grandes somas de dinheiro.

Ora, a própria ideia dum órgão internacional de regulação só se justifica se a globalização financeira continuar a ter por base a liberdade irrestrita de movimentação de valores financeiros sobre as fronteiras de quase todas as nações. São exceções várias nações asiáticas como a China, a Índia, a Malásia e, na América Latina, a Argentina, a Venezuela, Cuba, sendo provável que esta enumeração não seja exaustiva. Nestes Estados, o Estado controla, impondo limites e/ou tributos, a remessa de divisas tanto para fora como para dentro das fronteiras nacionais. A entrada em massa de dólares e outras moedas fortes, atraídas por altos juros e vantagens fiscais e pela facilidade de voltar a sair tão logo as perspectivas de ganhos especulativos diminuam, acarreta a valorização da moeda nacional, a redução da poupança e o aumento do consumo, dos que passam a poupar menos, de mercadorias de alto valor, muitas sendo importadas. Há, nestes casos, substituição de poupança nacional por estrangeira, elevação da dívida externa e, portanto, do risco de crise cambial.

Em momentos de crise econômica, o pânico leva as classes proprietárias a entesourar sua riqueza líquida em vez de investi-la diretamente ou de colocá-la à disposição de quem queira fazê-lo, através do sistema financeiro. Outra manifestação deletéria do pânico é a “fuga de capitais”, quando filiais de transnacionais transferem grandes somas às sedes, situadas fora do país, para que estas possam cobrir prejuízos e cumprir obrigações. Isso aconteceu de fato imediatamente depois que a crise financeira eclodiu, em 2008, em muitos países da América Latina. A fuga de capitais reduz a disponibilidade de divisas, levando à desvalorização da moeda nacional face às moedas que estão sendo retiradas do país e, consequentemente, a fortes pressões inflacionárias decorrentes da elevação dos preços de todos os produtos importados.

A crise financeira internacional pauta a questão fundamental: por que não acabar com a globalização financeira como um todo, restaurando em todos os países o poder do povo de decidir, ao eleger o governo e o parlamento, *de que modo sua poupança, ou seja, o seu excedente social deve ser administrado*. O modo como os donos públicos ou privados administram suas poupanças tem efeitos de grande impacto sobre a marcha da economia e sobre a vida social e política de cada país, como acabamos de ver.

A liberdade de cada um manipular suas posses deve se subordinar a diretrizes das autoridades econômicas para que a estabilidade e o progresso econômico sejam preservados. A grande maioria dos poupadores é composta por gente simples, que poupa com o sacrifício de satisfações adiáveis para poder atender emergências não cobertas pela previdência social, e mesmo as cobertas, nos casos dos muitos que não se beneficiam dela. Estes poupadores, em geral, não visam a ganhos pela percepção de juros e muito menos por meio de apostas especulativas. São os poupadores com renda elevada, superando largamente o seu gasto total com as necessidades cotidianas, que tendem a encarar sua renda não gasta como capital e, portanto, como fonte de mais rendas mediante sua aplicação em contratos cujos valores são redefinidos diariamente em Bolsas de Valores, de Mercadorias ou de Futuros. O mesmo se aplica à poupança de empresas de grande porte e naturalmente aos financistas, que vivem diretamente da especulação financeira própria e como consultores da alheia.⁵

5 Estes fatos inspiraram o grande economista polonês Michael Kaletski a formular a seguinte lei: “Os trabalhadores gastam o que ganham e os capitalistas ganham o que gastam”. Isso significa que os trabalhadores que ganham apenas o necessário para viver ou pouco mais do que isso, necessariamente têm que gastar logo quase tudo o que ganham. Os capitalistas ganham muito mais do que necessitam, mas se (como classe) não gastarem tudo o que ganham, não encontrarão quem compre tudo o que têm para vender, pois o dinheiro sonogado à circulação mercantil pelo entesouramento fará com que um valor semelhante em mercadorias produzidas para o mercado não encontre compradores.

A poupança das classes média e alta, quando não há crise, é confiada a bancos ou fundos, públicos ou privados. Estes são firmas capitalistas que visam a maximização dos lucros e, para tanto, têm de aplicar o dinheiro depositado neles pelos clientes em títulos emitidos por diferentes firmas, que são contratos pelos quais os seus portadores recebem juros ou dividendos durante o tempo em que o dinheiro fica com os emissores dos títulos. Os bancos e fundos que aplicam os depósitos recebem uma taxa de administração que é proporcional aos ganhos obtidos pelos depositantes. Mas, como o futuro dos empreendimentos é desconhecido, uma parte deles sofre prejuízos, o que pode impedi-los de cumprir os contratos com as instituições que investiram neles. As perdas assim produzidas são sofridas por depositantes em bancos ou fundos que aplicaram o dinheiro dos depositantes em firmas que foram mal. Quando os prejuízos são muitos e grandes, os bancos e fundos são obrigados a ressarcir os depositantes com seu capital próprio, que em geral não basta para cobrir todas as perdas. Quando isso acontece em grande escala, muitos bancos e fundos quebram e a crise é a consequência.

Os pequenos poupadores colocam o pouco que lhes sobra, após pagar as contas, em entidades que eles mesmos criam e gerem. São empreendimentos coletivos, que visam preservar o poder de compra dos depósitos que lhes são confiados e aplicam os fundos depositados em empréstimos aos próprios sócios (fundos rotativos) ou em outros empreendimentos coletivos. São cooperativas de crédito, fundos rotativos solidários, bancos comunitários e semelhantes. Como cada família tem poupança de pequeno valor, os juros que eventualmente podem ganhar são ínfimos e não compensam o risco de perder as economias de que precisarão em caso de doença, desemprego ou morte. Por isso, a propensão a especular do povo trabalhador e das entidades que administram sua poupança é insignificante.

5. Conclusões

A crise financeira e econômica internacional é o resultado da instabilidade, que caracteriza qualquer economia regida por mecanismos de mercado. Esta instabilidade é característica de qualquer mercado *livre*, isto é, em que não há qualquer instância que concilie de antemão os interesses de vendedores e compradores. O mercado livre é um espaço em que um número variável de agentes troca dinheiro por mercadorias ou ativos financeiros. Tanto a quantidade de trocas como o valor das mesmas depende da vontade dos agentes, que não está determinada e, portanto, depende da própria interação entre os que compram e os que vendem. A indeterminação é ainda maior por causa da presença de agentes, que tanto podem ser compradores como vendedores das mesmas mercadorias: são os especuladores, que procuram auferir lucros vendendo produtos que se valorizaram e comprando produtos que se desvalorizaram, durante o transcorrer das transações num mercado ou num conjunto maior de mercados globalizados.

As oscilações de preços e quantidades de mercadorias são inevitáveis se a plena liberdade dos agentes de mercado for respeitada. Como as oscilações são prejudiciais aos próprios agentes, a economia política vem se preocupando desde o seu nascimento, no século 18, em encontrar alguma estrutura institucional de mercado que faça com que não haja oscilações ou que elas sejam previsíveis. A conclusão que se pode tirar destes séculos de discussão é que qualquer estrutura de mercado, que não permita que preços e quantidades variem ou que faça com que as variações tenham de obedecer a regras que as tornam previsíveis inevitavelmente têm de impor pesadas restrições à liberdade de transacionar dos agentes.

Foi durante o século passado que as tentativas de estabilização dos mercados passaram do plano teórico ao prático, nos países que adotaram economias centralmente planejadas. Não cabe nos limites deste trabalho discutir estes experimentos, mas é inescapável a conclusão de que as

desvantagens decorrentes das restrições à liberdade dos agentes são muito maiores do que as vantagens decorrentes da eliminação das oscilações de quantidades e preços dos mercados.

Isso não quer dizer que mercados não devam ou possam ser regulados por autoridade política, que integra algum nível de governo. Os governos são responsáveis para que produtos prejudiciais à saúde dos consumidores não possam ser vendidos, para que contratos de entrega futura de mercadorias vendidas ou de pagamento futuro de mercadorias vendidas e já entregues não possam deixar de ser cumpridos etc. Este tipo de regulação serve para impedir que as vontades e expectativas dos agentes sejam violadas, mas não servem para impedir que os mercados continuem sendo instáveis como sempre foram.

Portanto, se o desiderato hoje é impedir que haja novas crises financeiras é necessário que os mercados em que se trocam dinheiro por ativos financeiros não sejam livres, no sentido de que não sejam governados unicamente por interesses privados de pessoas ou empresas individuais, o que é perfeitamente possível sem ferir as liberdades econômicas nos demais mercados. Mas, para tanto, é preciso considerar que o serviço financeiro de guardar a riqueza líquida (isto é: dinheiro) do público e de emprestá-lo a pessoas físicas e jurídicas, privadas ou públicas *é por si só um serviço público* e, portanto, a sua prestação deve ser reservada ao poder público ou a entidades associativas sem fins de lucro.

A intermediação financeira deve ser, portanto, exercida exclusivamente pelo poder público, pois só assim bancos, fundos e semelhantes deixarão de procurar a maximização de seu próprio excedente e se dedicarão ao bem público, definido democraticamente em disputas eleitorais periódicas. Como, neste momento histórico, o mundo ainda não tem um ou mais poderes públicos democraticamente eleitos, é lógico concluir que os poderes públicos financeiros só podem ser nacionais, já que apenas no âmbito do Estado-nação a prática da democracia se dá integralmente.

Desde 1945, o mundo usufrui os serviços dum conjunto de entidades que constituem a chamada *Família da ONU*, integrada por grande número de nações, em sua maioria, democráticas. Apesar disso, não se pode dizer que instâncias mundiais de poder, formadas por representantes de governos, sejam democráticas, embora a grande maioria dos governos formadores o sejam. E não o são porque a democracia mundial exige que a eleição das pessoas que exercem poder através das entidades da Família da ONU ou semelhantes seja feita pelos cidadãos do mundo, em eleições diretas e nas quais se poderiam candidatar pessoas que fossem eleitoras em qualquer país que integra as entidades em questão.

Está claro que hoje a grande maioria dos governos não está disposta a transferir parte de seus poderes constitucionais a entidades extranacionais. Isso se verifica tanto na ONU como na União Europeia e, enquanto as circunstâncias forem essas, não resta outra alternativa do que propor a nacionalização dos sistemas financeiros, encerrando de vez a experiência de enfraquecer Estados nacionais em proveito do empoderamento dos complexos de capitais privados, sobretudo dos que são transnacionais.

A grande crise mundial de 2008 surgiu da revogação das regras de Bretton Woods e das leis nacionais que as aplicavam no sentido de submeter os mercados financeiros ao controle dos governos nacionais. A regulação mundial da circulação dos capitais passou dos órgãos públicos a um conjunto de imensas empresas financeiras com fins de lucro, que dominam os mercados financeiros globalizados *em seu próprio proveito e não em proveito de qualquer público nacional*. A crise tem o enorme alcance que tem porque os Estados nacionais não tiveram e nem têm agora o poder de preveni-la. A este respeito, a *Comissão de Peritos do Presidente da Assembleia Geral (da ONU) sobre reformas do sistema internacional monetário e financeiro*, dirigida por Joseph Stiglitz, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 2001 e composta por destacados economistas, formuladores e praticantes de políticas do Japão, Europa Ocidental,

África, América Latina e da Ásia do Sul e do Leste, aprovou a seguinte recomendação:

Fluxos internacionais de capitais guiados por mercados são de tal magnitude e volatilidade que eles podem impedir qualquer mecanismo formal de fornecer financiamentos adicionais para o desenvolvimento. Logo, uma administração ativa dos influxos de capital estrangeiro será requerida para assegurar que eles sejam apoios das políticas anticíclicas governamentais. Os Artigos de Acordo do Fundo Monetário Internacional dispunham aos membros a possibilidade [*facility*] de controlar influxos de capitais e excluía expressamente o uso de recursos do Fundo para corrigir desequilíbrios resultantes de desequilíbrio na conta de capital. Desta forma, o Fundo deveria ser encorajado a voltar aos seus princípios originais e apoiar países que tentam administrar fluxos externos em apoio de política anticíclica nacional.



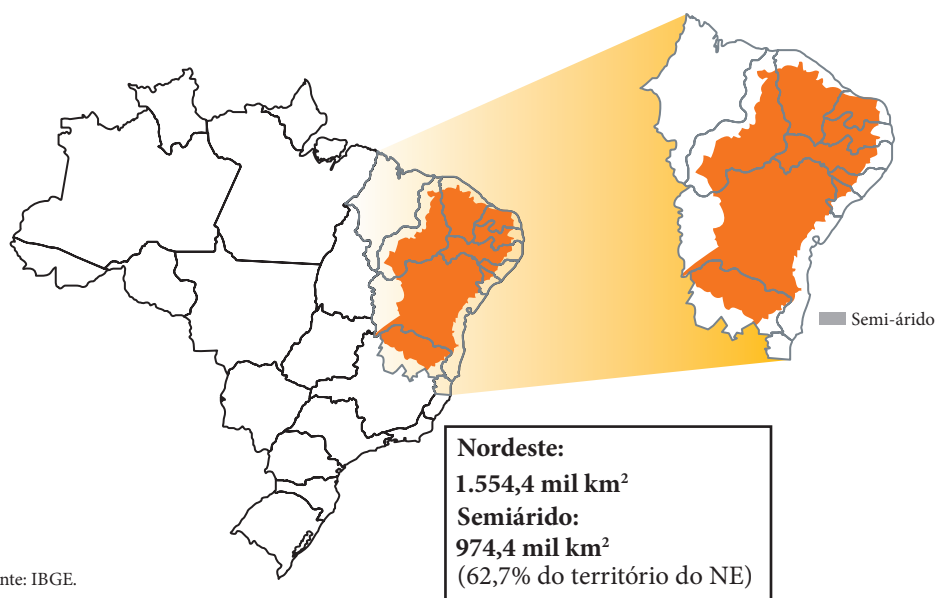
Nordeste em transformação: panorama socioeconômico e entraves para o desenvolvimento

Airton Saboya Valente Junior¹

1. Introdução

O Nordeste brasileiro ocupa uma área de 1,5 milhão de km², equivalente a 19,5% do território nacional. Expressivo bolsão semiárido cobre a Região no interior (mapa 1), estendendo-se do Piauí à Bahia, abrangendo uma área de 986,9 mil km², compreendendo as bacias do Parnaíba e São Francisco, além dos sertões meridional e setentrional, e correspondendo a aproximadamente 63% do território do Nordeste. Também de grande importância regional, e constituindo-se em uma região de fronteira e expansão agrícola, o bioma cerrado conta com a segunda superfície (cerca de 16% do Nordeste), compreendendo parte do sul do Maranhão e Piauí e parte do oeste da Bahia. O litoral-mata corresponde a aproximadamente 11% do território do Nordeste, configurando-se na estreita faixa ocidental que se estende do Maranhão à Bahia, concentrando parcela significativa da população e do PIB regional. A pré-amazônia (cerca de 10% do território do Nordeste) abrange uma fração dos estados do Maranhão e Piauí (ALBUQUERQUE, 2002; BRASIL, 2004).

Mapa 1
Nordeste geopolítico e delimitação do semiárido



Fonte: IBGE.

Elaboração: BNB/Etene.

¹ Economista, mestre em Economia Rural pela Universidade Federal do Ceará (UFC), mestre em Desenvolvimento Internacional pela *University of Denver*, técnico do Banco do Nordeste do Brasil-BNB no Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene). Atualmente é coordenador da área de estudos e pesquisas macroeconômicas, industriais e de serviços do BNB-Etene. Professor da disciplina Financiamento para o Desenvolvimento no Curso de Especialização em Desenvolvimento Econômico da UFC, tem publicado artigos na área de desenvolvimento econômico e regional. **Contato:** asvjunior@bnb.gov.br

Apresentam-se, a seguir, as principais transformações socioeconômicas ocorridas no Nordeste nas últimas décadas.

2. O cenário demográfico do Nordeste

O Nordeste abriga 53,6 milhões de habitantes, de acordo com estimativas do IBGE (2009), valor que corresponde a 28% da população brasileira. O semiárido, incluindo a porção norte de Minas Gerais, possui cerca de 22 milhões de habitantes, segundo a contagem da população do IBGE (2007).

O Nordeste vem experimentando importantes transformações na sua composição demográfica, em termos de estrutura etária e ainda no que se refere à distribuição espacial. A título de ilustração, o censo do IBGE, em 2000, constatou que a população do Nordeste cresceu a taxas inferiores à média brasileira no período 1991-2000 (1,3% ao ano e 1,6% ao ano, respectivamente). A contagem da população do IBGE (2007) reforça essa tendência, evidenciando uma taxa de crescimento da população brasileira de 1,2% ao ano no período 2000-2007, enquanto a taxa de crescimento populacional do Nordeste foi de 1,1% ao ano nesse período. O menor crescimento da população do Nordeste ocorreu tendo em vista a redução na taxa de natalidade e considerando o saldo migratório negativo prevalecente na Região.

Tendo em vista o declínio nas taxas de fecundidade e considerando o aumento da expectativa de vida, a população regional está ficando mais velha, com progressiva redução relativa dos habitantes de faixas etárias mais jovens e aumento do número de indivíduos nas faixas etárias de maior idade. De outra parte, está ocorrendo um intenso processo de urbanização, isto é, um aumento considerável da proporção da população urbana no total dos moradores (71,8% em 2009, 69,0% em 2000 e 34,2% em 1960) (IBGE, 2007).

Conforme IBGE (2000), existe ainda uma tendência à redução do déficit migratório do Nordeste para outras regiões do Brasil, tendo-se observado inclusive aumento do número de emigrantes das regiões Sudeste e Sul com destino ao Nordeste, especialmente para o litoral e cerrados. Contudo, a partir da década de 1980, as migrações intrarregionais campo-cidade e, de forma especial, do semiárido para as capitais e áreas metropolitanas passaram a apresentar crescente importância. A crise do sistema algodão-pecuária-lavouras alimentares, principal atividade econômica do semiárido durante décadas, contribuiu para a citada tendência (CARVALHO; EGLER, 2003).

As mudanças do quadro demográfico do Nordeste implicam a necessidade de se implementar alterações e adequações nas estratégias públicas destinadas a essa Região, tais como o fortalecimento de projetos estruturantes, ou seja, investimentos em estradas, distribuição de energia elétrica, telecomunicações, moradia, saneamento, água tratada, coleta de lixo, escolas, hospitais e equipamentos de lazer. Paralelamente a esses investimentos em infraestrutura física e em educação e capacitação técnica, deve-se enfatizar as inversões nos setores produtivos da economia, envolvendo não somente a agropecuária, mas ainda a indústria e os serviços.

3. Panorama econômico do Nordeste

Em termos econômicos e de acordo com dados fornecidos pelo IBGE, o BNB-Etene estima que o PIB do Nordeste alcançou R\$ 393,4 bilhões em 2009, representando 13% do produto brasileiro, enquanto que o PIB *per capita* atingiu R\$ 7,3 mil, correspondendo a 46,4% da renda *per capita* do Brasil.

A economia do Nordeste experimentou expressivo desempenho econômico entre 1970 e 1980, ocasião em que o PIB regional cresceu, em média, a 8,7% ao ano, tendo superado a taxa de crescimento médio do Brasil para esse mesmo período (8,6%). A partir da década de 1980, contudo, as taxas de crescimento declinaram, por conta das grandes dificuldades econômicas vivenciadas pelo Brasil, a exemplo da crise da dívida externa e dos elevados índices de inflação, com rebatimentos nas subseqüentes crises fiscal e financeira do País, e a consequente adoção de políticas restritivas ao crescimento (ALBUQUERQUE, 2002).

Contudo, mesmo no período das chamadas décadas perdidas (1980-1990 e 1990-2000), a economia nordestina apresentou, em alguns anos, crescimento econômico superior à média brasileira. A partir de 2003, o desempenho do PIB do Nordeste retomou um razoável patamar de crescimento, superior à média brasileira, embora ainda inferior aos excelentes números obtidos na década de 1970. Tendo em vista a crise econômico-financeira mundial, as taxas de crescimento do PIB declinaram no Brasil e Nordeste em 2009 (Tabela 1).

Tabela 1
Taxa média anual de crescimento do PIB – Nordeste e Brasil

Período	Nordeste	Brasil
1970-1980	8,7	8,6
1980-1990	2,3	1,6
1990-2000	2,0	2,5
2000-2005	4,1	2,8
2006	4,8	4,0
2007	5,7	5,7
2008	5,9	5,1
2009	0,7	0,5

Fontes: Fundação Getúlio Vargas - FGV / Centro de Contas Nacionais - Ibge (1970 a 1984) para o Brasil. Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene/DPG/PSE (1970 a 1984) para o Nordeste. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Contas Regionais (2003 a 2006). Estimativas do BNB-Etene (2007 a 2009).

No que se refere aos grandes setores produtivos do Nordeste, verificou-se que, nos últimos 50 anos, a economia da Região passou por intenso processo de modernização. Assim é que em 1970 os serviços representavam 59,3% do PIB regional, seguido do setor agropecuário (22,4%) e indústria (18,3%). Em 2006, por sua vez, a composição do produto regional passou a ser: serviços (66,8%), indústria (25,3%) e agropecuária (7,9%) (BRASIL, 2006).

A participação relativa da agropecuária no total do PIB regional sofreu redução, embora esse setor tenha se expandido em termos absolutos, particularmente a agricultura irrigada (voltada para a produção de frutas e hortaliças, inclusive para exportação), pecuária leiteira, avicultura, caprinocultura, ovinocultura, aquicultura, piscicultura, apicultura, castanha de caju, algodão (nas áreas de cerrados), cana-de-açúcar destinada para a produção não somente de açúcar mas ainda de álcool, floricultura, mudas e sementes, além do aumento da produção de grãos (arroz, milho e soja).

A participação da indústria no PIB do Nordeste aumentou, merecendo destaque os segmentos químico e petroquímico, papel e celulose, veículos, material elétrico, metal-mecânica, telecomunicações, têxteis e confecções, calçados, extração de minerais, produtos alimentícios e bebidas, além da siderurgia. Referidas indústrias praticamente inexistiam no Nordeste até meados do século 20 (ALBUQUERQUE, 2002).

Quanto aos serviços, cabe registrar o surgimento de segmentos complexos e dinâmicos, a exemplo de comunicações, tecnologia da informação, educação, saúde, turismo, atividades culturais e de lazer, transporte e armazenagem, além da expansão dos setores de alojamentos e alimentação, estabelecimentos comerciais modernos (hiper e supermercados, lojas de conveniência, shopping centers e lojas de departamento), serviços de logística, de planejamento e consultorias, arquitetura, engenharia e construção civil e instituições financeiras (BRASIL, 2005).

Assim, o crescimento da indústria e especialmente dos serviços superou o crescimento da agropecuária, de forma que a participação relativa desses setores no total da economia do Nordeste modificou-se.

A infraestrutura do Nordeste expandiu-se e foi aperfeiçoada, especialmente no que se refere à geração e distribuição de energia elétrica, telecomunicações, rodovias, terminais aeroportuários, sistemas de armazenamento, tratamento e distribuição de água, redes de esgotos sanitários, centros hospitalares, universidades, sistemas de coleta de lixo e equipamentos de lazer.

Importantes mudanças ocorreram também na pauta de exportação do Nordeste. Embora essa Região responda por somente 8% das exportações brasileiras, a participação de produtos industrializados cresceu em comparação com os chamados produtos básicos. De acordo com dados do Ministério da Indústria e Comércio Exterior (BRASIL, 2009), a participação da exportação de produtos industrializados aumentou de 45,1% (em 1980) para 76,1% (em 2008). Ocorreram ainda mudanças na tipologia dos produtos industrializados exportados, pois a Região passou a exportar itens tecnologicamente mais avançados, a exemplo de veículos, produtos petroquímicos, metalúrgicos, material elétrico e de telecomunicações, além de softwares e demais produtos da tecnologia da informação.

4. Cenário social do Nordeste

O Nordeste obteve substanciais melhorias em seus indicadores sociais entre 1960 e 2007. De acordo com o IBGE (2008), a taxa de mortalidade infantil foi reduzida de 154,9 por mil nascidos vivos para 36 por mil; a taxa de analfabetismo diminuiu de 59,3% para 21%; e a esperança de vida do nordestino aumentou de 48 para 70 anos. Os indicadores de saneamento básico também registraram avanços, tanto que o percentual de domicílios com canalização interna de água aumentou de 16% em 1970 para 76% em 2007; e o percentual de domicílios urbanos com coleta de lixo passou de 41% para 74% no mesmo período. A rede coletora de esgotamento sanitário passou de 2% dos domicílios em 1970 para 30% em 2007. Conforme Albuquerque (2002), o IDH do Nordeste era de apenas 0,462 em 1970 (IDH classificado como baixo, de acordo com os parâmetros estabelecidos pelas Nações Unidas), alcançou 0,722 em 2006, conforme estimado por Lemos (2008) ou seja, IDH médio conforme as Nações Unidas. Portanto, o crescimento do IDH da Região foi de 56,3% nesse período. Contudo, o IDH dos estados do Nordeste permanece inferior quando comparado aos demais estados do Brasil, sendo que os nove estados do Nordeste ocupam as piores classificações no *ranking* nacional (Tabela 2).

Tabela 2

Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos Estados do Brasil em 2007

Estado	IDH ¹
1. Distrito Federal	0,900
2. Santa Catarina	0,860
3. São Paulo	0,857
4. Rio de Janeiro	0,852
5. Rio Grande do Sul	0,847
6. Paraná	0,846
7. Mato Grosso do Sul	0,830
8. Minas Gerais	0,825
9. Goiás	0,824
10. Espírito Santo	0,821
11. Mato Grosso	0,808
12. Amapá	0,800
13. Amazonas	0,796
14. Tocantins	0,784
15. Rondônia	0,784
16. Roraima	0,782
17. Pará	0,782
18. Acre	0,780
19. Sergipe	0,770
20. Bahia	0,767
21. Rio Grande do Norte	0,753
22. Paraíba	0,752
23. Ceará	0,749
24. Pernambuco	0,742
25. Piauí	0,740
26. Maranhão	0,724
27. Alagoas	0,722

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, janeiro de 2009.

Nota: (1) O Banco Central estimou o IDH para 2007 com base no IDH estadual de 2005, calculado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

A melhoria dos indicadores sociais do Nordeste ocorreu em áreas rurais, mas sobretudo nas cidades de grande e médio porte. Assim, as capitais, áreas metropolitanas e as principais aglomerações urbanas da Região, como Feira de Santana, Petrolina, Campina Grande, Sobral, Mossoró, Arapiraca, Juazeiro do Norte, Barreiras, Vitória da Conquista, Caruaru, Juazeiro, Caucaia, Jequié, Garanhuns e Paulo Afonso, obtiveram melhorias em seus indicadores sociais.

5. Fatores associados ao subdesenvolvimento do Nordeste

Tendo em vista a persistência das desigualdades intra e inter-regionais e considerando o elevado nível de pobreza ainda existente no Nordeste, advoga-se que a Região necessita de políticas que contribuam para avançar o processo de desenvolvimento sustentável, a exemplo de um amplo programa de reforma agrária, massificação da educação, ampliação da geração de empregos, investimentos em infraestrutura física e consolidação de uma rede de proteção social. Referidas transformações estruturais devem ser acompanhadas por uma ampliação da oferta de crédito e de financiamentos para o setor produtivo regional.

É importante ressaltar que a persistência das desigualdades inter e intrarregionais ocorre tendo em vista a escassa dotação de recursos naturais do Nordeste, especialmente no que se refere à oferta de água e solos propícios para o cultivo agroalimentar, além da ocorrência de secas periódicas. Referidos fatores impactam negativamente na produção da Região.

Além da semiaridez, a situação fundiária do Nordeste contribui para a exclusão social. De acordo com IBGE (2009), aproximadamente 22% dos estabelecimentos agropecuários do Nordeste são considerados minifúndios tendo em vista que possuem menos de 10 hectares. Referidos estabelecimentos possuem apenas 2% do total da área dos estabelecimentos agropecuários da Região. Os estabelecimentos com menos de 100 hectares representam 31% do total, com apenas 14% da área (Tabela 3).

As grandes propriedades, ou seja, estabelecimentos acima de 100 hectares, representam apenas 1,8% do número de estabelecimentos agropecuários do Nordeste, mas detêm 29,5% do total da área de estabelecimentos da Região (Tabela 3). Referidos estabelecimentos são, via de regra, subutilizados em termos de produção agropecuária. Além disso, a exploração desses latifúndios ocorre, com frequência, sob as formas de arrendamento, parceria e ocupação, com evidentes desvantagens econômicas para os arrendatários, parceiros e ocupantes.

Tabela 3
Estrutura fundiária do Nordeste em 2006

Grupo de Áreas	Estabelecimentos e área			
	Estabelecimentos	%	hectares	%
Não identificado	2.454.006	35,69	75.594.442	43,18
Menos de 10 ha	1.498.389	21,79	3.785.719	2,16
10 a menos de 100 ha	650.855	9,47	20.102.139	11,48
Menos de 100 ha	2.149.244	31,26	23.887.858	13,64
100 a menos de 1.000 ha	115.487	1,68	28.647.760	16,36
1.000 ha e mais	8.165	0,12	23.058.824	13,17
Total	6.876.146	100,00	175.076.742	100,00

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

Conforme ressaltado por Carvalho (1988), um estabelecimento agropecuário localizado no semiárido, com área inferior a 100 ha, explorado com tecnologias tradicionais e tendo baixa produtividade do trabalho, com predomínio de solos rasos e carentes de fontes de água, não consegue gerar excedentes capazes de permitir ao proprietário ultrapassar a linha da pobreza.

Assim, convive-se no Nordeste com uma estrutura fundiária fragmentada e ao mesmo tempo concentrada. Os minifundistas não conseguem, via de regra, utilizar seus estabelecimentos em bases comerciais devido à escala, não possuindo títulos de propriedade e tendo dificuldade de acessar crédito e assistência técnica pública. Os latifundiários, por sua vez, concentram a posse da terra, estimulando a utilização das terras sob as formas de parcerias, arrendamentos e ocupações, com evidentes vantagens econômicas para os detentores dos títulos de propriedade.

Registre-se ainda que o Censo Agropecuário de 2006 não conseguiu identificar a situação fundiária de 2,4 milhões de estabelecimentos agropecuários, perfazendo 43,2% do total da área de estabelecimentos agropecuários do Nordeste. Significativa parcela desses estabelecimentos “não identificados” é, na realidade, minifúndios e propriedades sem a devida escrituração.

Além da questão da semiaridez e da estrutura fundiária, os chamados “vazamentos” de recursos comerciais, financeiros e tributários restringem as possibilidades de desenvolvimento da Região. Especificamente em relação aos fluxos comerciais, o Nordeste tem obtido superávit comercial em relação ao exterior. Por outro lado, a Região tem déficit comercial em relação às demais regiões brasileiras, sendo referido déficit insuficiente para cobrir o superávit obtido com o exterior. A título de ilustração, e conforme estimativa elaborada por Serra e Miranda (2009), com utilização da matriz de insumo-produto do Nordeste, a Região apresentou superávit comercial de R\$ 11,3 bilhões com o exterior em 2004 e déficit comercial de R\$ 34,8 bilhões nas suas relações comerciais com o restante do Brasil, nesse mesmo ano. Assim, o déficit comercial da Região foi de R\$ 23,5 bilhões, representando aproximadamente 9,5% do PIB do Nordeste.

Em relação aos fluxos financeiros, o Nordeste tem se caracterizado por transferir renda para outras áreas do País, sendo fortemente penalizado pelo funcionamento do sistema financeiro nacional. Os Bancos que atuam no Nordeste têm sido responsáveis pela transferência de parte da poupança nordestina para as outras regiões, no processo de intermediação financeira. Conforme estudo elaborado por Alves (2008), o Nordeste foi a região que mais transferiu poupança para outras áreas, no período de dezembro de 2001 a novembro de 2007, pois sua relação depósito/operação de crédito alcançou, na média, 1,53. Isso significa que para cada R\$ 1,53 de depósito captado foi aplicado apenas R\$ 1,00 na economia nordestina, sob a forma de operação de crédito.

O Sudeste foi o grande absorvedor de poupanças. Para cada R\$ 1,00 de operação de crédito que foi realizada, a Região contribuiu com apenas R\$ 0,91 de poupança captada internamente, necessitando de recursos de outras áreas para complementar o financiamento de suas operações de crédito.

A atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), por sua vez, tem sido diferenciada. Para o BNB, a relação depósitos/operações de crédito, sem incluir as operações com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), alcançou 0,33, na média do período em análise, a mais baixa dentre todas as instituições de crédito que atuam na Região, indicando que para cada R\$ 1,00 de operação de crédito realizada pelo BNB é captado apenas R\$ 0,33 de depósito para o seu financiamento (ALVES, 2008).

Dessa forma, enquanto os demais bancos que atuam no Nordeste captam mais depósitos do que aplicam na Região, o BNB exerce um papel oposto, aplicando maior volume de recursos quando comparado com a captação. Entretanto, a sua atuação não chega a ser suficiente para equilibrar essa balança e o resultado líquido continua desfavorável para o Nordeste.

De acordo com Oliveira (2007), as perdas comerciais e financeiras do Nordeste, anteriormente explicitadas, têm sido “compensadas” pelos gastos orçamentários do governo federal, ou seja, através das despesas de consumo, capital, transferências, subsídios, inversões financeiras, além das despesas operacionais e não operacionais. Embora o Nordeste se beneficie desses gastos públicos, a análise detalhada dos números confirma que o Nordeste tem recebido parcela menor dessas transferências quando

se compara com o Sudeste, ou seja, a Região mais desenvolvida do País. Além disso, o Estado de São Paulo individualmente tem recebido maior porcentagem dos gastos públicos *vis-à-vis* ao Nordeste. Embora conte com aproximadamente 30% da população do País, o Nordeste tem recebido menos de 10% do total dos gastos orçamentários do governo federal (Tabela 4).

Tabela 4
Despesas totais da União (Administração Pública e Atividade Empresarial do Governo)
e população por regiões do Brasil e São Paulo em 1991, 1996 e 2000

Regiões	1991			1996			2000		
	Despesa			Despesa			Despesa		
	milhões	(%)	(%) população	Cr\$ milhões	(%)	(%) da população	milhões	(%)	(%) da população
Norte	4.092.947	1,91	6,83	14.570	3,17	7,19	19.562	2,27	7,6
Nordeste	12.780.591	5,96	28,94	45.270	9,85	28,5	69.013	7,99	28,12
Sudeste	61.570.474	28,7	42,73	122.482	26,7	42,66	197.147	22,8	42,65
Sul	12.198.565	5,69	15,07	35.071	7,63	14,97	50.544	5,85	14,79
Centro-Oeste	123.324.301	57,7	6,42	242.234	52,7	6,69	527.351	61,1	6,85
São Paulo	25.736.865	12	21,51	53.341	11,6	21,72	72.325	8,37	21,81
Brasil	214.266.878	100	100	459.627	100	100	863.617	100	100

Fontes: IBGE/ Regionalização das Transações do Setor Público 2000: Atividade da Administração Pública; IBGE/ Censos Demográficos (1991 e 2000), Contagem da População (1996) e Contas Regionais do Brasil 2003.

Nota: (*) O total do Centro-Oeste inclui as despesas não regionalizadas, alocadas ao Distrito Federal.

A menor parcela de transferências governamentais destinadas para o Nordeste reflete-se em déficit de investimentos em infraestrutura física (transporte, energia elétrica, telecomunicações, água encanada e esgoto sanitário), além de carência de investimentos em saúde, educação e equipamentos de lazer.

A reduzida participação do Nordeste na distribuição do total dos gastos governamentais em nível federal, comparativamente a outras regiões do País, dificulta o processo de desenvolvimento da Região, além de contribuir para a perpetuação das desigualdades intra e inter-regionais. Além disso, os recursos destinados pelo governo federal para o Nordeste são parcialmente neutralizados pelos “vazamentos” promovidos pelo sistema financeiro nacional, pelas importações da Região, e pela drenagem de impostos (especialmente o Imposto sobre Circulação de Mercadorias – ICMS do Nordeste para as principais regiões produtoras e exportadoras do País) (OLIVEIRA, 2007).

O governo federal destina recursos para o Nordeste, tendo Oliveira (2007) calculado que o total de transferências governamentais atingiu a R\$ 7,5 bilhões no período de 1991 a 2000 (a preços de 2000). Por outro lado, e ainda conforme Oliveira (2007), os vazamentos somaram R\$ 6,8 bilhões no mesmo período, de forma que o saldo da entrada e saída de recursos da Região em uma década foi de apenas R\$ 704 milhões (a preços de 2000). O saldo líquido da entrada e saída de recursos (R\$ 704 milhões) correspondeu apenas a 4% da receita da União arrecadada no Nordeste, durante o ano de 2000.

6. Conclusões e recomendações de políticas

O Nordeste transformou-se, sob o ponto de vista demográfico e econômico-social. Verificou-se

um processo de modernização do quadro socioeconômico nos últimos 50 anos, o que permite deduzir que a Região respondeu positivamente aos instrumentos de política regional, especialmente àqueles implementados a partir de meados do século 20. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Nordeste possui oportunidades e potencialidades que podem ser utilizadas para alavancar um novo ciclo de desenvolvimento socioeconômico.

Por outro lado, o Nordeste apresenta algumas singularidades em relação às demais regiões brasileiras. Além da questão da semiaridez atingir acima de 60% do território da Região, os indicadores de desenvolvimento humano são ainda precários, a exemplo das condições de acesso à água tratada, esgoto sanitário, equipamentos de saúde, de escolaridade e de lazer.

A Região vem sofrendo sistematicamente perdas comerciais, financeiras e tributárias, de forma que os gastos e transferências do setor público federal funcionam apenas como medidas compensatórias em face das referidas perdas. O saldo do balanço de entrada e saída de recursos da Região foi irrisório, conforme mencionado anteriormente.

Assim, o Nordeste necessita de um amplo programa de inversões em infraestrutura física, em pesquisa e difusão tecnológica, educação e capacitação técnica, além de investimentos no setor produtivo. Referidos investimentos possuem o potencial de fortalecer a base produtiva regional, de forma a reduzir as perdas comerciais, financeiras e tributárias, permitindo que a Região e o semiárido cresçam economicamente e de forma sustentável, com inclusão social, possibilitando ainda a redução da pobreza.

É importante ressaltar que a preocupação do governo federal com as regiões menos desenvolvidas é uma questão estratégica para o País, e a regionalização dos gastos orçamentários da União, além do fortalecimento das cadeias produtivas regionais, constituem-se em instrumentos para reduzir as desigualdades intra e inter-regionais.

Os resultados apresentados são extremamente importantes, na medida em que mostram o papel estratégico a ser exercido pelo Estado brasileiro e suas agências de desenvolvimento no que se refere à elaboração e implementação de políticas regionais, inclusive estratégias voltadas para o desenvolvimento sustentável do Nordeste.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, R. C. de. *Nordeste: Sugestões para uma Estratégia de Desenvolvimento*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2002.
- ALVES. *Transferência de Recursos Provocada pela Intermediação Financeira: o caso do Nordeste*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.
- BRASIL. Ministério da Indústria e Comércio Exterior. *Balança Comercial por Unidade da Federação*. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1078&refr=1076>. Acesso em: 10 ago. 2009.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Nova Delimitação do Semiárido Brasileiro*. Brasília, 2004.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido*. Brasília, 2005.
- _____. Ministério da Integração Nacional. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste: desafios e possibilidades para o Nordeste no século XXI*. Brasília, 2006.
- CARVALHO, O. de. *A Economia Política do Nordeste – Secas, Irrigação e Desenvolvimento*. Brasília: Campus, 1988.
- _____; EGLER, C. A. G. *Alternativas de Desenvolvimento para o Nordeste Semiárido*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2003.
- IBGE. *Censo Demográfico: Características da População e dos Domicílios. Resultados do Universo*. Rio de Janeiro, 2000.

- _____. *Contagem da População, 2007*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>. Acesso em: 1 ago. 2009.
- _____. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)*. Rio de Janeiro, 2008.
- _____. *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro, 2009.
- LE MOS, J. de J. S. *Mapa da Exclusão Social no Brasil* – radiografia de um país assimetricamente pobre. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2008.
- OLIVEIRA, C. M. S. *O Nordeste e a Ação do Setor Público – 1991-2005*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2007.
- SERRA; MIRANDA (2009). Entraves ao Desenvolvimento Regional: Uma Análise a Partir dos Fluxos Comerciais da Região Nordeste do Brasil. *BNB Conjuntura Econômica*, Fortaleza, n. 21, abr./jun. 2009.

Fundos Rotativos Solidários: dilemas, avanços e esperanças de uma política pública inclusiva no marco da economia solidária no Nordeste do Brasil

Clarício dos Santos Filho¹

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar para o debate uma política pública de crédito em construção no âmbito de uma grande rede de finanças solidárias, envolvendo atores de diferentes matrizes sociais e institucionais: comunidades de trabalhadores e trabalhadoras urbanos e rurais, que demandam recursos para seus grupos produtivos solidários; organizações não governamentais, que são mediadoras convenientes do apoio financeiro; e bancos públicos e órgãos governamentais, enquanto fontes de recursos da política pública.

Trata-se do Programa de Apoio aos Projetos Produtivos Solidários (PAPPS), iniciado em 2005, com um módulo experimental composto de 50 projetos implementados na Região Nordeste e Norte de Minas Gerais. Os recursos são oriundos do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB)² e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), órgão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Após o processo de avaliação e discussão dos resultados deste módulo experimental, pretende-se que o Programa tome amplitude nacional.

Na matriz institucional do PAPPS, a seleção e acompanhamento dos projetos é feita por um Comitê Gestor formado por representantes governamentais, como BNB e Senaes, e das grandes redes sociais, como Cáritas, Articulação do Semi Árido (ASA), Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), Mutirão contra a Fome e Miséria, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), entre outras.

A metodologia do Programa é conhecida como Fundos Rotativos Solidários, onde a própria comunidade é responsável pela gestão local dos recursos, resgatando a prática de finanças alternativas enraizadas nas organizações populares, onde os interesses e a solidariedade tecidos nas relações sociais internas e externas aos grupos produtivos na forma de capital social, transformam-se em poderosos instrumentos de geração de renda.

Neste artigo, o lugar da fala sobre PAPPS é, sobretudo, da perspectiva institucional das fontes de financiamentos, BNB e Senaes, com base nos relatórios de visitas técnicas às comunidades contempladas. A expectativa é que o acompanhamento, a avaliação e o debate sobre a experiência do PAPPS serão tanto mais profícuos quanto mais forem capazes de apontar e qualificar as possibilidades do Programa em aportar inovações permanentes nas formas de financiamento das redes de economia solidária.

1 Economista e mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, atualmente é consultor interno do Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), do Banco do Nordeste do Brasil S/A. Autor de artigos sobre financiamento das redes de economia solidária e políticas públicas de crédito. **Contato:** claricio@bnb.gov.br

2 O BNB é um banco de desenvolvimento criado pela Lei Federal nº 1.649, de 19.07.1952. É uma instituição financeira múltipla, organizada sob forma de sociedade de economia mista, de capital aberto, tendo mais de 94% de seu capital sob o controle do governo federal. A missão do Banco é atuar, na capacidade de instituição financeira pública, como agente catalisador do desenvolvimento sustentável do Nordeste, integrando-o na dinâmica da economia nacional.

1. Breves antecedentes do PAPPS

Tradicionalmente, ao longo do processo de desenvolvimento brasileiro, o acesso ao crédito das camadas populares urbanas e rurais sempre foi obstaculizado, seja pelos altos custos financeiros, principalmente após o advento da correção monetária, extinção do Sistema Nacional de Crédito Rural, a escassez de incentivos, seja pelos altos custos de transação oriundos das exigências burocráticas, das garantias e tempo de tramitação das propostas de crédito.

Apontando sentido contrário, mas lentamente, os movimentos sociais foram acumulando experiências, conhecimentos e força política para, no mínimo, influenciarem a formulação de políticas públicas de crédito.

Na década de 1980, ensaios de participação e mudanças ocorreram com o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP), as experiências de apoio às cooperativas de crédito, e com a aprovação, regulamentação e formulação dos fundos constitucionais regionais, em especial o FNE, dirigido para o Nordeste.

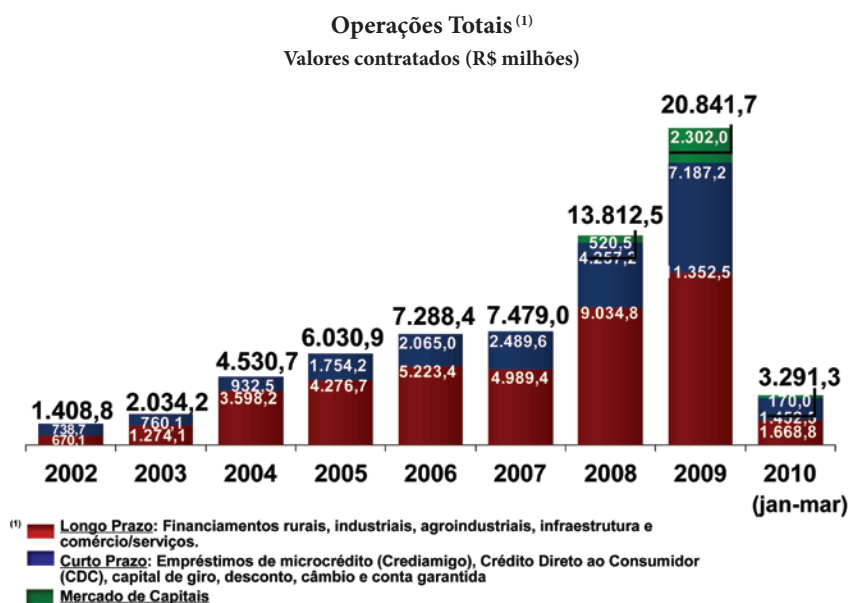
No início dos anos de 1990, tivemos as experiências das Comissões da Terra do Programa de Apoio aos Assentados da Reforma Agrária (Programa da Terra), compostas por técnicos e gestores do Incra, bancos públicos, sindicatos e federações de trabalhadores rurais, e Movimento Sem Terra.

Na segunda metade da década de 1990, houve a emergência do Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), com forte protagonismo do movimento sindical dos trabalhadores rurais, e a implementação de programas governamentais e não governamentais de microfinanças solidárias, tais como microcrédito, bancos comunitários e moedas sociais, cujos exemplos emblemáticos são o Crediamigo, do Banco do Nordeste, e o Banco Palmas, de Fortaleza, Ceará. Esta nascente indústria de finanças solidárias vem ao lume com a marca ainda incipiente da responsabilidade do coletivo, através do instrumento aval solidário, já apontando para uma gestão social do crédito produtivo.

Com a chegada do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) em 2003, a diretriz assumida foi a redução da pobreza e das desigualdades regionais através de políticas públicas com focos na inclusão bancária e políticas sociais compensatórias, como o Bolsa Família. Entre outras responsabilidades, coube aos bancos públicos – BNB, Basa, BB, BNDES e CEF – as seguintes incumbências:

- privilegiar atividades geradoras de emprego e renda, focando planos e ações cujo resultado final fossem impactar as curvas de desemprego, seja no setor formal, ou no informal, passando pelo treinamento e capacitação;
- democratização do crédito, através da desburocratização, redução dos juros e encargos e abrindo novas linhas de crédito para segmentos populares, em especial o microcrédito;
- direcionar recursos visando a retomada do crescimento econômico, o que levou os bancos públicos a elevarem fortemente suas dotações e aplicações em projetos empresariais, com taxas de juros em trajetórias de queda.

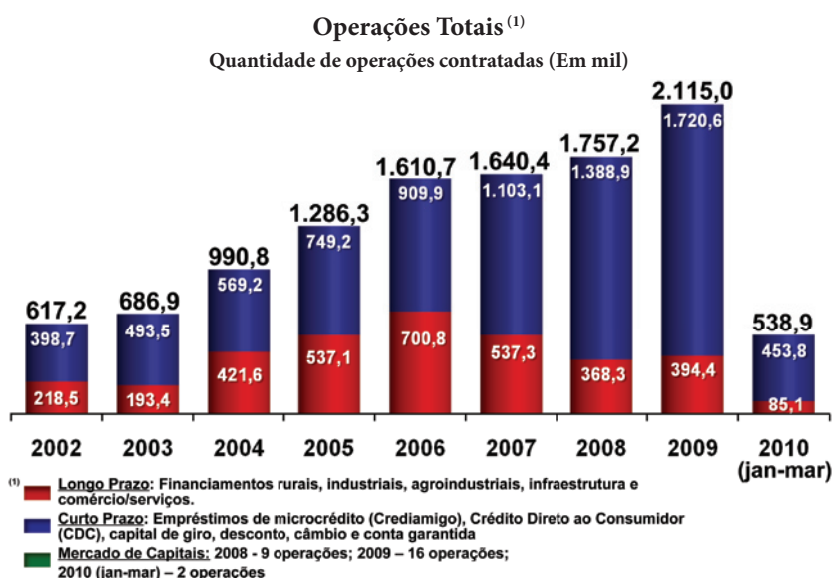
Em cumprimento destas diretrizes, o Banco do Nordeste do Brasil elevou vertiginosamente as suas aplicações – vide gráficos abaixo – passando de um ativo operacional de R\$ 1,4 bilhão, em 2002, para R\$ 20,8 bilhões em 2009.



Fonte: BNB/Etene

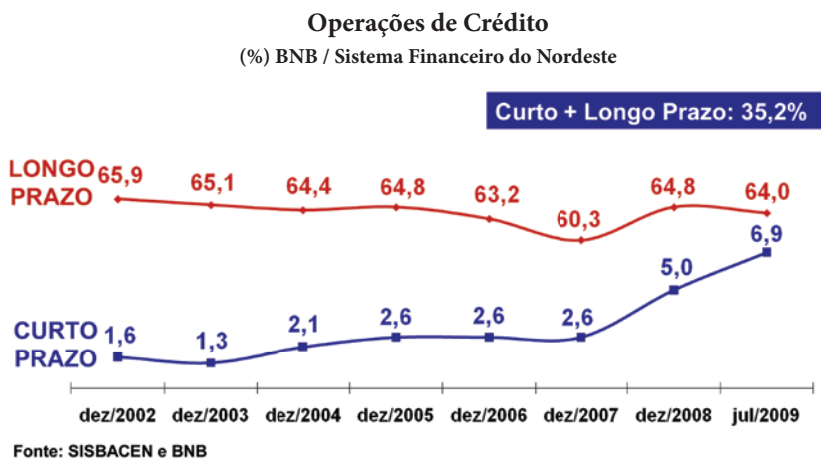
Nota-se o aumento de mais 1.300% nas operações de curto prazo, onde estão inclusos o microcrédito do Crediamigo e crédito pessoal. Porém, os financiamentos de longo prazo, capitaneados pelas operações do FNE, tiveram incremento em torno de 755%. Observa-se que no 1º trimestre de 2010, quase foi triplicado o volume de aplicações comparado com o ano de 2002.

Tal performance é confirmada também do ponto de vista da quantidade de operações contratadas, que passaram de um patamar de 617 mil operações de crédito, em 2002, para algo em torno de 2,1 milhões de operações, em 2009. Destaca-se que 64,2% deste incremento ocorreram nas operações de curto prazo, onde se inclui o microcrédito e crédito pessoal, o que aponta para um amplo processo de inclusão creditícia de segmentos anteriormente excluídos.



Fonte: BNB/Etene

Este desempenho manteve o Banco do Nordeste como principal agente financeiro no Nordeste, pois mais de 2/3 dos financiamentos concedidos na região são de recursos geridos pelo BNB. Nota-se, no ranking da Federação Brasileira de Bancos (Febraban) de Crédito Rural, que exclui o Banco do Brasil, em novembro de 2009, que o BNB está à frente de Bradesco e Santander, poderosos bancos privados, conforme anotações no gráfico adiante.

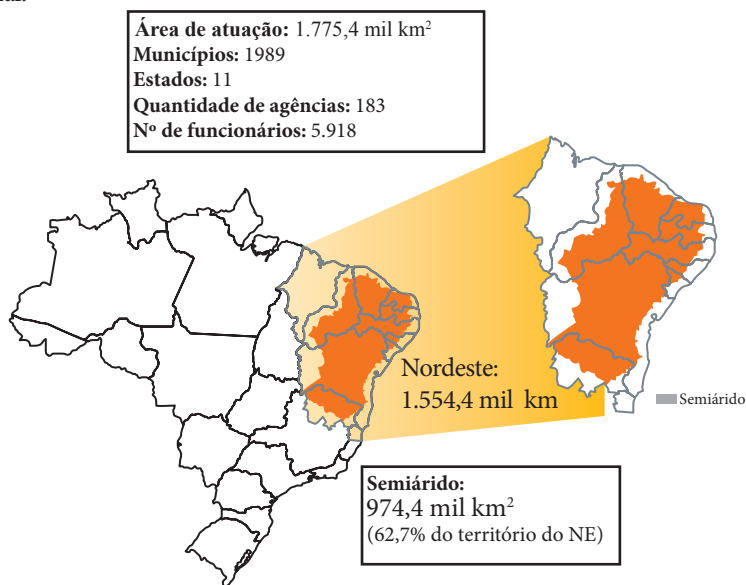


Ranking FEBRABAN de Crédito Rural (exclui o Banco do Brasil) – novembro/2009:

- 1º – BNB, saldo de R\$ 16,4 bilhões
- 2º – Bradesco, saldo de R\$ 11,8 bilhões
- 3º – Santander/Real, saldo de R\$ 5,1 bilhões

Fonte: Sisbacen e BNB

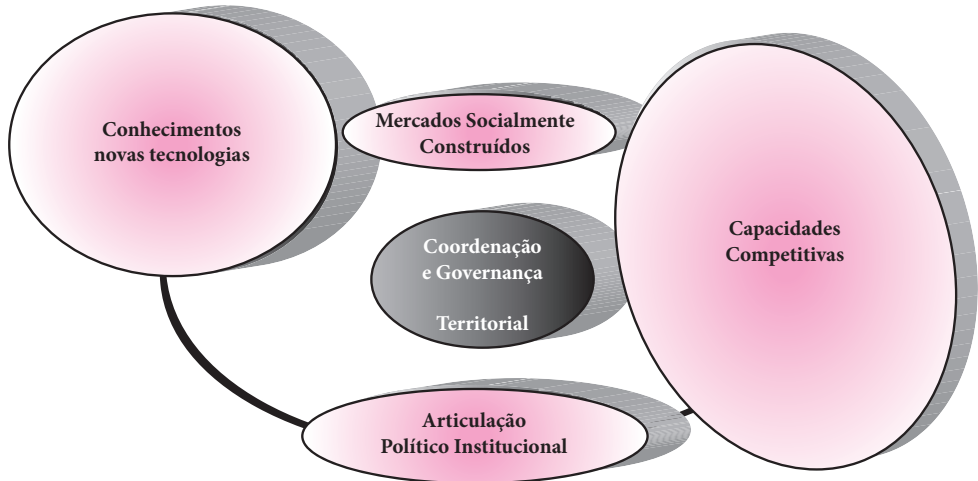
Evidentemente, há o que se enaltecer, pois o BNB atua essencialmente no semiárido, que ocupa 63% do território nordestino com índice pluviométrico médio menor do que 800mm ano, e onde se desenvolve uma agricultura de baixa produtividade, e importantes bolsões de pobreza e exclusão social.



Para conviver com este ambiente tão adverso e alcançar bom desempenho operacional, a área técnica e administrativa do Banco implementou, a partir de 2003, uma nova abordagem das tecnologias de crédito, incorporando uma visão territorial do financiamento do desenvolvimento, buscando alinhar a alocação dos recursos com elementos estruturadores do crédito.

BNB:

Inovações na tecnologia creditícia e a dimensão territorial do desenvolvimento



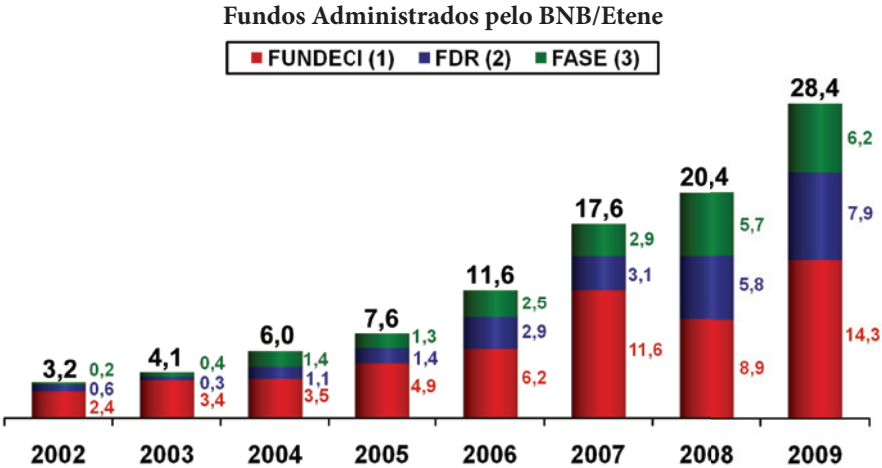
Assim, a capacitação gerencial e tecnológica passou a ser parte integrante do processo de crédito, possibilitando a pesquisa e difusão de novos conhecimentos, e, portanto, o desenvolvimento das capacidades competitivas dos empreendimentos e empreendedores. Por outro lado, a articulação político-institucional inserida em redes possibilita o acesso aos mercados de bens, produtos e serviços, enquanto construções sociais. E, coordenando estes processos interativos, valorizam-se as formas de coordenação e governança territoriais, que pode ser tanto uma associação ou cooperativa de agricultores familiares, ou uma ONG, ou uma agência de desenvolvimento local.

Nesta perspectiva, internamente, assumiu maior proeminência o Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene), na área de estudos e experimentações do Banco, com as seguintes funções, entre outras:

- operacionalizar a política do Banco do Nordeste para o apoio a projetos de pesquisa e difusão, de natureza econômica e tecnológica, e projetos de socioeconomia solidária;
- colaborar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas e de programas de desenvolvimento;
- aplicação e gestão de recursos previstos em Fundos oriundos de percentuais do lucro do Banco, a saber:
 - Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Fundeci), direcionado para a pesquisa e difusão de tecnologias inovadoras de convivência com o semiárido;
 - Fundo de Apoio às Atividades Socioeconômicas do Nordeste (Fase), utilizado em eventos, tipo seminários, congressos, palestras, feiras de economia solidária, exposições etc., com finalidade de intercâmbio de novos conhecimentos, produtos e processos;

- Fundo de Desenvolvimento Regional (FDR), voltado para o apoio de projetos de treinamento, capacitação e qualificação profissional, experiências de processos de gestão e produção, organização da produção em empreendimentos produtivos solidários.

Seguindo a orientação do governo federal, as dotações reservadas para estes três Fundos tiveram uma substancial elevação a partir de 2003, pois em 2002 a dotação foi de apenas R\$ 3,2 milhões, valor este que alcançou os R\$ 28,4 milhões em 2009.



(1) Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FUNDECI
(2) Fundo de Desenvolvimento Regional – FDR
(3) Fundo de Apoio as Atividade Sócio-econômicas do Nordeste – FASE

Fonte: BNB/Etene

Em se tratando do que foi efetivamente aplicado, observa-se na Tabela abaixo que, em 2009, foi ultrapassada a barreira dos 500 projetos apoiados pelo Fundeci, Fase e FDR, onde foram aplicados mais de R\$ 28 milhões, mais do que quadruplicando a performance nos últimos cinco anos. Especificamente o Fundeci, passou de R\$ 4 milhões distribuídos entre 83 projetos, em 2004, para R\$ 14,3 milhões aplicados entre 245 projetos de pesquisa e difusão.

Aplicação dos Recursos Fundeci/Fase/FDR

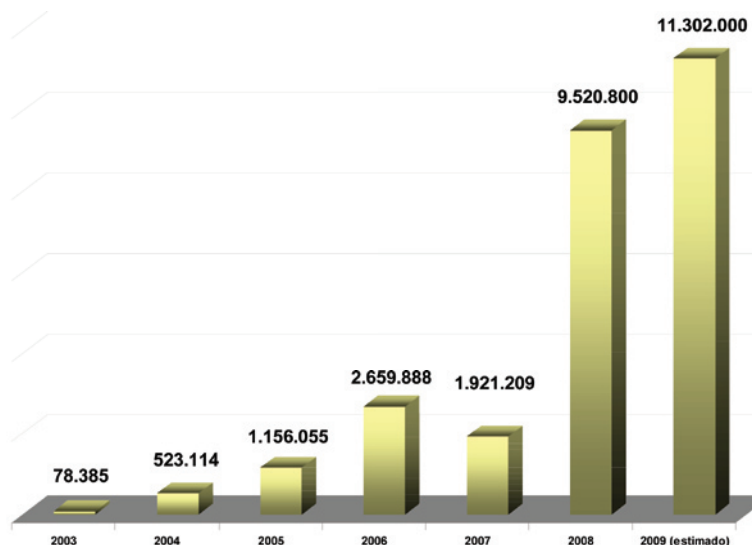
Anos	FUNDECI		FASE		FDR		TOTAL	
	Qtde.	Valor (R\$)	Qtde.	Valor (R\$)	Qtde.	Valor (R\$)	Qtde.	Valor (R\$)
2004	83	4.392.521	16	1.812.739	27	1.382.058	126	6.205.260
2005	110	5.937.666	48	1.627.879	22	1.669.170	180	9.234.714
2006	117	7.511.246	55	2.942.729	36	2.843.999	208	13.297.974
2007	202	12.887.350	61	2.659.864	45	2.411.306	308	17.958.519
2008	195	9.141.934	163	6.352.764	106	5.841.382	464	21.336.080
2009	245	14.349.993	110	6.112.439	158	7.901.710	513	28.364.142

Fonte: BNB/Etene

Em torno de 80% do que foi destinado para o Fase e FDR, no período 2003/2009, foi aplicado

nos chamados projetos sociais, com forte viés na economia solidária. Ou seja, são projetos que desenvolvem, experimentam e difundem tecnologias sociais nos meios urbano e rural, a exemplo das tecnologias de convivência com o semiárido, ou de preparação de recursos humanos ou de inserção de empreendimentos em cadeias produtivas, conforme anteriormente mencionado.

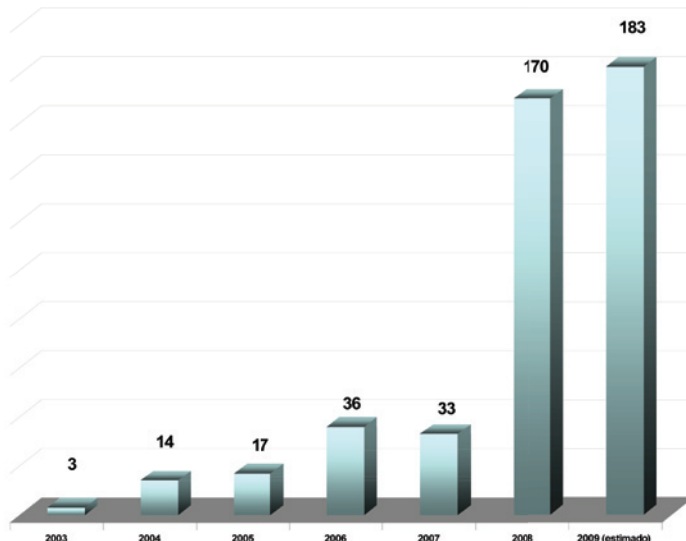
Valores Contratados em Projetos Sociais com Recursos Fase/FDR



Fonte: BNB/Etene

Conforme ilustrações abaixo, nos últimos seis anos, o Banco do Nordeste deu forte ênfase aos projetos sociais: em 2008, foram apoiados 170 projetos, no montante de R\$ 9,5 milhões, e em 2009 foram apoiados 183 projetos, que receberam algo em torno de R\$ 11,3 milhões.

Quantidade de Projetos Sociais Apoiados com Recursos Fase/FDR



Fonte: BNB/Etene

Especificamente, a linha das tecnologias sociais de convivência com o Semiárido, onde se localiza o maior bolsão da miséria no Nordeste, recebeu investimentos na ordem de R\$ 622 mil, oriundos do Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Fundeci, conforme ilustra o Aviso 02/2008 – Programa de Apoio às Novas Tecnologias Sociais lançado pelo BNB/Etene.

Tecnologias sociais de convivência com semiárido
Projetos selecionados por linhas de intervenção

Atividade	Quantidade de projetos	Valor Aprovado (R\$)
Árvores frutíferas nativas: cajá	1	49.810,00
Árvores frutíferas nativas: ambu	1	49.960,00
Barragem subterrânea	2	98.806,50
Captação de águas in situ	2	99.795,92
Sisterna de placa	5	229.893,90
Palma Forrageira	2	94.164,29
Total	13	622.430,61

Fonte: BNB/Etene

Além das tecnologias sociais, outras linhas de projeto relevantes para o desenvolvimento regional inclusivo, devem ser citadas:

Redes de produção e mercados solidários

- Confeccionando com Arte e Solidariedade (Soliart); Produzindo Solidariedade; Construindo uma Rede de Empreendimentos Participantes da Experiência de Fundo Rotativo Solidário em Sergipe.

Qualificação profissional

- Multiplicadores de Inclusão Digital: um incentivo à geração de oportunidades de trabalho e renda; qualificação profissional para pescadores artesanais e seus familiares; capacitação de jovens agricultores em práticas agropecuárias, assistência técnica, extensão rural e acompanhamento de projetos produtivos.

Desenvolvimento local e meio ambiente

- Revitalização urbana e desenvolvimento local do município de Ocara; Projeto de recuperação de áreas de preservação permanente no município de Jardim – CE; Apoio a partir da incubação e constituição do consórcio intermunicipal e da Agência de Desenvolvimento do Vale do Curu.

Cultura e cidadania

- Formando Cidadania Cultural; Cia. Trupe du Jardin: cultura da periferia no mercado solidário; Juventude Fazendo Arte.

Importa destacar ainda o apoio do BNB a projetos voltados à questão dos segmentos sociais afrodescendentes, tanto do ponto de vista da disseminação das políticas de integração racial quanto na capacitação dos militantes da cultura negra na região Nordeste, a exemplo dos projetos:

- Seminário de capacitação em desenvolvimento, história e cultura afrodescendente; Caravana da Consciência Negra; I Ciclo de formação profissional em capoeira, cultura afrodescendente, cidadania, meio ambiente e inclusão social.

Portanto, a partir da posse da nova administração em 2003, o BNB abriu canais de interação e articulação com os movimentos sociais, de certa forma represados ou não reconhecidos pelas administrações anteriores, cujo perfil era marcado pela centralização e inexistência de diálogos com os setores populares e seus representantes³.

A economia solidária foi mais uma das boas ideias que, a partir de 2003, o BNB incorporou no seu portfólio de políticas públicas de crédito para fomentar o desenvolvimento regional (SANTOS FILHO, 2009). Desde então, o BNB adotou institucionalmente, o apoio à Política Nacional de Economia Solidária, fato que influenciou a implantação da linha “Crediamigo Comunidade”, dentro do Programa de Microcrédito Crediamigo, gerido pelo BNB.

Ainda em 2003, o Banco apoiou, em parceria com a Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag), a autogestão pelos canavieiros da Usina Catende, localizada em Pernambuco, um emblemático empreendimento da Economia Solidária no Nordeste. Paralelamente, o Banco, através do Etene, passou a apoiar a realização de Feiras de Comercialização Solidária na Região, bem como outras iniciativas, a exemplo do I Encontro Internacional de Economia Solidária, realizado em Fortaleza, de 8 a 12 de novembro de 2005, com a presença do secretário nacional da Senaes, professor Paul Singer.

2. A breve trajetória do PAPPS

Como demonstrado até agora, a emergência do PAPPS ocorre no âmbito de um processo histórico de luta e acúmulo de força política das redes e movimentos sociais pelo acesso ao crédito para apoiar seus empreendimentos produtivos solidários. E, por outro lado, o Programa também resulta da estreita interação de técnicos formuladores e gestores de políticas públicas com as demandas históricas destas redes e movimentos sociais, criando uma ambiência favorável para experimentar o PAPPS como unidade de demonstração de inovações na tecnologia creditícia, com base nas experiências de tecnologias sociais desenvolvidas nessas redes tecidas no meio popular.

Nesta nova concepção de tecnologia creditícia, o princípio norteador é a participação e o controle social incorporados numa política pública de crédito de âmbito federal, lado a lado com os gestores do setor público, valorizando a organização de redes de cooperação social ligadas aos movimentos populares. Desta forma, se agrega valor ao desenvolvimento das comunidades, através da geração de ocupações, rendas e poupanças coletivas. Por conseguinte, também é valorizada e apreciada a identidade cultural urbano/camponesa enquanto elemento crucial do desenvolvimento local.

Além disso, o PAPPS foca benefícios e, portanto, quer funcionar como porta de saída para pessoas ingressas no Programa Bolsa Família, incentivando o sentimento de pertença ao lugar onde nasceram, descobrindo as potencialidades locais. Neste sentido, um outro princípio norteador no meio rural é o fortalecimento e desenvolvimento das tecnologias sociais apropriadas à convivência com o semiárido, como as cisternas de placas, que contrapõe-se aos programas convencionais de combate à seca.

O Programa se propõe a disponibilizar, de forma democrática, recursos financeiros para organizações da sociedade civil, com o objetivo de estimular a criação e o fortalecimento de

3 Conforme apontou Mota (2009), “embora se saiba que gestões anteriores tenham implantado programas como o BNB/PNUD, o ‘Farol do Desenvolvimento’ e o Crediamigo, orientados por articulações com os movimentos sociais, deve-se reconhecer que isto ocorreu muito mais por conta de posições isoladas do que institucionais”. Explica o autor que o PNUD atua para revigorar as parcerias regionais, e age como mediador e promotor de alternativas de desenvolvimento, como por exemplo, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local (PADL). A experiência piloto do PADL em parceria com o BNB foi desenvolvida no ano de 1996 em Tejuçuoca (CE) e, em seguida, em dois municípios pernambucanos: Catende e Timbaúba (PE).

ambientes territoriais inovadores a partir de formas de convivência solidária e autogestão.

A matriz institucional e operacional do PAPPs repousa na metodologia dos Fundos Rotativos Solidários, que são formas de poupança coletivas no meio popular, na forma de dinheiro e/ou produtos, geridos por entidades da sociedade civil ou organizações comunitárias, e destinados ao apoio de projetos associativos e comunitários de produção e comercialização de bens e serviços.⁴ Desta forma, o PAPPs disponibiliza recursos financeiros não reembolsáveis para apoiar instituições que desenvolvam projetos associativos e comunitários de produção de bens e serviços, situados na área de atuação do BNB.

Por meio dos Fundos Rotativos Solidários, investem-se recursos na comunidade, através de empréstimos com prazos e reembolsos mais flexíveis e mais adaptados às condições socioeconômicas das famílias empobrecidas beneficiadas nos projetos. Com isso, o financiamento é mais barato e mais acessível para os projetos apoiados, favorecendo o acesso mais democrático e solidário ao crédito, e estimulando o desenvolvimento local.

Desta forma, a condução e sucesso do Programa é de responsabilidade, tanto da própria comunidade e suas entidades, que vão gerir os recursos, quanto do Comitê Gestor Nacional, que seleciona os projetos a serem apoiados. Compõem este Comitê as seguintes representações: Banco do Nordeste do Brasil S/A; Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Cáritas Nacional; Articulação do Semiárido (ASA); Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES); Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN); Mutirão para Superação da Miséria e da Fome, da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

Em nível local, os Comitês Gestores são formados por representantes de associações de moradores, redes de produção, sindicatos, grupos religiosos, enfim, um enorme leque de instituições, dependendo das condições locais. Via de regra, é construído democraticamente um Regimento Interno, onde se definem as formas de acesso aos Fundos, as condições de retiradas e as formas de devolução voluntária, seja em dinheiro ou em produto. Ali fica definida a periodicidade das reuniões do Comitê Gestor local (Cepac, 2009).

As modalidades de acesso ao Programa, até então, foram a Carta Convite, em 04/2005, e Aviso, em janeiro/2008. Através de Carta Convite, o Comitê Gestor Nacional aprovou no Programa 17 entidades, e pelo Aviso mais 33 projetos, num montante de R\$ 4,8 milhões aplicados, sendo R\$ 2,5 milhões da Senaes e R\$ 2,3 milhões alocados pelo BNB/FDR.

Aporte e distribuição de Recursos BNB FDR / Senaes

Ano	SENAES	Vr. contratado	Qtde de projetos	BNB	Vt. Contrata.	Qtde de projetos	Total contratado
2.005	0,00	0,00	0,00	1.000.000,00	1.000.000,00	11	1.000.000,00
2.006	500.000,00	500.000,00	5	100.000,00	100.000,00	1	600.000,00
2.008	2.000.000,00	1.973.071,00	21	1.000.000,00	1.236.514,00	12	3.209.585
Total	2.500.000,00	2.473.071,00	26	2.100.000,00	2.336.514,00	24	4.809.585,00

Fonte: BNB/Etene

⁴ Vide <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog_fomento_financas_rotativos.asp>.

Dessa forma, foram apoiados 50 projetos, distribuídos por toda área de atuação do BNB, especialmente Ceará e Pernambuco, que concentraram 20% da demanda do Programa. Estimase que o número de famílias participantes seja bem maior que o apresentado na tabela abaixo (2.757), pois são os Comitês locais que decidem as entradas e saídas das famílias nos FRS.

**Programa de apoio
aos projetos produtivos solidários - PAPPS
Distribuição de Crédito / Período de 2005 a 2008**

UF	Quant.	Valor (R\$)	Famílias Beneficiárias
PE	10	1.012.395	1.136
CE	10	989.003	112
BA	6	589.850	360
MG	6	572.195	180
PB	6	477.913	359
MA	4	393.228	382
SE	3	335.000	10
PI	2	200.000	90
AL	2	170.000	218
RN	1	70.000	20
TOTAL	50	4.809.585	2.757

Fonte: BNB/Etene

Estes 50 projetos conveniados com o BNB, por terem sido selecionados por chamada pública contendo especificações técnicas, apresentam características comuns: todos estão ligados a redes sociais, sejam ONGs, como a Cáritas, ou do movimento sindical, como Contag, ou redes de organização da produção, como a Rede Abelha, que reúne produtores de mel de abelha.

O valor máximo estabelecido foi R\$ 120 mil, sendo 80% dos recursos destinados aos Fundos Rotativos, isto é, aplicados em capital de trabalho e investimentos. Os 20% restantes foram destinados para capacitação, treinamento, material de consumo e ajudas de custo diversas: alimentação, passagem etc.

3. Breves considerações sobre o desempenho do PAPPS

Estes projetos vêm sendo acompanhados pelo Comitê Gestor e por técnicos do Banco do Nordeste/Etene e nenhum deles apresentou sinais de irregularidade ou mesmo anormalidade.⁵ Foram vistoriados *in loco* até agora, mais de 50% dos projetos, sendo que a meta é que todos sejam visitados até meados de 2010. Algumas constatações servem para animar o debate:

3.1 Observações sobre a gestão comunitária dos projetos

- No aspecto financeiro, os Fundos Rotativos Solidários vêm funcionando satisfatoriamente, pois as devoluções voluntárias dos recursos vêm sendo depositadas. Importa esclarecer que alguns grupos optaram pela devolução em espécie, outros pela devolução

⁵ Considera-se irregularidade na gestão do projeto, as falhas insanáveis, tipo desvio de recursos, que afeta a credibilidade dos proponentes. Anormalidades referem-se, por exemplo, a atraso na prestação de contas, o que pode ser sanável num instante seguinte.

em dinheiro, outros optaram por carência. Ainda não foram feitas estimativas seguras, mas tudo indica que exista um percentual de inadimplência, e/ou desistência, bem abaixo da média, quando comparada, por exemplo, com a média do microcrédito.

- Ainda no aspecto financeiro, os investimentos previstos nos projetos têm acontecido com normalidade. Em casos raros, foram feitas aquisições com procedimentos burocráticos incorretos, mas que já estão sendo corrigidos.
- Em todos os projetos, cresceu o saldo líquido das ocupações, até mesmo por que o nível de abandono e desistência tem se mostrado irrelevante.
- Os participantes têm declarado que a renda familiar vem aumentando consideravelmente após o ingresso nos grupos produtivos solidários. Em alguns casos, a renda familiar do projeto tornou-se a renda principal da família.
- Cresceu e diversificou-se a mobilização de recursos pelos grupos, principalmente do ponto de vista de novos parceiros para ações complementares ao projeto, tipo assistência técnica, transportes, design de produtos etc. Ou seja, o desafio da autogestão tem tido como resposta a frequente iniciativa de mobilização de recursos pelos próprios participantes.
- Foram criados e continuam em funcionamento os Comitês Gestores Locais do Programa, formados tendo em vista a gestão do Fundo Rotativo. Esta gestão ocorre de maneiras diversas, desde a intensidade das reuniões, a composição do Comitê, mas o que importa é que os Comitês funcionam e são representativos.
- As experiências de autogestão do projeto e do Fundo Rotativo têm incidido no reforço dos laços de companheirismo e solidariedade nas comunidades onde atua o PAPPS. Estes resultados são bem visíveis principalmente nas atividades onde prevalece o coletivo, como, por exemplo, a exploração de pastagens comuns, a agroflorestação, ou nas atividades de artesanato.

3.2 Observações sobre as dificuldades da gestão comunitária

- Nota-se a fraca integração com o mercado, seja pela inconstância do volume de produção, seja pela baixa agregação de valor ao produto.
- A articulação institucional ainda é insuficiente, na medida em que recursos requeridos ainda são insuficientes, exigindo maiores esforços dos participantes. Isto fica muito claro na organização e participação em feiras de intercâmbio de produtos, que para funcionar exige a participação de muitos parceiros.
- Consequentemente, ocorre descontinuidade das ações, que é o lado sombrio da falta de parceiros tradicionais, pois as redes mais densas ainda estão por se construir.

3.3 Observações sobre as relações entre o BNB, entidades convenientes e a gestão comunitária

- Planejamento insuficiente das ações programadas, incorrendo em frequentes mudanças no orçamento e cronograma do projeto, o que implica em onerar os custos de transação.
- Desconhecimento das exigências da legislação e normativos, especialmente as leis que regem convênios, a exemplo da Lei 8.666 e I N 01/97, que exigem concorrências e licitações para gastos acima de certos valores.
- O desconhecimento das exigências legais afeta as prestações de contas principalmente em termos de comprovação de despesas, a saber: notas fiscais, carimbos, movimentação bancária, procedimentos licitatórios, formulários etc.

3.4 Apontamentos sobre as perspectivas do PAPPS

Afora estes obstáculos de praxe, as perspectivas do PAPPS são estimulantes, senão vejamos:

- Consolidar os empreendimentos já atendidos: embora este seja um tema que ainda não está na agenda do Comitê Gestor, mas urge que sejam estabelecidas prioridades no apoio aos projetos que têm apresentado bons desempenhos, ou seja, que possam funcionar como unidade de demonstração do Programa e suas técnicas e metodologias.
- Ampliar as ações em execução, o que implica em ampliar a disponibilidade de recursos, seja para atender um maior número de projetos, seja para ampliar os territórios de experimentação do PAPPS.
- Estabelecer novo marco regulatório para as finanças solidárias, que institucionalize a prática de autogestão da poupança coletiva com ato fundador oriundo de recursos públicos. O tema tem sido polêmico entre as assessorias jurídicas de ministérios, o que está a exigir uma orientação tempestiva da Advocacia Geral da União (AGU).

4. À guisa de considerações finais: possibilidades analíticas

Este elenco de observações empíricas inspira ilações no campo analítico que se espera relevantes para a correta compreensão do que se passa nas experiências locais, de maneira a replicá-las com maior previsibilidade.

Os Fundos Rotativos Solidários são instrumentos de finanças solidárias direcionadas às comunidades que, em tese, praticam a autogestão dos referidos fundos, formando uma poupança voluntária e que decidem (re)investir parte desta, em prol da própria comunidade. Estes Fundos podem ser caracterizados como uma forma de associação de crédito rotativo. Segundo Duque e Oliveira (2007, p. 1), “baseia-se na cooperação dos atores envolvidos, a partir dos laços sociais de solidariedade, confiança e reciprocidade entre eles estabelecidos”.

Os recursos circulam na própria comunidade e a reposição desses fundos obedece a uma lógica da solidariedade baseada nas regras tradicionais de reciprocidade, seja na cidade, seja no campo, onde o agricultor compartilha água de beber porque “no sertão, água não se nega” ou ainda cria seus animais em áreas de pastagens comuns, os fundos de pasto.

Para além do crédito não reembolsável ao banco, destinado a essas comunidades, o foco central dos Fundos são os interesses dos grupos ou das comunidades e a solidariedade tecida em suas relações sociais como poderoso instrumento na geração da renda. Em seu desenho e metodologia, o papel atribuído aos Fundos não é de apenas prover o crédito segundo uma lógica financeira tradicional e/ou segundo uma lógica clientelista presente em comunidades rurais, mas, sim, exercitar um diálogo político-pedagógico onde a comunidade se aproprie dos circuitos financeiros, apontando para a emancipação das comunidades beneficiárias a partir da lógica da solidariedade.

Desta forma, os resultados e impactos do Programa de Apoio aos Projetos Produtivos Solidários deverão ser examinados não só na melhoria das condições de vida das pessoas nas comunidades, mas principalmente deverão ser examinadas as incidências das ações do Programa sobre as relações de solidariedade e a própria sociabilidade na comunidade.

Portanto, algumas questões são centrais numa investigação:

De que forma os FRS vêm permitindo ressignificações nas relações entre as pessoas e entre estas e a natureza nas suas comunidades?

Em busca de pistas, pelo menos quatro eixos fundamentais deverão ser analisados, seja para experiências na cidade ou no campo:

- fortalecimento da organização produtiva, das tecnologias e demais saberes tradicionais;

- autonomia política em relação às práticas clientelistas locais;
- desenvolvimento de novas relações homem-natureza condizentes com a proposta de convivência com o semiárido;
- ressignificações em suas identidades tradicionais.

Finalizando, trata-se de um conjunto de indagações que nos remetem à problemática central que são as ligações complexas entre tradição e mudança social e entre estrutura e ação social, a partir da mercantilização e monetarização da vida social. Certamente, esta investigação contribuirá para apontar caminhos para a continuidade (ou não!) do Programa de Apoio aos Projetos Produtivos Solidários.

Referências

- AS-PTA/PATAC. *Cordel do Fundo Solidário: gerando riquezas e saberes*. Campina Grande-PB, 2008.
- CEPAC. *Fundo Rotativo Solidário de Macaíba*. Macaíba/RN, 2009.
- DUQUE, Ghislaine; OLIVEIRA, M. S. de L. Comunidade rural e cooperação entre camponeses: os Fundos Rotativos Solidários na Paraíba. *V Congresso Europeu CEISAL de Latino Americanistas*, Bruxelas, Bélgica, de 11 a 14/04/2007. 10 p.
- GONÇALVES, Alicia Ferreira. *Economia da dádiva e os Fundos Rotativos Solidários: reciprocidade e mercado em comunidades rurais no Estado da Paraíba*. Projeto de pesquisa/CNPq, UFPB, 2009.
- GUSSI, Alcides Fernando. *Cultura, desenvolvimento regional e avaliação de políticas públicas: trajetória institucional do programa de crédito e geração de renda (CrediAmigo) do BNB*. Projeto de Pesquisa/Numaap, Fortaleza-CE, 2009.
- IBASE/CORDEL. *Sistematização das experiências dos Fundos Solidários no âmbito do Convênio BNB/Senaes-MTE*. Relatório Final. Rio de Janeiro/Recife/Fortaleza, 2007.
- MOTA, José Rubens Dutra. *O Banco do Nordeste e a Economia Solidária*. 2009. Dissertação (Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas) – UFC, Fortaleza, 2009.
- SABOURIN, Eric. Práticas de Reciprocidade e economia de dádiva em comunidades rurais do Nordeste brasileiro. *Revista Raízes*, Ano XVIII, nº 20, p. 41-49, nov. 1999.
- SANTOS FILHO. *O Banco do Nordeste e as boas ideias para o desenvolvimento regional*. In: _____. *Boas ideias em Comunicação: o que os outros não dizem*. Fortaleza: Adital/BNB, 2009.
- SCHMIDT-RAHMER, Barbara. *Fundos Solidários: por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais*. Caderno 1: mobilização em prol de uma política pública de apoio a Fundos Solidários. Brasília: Fundação Esquel; Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.
- _____. *Fundos Solidários: por uma política de emancipação produtiva dos movimentos sociais*. Caderno 2: experiências de Fundos Solidários. Brasília: Fundação Esquel; Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

A despeito da crescente globalização da economia, o sistema econômico mundial não é composto apenas pelas corporações transnacionais que disputam a hegemonia das atividades financeiras, comerciais e de produção no mercado internacional. A verdade é que mais de dois terços da riqueza mundial circula nas economias locais, onde prevalecem as micro, pequenas e médias empresas.

Além disso, ainda que a maioria das decisões de investimento produtivo seja tomada por atores que operam numa escala territorial de âmbito global e nacional, não deixa de ser relevante e significativo o papel dos atores econômicos na escala regional, sub-regional e local.

Esta é a razão pela qual alguns economistas fazem referência a um “circuito superior” da economia, dominado pela lógica das grandes empresas e do mercado globalizado, e a um “circuito inferior”, dominado pela lógica dos pequenos empreendimentos e do mercado local. Ainda que o “circuito inferior” da economia esteja subordinado à dinâmica do “circuito superior”, importa reconhecer que existe uma relativa autonomia entre os dois e que eles não funcionam exatamente da mesma forma.

Convém considerar também que o fenômeno da globalização, com seus processos de flexibilização dos sistemas produtivos e de intensificação dos fluxos de informações, de capitais, de produtos e de pessoas, acabou por conferir uma nova dimensão e importância ao território, que passou a ser considerado como fator de competitividade econômica.

Assim sendo, faz sentido discutir o desenvolvimento territorial e as iniciativas que podem ser tomadas para promover mais dinamismo, mais produtividade, mais competitividade e mais sustentabilidade nas economias locais.

Hoje, o fator estratégico que define a competitividade econômica é a capacidade de inovação, que depende, por sua vez, do acesso à informação e ao conhecimento. A inovação, na perspectiva econômica, é mais do que o desenvolvimento tecnológico. É a capacidade de gerar ganhos de produtividade, seja na produção ou na gestão. É a capacidade de criar produtos diferenciados, seja pelo ineditismo, pela qualidade, pela agregação de valores intangíveis, pela forma de conquistar o mercado. É a capacidade de identificar e satisfazer os desejos do consumidor, ou até mesmo de criar novos desejos e necessidades.

O grande desafio da promoção do desenvolvimento territorial é a criação de um ambiente favorável para a inovação, que gere impactos positivos junto às micro, pequenas e médias empresas, de modo a elevar a produtividade, a competitividade e a sustentabilidade dos pequenos negócios, ampliando a competitividade sistêmica do território.

As micro, pequenas e médias empresas constituem a maior parte do universo empresarial. No Brasil, representam 99% dos negócios do País, sendo 4,5 milhões de empresas formais e 10,3 milhões de empreendimentos informais, totalizando 14,8 milhões de pequenos negócios. São também as maiores geradoras de postos de trabalho, cerca de 28,7 milhões de empregos formais, sem contar as ocupações informais estimadas em 50% da população economicamente ativa, o

¹ Sociólogo, pós-graduado em Desenvolvimento Econômico Local pelo Centro Internacional de Formação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialista em Comércio Exterior pela Universidade Católica de Brasília, gerente da Unidade de Desenvolvimento Territorial do Sebrae Nacional, membro do Conselho Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Condraf) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, membro do Conselho Nacional de Economia Solidária (Conaes) do Ministério do Trabalho e Emprego, membro do Conselho Consultivo da Fundação Banco do Brasil, membro do Comitê Coordenador da Rede de Tecnologia Social (RTS). **Contato:** juarezp@sebrae.com.br

que representa um importante fator de distribuição de renda, ampliação do mercado interno e manutenção da capacidade de consumo.

Portanto, não há como discutir o tema do desenvolvimento territorial sem uma forte focalização na capacidade de inovação dos pequenos negócios locais, o que requer medidas específicas, diferenciadas e prioritárias para as micro, pequenas e médias empresas. É preciso facilitar a modernização empresarial, criando um ambiente de inovação tecnológica, organizacional, de gestão e de marketing. Trata-se de construir uma nova agenda de gestão pública e privada para a promoção do desenvolvimento territorial, a partir dos pequenos negócios.

A competitividade sistêmica territorial não depende mais de vantagens comparativas estáticas, tais como as dotações de recursos naturais, uma localização privilegiada que reduza custos logísticos ou a disponibilidade de mão de obra barata. Cada vez mais ganham relevância as vantagens competitivas dinâmicas, tais como as inovações tecnológicas, organizacionais, de gestão e de marketing, todas elas dependentes do maior acesso à informação e ao conhecimento, que por sua vez dependem da qualidade dos recursos humanos disponíveis.

Para alcançar maior competitividade sistêmica territorial, é preciso apostar simultaneamente em três iniciativas:

- a. a busca pela inovação tecnológica, organizacional, de gestão e de marketing nas empresas, o que repercute no aumento da produtividade, da qualidade e da diferenciação dos produtos, como também da capacidade de comercialização;
- b. a constituição de redes empresariais que trabalhem na perspectiva de reduzir os custos transacionais e de dotar o território dos serviços necessários ao desenvolvimento empresarial, criando um ambiente favorável à inovação e à sustentabilidade;
- c. a construção de parcerias entre o setor privado e o setor público, que fortaleçam a governança local, melhorando o planejamento participativo e a gestão compartilhada do desenvolvimento territorial.

Não basta que as empresas, isoladamente ou em grupos setoriais, melhorem sua competitividade. Caso o território não seja capaz de oferecer vantagens competitivas dinâmicas, as empresas não permanecerão ou não prosperarão, e o território não se desenvolverá. Assim sendo, o território passa a ser um fator decisivo para o desenvolvimento e deve buscar permanentemente melhorar suas condições de competitividade sistêmica.

Considerando que o tecido empresarial do território é formado, basicamente, por micro, pequenas e médias empresas e que tais empresas não dispõem de recursos para prover a si mesmas de todos os serviços de desenvolvimento empresarial necessários para melhorar a sua competitividade, impõe-se, portanto, a tarefa de dotar o território de tais serviços, por intermédio da cooperação interempresarial e da parceria entre o setor privado e o setor público.

Quando nos referimos aos “serviços de desenvolvimento empresarial” que geralmente não estão ao alcance dos pequenos negócios, estamos falando de acesso facilitado, por exemplo, aos serviços de pesquisa e inovação tecnológica, aos serviços financeiros, aos serviços de capacitação empresarial, aos serviços de inteligência comercial e acesso a mercados, aos serviços de design de produtos e embalagens, aos serviços de certificação, aos serviços de apoio à exportação, aos serviços de qualificação de recursos humanos, aos serviços de contabilidade e planejamento fiscal, aos serviços de marketing, comunicação e publicidade, dentre muitos outros.

Esses e outros serviços podem se tornar acessíveis para os pequenos negócios através de soluções coletivas e compartilhadas, criadas e desenvolvidas através da cooperação entre empresas, por meio de associações, cooperativas ou consórcios. Equipamentos públicos de serviços podem ser obtidos através de parcerias com instâncias governamentais, de modo a influenciar e orientar os investimentos destinados ao território, para que estejam alinhados

com as vocações e oportunidades econômicas, com as iniciativas empresariais e com as estratégias locais de desenvolvimento.

A constituição de um ambiente favorável à inovação e de um entorno empreendedor que facilite o desenvolvimento territorial, exige o fortalecimento das redes de relacionamento entre os atores locais que podem contribuir nesse processo. É importante organizar e fortalecer não só as redes empresariais, mas também espaços de interlocução entre as empresas, as instâncias de governo, as universidades e institutos de pesquisa tecnológica, as instituições financeiras e de fomento produtivo, os diversos prestadores de serviços de desenvolvimento empresarial, dentre outros atores locais potencialmente relevantes.

Isso quer dizer que a conquista da competitividade sistêmica territorial depende também da capacidade de inovação institucional, ou seja, da criação de novas instituições que facilitem o diálogo, a cooperação e a parceria entre os atores locais mais relevantes. A mobilização e organização dos atores locais, o que também chamamos de protagonismo local, é uma condição para o desenvolvimento endógeno, aquele que resulta de iniciativas “de baixo para cima e de dentro para fora”. Não haverá inovação institucional sem a adesão das instâncias governamentais, portanto, o desenvolvimento territorial exige também inovação na gestão pública.

Os gestores públicos locais devem compreender a necessidade de assumir um novo papel, de catalisadores de processos de mudança, de facilitadores da construção de uma governança local democrática, de organizadores do planejamento participativo e da gestão compartilhada de um plano estratégico de desenvolvimento territorial.

Os gestores públicos não podem substituir a iniciativa dos empresários locais na criação de novos negócios e na modernização e ampliação dos negócios já existentes. Mas podem, através do planejamento estratégico e da gestão com foco em resultados, promover a concertação de interesses, a construção dos consensos possíveis e necessários para alavancar um processo de desenvolvimento endógeno. Além disso, os investimentos públicos, quando alinhados com as oportunidades e vocações econômicas do território, podem produzir resultados de maior qualidade e sustentabilidade.

Cooperação e parceria entre as empresas e entre o setor privado e o setor público são fatores que produzem externalidades positivas para a competitividade sistêmica territorial, possibilitando que as empresas locais aproveitem melhor suas relações de proximidade, consolidando vantagens da economia de aglomeração, criando condições favoráveis para a troca de informação, conhecimento e experiência, que resultam em aprendizado coletivo e inovação. Esses são os aspectos intangíveis do desenvolvimento territorial, que, mesmo sendo difíceis de mensurar, são imprescindíveis.

Finalmente, existem três fatores críticos para o êxito de processos de desenvolvimento territorial: a formação de recursos humanos, o desenvolvimento tecnológico e o financiamento das atividades empresariais.

A disponibilidade de recursos humanos qualificados é uma condição para o processo de modernização das empresas, no sentido da busca por inovações tecnológicas, organizacionais, de gestão e de marketing. Apesar disso, as micro, pequenas e médias empresas não dispõem de meios para promover esta qualificação, posto que se trata de uma operação de alto custo e que requer muito tempo para o alcance dos resultados. Assim sendo, é especialmente importante a cooperação entre o setor público e o setor privado, para que os investimentos públicos em educação possam estar em sintonia com as oportunidades e vocações econômicas do território e com as demandas efetivas das empresas locais. Além disso, é importante assegurar a oferta de serviços de capacitação empresarial e de recursos humanos com foco nas atividades econômicas prioritárias do território, utilizando, sobretudo, os recursos públicos destinados para este fim, como os do Sistema S (Sebrae, Senai, Senac, Senar, SESCOOP, Senat) e

os programas do Ministério do Trabalho e Emprego para qualificação de trabalhadores.

A capacidade local de inovação depende, em grande medida, da existência de instituições de pesquisa e desenvolvimento tecnológico no território. Não se trata, nesse caso, de institutos de alta tecnologia, voltados para pesquisas de última geração. Estamos falando de instituições voltadas para a pesquisa de soluções que melhorem a produtividade dos negócios locais. Aqui também é fundamental a parceria entre o setor público e o setor privado, no sentido de aproveitar recursos públicos destinados às Escolas Técnicas Federais, às Universidades Públicas, às empresas de pesquisa, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), aos institutos de certificação, como o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e aos programas do Ministério da Ciência e Tecnologia, para facilitar o acesso a bolsas de pesquisa, à instalação de incubadoras de empresas, à instalação de laboratórios, à criação de Centros Vocacionais Tecnológicos, a serviços de design de produtos e embalagens, a serviços de certificação de qualidade de produtos, dentre outros.

O financiamento de projetos das micro, pequenas e médias empresas locais, como também de novos empreendimentos, é dificultado pela ausência de instituições financeiras no território ou pela inadequação dos instrumentos financeiros disponíveis no mercado. Estimular o cooperativismo de crédito, a criação de sociedades de garantia de crédito ou de aval, a criação de instituições de microfinanças, podem ser alternativas concretas para reter a poupança local e direcioná-la para o financiamento de atividades produtivas no próprio território. Além disso, as relações de proximidade e de confiança costumam resultar numa melhor gestão de riscos, reduzindo as taxas de juros, os custos operacionais e a inadimplência, o que permite o desenvolvimento de produtos financeiros mais adequados às necessidades locais.

Desenvolvimento territorial e desenvolvimento dos pequenos negócios são temas convergentes. A produtividade, competitividade e sustentabilidade das micro, pequenas e médias empresas dependem, cada vez mais, da competitividade sistêmica dos territórios e da sua capacidade de criar um ambiente favorável à inovação e ao empreendedorismo. Todavia, esta tarefa não pode ser assumida isoladamente nem pelos empresários, nem pelas instâncias de governo local. Somente o fortalecimento das redes de cooperação e parceria entre esses atores será capaz de produzir o protagonismo local e o desenvolvimento endógeno.

O momento atual parece bastante oportuno para que os micro, pequenos e médios empresários e os gestores públicos locais compreendam a força dos pequenos negócios para a manutenção do crescimento, dos empregos, da renda e do consumo, de modo que possamos superar a recessão e a crise, ao tempo em que fortalecemos um novo caminho de desenvolvimento.

Negócios verdes

Os indicadores econômicos internacionais começam a dar sinais de que estamos superando o quadro de recessão mundial. A mídia internacional já anuncia o fim da crise. O Brasil, conforme previsão de que seria um dos últimos países a entrar na crise e um dos primeiros a sair, depois de dois trimestres com redução da atividade econômica, retomou o crescimento industrial, segundo dados do último trimestre.

O problema é que pouco adianta retomar o crescimento econômico se não há mudança estrutural no padrão de produção e consumo, pois como se trata de um modelo não sustentável, é mera questão de tempo até que nos vejamos imersos em nova crise, provavelmente de maior profundidade e extensão.

É preciso iniciar a transição para uma sociedade pós-carbono, ou seja, para um novo padrão de produção e consumo menos intensivo no uso de energia e menos dependente dos combustíveis fósseis, cujas reservas são finitas e estão em processo de esgotamento.

Quando se fala numa “Agenda Verde de Desenvolvimento”, muita gente reage como se fosse uma utopia irrealizável. Utopia não deixa de ser, vez que significa “não-lugar”, ou seja, aquilo que não está posto. Mas utopia não significa aquilo que nunca vai existir, como querem alguns. Pelo contrário, tem significado sempre, ao longo da história, aquele tipo de sonho que move os revolucionários e inovadores, gerando processos de mudança.

Pensar em um novo padrão de produção e consumo que contribua para a realização de uma Agenda Verde do Desenvolvimento, ou seja, para a afirmação de um modelo de desenvolvimento sustentável, significa pensar em novos negócios, capazes de gerar crescimento econômico, mais empregos e mais renda, ao tempo em que se avança na conquista da sustentabilidade.

Imagine, por exemplo, todo o mercado em torno do aproveitamento de fontes renováveis e sustentáveis de energia, tais como a energia solar, a energia eólica, a energia cinética das marés, a produção de biocombustíveis (etanol, biodiesel, etanol celulósico). Quantos empregos serão gerados em pesquisas tecnológicas, desenvolvimento de máquinas e equipamentos, instalação e gerenciamento de novos sistemas de produção e distribuição de energia?

Ainda nesta área, é fundamental aumentar a eficiência energética das máquinas e equipamentos existentes, o que também demandará inúmeros novos negócios, seja no desenvolvimento de novas tecnologias, seja na adaptação de inovações para uso nas máquinas e equipamentos disponíveis.

Outro mercado importante é aquele que gravita em torno das atividades de captação, eficiência no uso e reciclagem de recursos hídricos. Assim como os combustíveis fósseis, a água também é um recurso natural escasso que exige aproveitamento racional.

Produção e adaptação de habitações ecoeficientes é outro negócio promissor. A arquitetura, o design e a indústria da construção civil, incluindo a indústria dos materiais de construção, precisarão criar soluções de iluminação, climatização, reciclagem de emissões, destinação de resíduos, dentre outras, compatíveis com o conceito de desenvolvimento sustentável.

O urbanismo e o design das cidades também serão afetados, de modo que se eleve a qualidade de vida e se reduza o consumo de energia e a emissão de poluentes. Nesse sentido, a redução das necessidades de deslocamentos e novas soluções em transporte coletivo são desafios capazes de gerar novos modelos de negócio.

Desenvolvimento de embalagens biodegradáveis a partir de matérias-primas renováveis, tais como os bioplásticos derivados de polímeros de mandioca ou cana-de-açúcar, é outro grande mercado, que se somará àquele das atividades de coleta seletiva, reciclagem e destinação de resíduos, buscando uma radical redução da produção de lixo.

Produção agroecológica de alimentos, reduzindo a utilização de fertilizantes e pesticidas químicos, é outro mercado em expansão. Para além da melhoria na qualidade dos alimentos, vai estar também em foco a necessidade de redução da “pegada ecológica”, ou seja, dos custos de energia e emissão de carbono decorrentes do transporte dos alimentos, de modo que será cada vez mais valorizada a produção e comercialização local.

Captação e fixação de carbono é outro segmento de negócios a ser considerado, provavelmente como um serviço associado à atividade agroflorestal. Remuneração de serviços ambientais tais como a preservação de nascentes, de matas ciliares, de áreas verdes, passará a ser uma alternativa rentável nas áreas rurais.

Mesmo soluções muito simples, para reduzir o consumo doméstico de energia, serão capazes de criar novos negócios. Por exemplo, chuveiros elétricos e ferros de passar roupa são os principais responsáveis pelo consumo de energia elétrica domiciliar. Assim, equipamentos de baixo custo para aquecimento solar da água e artigos de vestuário com tecidos que não amassem serão negócios promissores.

Numa sociedade do conhecimento, os serviços de educação e as tecnologias de informação terão demandas crescentes. A população mundial já está em torno de sete bilhões de pessoas. Imaginar um crescimento populacional ilimitado também não é sustentável. Portanto, a necessária estabilidade demográfica exigirá a melhoria dos serviços de planejamento familiar e, conseqüentemente, o envelhecimento relativo da população implicará em novas demandas nos serviços de saúde e previdência.

São alguns poucos exemplos de como é possível gerar negócios, empregos e renda, fazendo a transição para um novo padrão de produção e consumo que contribua para a construção de um modelo sustentável de desenvolvimento.

O futuro imediato da humanidade exige um modo de vida diferente, onde todos tenham acesso a uma vida mais frugal, mais saudável, mais local, mais próxima da natureza. Isso não significa regredir às condições do período medieval. Significa apenas reconhecer que as condições da sociedade industrial não são sustentáveis.

Não se trata, todavia, de um destino inexorável. Trata-se de uma escolha: racional, intencional, consciente. Podemos escolher uma vida confortável para todos, construindo um modelo de desenvolvimento sustentável e incluyente, ou podemos escolher o caminho do colapso ambiental, com seu conseqüente e previsível cenário de barbárie e de caos.

A crise e as oportunidades para uma “agenda de mudanças estruturais”

Aprendizados de uma Mesa Redonda Nacional

Moacir Gadotti¹

Caros companheiros e companheiras. Eis algumas impressões da mesa redonda nacional organizada pelo Projeto *Crise & Oportunidade*, em São Paulo, dia 10 de agosto de 2009.

Este texto expressa meus sentimentos e aprendizados dessa notável reunião em que os assuntos econômicos acabaram não se distanciando de minhas preocupações educacionais, pois é a partir, sobretudo, do campo da educação, por dever de ofício, que devo situar minhas considerações, agregando algumas referências aos textos que foram disponibilizados no **Blog <criseoportunidade.wordpress.com>**.

Nota-se que a crise está, desde já, sendo uma oportunidade para reafirmar o **papel do Estado na economia** e para reforçar **políticas sociais** de emprego e distribuição de renda: o poder de compra das pessoas mais empobrecidas, possibilitado pelo Bolsa Família, acabou se tornando, no Brasil, um fator de resistência à crise.

Mas o que apareceu, desde logo, nas discussões é que a crise nos oferece a grande oportunidade de **rediscutir o modelo** de desenvolvimento e o próprio **conceito** de desenvolvimento, entendido não apenas como “crescimento econômico”; uma oportunidade a mais para discutir a questão mais profunda da *injustiça social* e da *desigualdade econômica*. Como diz Paul Singer, “a instabilidade é característica de qualquer mercado livre” (Paul Singer, maio de 2009, *Origem e consequências da crise mundial*. In: Blog <criseoportunidade.wordpress.com>).

A questão do modelo já está posta na região. Chamou-me muito a atenção no ano passado quando a Constituição do Equador introduziu o conceito indígena de “**bem-viver**” (em vez de desenvolvimento) e adotou, como política de Estado, o conceito de economia solidária. Mais do que um *conceito*, o “bem-viver” é uma *prática* ancestral dos indígenas que consiste em ter um modo de vida equilibrado e em harmonia dos seres humanos entre si e destes com a natureza, onde se encontram todos os elementos (água, ar, terra...) de que precisa para uma vida saudável. Esse conceito só foi valorizado agora como “novo paradigma”, quando o modo dominante de viver hoje, que se fundamenta na exploração econômica, na dominação política e no esgotamento da mãe Terra, está pondo em risco a própria sobrevivência da própria espécie.

Esse debate implica a discussão do aquecimento global e das mudanças climáticas (gatilho de todas as crises), e o consequente “repensar do paradigma energético-produtivo”, como afirma Ladislau Dowbor (Ladislau Dowbor, 8 de junho de 2009, *Crise financeira: riscos e oportunidades*. In: Blog <criseoportunidade.wordpress.com>). Uma mudança significativa no modelo implica pelo menos **duas dimensões**: o *desenvolvimento sustentável* e a *democratização do conhecimento*. Na primeira dimensão eu incluiria o conceito de economia solidária e desenvolvimento local (pequenos negócios, cooperativas, agricultura familiar, mutirões) e, na segunda dimensão, a democratização das comunicações (radicalização da democracia).

A saída seria “**inclusante e sustentável**”, como afirma Juarez de Paula (9 de maio de 2009,

¹ Mestre em Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP, 1973), doutor em Ciências da Educação pela Universidade de Genebra (Suíça, 1977) e livre docência na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp, 1986). Atualmente é diretor do Instituto Paulo Freire. Autor dos livros: *História das ideias pedagógicas* (1993), *Pedagogia da Práxis* (1995) *Paulo Freire: uma biobibliografia* (1996), *Pedagogia da Terra* (2000), *Os Mestres de Rousseau* (2004), *Economia solidária como práxis pedagógica* (2009) e *Educar para a sustentabilidade* (2009).

Políticas de apoio ao desenvolvimento local. In: Blog <criseoportunidade.wordpress.com>). Os dados do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) corroboram essa tese: se continuarmos na rota atual, o planeta não vai mais suportar a ação humana. A categoria **sustentabilidade** é central se pensamos num novo paradigma de vida que harmonize ser humano, desenvolvimento e sistema Terra. O nó da sustentabilidade é o “crescimento sem limites”, como vem afirmando Ignacy Sachs e Amartya Sen, defendendo um “ecodesenvolvimento”. A crise econômica não pode esconder ou minimizar o tema da sustentabilidade. Ao contrário, a sustentabilidade é um conceito fundante do novo paradigma econômico.

A crise é uma oportunidade de mudanças significativas muito *além da dimensão financeira* e pode alcançar a melhoria da qualidade da educação e dos serviços de saúde. Como “convergência de crises” – efeito estufa, energética, água potável, alimentos e pobreza (Ladislau Dowbor, 1 de julho de 2009, *A crise financeira sem mistérios: convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais.* In: Blog <criseoportunidade.wordpress.com>) –, devemos associar uma visão global a medidas práticas concretas desde já (sem ter a pretensão de consertar desde logo todo o sistema), e construir, como se propõe a convocatória para a Mesa-Redonda, uma “agenda de mudanças estruturais”. O gestor público certamente não poderá esperar todas as mudanças estruturais para tomar decisões, mas poderá introduzir medidas concretas para se chegar lá mais rapidamente e em tempo. Como diz John Holloway em *Como mudar o mundo sem tomar o poder*, o “conceito de revolução hoje” implica organizar a resistência/transformação nas “fissuras” do sistema.

Como educador, não vejo que haja justiça social e igualdade de oportunidades sem a extensão **educação de qualidade** para todos e todas. Se para crescer precisamos distribuir renda, crescer significa distribuir conhecimento, que é a principal riqueza de que dispomos. Trata-se, acima de tudo, de tirar o empobrecido da miséria e transformá-lo em cidadão. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sem um programa de *educação popular cidadã*, só vai ficar na “infraestrutura”, não incidindo na necessária transformação cultural das consciências. Envolver os movimentos sociais e as ONGs nesse processo é fundamental. Sem a sociedade, o Estado não dará conta de fazer as necessárias “mudanças estruturais”. O Brasil está tendo um crescimento menor entre os países chamados de “emergentes” devido ao seu atraso educacional. Uma agenda de mudanças estruturais deve incluir a universalização da educação em todos os níveis.

Em seu livro *História econômica do Brasil*, de 1945, Caio Prado Júnior já argumentava que “a ausência de bom ensino compromete o desenvolvimento nacional e nosso intercâmbio com países mais avançados”. É sabido que um ensino ineficiente contribui diretamente com o baixo desempenho da economia. Uma educação de qualidade é condição da eficiência econômica; o sistema produtivo é também uma vítima da má qualidade da educação.

A **educação** não tem por finalidade servir à **economia**, mas indicar caminhos para a economia. O investimento em educação não deve ser feito apenas para fomentar a economia (visão instrumental da educação). A educação não deve ser entendida apenas como uma variável econômica ou como pura adaptação aos imperativos da economia informacional e global. Na educação, precisamos sair desse paradigma profundamente ideológico e substituí-lo por um *paradigma da cidadania*, cerne do desenvolvimento. O pensamento pedagógico não pode ser colonizado pela economia, como se a economia tivesse por função legitimar a política educacional. A educação não é apenas um investimento econômico.

Amartya Sen, em seu livro *Desenvolvimento com liberdade*, sustenta que todos nascemos com potencialidades e a educação é a oportunidade de desabrochar essas potencialidades. A relação entre **desenvolvimento e educação** estaria aí. A educação seria um *fator estratégico*, decisivo, mas não isolado de outros fatores. Normalmente, a educação capitalista contribui mais

como estratégia de competitividade (produtividade no trabalho e crescimento econômico) do que para o desenvolvimento humano integral, a cidadania e a justiça social. As pessoas não precisam competir para progredir, como nos videogames onde quem mata mais avança, ganha mais bônus (uma educação que promove o individualismo possessivo). Precisamos *cooperar para progredir*.

Finalmente, nossa “Agenda de Mudanças Estruturais”, além de se articular com agendas de outros países e de outros grupos, como propôs Paul Singer no final da reunião, deve dirigir-se à sociedade, “seja qual for o governo, porque os movimentos sociais estão mudando este País” – disse ele – e deve também ser, segundo ele, uma agenda “pós-crise e oportunidade” para que a articulação e sinergia que se criou no grupo possa continuar perseguindo seus objetivos de embasamento científico e construção de alternativas. A metodologia do Blog foi muito elogiada.



Dez mandamentos do Ministério da Cultura nas gestões Gil e Juca

Alfredo Manevy¹

A política cultural no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), conduzida pelos ministros Gilberto Gil e Juca Ferreira, concretizou novas premissas e alcances da política cultural brasileira, com base em um projeto imaginativo e ousado para o Ministério da Cultura (MinC). Essa organização que completa agora 25 anos não parecia ter nascido para voos maiores e centrais na vida nacional. Hoje, essa instituição, outrora inexpressiva – concebida em grande medida para acomodar autarquias tradicionais do patrimônio, do cinema e das artes, sem exercer liderança –, formulou políticas públicas e ampliou seu raio de ação e de influência na vida política do País.

A recente decisão do presidente da República de inserir a cultura como destinação dos recursos do Fundo social pré-sal, na ilustre companhia de serviços públicos considerados essenciais, como saúde e educação, é simbólico tanto do novo perfil de atuação do Ministério quanto do êxito em estar presente nas grandes decisões.

As ações que revelam a nova face do MinC, hoje, têm o mérito de falar por si: o Vale-Cultura, o Simples para as micro e pequenas empresas culturais, os pontos de cultura, as reformas da Lei Rouanet e do direito autoral, a política para o patrimônio imaterial, a criação do Sistema Nacional de Cultura (fortalecendo as políticas de cultura nos estados e cidades), a criação de fundos públicos setoriais para as artes e a revitalização da Fundação Nacional de Arte (Funarte), o Fórum Nacional de Televisão Pública, o fundo setorial para o audiovisual, o Sistema de Indicadores e Informações Culturais, entre outras tantas realizações no plano nacional. A abrangência plena – horizonte maior do MinC neste anos – inclui desde políticas inovadoras para a cultura digital e jogos eletrônicos nacionais, até o inédito apoio aos povos indígenas e à moda, à arquitetura e ao design. E, algo sem precedentes, no plano internacional, a demanda por programações artísticas de grande impacto como o Ano do Brasil na França e as parcerias de exportação da música e do cinema: países de todo mundo que querem a cultura brasileira sendo exibida e assimilada. A cultura brasileira tornou-se, durante a gestão Gil e Juca, um ingrediente essencial e decisivo do novo papel do Brasil do mundo, na medida em que ela parece apresentar o País pela adesão a valores, estilos e atitudes de vida, diferentemente de um movimento estratégico estritamente político e orientado economicamente.

Ao mesmo tempo em que democratiza o acesso, a atual gestão do MinC está na raiz e concepção de equipamentos culturais que representam um novo paradigma de excelência no acesso à cultura: a instalação da biblioteca digital Brasileira, na Universidade de São Paulo (USP), contendo o acervo de José Mindlin, será o maior centro de difusão de acervos para todo o Brasil; o Museu da Língua Portuguesa, em São Paulo; o Parque Serra da Capivara, no Piauí; e o Museu Iberê Camargo, em Porto Alegre. São todas instituições financiadas principalmente com recursos públicos federais em parceria direta com o MinC, a partir de 2003.

Mas estas ações e equipamentos públicos não explicam o conjunto nem revelam o essencial. Estas agendas não seriam viáveis sem a conquista de um novo status para a cultura, e para a política cultural, vários degraus acima do lugar em que historicamente foi relegada

¹ Secretário-executivo do Ministério da Cultura e doutor em comunicação e estética do audiovisual pela Universidade de São Paulo (USP). **Contato:** alfredo.manevy@cultura.gov.br

e encontrada por esta gestão. Subir ao palco do teatro político em posição de protagonista não seria possível sem o reconhecimento da cultura no rol das necessidades básicas do País: a palavra de ordem da atual gestão. Os dois ministros empenharam-se diretamente em ampliar a presença da cultura na percepção das grandes instituições do País: a começar pelo Congresso, pela imprensa, pelos bancos públicos, pelas redes sociais, empresas privadas e estatais. O resultado é uma discussão sobre política cultural na esfera pública sem precedentes na história do País.

Apresento a seguir dez pontos estratégicos, um decálogo que marca a atual política cultural brasileira e que já é tecnologia exportada a outros países e Ministérios da Cultura do mundo.

O primeiro, e mais importante, destes pontos é a definição ampla de cultura ao lado de sua percepção como um território social estratégico para o futuro do País. É a construção da narrativa, do discurso e do espaço social em favor da agenda cultural. Tem sido recorrente ministros de todo mundo encontrarem instituições culturais públicas sucateadas, periféricas, esvaziadas. O Ministério da Cultura do Brasil foi solicitado diversas vezes a participar no redesenho e fortalecimento dessas instituições mundo afora, em especial na América Latina e na África. Em grande medida, as políticas culturais, assim como as políticas ambientais, foram as mais atingidas nas duas décadas perdidas, de 1980 e 1990. Em muitos casos, como o nosso (a eliminação do MinC em 1989), os Ministérios foram suprimidos do arcabouço institucional: quando de sua supressão no governo Fernando Collor de Mello, seguiu-se de silêncio nas esferas mais amplas da sociedade. Um silêncio em certa medida sintomático da inoperância e irrelevância do Ministério, ainda que sob ele houvesse instituições relevantes, como Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) e Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). A fragilidade do MinC refletia uma concepção política vigente que via como desnecessário o papel do Estado no apoio à cultura, mas, acima de tudo, encontrava solo fértil na baixa aderência ou baixo consenso da sociedade e do mundo político sobre a importância das políticas culturais. Para além das centenas de ações e programas, o papel público e destacado dos ministros Gil e Juca foi decisivo para ampliar a base de consenso da sociedade sobre a necessidade e o alcance do Ministério da Cultura.

Nessa direção, o Ministério da Cultura investiu, desde 2003, em uma parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para conhecer a presença da cultura nas cidades, no orçamento da família e na geração de emprego formal do País. Foi criado o Sistema de Informações e Indicadores Culturais do MinC, a primeira base de dados oficial em termos de cultura. Instrumentos decisivos de política cultural: a base permitiu mapear e perceber os gargalos, deficiências, ausências e potencialidades da área cultural que cabe ao MinC alcançar com políticas e programas.

Trata-se da necessária tarefa de construção do seu campo: missão no plano do discurso em última instância tão ou mais sólida quando qualquer ação prática. A primeira menção de Gil na pasta foi na direção da cultura deixar de ser, então, “a cereja do bolo”, para ocupar lugar central nas estratégias de desenvolvimento do Estado e da sociedade, uma disputa pelo lugar da cultura na vida política do País. Consequentemente, os Ministros tornaram pública a discussão por um orçamento mais robusto, com a meta de alcançar o patamar mínimo de 1% das receitas gerais da União, o recomendado pelas Nações Unidas. Sem isso, corria-se o risco de insignificância e de deixar de contribuir para alterar o modelo de desenvolvimento: a perseguição do crescimento, da produção e distribuição de riqueza – pura e simplesmente – não é capaz de gerar desenvolvimento humano. O Brasil teve altas taxas de crescimento, nos anos de 1970, mas o fez inchando e poluindo as cidades, sem um sistema educacional qualificado e reprimindo nossa diversidade cultural. A política cultural tem como objetivo maior

justamente qualificar o acesso à informação, à autodeterminação, ao lazer, ao prazer estético, garantindo espaço de liberdade de expressão e fruição a todos os indivíduos.

É uma verdadeira distopia imaginar uma sociedade com as necessidades materiais realizadas, entretanto sem pluralismo de valores, espiritualidade, senso estético, sem tradição e inovação, senso crítico, capacidade plena de criação e renovação do pensamento. Ou megalópoles sem espaços centrais destinados para as comunidades, grupos artísticos e culturais.

Ao afirmar este novo patamar, o Ministério afirmou **o segundo ponto: a cultura como direito e necessidade básica**. Tão importante quanto a educação, a saúde pública e o voto, a cultura deve ser afirmada como direito da população. O Ministério cristalizou uma demanda estabelecida entre os brasileiros, ainda que não representada por boa parte das agremiações políticas. As necessidades culturais felizmente deixaram de ser um luxo de bem-nascidos para se tornar hoje um item indispensável do cotidiano de qualquer criança, jovem e adulto do país. Ela se manifesta na busca pelo acesso cultural em uma *lan-house* ou em um telefone celular quando permite baixar conteúdos musicais ou audiovisuais, ou notícias e troca de *e-mail*.

Se a cultura é de fato um direito social, como nos define a Constituição de 1988, o papel do Ministério da Cultura muda decisivamente em perfil e em escala de atendimento. Assim como o Ministério da Educação e da Saúde, o MinC passa a ter um papel universal, e estabelece diálogo com todos os cidadãos e suas demandas. Esta visão impulsionou a reforma e o fortalecimento do Ministério da Cultura, para que ele se tornasse equipado, dinâmico, eficiente, e com um orçamento à altura de sua missão. O orçamento do Ministério, em 2003 – ainda sob o plano plurianual feito no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) –, era de aproximadamente R\$ 400 milhões. O orçamento em 2010 é de R\$ 2 bilhões e 200 milhões, um salto importante, mas ainda insuficiente diante da nova missão: atender o conjunto da sociedade brasileira.

O IBGE, nas pesquisas em parceria com o MinC, nos revelou a acintosa divisão entre os brasileiros no acesso cultural: apenas 13% dos brasileiros frequentam cinema alguma vez no ano; 92% dos brasileiros nunca frequentaram museus; 93,4% dos brasileiros jamais frequentaram alguma exposição de arte; 78% dos brasileiros nunca assistiram a um espetáculo de dança, embora 28,8% saiam para dançar. Mais de 90% dos municípios não possuem salas de cinema, teatro, museus e espaços culturais multiuso.

Os números revelam um enorme fosso entre os que podem ter acesso a equipamentos culturais e leitura e a imensa maioria aparatada. É inimaginável imaginar a sociedade brasileira como um corpo estanque, uniforme, à espera de oferta de bens culturais. A sociedade detém cultura, mas “se o povo sabe o que quer, também quer o que não sabe”, como dizia Gilberto Gil. Os direitos culturais devem ser pensados em três vias distintas: direito ao acesso a bens culturais, ao repertório cultural e artístico do Brasil e da humanidade. O direito de acesso deve ir muito além do que é oferecido pela família, pelo trabalho, pela comunidade, pela escola ou pelo contexto cultural imediato. É ampliação dos espaços de liberdade, fruição e escolha dos indivíduos. É um repertório necessário para viver no século 21.

Esse acesso – se garantido pelos poderes públicos – impacta fundamentalmente o sistema educacional e aumenta a qualidade de vida da sociedade. A questão que podemos perguntar é se esta necessidade estatística já se transformou em demanda da sociedade. A resposta é positiva. Um estudo sem filtros sobre homens e mulheres que vivem neste século não nos deixa dúvidas: a demanda existe, está aí e é universal. É um grande equívoco acreditar que a demanda cultural é proporcional à renda dos indivíduos e, logo, apenas se manifesta nos estratos elevados em termos de renda. É outro equívoco crer que apenas a minoria rica da população brasileira deseja cultura e arte, aqui e agora.

Esta é uma demanda política da população, que infelizmente a ação política contemporânea, em todo mundo, não repercutiu nem incorporou satisfatoriamente. Outro dado estatístico é oferecido pelo Sistema de Informações e Indicadores Culturais do MinC e IBGE: independentemente de classe social, o brasileiro dispensa o mesmo percentual de seu orçamento. Algo em torno de 3% do orçamento familiar em média.

O número não é baixo. Os dispêndios em cultura ocupam um lugar importante na hierarquia dos gastos familiares: o quarto lugar entre as prioridades das famílias brasileiras, atrás de alimentação, transporte e habitação, e à frente do gasto em educação. Se o número é negativo, o é para as classes altas. Se pobres e ricos gastam o mesmo em cultura, isso significa que o País não está conseguindo formar uma elite informada e esclarecida, com vínculos sociais e humanos com a singularidade brasileira.

O percentual revela que uma multidão de homens e mulheres querem lazer, arte e cultura em suas vidas, apesar das precárias condições de vida. E talvez aqui fique bastante evidente uma história de vazio e omissão, tanto do setor público como privado, na área cultural. Esses setores ou foram irresponsáveis – caso do Estado – ou acomodados e desprovidos de alcance – caso do setor privado – em criar uma economia cultural no Brasil, em oferecer bens culturais para a maior parte da população brasileira.

São dezenas de milhões de brasileiros que não frequentam salas de cinema no Brasil. E os que frequentam são os mesmos que permitem desembolsar os altos preços da economia formal de CDs, livros e DVDs. O que se percebe é que a economia formal da cultura é uma economia de poucos, mas é, acima de tudo, pensada para poucos.

Podemos dizer que ela é pensada para poucos porque os investimentos do setor privado são baseados na parcela consumidora preexistente, uma minoria. É raro sermos surpreendidos com algum esforço para efetivamente ampliar a base de consumo de algum bem cultural no Brasil. O setor privado na cultura parece não acompanhar os crescentes investimentos de outros setores da economia, mesmo em um período de estabilidade e crescimento que o Brasil conquistou na última década. Não há desenvolvimento de modelos de negócio baseados nas expectativas, perfis de demanda das classes, C, D e E, no Brasil. O único modelo de negócio que soube chegar a todo território nacional é o da televisão aberta, mas suas condições foram especiais e privilegiadas pela ação entre Estado e empresas nos anos de 1970, uma história que se conhece bem. Não por acaso, a programação de televisão é a única alternativa que chega a todas as cidades e estratos sociais, mais de 90% dos lares. A televisão é um acontecimento central na vida do País, mas sua oferta em caráter de quase exclusividade empobrece a fruição cultural dos brasileiros. Mas, em outros setores da cultura, como livros e música, há uma enorme oportunidade na ampliação da classe média e da enorme demanda por conhecimento e informação que acompanha a ascensão social de milhões de brasileiros e suas famílias. O resultado é que – em economia – não existe espaço vazio para as necessidades de consumo. O resultado é a ocupação desse espaço pela pirataria e outras formas de economia informal, em cumplicidade com boa parte da sociedade.

Daqui depreendemos algo fundamental: é uma análise redutora acreditar que a pirataria é um fenômeno que pode ser enfrentado pelo enfoque estritamente policial. Como há crime organizado com tentáculos internacionais ele deve continuar a receber repressão firme: houve nessa direção forte investimento governamental no combate a essa modalidade de crime. Mas seria insistir numa estratégia de avestruz desconsiderar que o buraco é mais embaixo, e que se trata de uma demanda social sem o devido atendimento econômico e social. Esta é uma mudança profunda de paradigma. Até 2003, os programas do Ministério não tinham indicadores e metas de acesso ao público e à sociedade. As metas avistavam apenas a produção de poucos bens culturais. Algo tão estranho como se o Ministério da Educação não incorporasse os estudantes

como finalidade última de suas políticas, focando apenas nos professores e suas demandas.

Aqui chegamos **ao terceiro ponto, o fomento à diversidade cultural brasileira** como um rico patrimônio do País. E não há, em nossa visão, qualquer contradição entre a inovadora política universalista (cultura, direito de todos) e seu natural complemento com políticas e ações em favor das diferenças culturais que nos enriquecem a todos. A política em favor da diversidade cultural engloba todas as outras quando introduz os critérios de observação de todo território e população, sem filtros ou preconceitos, sem complexo colonial, sem um olhar viciado pela hierarquia de visibilidade dos grandes centros e sem deixar de perceber o Brasil interconectado com seus vizinhos e com todo o resto do mundo. Num período de fortes mudanças globais e sociais, o Estado deve oferecer apoio às manifestações artísticas e culturais de enorme valor e que correm risco de extinção, como saberes e conhecimentos orais. Mas a política em favor da diversidade cultural não é, em essência, preservacionista: cabe ao Estado priorizar os espaços de autonomia para a renovação, interação, diálogo com as tendências contemporâneas e de futuro que em todo o canto o dinamismo social traz à tona. Atenuar as pressões econômicas que recaem sobre o que é diferente será, em outras palavras, garantir fluxos mais amplos com o mundo externo, onde os protagonistas dos grupos e comunidades reforçam sua autonomia, formulam sua própria inserção e ensaiam sua capacidade de movimentação. A política que o Ministério da Cultura adotou desde 2003 escancarou as portas para, entre outros, povos indígenas, mestres de capoeira, *luthiers* de instrumentos tradicionais, cozinheiras de acarajé, bem como para minorias urbanas (como GLBT, teatros amadores, cineclubes, população de manicômios, manifestações como *Hip Hop*).

E o fez sem ingenuidade romântica ou oportunista de uma tradição política que faz o elogio do autêntico/popular, pois seria sonegar a condição moderna do Brasil e as precariedades e necessidades dos grupos culturais. O Ministério valorizou as iniciativas dos estratos menos favorecidos sem fazer o elogio ingênuo do isolamento, já que a pauta é justamente o acesso a estruturas e meios de expressar e circular. Trata-se de equipar as comunidades para que essa circulação seja feita em proveito próprio, fortalecendo seus projetos de longo prazo.

Como nação, somos produto intenso da globalização. A sociedade brasileira foi tecida com muitas contribuições de diferentes partes do planeta, migrações, interações e influências de povos de todo o mundo. Há contribuição de japoneses, poloneses, libaneses, italianos, latino-americanos, e a lista é imensa. A preciosa contribuição dos povos ameríndios, originários do continente, e dos diversos povos africanos aqui trazidos à força pela escravidão é parte indissociável de toda a sociedade, um traço comum a todos os brasileiros, independentemente da cor da pele, ou da bagagem genética das gerações atuais. Séculos de conflitos sociais e históricos depois, o resultado é uma construção humana que transborda beleza, conhecimento, sabedoria, música, espiritualidade, religiosidade, estilização da vida, do corpo, uma forma de perceber o mundo que é toda própria.

Diante desta riqueza, o Ministério da Cultura aliou-se a diversos países e aprovou na Unesco a *Convenção sobre a promoção e proteção da diversidade das expressões culturais*, um marco internacional que está para a cultura como esteve, há anos atrás, o Protocolo de Kyoto para o meio ambiente. No plano interno, atualizou o papel do Iphan – criado há setenta anos por Mário de Andrade e Gustavo Capanema – e criou uma Secretaria com foco na questão. Colocou em prática um programa amplo para que estas diferenças se transformem em fluxos ativos da vida social moderna – e para mitigar preconceitos e violências. Ou para evitar diluição, desinteresse, invisibilidade de manifestações e expressões que lutam para afirmar-se no campo simbólico.

A diversidade é, nesse sentido, um ativo para o futuro, uma contribuição que o Brasil pode dar a si próprio e ao mundo. Isso nem sempre foi considerado verdade: seja pelo temor

de fantasmagorias tardias de segregação territorial e étnica, seja pela necessidade de justificar a vontade de ocupação e reprodução do poder centralizado por meio da propaganda ou de formas mais sutis, da imposição dos padrões de vida de alguns sobre outros. A diversidade brasileira até pouco tempo figurava no rol das “preocupações estratégicas”, como as do regime militar. Nesse sentido, uma política de diversidade cultural pode ser considerada uma das mais importantes mudanças de paradigmas do papel do Estado em favor de um estágio ainda mais avançado de democracia e liberdades civis. Sua tarefa de longo prazo: preparar a sociedade para conviver e admirar os distintos modos de vida que a compõe.

É o caso das populações indígenas e de seus modos de vida, que entram em choque com projetos de integração forçada. **Aqui chegamos ao quarto ponto, a valorização das culturas tradicionais, indígenas e quilombolas, entre outras diversas tradições, como parte decisiva do futuro do Brasil.** O aperfeiçoamento da democracia deve ir muito além do direito ao voto, para garantir o direito ao pluralismo de modos de vida. Uma grande nação continental como o Brasil não pode contornar este imenso imperativo. Para isso é preciso superar preconceitos, desinformação, complexos de inferioridade, e perceber nas diferenças uma enorme riqueza que poucas nações possuem.

No caso dos povos indígenas, são mais de 230 povos e 180 línguas que circulam no território ao lado da língua portuguesa. Cada língua é um complexo sistema simbólico que lança ao mundo sentidos e formas de organizar a experiência que são inteiramente diferentes das formas ocidentais em que boa parte da sociedade brasileira está ancorada. Para além da demarcação das terras – agenda de lutas que se desdobra ainda hoje – emerge a luta cada dia mais importante da afirmação cultural, em favor da transmissão do conhecimento para novas gerações e da garantia de uma plena cidadania indígena. Ao mesmo tempo, é preciso preparar a sociedade brasileira não apenas para a erradicação do preconceito, mas para uma atualização de valores. É necessário valorizar o privilégio de cultivar em nossa sociedade a presença de tamanha diversidade, de visões de mundo em tudo diferentes em sua relação com a natureza, com a espiritualidade, com a saúde e com corpo. Os indígenas compreendem a natureza como parte de seu universo social, uma das muitas influências que podem ampliar horizontes da sociedade brasileira.

Os maiores laboratórios do mundo percebem uma alta tecnologia que vem sendo instrumentalizada sem qualquer benefício aos povos que geraram tal conhecimento. Um enorme complexo colonial se abateu sobre os olhos do Brasil diante dessa enorme riqueza, o que não significa que devamos assumir o protagonismo dessa instrumentalização, com viés nacionalista. Trata-se de compreender a contribuição das culturas indígenas de uma forma mais ampla e profunda, na qualificação de nossa relação com o meio ambiente e dos laços comuns com toda a América do Sul. Nesse sentido, as culturas indígenas são fundamentais para moldar o futuro do Brasil e do planeta, não sendo apenas objeto de “políticas de memória”. É justamente nessa conexão com a tradição que o Brasil fortalece seu passaporte para um futuro sustentável. Os povos indígenas devem ter, nesse sentido, plenas condições de optar pelas formas de interação e integração que forem as mais adequadas para eles, respeitando sua autonomia nessas decisões.

Até 2003, o Ministério da Cultura não tinha relação com as culturas indígenas. Assunto de índio, no governo federal, resumia-se aos problemas de justiça, saúde e terra. Com a criação do Prêmio Culturas Indígenas – Edição Xicão Xuxuru, o MinC recebeu centenas de projetos, que demandavam câmera de vídeo, internet, materiais didáticos diferenciados, entre outras demandas que revelam projetos inovadores. O Ministério passou a dialogar com as centenas de povos e estabelecer políticas. Ao mesmo tempo, a política de patrimônio imaterial do Iphan deslanchou com diversos reconhecimentos. A culinária baiana do acarajé, passando

pelo tambor de crioula, até o reconhecimento do roteiro histórico indígena da Cachoeira da Onça, em Iauaretê, no Alto Rio Negro, fronteira com Colômbia, são alguns dos relevantes exemplos de uma ampla lista. Todos estes reconhecimentos foram seguidos de ações de apoio, salvaguarda, cursos e instalação de pontos de cultura entre os mestres, pajés, baianas, que foram beneficiados pelo reconhecimento.

Desse modo, a política de cultura oferece sua contribuição para a inversão do modelo de desenvolvimento que perdurou nos anos de 1970, onde muitas dessas culturas e tradições foram vistas como entraves ou como escombros do progresso. Basta lembrar das vias predatórias de desenvolvimento, a forma como o campo foi esvaziado e transformado em grandes favelas povoadas de operários com a missão de erguer as maiores cidades brasileiras. Ao mesmo tempo, é fundamental lembrar da ocupação da Amazônia por fazendeiros armados encontrando pelo caminho povos ancestrais.

Mais tarde, a diversidade tornou-se um slogan que deixou muitos deslumbrados quando foi hiperexposta, e parecia apenas evocar um período de rarefação de julgamento estético, cultural, de diluição de projetos, onde o único valor são as diferenças e desagregações. Valorizar a diversidade não significa deixar de abordar os temas e laços da nação, como a implantação de uma necessária política de promoção da língua portuguesa, nem de constituir uma esfera pública de reflexão sobre as sínteses gerais do processo nacional. Pelo contrário, o Ministério da Cultura investiu em programas como Cultura e Pensamento, justamente de modo a apoiar um espaço elevado de reflexão sobre o Brasil. A incorporação da diversidade apenas obriga que o processo seja feito sem desconsiderar a complexidade do País. Significa modificar os critérios de absorção do conhecimento que hoje pautam o ensino superior, bem como abrir as portas do ensino básico para mestres de capoeira e outros mestres que detêm conhecimento, mas não detêm reconhecimento formal para realizar a passagem desse saber.

Daqui chegamos **ao quinto ponto**. O Ministério da Cultura, além de reconhecer a dimensão simbólica, a cidadã, deve trabalhar **uma política para a economia da cultura**. Esta talvez seja igualmente uma tarefa tão complexa quanto a de garantir a cultura como direito, e elas devem ser formuladas em conjunto, pois os equipamentos culturais oriundos de políticas públicas devem ser pensados ao lado de uma vigorosa economia cultural que deve ser desenvolvida nas grandes cidades brasileiras. Uma economia baseada no consumo popular, evitando monopólios e guetos.

A política para a economia da cultura vem sendo conduzida em três frentes. Na ativação e fomento das cadeias criativas e intelectuais – no centro do sistema – no estímulo de cadeias produtivas: produção, distribuição, circulação e publicidade, como elos de conexão com o acesso. E na ampliação do mercado consumidor, incluindo, os que não consomem cultura, em programas como Vale-Cultura do Trabalhador. Essa análise deve ser percebida em três contextos: o da revolução digital, do aprofundamento democrático e da criação de uma economia para muitos.

A incorporação de trabalhadores que hoje não frequentam cinemas nem consomem livros é o principal objetivo do Vale-Cultura. Ele permitirá um gasto de R\$ 50,00, por meio de cartão magnético, em bens culturais de sua livre escolha. As centrais sindicais e centrais patronais já aderiram à ideia, e o projeto começa a funcionar em 2010. Empresas recebem um incentivo fiscal para adotar o cartão, e trabalhadores arcam com um quinto do valor. O potencial de trabalhadores a atingir é de catorze milhões de famílias, bem como se projeta uma injeção na economia da cultura de nove bilhões de reais.

O Sistema de Indicadores e Informações Culturais do Ministério revela que entre 2003 e 2005 a importância das empresas culturais cresceu no Brasil. Em apenas dois anos, o número passou de 5,6% do total de empresas para 6,1%, um número que já era expressivo, mas que

revela aqui seu franco crescimento.

O Ministério da Cultura passou a estudar cada um dos setores culturais, daqueles que requerem políticas altamente cuidadosas com seu valor, como o artesanato, até as que têm estruturas tradicionais, mas vivem agudas crises em função da obsolescência do seu modelo negocial no contexto digital, como a música.

Uma parceria com o BNDES – principal indutor do crescimento na era Lula – levou o Banco à decisão inédita de criar um setor e um fundo específico para a cultura, focado em áreas como animação, música e criação de salas de cinema. O Ministério também criou, no Plano Plurianual, o instrumento de planejamento do governo federal, um programa específico para a economia da cultura: o Prodec.

O prestígio da agenda cultural no Congresso Nacional permitiu a inserção da cultura no Simples – sancionada em 2010 – que permite às empresas culturais pagar 6% ao invés de 17,5% de impostos, o que torna viável abrir e manter funcionando uma pequena produtora cultural no Brasil. Ao lidar com um setor que era verdadeiro ponto cego das políticas de estímulo a setores da economia, o MinC pode hoje oferecer políticas de crédito, desoneração e apoio direto às empresas culturais. Já são 321 mil entidades ligadas à cultura (novamente, dados do Sistema de Informações e Indicadores Culturais do MinC), sejam empresas ou entidades sem fins lucrativos. Elas cumprem, e irão cumprir ainda mais, um papel decisivo nas metas da política pública de cultura.

O desenvolvimento de uma economia da cultura é, entretanto, impensável sem o fortalecimento e **atualização do direito autoral no Brasil**. Aqui chegamos ao **sexto ponto**. Como é difícil o desenvolvimento de empresas sem um ambiente favorável; o mesmo se pode dizer das condições de criação intelectual e artística. Elas exigem formas de temperatura e pressão específicas, e o autor não pode ser o elo fraco dessa cadeia.

O Brasil acumulou uma grande dívida com seus autores. A situação do Brasil é paradoxal: a cultura brasileira tem uma grande circulação global, fruto da sua vibrante qualidade e magnetismo, porém sem infraestrutura, planejamento, apoio e políticas. A cultura brasileira produziu internacionalmente um grande respeito, mas sem qualquer retorno comercial: a economia da cultura global gerou poucos dividendos para os artistas e empresários brasileiros. Um enigma que é possível decifrar: este triste paradoxo reflete o lugar banal em que a cultura esteve nas estratégias de desenvolvimento que o Brasil lançou no passado. Números do Banco Central (BC) revelam que, em matéria de direitos autorais, o Brasil possui balança comercial deficitária, o que significa que o Brasil não recebe a riqueza econômica a partir do que o mundo consome da sua cultura. Festejamos superávits em agronegócio, mas a opinião pública ignora que em matéria de cultura os números econômicos são muito ruins. Ao mesmo tempo, o potencial de consumo é imenso, o que foi no passado recente uma grande oportunidade desperdiçada. O mundo consome música e televisão brasileira, mas o que exportávamos tinha baixo valor agregado, por intermédio de multinacionais em setores como música e edição de livros, gerando divisas fora do Brasil. É o caso de muitos sucessos nacionais que, alçados ao reconhecimento internacional, rendem o grosso de seu retorno ao parceiro estrangeiro, caso do filme *Cidade de Deus* (Fernando Meirelles, 2002), que viu sua imensa bilheteria internacional ser canalizada para uma distribuidora ligada aos estúdios Disney.

O histórico de fracasso do Brasil nesse tópico revela não apenas um passivo de omissão, mas escancara a fragilidade institucional e legal. A legislação brasileira data de 1998, mas nasceu velha: sequer percebeu a revolução digital e as novas formas de criação que o mundo já vivenciava há pouco mais de dez anos. Não observou nossa cultura com seu imenso potencial, mas acovardou-se enxergando na arte brasileira uma fraqueza. A lei do direito autoral é resultado da simbiose de duas pressões. Uma, internacional, advinda dos

acordos de liberalização de comércio na recém-estabelecida OMC, onde o governo à época permitiu arrastar o Brasil para uma legislação ainda mais conservadora que suas correlatas estrangeiras. E outra, interna, de *lobbies* de associações que atuaram apenas em interesse próprio. Como trágico resultado, o Brasil aceitou restrições ao uso privado de bem intelectual que praticamente todos os países recusaram. Para muitos especialistas, a lei de direito autoral brasileira é a mais conservadora e cheia de desequilíbrios do mundo.

O resultado é uma legislação que coloca o artista – autor nacional – a mercê de contratos leoninos. Mesmo tendo sido criado por lei, o **Escritório Central de Arrecadação e Distribuição** (Ecad) é uma instituição que não presta contas e – como um velho governo stalinista – cobra o uso de músicas até em festas privadas ou cineclubes sem qualquer inclinação comercial, uma fúria tributária que muitos brasileiros já sentiram na pele. E isso não em favor dos músicos: no caso do Ecad, que representa as associações arrecadadoras da área de música, é imensa a queixa de falta de transparência, uma grita por parte de artistas insatisfeitos com o que recebem na repartição sem critérios. A lei também permite que um autor abra mão de 100% de seus direitos patrimoniais, o que significa abrir mão de qualquer possibilidade de remixar ou regravar suas músicas, ou mesmo reescrever novos livros com um mesmo personagem criado por esse autor. Ou de tornar sua criação intelectual disponível em circuitos que julga relevante. Ou mesmo de reimprimir sua obra quando ela se torna esgotada e a editora (dona dos direitos) não concorde. É uma legislação que não reconhece a participação coletiva numa obra, quando se trata de filmes, programas de televisão, relegando ao status de serviço terceirizado o papel criativo de roteirista, diretores e atores. E, mais grave, a legislação omite o consumidor final, a sociedade civil, os direitos culturais.

Uma boa legislação de direitos autorais deve garantir o bom equilíbrio entre direitos dos três elos: aqueles que criam, aqueles que investem, os que consomem. Não é o caso em nossa legislação de 1998. Todo cidadão que baixa um arquivo do computador para o tocador de MP3 está na ilegalidade no Brasil. A cópia para uso privado, sem fins de lucro, não é autorizada pela nossa legislação. Assim como a cópia xérox é autorizada apenas para “pequenos trechos”, sendo que a maior parte das bibliotecas universitárias ou livrarias não dão conta da demanda de estudantes e professores. Os textos usados em classe, para centenas de alunos, não podem depender da compra de cada livro recomendado para leitura. É impraticável. A falta de decisões razoáveis por parte de empresas, e ação judicial contra algumas universidades brasileiras públicas e privadas, colocando professores contra a parede, tornou a miopia legal um problema central da educação superior no Brasil. E, além disso, as associações que representam os editores e livreiros ainda não aceitaram a tarefa de inventar um modelo de negócio inteligente que se adapte a essa realidade e demanda estudantil. Propostas em circulação não faltam. Por essa e outras razões, o MinC coloca em 2010 a consulta pública da alteração da legislação autoral no Brasil. O estabelecimento da regulação adequada, bem como de uma instituição pública que possa zelar pelos equilíbrios em cada setor constituem o projeto do Ministério para que o Brasil deslanche em matéria de propriedade intelectual.

Chegamos então ao **sétimo ponto, a modernização da política do fomento à cultura**. A gestão do MinC nestes anos estabeleceu um critério republicano e transparente pela adoção de seleções públicas e de critérios especializados para a transferência de recursos públicos. A política de editais é enorme, uma conquista da atual gestão, ainda que o edital não seja um mecanismo que sirva a todos os propósitos de uma política cultural.

Os editais passaram a oferecer dezenas de alternativas para os artistas e produtores culturais em todo território nacional. Inspirou empresas e gestões estaduais e municipais a seguir o mesmo exemplo. Tornou-se assim uma alternativa ao patrocínio, em que apenas 20% dos proponentes têm a sorte de conseguir o mecenato. Mas os editais não reverteram a estrutura

central do modelo de fomento, onde a maior parte do recurso público é via renúncia fiscal, cerca de 80% de todo o dinheiro previsto no orçamento da cultura.

O modelo de renúncia fiscal é oriundo da Lei Sarney. Mantido e aperfeiçoado na Lei Rouanet, seu modelo foi implantado também em alguns estados e municípios. A política cultural, seguindo esse modelo, se restringe em oferecer estímulos aos departamentos de marketing de grandes empresas. Em suas políticas de comunicação, cabe a eles por lei o papel de definir os projetos financiados com dinheiro público. O estímulo inicial, com o tempo, se tornou cobertura total. Na Lei Rouanet, alterada seguidas vezes, o incentivo chegou a 100%. Na Lei do Audiovisual, passou disso. Aí chegamos ao paradoxo: se o objetivo era envolver o setor privado e estimular o mecenato privado no Brasil, como autorizar 100% de renúncia fiscal, ou seja, passar a conta inteira para o contribuinte?

Mas a crise do mecanismo mecenato desvia a atenção do essencial: a inexistência de fundos públicos para a cultura, de orçamento à altura da tarefa, o que é consequência do mal original: a ausência recente de políticas para a área, do tema que tratei logo no início deste ensaio, a falta de percepção estratégica da cultura. A renúncia fiscal foi a forma como se resolveu um impasse na redemocratização do País, época de alta inflação, baixa capacidade de investimento: de um lado, a pressão de setores da cultura e, de outro, a baixa prioridade do assunto, a não disposição do Estado em enfrentar a questão e criar instituições públicas eficazes para lidar com a demanda. Outro ingrediente do impasse foi a preocupação com o dirigismo, o autoritarismo ou formas de corrupção e corporativismo. A preocupação, no passado recente pós-ditadura, é legítima, mas enquanto outros setores da vida social aperfeiçoaram a transparência e modernizaram seus corpos técnicos; enquanto outros setores do Estado lograram desenvolver instituições de fomento pública dignas desse nome – como é o caso da pesquisa científica e universitária, com Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) –, a cultura foi submetida ao laboratório da renúncia fiscal.

Os resultados da lei foram divulgados pela imprensa no amplo debate proposto pelo Ministério da Cultura, como método de elaboração de uma nova legislação. Apenas 3% dos proponentes captaram mais de 50% de todo o recurso: aproximadamente R\$ 8 bilhões em 19 anos. Do total de 10 mil projetos apresentados por ano, não mais que 20% chegam a conseguir patrocinador. 80% do recurso concentrado em apenas duas grandes cidades do País. Setores da cultura sem captação: áreas como leitura, arqueologia, distribuição, cultura popular, entre outras áreas. Um desfile de distorções que justificam uma nova legislação de fomento à cultura. O MinC propôs um amplo debate seguido de consulta pública, com vários anos de discussão. O projeto de lei que cria um novo marco de mecanismos está agora no Congresso Nacional.

O mal maior não deve evitar a busca da genuína parceria com o setor privado: ela deve ser estimulada em forma de parceria, não falsificada com pés de barro. Por essa razão, o MinC convidou os maiores empresários, usuários da Lei Rouanet, para um pacto em favor do investimento privado e do genuíno mecenato. Apostando no diálogo, e em um novo ciclo de responsabilidades, o MinC estabelece um novo estilo de parceria entre público e privado, tão importante quanto o diálogo com o campo cultural.

Nos cartazes e anúncios de página inteira em que divulgam espetáculos e eventos como parte de sua estratégia de marketing, é inegável o retorno de imagem para as empresas, a valorização e positivação da marca – o ativo mais importante do capitalismo contemporâneo – no imaginário da população. Essa promoção não pode ter custo zero para as empresas, feita com dinheiro do contribuinte apenas, abrindo mão dos orçamentos que as grandes multinacionais

com raiz brasileira reservam para sua comunicação. São os mais lucrativos bancos, mineradoras, empresas de energia: ao contrário dos países desenvolvidos, o dinheiro “aplicado” aqui é 100% público, salvo em louváveis exceções. Em todo o mundo, estas empresas investem dinheiro próprio. No Brasil, seguimos o caminho oposto.

A nova lei fortalecerá o orçamento público como mecanismo central: para isso, cria diversos fundos públicos, como inédita fonte de apoio direto aos projetos, uma injeção de dinheiro público nas artes sem necessidade de intermediação de patrocínio. Ao mesmo tempo, o MinC contratou em 2009 centenas de pareceristas especializados, peritos para fazer uma avaliação dos projetos a partir de critérios. Aprovada a nova lei, há uma base profissional para adotar critérios públicos. A nova lei mantém a parceria com as empresas, agora com um patamar de investimento privado mínimo nos casos de patrocínio. A estimativa é que o patrocínio aumente em pelo menos 20%. A lei cria estímulos para a desconcentração, estabelecendo o repasse automático de 30% dos recursos para secretarias de cultura, em estados e municípios. Elas só poderão utilizar o recurso em investimento nos artistas e projetos da sociedade.

Outro entrave fundamental do campo cultural é a proliferação das fundações sem fundo no Brasil. As instituições públicas, que não são nem estatais nem anexadas a grandes empresas, vivem à míngua, sem capacidade de pagar suas contas. Prestam um grande serviço à cultura, mas a política cultural baseada na Lei Rouanet criou uma cultura de projetos, que ignora a manutenção e o longo prazo desses museus, centros culturais, escolas de arte. Com a cultura dos 100% de abatimento, as grandes empresas se acomodaram e é muito raro ver o que acontece na Europa e EUA, a doação para fundos de manutenção. Para oferecer um inovador mecanismo de sustentação, a nova lei incorpora o modelo de *endowments*, oriundo do mundo desenvolvido, oferecendo incentivo à formação de fundos específicos para a manutenção dessas instituições, para a remuneração de suas atividades meio, com avaliação de seus resultados e metas de atendimento. A nova lei visa alcançar um objetivo posto como central na atual gestão cultural: o fortalecimento das instituições culturais de natureza privada com finalidade pública.

Com este novo paradigma, a diversidade cultural, os artistas e produtores terão uma legislação à altura da riqueza cultural brasileira.

Mas o fomento à cultura deve buscar alcançar pontos sensíveis da vida cultural brasileira. Aqui vale comentar a criação do programa Pontos de Cultura, que ilustra bem **o oitavo ponto, o protagonismo da sociedade civil como conceito da ação de Estado**.

O programa nasceu de um feliz encontro: entre a orientação do presidente Lula de apoiar comunidade e periferias do País, onde há enorme carência de equipamentos e a experiência de Gilberto Gil e Juca Ferreira com o terceiro setor da cultura.

Gil chegou ao Ministério propondo o *do-in* antropológico, a necessidade de massagear pontos vitais do País, represados, contraídos, sem espaço de circulação sanguínea. O programa Pontos de Cultura foi concebido de forma inovadora, seguindo, passo a passo, a visão de Gil e Juca sobre o assunto: o MinC oferece apoio por dois anos e meio para grupos culturais de favelas, comunidades ribeirinhas, cidades pequenas. São foliões, maracatus, grupos de hip hop, rádios comunitárias, jovens lideranças indígenas. O olhar inovador de Gil neutralizou o cacoete tradicional do Estado em “inventar” as iniciativas. As iniciativas já existem na sociedade – foi o axioma simples e revolucionário que fez do programa um êxito rápido em sua enorme capilaridade e flexibilidade. Juca Ferreira tinha longa experiência com projetos socioculturais, como o Axé, na Bahia, que incorpora meninos e meninas da absoluta miséria ao articular saúde, educação, cultura e arte. Formais ou informais, estas iniciativas da sociedade brasileira pipocaram com a redemocratização do País em centenas de milhares, e nelas a cultura é ao mesmo tempo empreendimento social, integração de jovens e crianças, oferta de

oportunidades, participação comunitária, expressão tradicional e invenção estética. No vazio deixado pelo próprio Estado, e pela economia da cultura, a sociedade criou formas alternativas de dispor de repertório, informação, comunicação, leitura. O programa agregou três pilares: reconhecimento, apoio financeiro e tecnológico (câmera de vídeo, estúdio de som, a depender do perfil de cada ponto) e ofereceu cursos, prêmios, capacitação para que os Pontos alçassem vãos maiores. Hoje, o programa repassa recursos a aproximadamente 5 mil iniciativas do País.

Mas o programa deixa como desafio a modernização do Estado brasileiro. Essa reflexão não se aplica apenas à gestão cultural: o Estado que herdamos não foi moldado para parcerias de fôlego com a sociedade. Os instrumentos legais disponíveis para transferência de recursos são obsoletos e – em nome do legítimo combate à corrupção – tornam inviável a relação com a maior parte da sociedade por excesso de rigidez. A busca de maior controle e transparência do Estado é louvável – e indispensável – na democracia moderna, mas ela deve focar no acompanhamento dos serviços, na qualidade do que é produzido com dinheiro público, e menos no controle formal, que é superficial. Um dos maiores problemas do MinC, nestes oito anos, foi a prestação de um serviço ágil e eficaz para a sociedade, e o saldo é de ainda muito insuficiência. A parceria inovadora que o MinC propôs à sociedade, em seus milhares de prêmios, bolsas e convênios concedidos, esbarra na inadequação do modelo de projeto, acompanhamento e prestação de contas que a lei atual exige. A mudança da Lei Rouanet irá resolver parte desses gargalos, mas outra parte deve envolver, além do contínuo fortalecimento do MinC e de seu corpo de servidores, uma nova lei orgânica da administração pública, que já está em gestação e debate no País. O problema não é apenas da política cultural, mas de um País que só resolverá problemas fundamentais da qualidade dos serviços prestados se – na linha do programa Pontos de Cultura – incorporar o acúmulo insubstituível da sociedade.

Chegamos então **ao nono ponto: a compreensão do papel do Estado na cultura**. Parte do prestígio e influência do MinC se deve ao fato de que adotou de forma irretocável uma postura republicana, transparente e participativa de construir suas políticas. Muito se fala de uma política de Estado para a cultura, mas para isso é preciso afirmar o papel do Estado. Não poderia ser de outra forma, considerando a imensa tarefa de fundo que é galgar a cultura a este novo e desejado patamar. O Ministério foi, nestes anos, imensamente republicano ao jamais usar como critério a cor partidária nas parcerias com estados e municípios, investindo direto em todos os estados administrados pela oposição. Assim, logrou criar programas federativos como o Doc-TV e os Pontos de Cultura, adotados em quase todos os estados do País.

E mais do que isso, observando o dinamismo cultural brasileiro com imenso respeito, cuidado e zelo pela liberdade de expressão e diversidade de visões estéticas e intelectuais, o Ministério primou por ser uma instituição pública e plural em seus editais, programas e ações. O Ministério foi transparente em suas decisões, seja em calorosos debates, seminários, seja quando optou pela consulta pública em seus projetos de lei, afirmando o diálogo na formulação de suas decisões e a interlocução com todos os setores organizados e não organizados no acompanhamento e formulação do seu planejamento. O resultado é uma política de governo e uma política de Estado, que mutuamente se fortalecem. A política de Estado, com o Plano Nacional de Cultura aprovado no Congresso, ganha metas para os próximos dez anos, duração que transcende futuras gestões do MinC e futuros presidentes, e que seguem o espírito deste decálogo.

Se estes são pré-requisitos em qualquer política pública, a atual gestão radicalizou a opção do diálogo por entender que a área cultural é talvez a mais sensível, autônoma e livre da sociedade civil. Logo, se a atuação do Estado tem um vasto horizonte, como apontamos, ela não pode carecer dessa atitude permanente de respeito pelos artistas e pela complexidade de nossa sociedade.

Desde 2003, o Ministério da Cultura realizou duas Conferências Nacionais, a segunda

contando com a participação de 300 mil pessoas e 3.100 municípios. Um avanço imenso no que diz respeito à adesão das cidades, de prefeitos, que poderão criar seus fundos e orçamentos municipais. A instalação do Conselho Nacional de Política Cultural, em 2007, e dos Colegiados Setoriais, em 2008, vem na mesma direção de aumentar o controle social sobre o Estado. Um controle que deve fiscalizar e verificar o quanto avançamos, bem como apontar novos desafios.

O Brasil vive hoje uma liberdade de expressão sem precedentes e o Ministério da Cultura se beneficia desse extraordinário momento. A sociedade está madura para o perigo do dirigismo estatal, e deve estar mais ainda para o perigo do acanhamento dos poderes públicos, este perigo sendo o mais possível numa sociedade democrática. Como há controle da imprensa e dos artistas, o risco de dirigismo é mínimo, um fantasma do autoritarismo dos anos de chumbo. O risco que temos é do retorno de uma mentalidade política atrasada que trate a cultura como algo secundário, porque, convenhamos, parte da sociedade e dos formadores de opinião ainda pensa assim. O Estado, no caso da cultura, deve evitar a dicotomia do passado: estar presente de forma autoritária, ou estar ausente repassando suas responsabilidades ao setor privado. O Estado deve ser moderno, democrático, porém presente e equipado para massagear os pontos vitais. Um Estado habilitado a fornecer estímulo de forma ágil e transparente, com recursos, planejamento e informações técnicas e econômicas para tanto. As estatísticas de exclusão, a imensa diversidade, os desafios da economia da cultura são desafios que apontam para o papel do Ministério da Cultura numa missão de longa duração no século 21.

Por fim, o décimo ponto: o orçamento público, principal instrumento de realização das políticas listadas nos pontos 1 a 9. A luta pelo orçamento foi, como vimos, uma grande bandeira nestes sete anos. O início de 2010 reservou a grande satisfação de ver o presidente Lula sancionar a lei orçamentária anual com R\$ 2,2 bilhões para o orçamento do MinC, excluindo os tetos de renúncia fiscal (dinheiro público também). Um salto de 50% em relação ao ano anterior, 2009, uma vitória histórica. Esta imensa vitória reflete o primeiro governo democrático com a devida compreensão sobre a cultura, ainda que as insuficiências sejam muitas. O desafio, entretanto, é fixar na Constituição o patamar mínimo do orçamento nas três esferas da federação. É o que faz a Proposta de Emenda Constitucional 150, que obriga o investimento de 2% em nível federal, 1,5% em nível estadual, e 1% em nível municipal. A proposta tramita no Congresso e sua votação pode ser um grande ganho para o País. A tradução de um consenso político nacional necessita dos meios para sua plena consecução.

Ao querido amigo Itzvan Jancso, *in memoriam*



O Programa Territórios da Cidadania como alternativa de construção de um novo modelo de desenvolvimento

Sávio da Silva Costa¹

1. As políticas de desenvolvimento agrário e a promoção da Agricultura Familiar como chave para um novo modelo de desenvolvimento

O momento em que ocorre a mesa coordenada pelo *Crises e Oportunidades* no Fórum Social Mundial 2010 (FSM), que ocorreu em Salvador, é único. Além de ser uma oportunidade para a reflexão da esquerda no Brasil e no mundo, à luz de um balanço crítico dos dez anos do FSM, é também o momento em que múltiplas crises se agudizam, tornando mais claras sua causa comum e a maneira como elas convergem. A maneira como a humanidade se organizou baseada em consumo desenfreado e produção irresponsável é o problema ao qual devemos buscar alternativas para harmonizar os aspectos sociais, econômicos, ambientais e culturais do nosso mundo.

A proposta de consolidar uma agenda progressista de esquerda que responda às crises convergentes que ameaçam o nosso planeta é uma tarefa de tal magnitude que demanda o esforço de ações conjuntas entre Estado e Sociedade. Nessa perspectiva é muito oportuno abrir espaço para a discussão da questão agrária, já que particularmente no Brasil espaços de construção de políticas que sustentem novas ideias no campo sempre foram escassos. E a discussão de uma agenda dessa natureza não pode negligenciar a construção de um novo modelo de desenvolvimento rural.

Fazendo um retrospecto recente da realidade brasileira, nos últimos anos, a construção das políticas de desenvolvimento agrário tem sido realizada por meio de uma estratégia de difusão de ideias e quebra de paradigmas, se utilizando de arenas como esta. Essa estratégia tem sido muito importante, pois a construção dessas políticas de desenvolvimento agrário se dá em um contexto construído historicamente em que o latifúndio voltado para a exportação de algumas *commodities* é pautado como o único modelo de desenvolvimento possível.

Contudo, já conseguimos avançar no sentido de estruturar uma nova lógica no campo. Uma nova lógica que questiona a dicotomia rural-urbano, que critica o entendimento hegemônico do que significaria urbano e defende o conceito de cidadania no campo. Nossa principal bandeira nesse sentido é a Agricultura Familiar.

Entendemos que a Agricultura Familiar é uma das alternativas para respondermos aos desafios impostos: a convergência dos desequilíbrios constatada; o escândalo das desigualdades sociais e regionais existentes; a dificuldade para se disponibilizar acesso ao trabalho digno; e a deformação das prioridades.

A Agricultura Familiar é importante por sua capacidade de absorção do emprego digno, com diversificação da produção e de suas técnicas no meio rural, podendo ser utilizada na organização de uma produção mais harmônica e socioambientalmente mais justa, articulada com um consumo mais consciente. Essa capacidade permite que políticas públicas para o fortalecimento desse segmento ajudem a frear o êxodo rural, criem fontes de renda para as famílias rurais, de maneira desconcentrada e sustentável, além de ser importante dinamizadora

¹ Mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EAUFBA), integrante da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e assessor da Coordenação Executiva do Programa Territórios da Cidadania. O autor tem difundido conceitos como planejamento sob um enfoque territorial, interfaces entre a gestão pública e a gestão social e integração de políticas públicas, por meio de trabalhos acadêmicos e apresentações governamentais. **Contato:** savio.costa@mda.gov.br

da economia nacional. A agricultura familiar tem importância estratégica para o bem-estar geral da sociedade.

2. Resgatando os últimos passos das políticas de Desenvolvimento Agrário

Para promover essa ideia, têm sido desenvolvidas inúmeras iniciativas no sentido de difundir essa realidade existente e suas vantagens, bem como quebrar paradigmas de que o latifúndio baseado em exportações de poucas *commodities* é a única solução para o campo ou que a Agricultura Familiar tem apenas produção para subsistência e sua utilidade seria meramente algo assistencialista. Essas iniciativas têm sido desenvolvidas através de publicações e exposições de ideias em diversos fóruns, acadêmicos ou políticos. Mas, nesses últimos anos, duas iniciativas representam marcos muito importantes: a divulgação do Censo da Agricultura Familiar 2006 e a criação do Selo da Agricultura Familiar.

Pela primeira vez, a Agricultura Familiar brasileira foi retratada nas pesquisas feitas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os critérios que definem o que é agricultura familiar foram determinados pela Lei nº 11.326, aprovada em 2006. A Lei determina que quatro módulos fiscais é o limite máximo para um empreendimento familiar. Determina também que a mão de obra deve ser predominantemente da própria família e a renda deve ser originada nas atividades da propriedade e a direção também tem que ser feita por um membro da família.

Além de ser um importante instrumento para formulação de políticas, o Censo Agropecuário 2006 representa a exposição da verdade sobre a Agricultura Familiar para a sociedade brasileira. É o momento de um balanço dos resultados de longa jornada de lutas sociais e do reconhecimento pelo Estado brasileiro da importância socioeconômica deste setor, um conjunto plural formado pela pequena e média propriedade, assentamentos de reforma agrária e as comunidades rurais tradicionais – extrativistas, pescadores, ribeirinhos, quilombolas.

Foram identificados 4.367.902 estabelecimentos de agricultura familiar, que representam 84,4% do total (5.175.489 estabelecimentos), mas ocupam apenas 24,3% (ou 80,25 milhões de hectares) da área dos estabelecimentos agropecuários brasileiros. Mesmo ocupando apenas um quarto da área, a agricultura familiar responde por 38% do valor da produção (ou R\$ 54,4 bilhões) desse total.

Os dados do IBGE apontam que, em 2006, a agricultura familiar foi responsável por 87% da produção nacional de mandioca, 70% da produção de feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 58% do leite, 59% do plantel de suínos, 50% das aves, 30% dos bovinos e, ainda, 21% do trigo.

Assim, cultivando uma área menor, a Agricultura Familiar é responsável por garantir a segurança alimentar do País, gerando os produtos da cesta básica consumidos pelos brasileiros. A Agricultura Familiar demonstra capacidade em gerar renda, em aproveitar bem o espaço físico e contribuir para a produção agrícola brasileira.

Outro resultado positivo apontado pelo Censo 2006 é o número de pessoas ocupadas na agricultura: 12,3 milhões de trabalhadores no campo estão em estabelecimentos da Agricultura Familiar (74,4% do total de ocupados no campo). Ou seja, de cada dez ocupados no campo, sete estão na Agricultura Familiar, que emprega 15,3 pessoas por 100 hectares.

O fortalecimento dessas políticas pode manter os agricultores familiares no campo com boa produção e renda, ou seja, possibilitando existir vida e trabalho digno no campo. Combate-se o êxodo rural e a pobreza no campo.

Por fim, quanto à questão de gênero, a pesquisa indica que o número de mulheres agricultoras familiares é bastante expressivo: 4,1 milhões de trabalhadoras no campo estão na Agricultura Familiar. As mulheres também são responsáveis pela direção de cerca de 600 mil estabelecimentos de agricultura familiar.

Assim, o censo quebra um paradigma, quanto à viabilidade e importância econômica de um modelo que não fosse o de agricultura empresarial. A produtividade por hectare da reforma agrária é 89% superior à agricultura empresarial, respondendo por 70% dos alimentos presentes na mesa dos brasileiros, o que é muito importante para a segurança alimentar.

Seguindo na direção de afirmação da ideia da Agricultura Familiar e de quebra de dogmas que a contrariem, o Ministério do Desenvolvimento Agrário criou o Selo da Agricultura Familiar. O Selo valoriza a produção agrícola familiar, reafirma a realidade apontada no Censo Agropecuário de 2006 de que 70% dos alimentos presentes na mesa dos brasileiros têm sua origem nesse importante segmento e permite o acesso a alimentos de qualidade produzidos em um meio rural mais justo e por meio de uma produção sustentável ao consumidor brasileiro.

Assim, frente à constatação de uma confluência de crises econômica, energética e ambiental, a vitalidade da Agricultura Familiar brasileira mostra que outro modelo de desenvolvimento rural é, mais que possível, necessário. O paradigma de que a modernidade no campo é expressa somente pelas grandes plantações mecanizadas voltadas para a exportação é quebrado. A Agricultura Familiar mostra a sua característica multifuncional, que explicita sua vocação na economia, na segurança alimentar, na subsistência, na produção de alimentos sob uma lógica mais consciente socioambientalmente. Em outras palavras, a Agricultura Familiar se mostra como uma alternativa concreta que combina crescimento econômico, luta contra a fome, a pobreza e a desigualdade social, produção de alimentos saudáveis, geração de conhecimento, proteção ao meio ambiente e a incorporação da cidadania a milhões de brasileiros e brasileiras no campo.

3. O Programa Territórios da Cidadania como um novo passo

Para obtermos sucesso no enfrentamento dessas múltiplas crises, é necessário lançarmos mão de estratégias que envolvam processos colaborativos e a construção de uma cultura de pactos pelo bem comum. A ruptura do ciclo da pobreza e da desigualdade, o desafio do desenvolvimento articulado com o respeito ao meio ambiente, o respeito à pluralidade cultural e às comunidades tradicionais nos obriga a repensar a visão tradicional de produção e consumo, o que implica agir-mos no sentido de outras lógicas para a geração de renda, para o emprego de tecnologias e para a construção de uma nova ética. Essa tarefa exige uma participação muito mais significativa do Estado, que acreditamos ser ainda o principal coordenador de esforços sociais de que dispomos.

É necessário fortalecermos a capacidade de gestão do Estado brasileiro. Isso significa permitir que o Estado retome condições de planejar e coordenar ações, uma das muitas heranças indesejáveis deixadas pela doutrina neoliberal, que preconizava o desmantelamento e diminuição do Estado em detrimento de outras instâncias de caráter privado.

Contudo, isso não implica em um retorno a um planejamento governamental do passado, apoiado em uma lógica autocrática e tecnicista, onde tarefas e decisões eram impostas conforme soluções pensadas a partir de uma única visão de mundo, dita inquestionável.

Precisamos fortalecer o Estado para cumprir com a tarefa da elaboração de um planejamento que leve em conta a importância e os mecanismos de articulação com os diversos setores da sociedade civil. Um planejamento baseado nos ideais de democracia e de república, que envolva fluxos de informações de mão dupla (de cima para baixo e de baixo para cima) e que se utilize de instrumentos adequados de coordenação e gestão – adequando os já existentes e/ou criando novos. Ou seja, precisamos fortalecer o Estado, fundamentalmente, para que possamos resgatar a visão sistêmica e de longo prazo da nossa sociedade. Só assim poderemos planejar a nossa sociedade futura (onde e quando queremos chegar, e, principalmente, como queremos chegar) e enfrentar o imenso desafio posto aqui.

Assim, para além de cumprir o papel de fortalecimento da política de desenvolvimento agrário, transcendeu-se para uma aposta em um ousado programa intersetorial. Acreditamos que o Programa Territórios da Cidadania, maior programa intergovernamental de gestão de políticas públicas do Brasil, pode contribuir em muito no sentido de instrumentalizar o Estado e fortalecer canais de participação social para coordenar essa grande tarefa. Resgatar a capacidade de gestão pública é uma das grandes tarefas do Programa Territórios da Cidadania e o primeiro passo para cumprirmos alguns dos pontos esboçados em nossa agenda de combate das múltiplas crises convergentes.

4. Origens do Programa Territórios da Cidadania

O Programa Territórios da Cidadania tem sua origem no MDA, a partir da reflexão crítica do ministério à luz de sua experiência acumulada na implementação das políticas públicas de desenvolvimento agrário e da disposição do governo em solucionar o problema da pobreza no meio rural.

A experiência acumulada do MDA na condução de políticas públicas voltadas à agricultura familiar, através de programas como o Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf) e Crediamigo, permitiram análises críticas e reflexões sobre as limitações de suas ações no meio rural. Percebia-se que a gestão e implementação de políticas públicas de uma maneira setorializada e reducionista, conforme o arcabouço seguido pela lógica e normas da Administração Pública, limitava em muito os impactos desejados pelo Ministério. Esse processo estimulou o debate sobre o aperfeiçoamento dessas políticas, que suscitou o caminho de desenvolver as políticas públicas de maneira mais integrada, se valendo de uma lógica intersetorial, sob uma abordagem territorial.

Por outro lado, havia uma pressão da Presidência da República sobre diversos ministérios, em especial o MDA, para formulação de um programa que resolvesse o problema da população pobre do campo. Mesmo adotando a inclusão social como eixo estruturante de governo desde o primeiro mandato, o governo constatava que as ações sociais não chegavam a diversas famílias brasileiras. Havia uma dificuldade de fazer chegar as políticas públicas à parte mais necessitada da população. Era necessário criar um “pacote de cidadania para o meio rural”, segundo as palavras do próprio Presidente da República.

Assim, nasce em 2008, por meio do Decreto sem número, de 25/02/2008, o Programa Territórios da Cidadania. O programa tem como objetivo promover a superação da pobreza e a geração de emprego e renda no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Em outras palavras, o programa responde à dificuldade de efetivação do acesso a políticas públicas às populações mais vulneráveis socialmente e que mais necessitam dessas políticas públicas. No caso, as populações rurais. Com esse objetivo, o programa, implicitamente, tem o enorme desafio de romper a lógica das relações tradicionais de poder em nível local.

5. O Programa Territórios da Cidadania como alternativa para o fortalecimento da capacidade de gestão do Estado

O Programa Territórios da Cidadania é uma iniciativa inédita de coordenação intergovernamental de políticas públicas com base territorial. De forma peculiar, ele agrega ações do Plano Plurianual (PPA) de um conjunto de 22 órgãos e entidades do governo federal. Trata-se hoje do grande programa do governo na área social, que agrega diferentes políticas públicas setoriais – tais como Bolsa Família, Pronaf, Construção de Escolas no Campo, Programa

Luz para Todos, Implantação do Acesso do Programa Saúde da Família aos territórios – utilizando-se de uma estratégia de planejamento que se baseia em territórios que possuem identidades econômicas, ambientais e coesão social e cultural das populações dos municípios que o integram.

É um programa que, por ter essa natureza agregadora e transversal, dialoga com os mais diversos programas e ações prioritárias do governo, tais como o Programa de Integração da Bacia do São Francisco, o Programa Arco Verde, o Promeso, o Programa Terra Legal, o Programa de erradicação do sub-registro civil, além de se articular de maneira complementar ao PPA, por utilizar suas ações orçamentárias, desdobrando suas metas de modo a alcançar o nível territorial.

Conforme já citado, o programa tem como objetivo geral promover a superação da pobreza e a geração de emprego e renda no meio rural, por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Esse objetivo geral é buscado a partir de quatro objetivos específicos:

- inclusão produtiva das populações pobres dos territórios;
- busca da universalização de programas básicos de cidadania;
- planejamento e integração de políticas públicas;
- ampliação da participação social.

O programa trabalha a partir do reconhecimento de 120 territórios de identidade, denominados *Territórios da Cidadania*, sendo que em cada um desses territórios são instituídos Colegiados Territoriais (compostos por representantes governamentais e territoriais, de maneira paritária). Hoje, os 120 Territórios representam:

- Municípios: 1.852 (32,9% do total do País);
- População: 42,4 milhões de habitantes (23% do total do País);
- População Rural: 13,1 milhões (46% do total do País);
- Agricultores Familiares: 1,9 milhão de famílias (46% do total do País);
- Assentados da Reforma Agrária: 525,1 mil famílias (67% do total do País);
- Bolsa Família: 3,9 milhões de famílias (35,6% do total do País);
- Comunidades Quilombolas: 810 (66% do total do País);
- Terras Indígenas: 317 (52% do total do País);
- Pescadores: 210,5 mil famílias (54% do total do País).

Um dos grandes méritos da abordagem territorial no planejamento está na identificação, sob o ponto de vista espacial, de onde se localizam os segmentos de populações mais necessitadas que, geralmente, as políticas públicas não conseguem alcançar. Tornam-se, assim, um meio importante de priorização das políticas públicas² para os gestores públicos.

Outro mérito da abordagem territorial diz respeito à identidade e ao reconhecimento do território como uma construção social. Assim, por ser um espaço dinâmico sob o ponto de vista sociopolítico, ele permite a construção de canais institucionais que racionalizam a inserção da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas. Isso permite a participação social e o diálogo entre gestores públicos e atores territoriais para melhorar a qualidade dessas políticas.

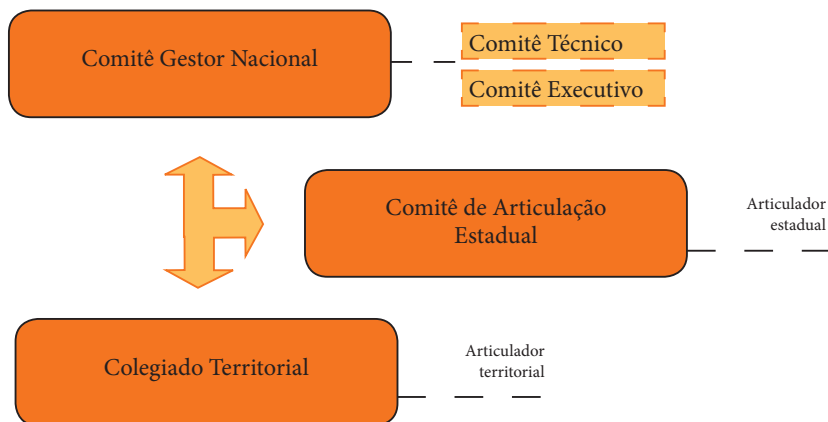
Por se tratar de um programa gerido por redes, seu desenho institui instâncias territoriais (*Colegiados Territoriais*) com assento paritário entre poder público (municipal, estadual e federal) e sociedade civil, que deliberam, aconselham e exercem o controle social sobre políticas públicas. Esses colegiados se articulam e interagem com a instância federal do programa (*Comitê Gestor Nacional*³) por meio de um portal interativo acessado via internet que reúne

2 Os territórios são formados com base em uma série de critérios: menor Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico (IDEB), maior número de beneficiados do Bolsa Família, menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), maior concentração de quilombolas, maior concentração de indígenas, maior concentração de pescadores e aqüicultores artesanais, maior concentração de agricultores familiares, maior concentração de assentados da reforma agrária, maior grau de ruralidade e adequação à tipologia do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional (PNDR/MI).

3 *Comitê Gestor Nacional* – trata-se de uma rede dos Secretários Executivos dos 22 ministérios integrantes do Programa Territórios

informações necessárias à transparência pública e à gestão do programa e de suas políticas públicas, denominado Portal da Cidadania. Trata-se do instrumento que fortalece os canais institucionais de diálogo entre Estado e Sociedade. Por fim, instâncias de articulação e mobilização governamental em nível estadual (*Comitê de Articulação Estadual*) congregam gestores municipais, estaduais e federais, por estado, para monitorar e identificar os gargalos e soluções das políticas públicas implementadas nos territórios de cada um dos estados. O desenho do programa está representado na figura 1.

Figura 1
ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROGRAMA



A importância dos Colegiados Territoriais reside no alcance do objetivo específico de ampliação da participação social e no diálogo entre gestores públicos e atores sociais. É nos colegiados que a sociedade civil e os gestores públicos se encontram, conhecem os diversos pontos de vista, discutem as políticas públicas e as avaliam. É o *locus* onde a participação social é ampliada. Para canalizar essa participação social aos processos decisórios governamentais, o programa trabalha a partir de um ciclo de gestão.

O ciclo gestão do programa obedece a quatro momentos. Primeiramente, é oferecida uma *Matriz de Ações*, que reúne iniciativas de todos os órgãos envolvidos, segundo uma visão territorial, e se constitui em um cardápio de oferta do governo federal.

Para além de um instrumento que congrega uma lista de políticas setoriais do governo federal, a matriz é o primeiro passo para tentar, desdobrando as ações previstas pelo PPA, traduzir a antiga e obscura lógica da origem orçamentária para uma lógica mais moderna e transparente de “entrega de produtos e serviços”, ou implementação de políticas públicas.

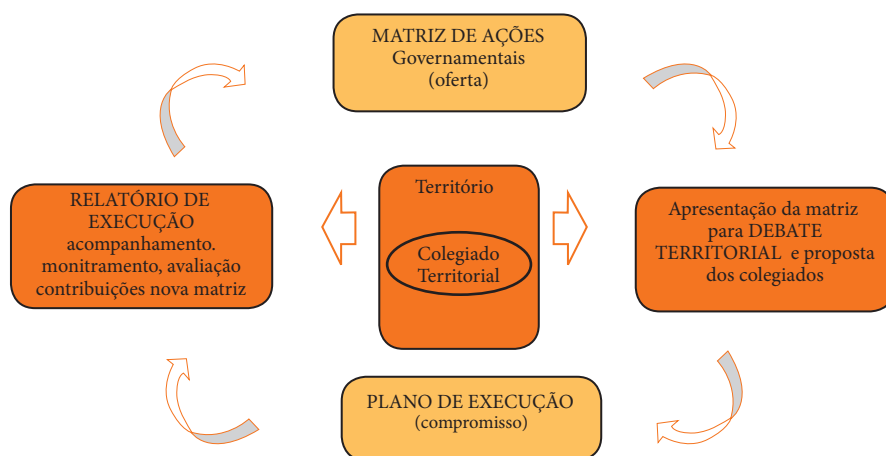
De posse da Matriz de Ações, cada colegiado territorial procede ao que se chama de *Debate Territorial*, momento em que os Colegiados reúnem todos os seus membros para debater as ações oferecidas pelo governo federal, por meio da *Matriz de Ações*, à luz de um planejamento territorial. Os resultados desse debate são inseridos no Portal da Cidadania pelos colegiados. O Portal da Cidadania transforma os dados inseridos em um relatório que será utilizado para análise dos gestores na próxima fase do ciclo de gestão.

da Cidadania. Dentro dessa grande rede localizam-se duas redes menores, o *Comitê Técnico*, braço operacional do programa, composto por gestores representantes dos 22 ministérios, e o *Comitê Executivo*, rede responsável por coordenar o Programa Territórios da Cidadania, composta por Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.

Com base na análise dos dados produzidos no Debate Territorial, e sistematizados em relatório do Portal da Cidadania, os gestores começam a montar o que se chama de Plano de Execução. Trata-se de compromisso assumido pelo governo com cada território e marca o fim do processo de planejamento das ações.

Finalmente, com base nos *Relatórios de Execução*, emitidos com as informações da execução de obras e implementação de políticas públicas (informações alimentadas pelos gestores federais no *Portal da Cidadania*), e no trabalho de controle social dos colegiados (realizado em conjunto entre o poder público local e a sociedade civil, e baseado tanto nas informações do *Portal da Cidadania* quanto em informações locais, como visitas) são realizados o monitoramento e a avaliação do Planejamento propostos no *Plano de Execução*. Essa fase é importante para agregar os conhecimentos adquiridos durante o ciclo, como acertos e erros, ao próximo ciclo, fortalecendo ações e corrigindo decisões equivocadas. O Ciclo de Gestão está representado na Figura 2.

Figura2
CICLO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO PROGRAMA



Assim, os Colegiados Territoriais praticam o planejamento e a gestão do desenvolvimento do território se utilizando do diálogo e da oferta com os atores governamentais, à luz do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Trata-se do instrumento que representa o esforço do território no pensar o território coletivamente, com base em cenários futuros, que articulam os problemas e necessidades do território aos saberes, à cultura, à vocação e às potencialidades locais, identificando cadeias produtivas a serem fomentadas, projetos a serem desenvolvidos e ações a serem tomadas.

6. Conclusões em torno de uma agenda no sentido de resgate da capacidade de gestão pública

Optar pela visão a partir de um território que não corresponda necessariamente aos limites administrativos significa, para além de viabilizar a participação social, potencializar a gestão local e enfrentar o desafio da inversão das prioridades, uma das crises que converge, já identificada. As discussões territoriais são um exercício de cidadania que fortalece o pertencimento e o vínculo das pessoas, aperfeiçoa o diálogo e as negociações entre os segmentos e

regiões – solucionando conflitos em torno da localização de investimentos que servem a mais de um município, da propriedade de bens públicos e da atuação de cada prefeitura ou governo estadual – identifica as verdadeiras prioridades do território, quebrando a lógica das prioridades segundo o capital. O território responde à complexidade e à flexibilidade do espaço social que dificultariam definições regionais rígidas.

Entendemos assim que o Programa Territórios da Cidadania contribui para o resgate da capacidade de gestão pública, uma vez que sua estrutura de gestão, concebida em redes – que englobam governo e sociedade civil – fortalece e democratiza o Estado. O programa segue na direção de efetivar a Administração Pública brasileira sob um modelo de *governança participativa*, em que o Estado empodera a sociedade civil (via Colegiados Territoriais). Esse processo é considerado como variável fundamental para aperfeiçoar as políticas (via interação gestores públicos-sociedade civil nos Colegiados Territoriais, e gestores públicos de diferentes setores e instâncias entre si nos Comitês de Articulação Estadual e no Comitê Gestor Nacional). Os princípios orientadores são os de responsabilidade, transparência e participação (via Portal da Cidadania, ciclo de gestão e Colegiados Territoriais).

A contribuição do programa para o resgate da capacidade de gestão pública também é realizada a partir do momento que o programa busca como objetivo específico a integração das políticas públicas, facilitando com que o governo possa utilizar melhor o Estado para alocar racionalmente os recursos em prol da sociedade. Por meio de uma matriz que congrega políticas de diferentes ministérios – transcendendo a lógica setorial, separada por “caixinhas” de responsabilidade e competência legal – e das instâncias de gestão (redes) – que colocam frente a frente sociedade civil e gestores das diversas instâncias e setores –, cada um conhece o que o outro faz, como faz, potencializando esforços, melhorando a qualidade das decisões e a coordenação de ações.

Por fim, o programa contribui para o resgate da capacidade de gestão pública, na medida em que as políticas públicas mudam sua rota tradicional de formulação em Brasília e implementação “na ponta” (de cima para baixo) para uma rota em que reconhece o território como construção social e essas políticas públicas são apresentadas sob uma matriz intersetorial e discutida de maneira integrada conforme as características e anseios do território, para retornar aos gestores (de cima para baixo e de baixo para cima) com deliberações e sugestões que são levadas em conta pelos gestores públicos. Assim, é considerado o potencial de gestão local, que é capaz de deflagrar uma nova dinâmica de crescimento, mais equilibrada do ponto de vista regional, e capaz de incorporar as populações do campo ao desenvolvimento do século 21. O apoio ao desenvolvimento local representa uma política anticíclica, a democratização do governo e o reconhecimento das desigualdades.

Batalhas da comunicação: novas iniciativas Sul-Sul

Carlos Tibúrcio¹

Uma nova realidade geopolítica internacional está se formando em torno dos países emergentes, em especial os do Sul do mundo. Essa situação, embora esteja começando a ser aceita em termos políticos e institucionais – como na mudança de paradigma em relação ao G-8 e no reconhecimento mundial do novo papel do G-20 – não se traduz ainda no campo da comunicação e informação. Resultados informativos de recentes reuniões do G-20, por exemplo, divulgados amplamente, continuam exprimindo conceitos predominantes do G-8 e omitindo pontos de vista de interesse dos países emergentes.

Acentua-se, portanto, o desequilíbrio de forças no campo da comunicação nas relações Norte e Sul, na medida em que proporcionalmente crescem o peso e a influência econômica, política e cultural dos países emergentes.

Ao mesmo tempo, esse período de intensa transição cria oportunidades para que ocorram iniciativas voltadas ao enfrentamento e à possível superação do problema.

Este artigo trata principalmente de uma dessas iniciativas, cuja proposta básica nós tivemos a oportunidade de apresentar no Grupo de Países Mantenedores da Agência *Inter Press Service* (IPS) – no qual representamos o governo do Brasil – em reunião realizada em outubro de 2008, em Haia, na Holanda. Trata, também, de forma ilustrativa, na parte final, de batalhas de comunicação específicas que vêm sendo travadas por setores da sociedade no Brasil e em outros países em desenvolvimento.

Antes, porém, de entrar diretamente no assunto, uma palavra sobre a IPS: trata-se de uma agência de notícias fundada nos anos de 1950, no contexto do movimento dos países não alinhados, sem fins lucrativos e vinculada ao sistema ONU. A IPS privilegia agendas como democracia, direitos humanos e justiça social na globalização, com destaque para os Objetivos do Milênio; países pobres e em desenvolvimento, em especial as relações Sul-Sul; e o papel da sociedade civil e da defesa ambiental em todo o mundo. Com uma estrutura enxuta, a agência está presente em mais de 100 países, contando com a participação de mais de 500 jornalistas, contratados diretamente ou na condição de *free-lancers*. O seu diretor-geral é, desde 2002, o jornalista uruguaio Mario Lubetkin. Conhecemo-nos no início dos anos 2000 no Conselho Internacional do FSM, em que éramos membros-representantes.

A proposta apresentada na reunião da IPS em Haia, amadurecida e desenvolvida junto com Lubetkin, tinha como premissa a possibilidade de aglutinar e mudar a qualidade de projetos de comunicação existentes em várias partes do mundo, que estão funcionando bem e produzindo resultados importantes, como é o caso da própria agência *Inter Press Service*. Em especial, a premissa de buscar maior aproximação entre os países do Sul e emergentes em torno de novos esforços comuns no campo da comunicação.

O Grupo de Países Mantenedores da IPS aprovou então a proposta e delegou ao Brasil o papel de tomar a iniciativa junto aos países do Sul. O resultado mais significativo desse trabalho ocorreu em 26 de novembro do ano passado em Roma.

Aceitando o nosso convite, feito por meio do Itamaraty, participaram do primeiro encontro, realizado na Embaixada do Brasil na Itália, com a presença do embaixador José Viegas

¹ Jornalista, diretor do *Media Watch Global*, do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento e do Centro Internacional Terramérica. É co-autor, com Nilmário Miranda, do livro *Dos Filhos deste Solo – Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade do Estado*, Editora Fundação Perseu Abramo e Boitempo Editorial, 1999. Desde 2003, é assessor especial da Secretaria Geral da Presidência da República.

Filho, que abriu a reunião, representantes de sete países: África do Sul, Arábia Saudita, Brasil, Catar, Coreia do Sul, Turquia e Venezuela, mais a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad), além do diretor-geral da IPS e de Manuel Manonelles, chefe do gabinete pessoal de Federico Mayor, Chair da IPS, que elaborou o relatório oficial da reunião. O encontro serviu, como era o principal propósito, para estreitar a aproximação entre esses países do Sul em favor de uma ação de comunicação conjunta, no plano internacional, capaz de valorizar a sua participação em importantes iniciativas, como o G-20, IBAS, e as negociações comerciais multilaterais.

Objetivamente, o encontro identificou a necessidade premente de iniciativas e da busca de modalidades inovadoras de trabalho para envolver neste processo atores antigos e novos no campo da comunicação (agências nacionais – públicas e privadas – e grupos de mídia identificados com essa agenda, redes pela Internet, universidades, jornalistas, pesquisadores etc.). Além disso, considerou também a urgência de identificar áreas fundamentais para desenvolver novas ações (como é o caso da economia criativa, entre outras).

Entre as várias questões abordadas, ficou claro que o objetivo da iniciativa não é o de acirrar a polarização das relações entre Norte e Sul, ou entre países “desenvolvidos” e “emergentes”, mas sim o de aproveitar a oportunidade histórica que se abriu para fortalecer a capacidade de comunicação internacional dos países do Sul e emergentes, visando a obtenção de um cenário de comunicação global equilibrado.

Esses pontos indicaram a necessidade de se iniciar ou reforçar um genuíno processo de trabalho conjunto, tomando por base alguns terrenos comuns, para tirar o melhor proveito possível das sinergias potenciais que podem advir tanto do trabalho com instituições e recursos já existentes como também da criação de novos instrumentos e da geração de novos recursos.

Com o objetivo de avançar do diagnóstico para a ação, o encontro deu ênfase a dois temas. O primeiro se ateve às possíveis ações práticas que poderiam ser realizadas conjuntamente, como projetos-piloto para essas novas iniciativas; e o segundo se referiu à necessidade de buscar apoio econômico adequado para torná-las viáveis. Em relação a este último ponto, levantou-se a possibilidade de criação de um *Trust Fund for Media in Emerging Countries*. Quanto a propostas específicas para ação, os seguintes itens receberam apoio geral:

- estudar a criação de um Clube de Mídia de Países do Sul e emergentes;
- desenvolver um “Boletim de Mídia de Países do Sul e emergentes”, tomando por base a experiência que a IPS já acumulou nessa área;
- analisar e tirar consequências dos resultados do Fórum de Editores da IV Cúpula do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), programada para abril de 2010, em Brasília – cuja coordenação coube à IPS;
- avaliar o que se poderá fazer em relação à Exposição Mundial de 2010 em Xangai e ao Encontro do G-20 que será realizado na Coreia do Sul – por exemplo, planejar a organização de um seminário para líderes/editores de mídia ou jornalistas importantes de países do Sul e emergentes antes do Encontro do G-20 em Seul para reforçar a capacidade de cobertura dos veículos envolvidos e promover abordagens de interesse desses países.

Finalmente, houve consenso quanto à riqueza e potencial do processo então iniciado, reconhecendo-se a necessidade estratégica de sua continuidade.

Os resultados do Fórum de Editores do IBAS, relatados por nós durante a IV Cúpula em Brasília, indicam caminhos que podem ser seguidos por outros países do Sul.

Eis o que dissemos:

Excelentíssimo presidente Lula; excelentíssimo primeiro-ministro Singh; excelentíssimo presidente Zuma; autoridades,

O Fórum de Editores contou com a participação de jornalistas e editores de alto nível dos

três países. O Fórum reconheceu a enorme importância política do Fórum de Diálogo IBAS no mundo em transição. Mas considerou que a comunicação ainda não está à altura da iniciativa. E, quando existe, é pouca e dispersa. É preciso uma nova convergência entre os governos e a mídia privada e pública dos três países. Este é o conceito político ao qual chegamos. Agora, o diretor-geral da IPS, Mario Lubetkin, que coordenou o Fórum de Editores, apresentará propostas concretas.

Excelentíssimos governantes do Brasil, Índia e África do Sul,

Primeiro, o Fórum de Editores decidiu criar uma rede de jornalistas e editores do IBAS e considera necessário criar o Grupo de Trabalho da Comunicação no IBAS, com a participação de meios de comunicação privados e públicos e a realização de encontros periódicos. Segundo, que é preciso construir um sítio específico na Internet para informação e comunicação sobre o Fórum IBAS. E, terceiro, que é necessário desenvolver e implementar um programa de sensibilização e complementação da formação de jornalistas sobre o IBAS.

Outras batalhas de comunicação

A principal batalha midiática que se trava no mundo contemporâneo é em favor da democratização da propriedade dos meios de comunicação, agravada na América Latina – e em especial no Brasil – pela propriedade cruzada da mídia.

A concentração e o poder dos meios de comunicação, como se sabe, têm crescido enormemente em todo o planeta. Cada vez mais, os grandes grupos empresariais de mídia determinam quase tudo que as sociedades modernas ouvem, veem e leem sobre a realidade local, nacional e mundial. E buscam exercer influência decisiva sobre as agendas políticas públicas, principalmente em relação às disputas periódicas de poder nos processos democráticos-eleitorais.

Faz tempo que este superconcentrado conjunto de grandes grupos não passa de dez em todo o mundo. Alguns deles são internacionalmente conhecidos: General Electric (NBC), TimeWarner, Walt Disney, News Corporation, CBS, Viacom, Sony, Bertelsmann. Diretamente ou por meio de seus parceiros locais, eles atuam em toda a economia da cultura, abarcando imprensa, rádio, TV (aberta e paga), Internet, editoras de livros, produtoras e distribuidoras de filmes etc.

Diferentemente do que ocorre em muitas partes do planeta – inclusive nos Estados Unidos, sempre tomados como referência pela grande imprensa brasileira –, no nosso país, a concentração da mídia é agravada pela propriedade cruzada dos meios de comunicação.

Isso ocorre porque a legislação brasileira permite a um mesmo grupo empresarial controlar, no mesmo Estado ou região, tanto veículos de imprensa – jornais, revistas – como de rádio, TV e portais na Internet.

Já nos Estados Unidos, por exemplo, a propriedade cruzada não é permitida legalmente, embora estejam ocorrendo tentativas de mudar essa regulação, felizmente combatidas inclusive pelo presidente Barack Obama desde que era senador.

A mídia dos países sul-americanos, e em especial a do Brasil, geralmente omite esse tipo de notícia e finge desconhecer que a regulamentação do setor existe em todas as democracias desenvolvidas do mundo, acusando qualquer proposta nesse sentido de ter viés autoritário e atentar contra a liberdade de imprensa.

A batalha mais geral em favor da democratização da propriedade dos meios de comunicação certamente será longa e dependerá de diversos fatores conjunturais e da própria correlação de forças em nível internacional e em cada país. Essa afirmação aparenta ser óbvia, mas é sempre necessário lembrar que a capacidade de mudar a realidade não depende apenas da razão e da justeza dos objetivos e da vontade política. É sempre imprescindível acumular as forças sociais necessárias para ter chance de efetivar as mudanças desejadas.

A chamada revolução tecnológica que tem impulsionado o capitalismo em nível mundial está fazendo aflorar contradições que incidem diretamente sobre a realidade dos meios de comunicação. De modo simplificado, podemos lembrar que a informática e a Internet têm ampliado, e muito, os meios de acesso à informação e à produção autônoma e compartilhada de variadas formas de comunicação. E, por outro lado, a convergência tecnológica – possibilitando a unificação de serviços (produção e distribuição de conteúdos) em variadas mídias – tem acirrado as contradições entre setores econômicos poderosos como os de telecomunicação e os de radiodifusão.

O enfrentamento e a superação dessas contradições estão impulsionando um reordenamento do setor em várias partes do mundo, possibilitando a ampliação do debate e da participação democrática de amplos setores da sociedade civil nesse processo.

Nesse sentido, há uma série de outras batalhas que vêm sendo travadas por objetivos, mesmo parciais, que contribuem de modo significativo para o avanço da democratização dos meios de comunicação. Eis algumas delas:

- promoção, organização e fortalecimento em todo o mundo do que Ignácio Ramonet denominou de “Quinto Poder” e que surgiu embrionariamente no FSM de Porto Alegre com a denominação de *Media Watch Global*, o qual incentiva o surgimento de organizações semelhantes em vários países, a exemplo do Observatório Brasileiro de Mídia;
- criação, ampliação e fortalecimento de meios de comunicação, em todos os níveis, livres e independentes da grande mídia privada em nível nacional e internacional, organizando-se inclusive em associações empresariais para potencializar a força de sua atuação;
- defesa da criação, ampliação e fortalecimento de meios de comunicação públicos, em nível nacional e internacional, mantidos pelo Estado e pela sociedade, autônomos editorialmente em relação aos governos e às empresas privadas;
- defesa da maior e mais democrática distribuição das verbas públicas de publicidade, contemplando e incentivando de forma republicana o desenvolvimento dos meios de comunicação livres e independentes da grande mídia privada;
- organização e facilidade de acesso a cursos complementares de formação de jornalistas, repórteres, redatores e editores, em grande parte à distância por meio da Internet, contribuindo para que tenham cada vez mais conhecimentos profundos e diversificados dos problemas do mundo contemporâneo, superando a visão ainda predominante do “pensamento único” e dos interesses do mercado;
- defesa da autonomia e independência das redações, com crescente garantia profissional para os jornalistas, possibilitando que o exercício da reportagem e de sua edição se faça de forma claramente separada da manifestação de opinião editorial por parte dos proprietários dos meios de comunicação, sejam privados ou públicos;
- criação, ampliação e fortalecimento de agências e redes de informação e outros meios independentes que se dediquem em especial à integração dos países da América do Sul e do Caribe e de toda a América Latina;
- idênticas ações em relação a agências e redes de informação e outros meios independentes que se dediquem ao fluxo de comunicação Sul-Sul e Sul-Norte, defendendo os países mais pobres e em desenvolvimento e a existência de um mundo multipolar e de paz, como tratado na parte inicial deste texto.

Estado e desenvolvimento: instituições e democracia

José Celso Cardoso Júnior¹
José Carlos dos Santos (Zeca)²

Introdução: contextualizando o debate em curso³

Em tempos como os que estamos vivendo, de largo predomínio das ideias de uma mundialização sem fronteiras da economia (sobretudo a financeira) e de um crescente questionamento em relação à operatividade (em termos da efetividade e eficácia) dos sistemas democráticos de representação, torna-se crucial voltar a discutir o tema da *natureza, alcances e limites do Estado, do planejamento e das políticas públicas* no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Este tema se torna particularmente relevante agora, uma vez passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças em torno de uma concepção minimalista de Estado. Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal (baixas e instáveis taxas de crescimento) e suas consequências negativas nos planos social e político (aumento das desigualdades e da pobreza, e o enfraquecimento dos mecanismos democráticos), evidencia-se já na primeira década do novo século certa mudança de opinião a respeito das *novas* atribuições dos Estados nacionais.

O contexto atual de crescente insegurança internacional (terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc.) e de grande incerteza econômica no sentido keynesiano forte, está fazendo com que se veja, nos círculos conservadores da mídia e da intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais como FMI, BID, Banco Mundial, OMC etc., um discurso menos hostil às ações dos Estados nacionais nos seus respectivos espaços territoriais, em busca de um maior controle sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais. Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e ativas dos Estados visando tanto a recuperação do crescimento econômico como o combate à degradação das condições de vida, ações estas que dizem respeito à viabilidade e sustentabilidade dos sistemas ambientais, de produção e de proteção social em geral.

Estas questões recolocam – necessariamente – o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva, global-nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de

1 Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA-USP), com mestrado em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia (IE-Unicamp). Desde 1996 é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tendo atuado na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Instituto, coordenou o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro e atualmente é o diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). **Contato:** josecelso.cardoso@ipea.gov.br

2 Cientista social com formação pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH-USP) e Pontifícia Universidade de Católica de São Paulo (PUC-SP). Licenciado em Ciências Sociais pela PUC-SP. Pós-graduado em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea. Também no Ipea, foi bolsista do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (Pnud) no projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. É Assessor da presidência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). **Contato:** jose.carlos@ipea.gov.br

3 Esta introdução é uma versão ligeiramente modificada daquela escrita para o livro *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea*, organizado por J. Celso Cardoso Jr., Ipea, 2009.

valorização dos capitais individuais e do ponto de vista do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje em dia, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços. O tempo das crenças ingênuas em favor das teses ligadas à irrelevância da atuação estatal em geral parece estar chegando ao fim.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte (em outras palavras: não exógeno) do sistema social e econômico das nações, sendo – *em contextos históricos tais quais o do Brasil* – particularmente decisivo na formulação e condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Desenvolvimento, por sua vez, entendido em inúmeras e complexas dimensões, todas elas socialmente determinadas, portanto mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e regiões do planeta.

Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala, tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada (e reconhecidamente não totalizante), muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – aquelas inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento. Mas que dimensões são estas?

Ao longo do processo de planejamento estratégico – iniciado em 2008 e ainda em curso no Ipea – identificaram-se sete grandes dimensões ou eixos estruturantes para o desenvolvimento brasileiro, quais sejam: (1) inserção internacional soberana; (2) macroeconomia para o pleno emprego; (3) infraestrutura econômica, social e urbana; (4) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; (5) sustentabilidade ambiental; (6) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; (7) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia.

Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o País, estas dimensões certamente cobrem uma parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Mas somente se esta vontade for coletivamente organizada é que terá alguma chance de sucesso. Daí a importância estratégica do Estado para induzir ou catalisar esta vontade em nível nacional. Não há porque esperar que algo deste tipo e desta dimensão seja obtido por obra das circunstâncias. É bastante improvável que o simples realizar-se de vidas atomizadas consiga produzir, em nível coletivo, os atributos acima mencionados de forma simultânea e satisfatória para a garantia de condições de vida e de reprodução social justas e equilibradas.

Por outro lado, o Estado pode muito, mas não pode tudo. Ele não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.⁴

É, então, diante da constatação acima enunciada que se parte para a recuperação analítica de alguns pontos importantes para o debate atual sobre o Estado e o desenvolvimento brasileiro. Entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução

⁴ Um detalhamento algo mais teórico desta discussão pode ser visto em *Estado e Economia no Capitalismo*, de Adam Przeworski (1995), ou através do artigo “Autonomia versus interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação”, de J. Celso Cardoso Jr. (2006).

dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado seja, ao mesmo tempo, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual, de fato, se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Neste sentido, o texto que segue abaixo visa levantar questões e apontar perspectivas que permitam proporcionar as condições necessárias para a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento público governamental e as políticas públicas de corte federal devem e podem ocupar no cenário atual, como indutoras do desenvolvimento nacional.

Desenvolvimento: requalificando e ressignificando o conceito e o debate no Brasil⁵

Quais são, hoje, os qualificativos mais pertinentes à ideia de desenvolvimento, tais que deles se possa fazer uso corrente para avançar na construção de um entendimento comum deste conceito?

Desde o final da segunda guerra mundial até aproximadamente o começo dos anos de 1970, a palavra “desenvolvimento” se confundia com o conceito “crescimento econômico”, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade no nível, sobretudo, das firmas.

Entretanto, com a constatação de que projetos de industrialização, por si sós, haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza estrutural e combater as desigualdades, foi-se buscando – teórica e politicamente – diferenciações entre crescimento e desenvolvimento, e ao mesmo tempo, a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático desse movimento foi a inclusão do “S” na sigla do BNDE, que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, em 1982, já passadas três décadas após a sua fundação.

Este estratagema melhorava, mas não resolvia totalmente o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes, que desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente desses qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento, um processo de crescimento econômico sem democracia, ainda que, esta mesma, matizada à época tão somente pelos seus próprios qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos, num contexto de crescimento com autoritarismo, passava a ser uma demanda social e um desafio político imensos para mais bem qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Mesmo isso, no entanto, não resolvia totalmente a questão, e veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do País nos anos de 1980, um movimento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais, como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional, como para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, a dimensão social da democracia e do desenvolvimento não está, ainda hoje, definitivamente inscrita no imaginário público brasileiro, sendo, portanto, um ponto de embate teórico e político ainda muito vivo no Brasil, motivo pelo qual talvez ainda se tenha, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas) o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

5 O restante deste texto é uma versão modificada da Introdução escrita para o livro *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, produção institucional do Ipea (2009) coordenada neste ano por J. Celso Cardoso Jr.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento estão já há algum tempo cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado; não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante ao conceito de desenvolvimento.

Por outro lado, é sim possível e necessário elencar algumas outras dimensões a compor, hoje no Brasil, o espectro de qualificativos indispensáveis para uma compreensão contemporânea, civilizada e civilizante do desenvolvimento. Estão todas elas ainda no plano das reivindicações teóricas, num estágio de maturação política ainda bastante incipiente, e muito distantes também do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam os debates públicos, e já interessam à classe política, aos governantes e aos cidadãos comuns.

Nem todas são questões exatamente novas, mas todas elas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível, no entanto, identificar algumas das mais relevantes, tais quais estão sendo discutidas no âmbito do Ipea, por meio do processo interno de planejamento estratégico acima aludido.

Espaços de soberania

Em primeiro lugar, num contexto de crescente internacionalização dos fluxos de bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está posta para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. Este tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, suas riquezas naturais estratégicas, sua posição geopolítica e econômica na América Latina e suas pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento analítico de que o movimento das forças de mercado, por si só, não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, tais quais a brasileira, emergem problemas tais como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa.

Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivos, apenas possível por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento includentes, sustentáveis e soberanos.

Nesta perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve necessariamente dispor de autonomia elevada para decidir acerca de suas políticas internas e também daquelas que envolvem o relacionamento com outros países e povos do mundo. Para tanto, deve buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural; ser capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para assim desenhar sua própria história.

Infraestrutura produtiva e tecnológica regionalmente articulada e integrada

Em segundo lugar, no plano estritamente interno, outras questões igualmente relevantes se manifestam. Os temas que sempre estiveram no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios

termos e frente às demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro) econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio País.

Claramente, não se trata mais de priorizar – frente a outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento – estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas (ou primordialmente) à apropriação e acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja no nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão – mais teórica que política, é bem verdade – de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nesta nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, da coerência macroeconômica, da regulação pública (no sentido de estatal, institucional e democrática), da sustentabilidade ambiental, da convergência regional, do equilíbrio campo/cidade, da inclusão e sustentação humana e social, dentre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do País. É necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Desta maneira, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Por isso, esta dimensão do desenvolvimento pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade, como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no País.

Sustentabilidade ambiental no território e na região

Em terceiro lugar, portanto, está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui é abordada gama ampla de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e sobre a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do País, de um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre habitação, saneamento e transporte público, de outro, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e da regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam como igualmente desafiadores para o País.

Dito de outro modo, algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da infraestrutura (habitação, saneamento e transporte público), e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Adicionalmente, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica é outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessita estar permeada e orientada pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, acima enunciadas. Assim, ganham destaque: a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética; e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil. O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana – tudo em perspectiva conectada – e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais serem preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas. As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos socioambientalmente mais vulneráveis.

O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e da biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do País, motivo pelo qual este deve ser pensado a partir de uma realidade de recursos naturais exauríveis.

As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber atenção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade, e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil. Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, no reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

Garantia de direitos e novas fricções democráticas

Finalmente, há uma quarta questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja: a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido. Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu um conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade em torno dos quais passaram a se organizar certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso a este conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para se aferir o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

Estes temas são, por sua vez, aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é este ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, por ordenar o uso sustentável do território, por regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, por mais que as economias e alguns processos sociopolíticos estejam internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob custódia das políticas

nacionais, aprofundando a ideia de que o Estado é ainda a principal referência no que se refere à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial. Em suma, cidadania, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. Este processo requer participação e engajamento do poder público, em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e dos setores produtivos.

Isto tudo posto, percebe-se, portanto, que as dimensões de análise acima apresentadas como qualificativos hoje inescapáveis da moderna concepção de desenvolvimento visam conferir um sentido agregado ao esforço institucional que está em curso no Ipea.

Estado e planejamento governamental

Este sentido agregado de que se fala, é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo. O esforço de reflexão aqui realizado visa, portanto, institucionalizar e sistematizar uma prática de acompanhamento, análise, avaliação e prospecção das diversas políticas, programas e ações governamentais de âmbito, sobretudo, federal. Com isso, pretende-se obter, ao longo dos anos, capacitação técnica e visão institucional abrangente e aprofundada acerca dos problemas nacionais e da capacidade das políticas públicas de enfrentá-los adequadamente. Adicionalmente, espera-se, como resultado desta estratégia institucional, um incremento analítico gradual no que se refere a uma compreensão coletiva teoricamente mais inter-relacional dos diversos temas e assuntos em pauta, como também metodologicamente mais transdisciplinar em termos de técnicas e alternativas de pesquisa.

E, embora o objetivo declarado seja – como explorado até aqui – identificar e construir, teórica e politicamente, os qualificativos do desenvolvimento, tais que deles se possa fazer uso corrente, para mais bem caracterizar e simbolizar um entendimento coletivo comum do termo e do conceito, sabe-se que, do ponto de vista do Ipea, esta tarefa passa, necessariamente, pelo estudo do Estado, do planejamento e das políticas públicas, como instâncias inescapáveis de mediação entre os tais qualificativos até aqui sugeridos para uma nova compreensão de desenvolvimento, e o próprio desenvolvimento como projeto político em construção.

Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate público bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e níveis de governo no Brasil (e ao próprio Ipea em particular), no sentido de responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e que características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função do planejamento governamental hoje?
- Quais as características (atualmente existentes e aquelas desejáveis) e quais as possibilidades (atualmente existentes e aquelas desejáveis) das instituições de governo e de Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Quais os instrumentais e técnicas existentes (e quizá aqueles necessários ou desejáveis) para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e necessidades da sociedade?

- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no País hoje?
- Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho (quando o caso) dessas políticas públicas federais, nesta era de reconstrução dos Estados nacionais, e como implementá-las?

Planejamento: requalificando e ressignificando o conceito e o debate no Brasil⁶

Como já se sabe, a atividade de planejamento governamental hoje não deve ser desenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Em segundo lugar, com a multiplicação e complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas, hoje, ao mesmo tempo em que, com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral – também observada no Brasil, sobretudo após a Constituição de 1988 – de pulverizar e de reduzir, por meio de processos não lineares nem necessariamente equilibrados de institucionalização de funções típicas e estratégicas ao nível do Estado, o raio de discricionariedade (ou de gestão política) da ação estatal, portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede e condiciona a ação.

Em outras palavras, pode-se dizer que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em paralelo à decadência da função de planejamento governamental em geral, num ambiente ideologicamente hostil à presença e atuação do Estado, esta função pública foi adquirindo feições muito diferentes daquelas com as quais, no passado, ela costumava geralmente se identificar.

Hoje, na estrutura e forma de funcionamento do planejamento governamental operante no País, esta função está, em grande medida, esvaziada de conteúdo político, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar.

Então, se as impressões gerais, logo acima apontadas, sobre a natureza e algumas características gerais do planejamento governamental hoje estiverem corretas, ganha sentido teoricamente diferenciado e politicamente importante uma busca orientada a dar resposta às questões aqui suscitadas. Afinal, se planejamento governamental e políticas públicas são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então não é assunto menor ressignificar e requalificar – tal qual sugerido acima para a própria categoria “desenvolvimento” – os próprios termos pelos quais, atualmente, deve ser redefinido o conceito de planejamento público governamental.

Tal qual no caso da categoria desenvolvimento, também aqui é preciso um esforço teórico e político de grande fôlego para ressignificar e requalificar o sentido de inteligibilidade comum ao termo/conceito de planejamento. E tal qual no caso da categoria desenvolvimento, também aqui não se pode fazer isso sem um trabalho cotidiano de pesquisa, investigação e experimentação, portanto, sem as perspectivas de continuidade e de cumulatividade, por meio das quais, ao longo do tempo, se consiga ir dando novo sentido – teórico e político – a ambos os conceitos.

6 O restante deste texto é uma versão modificada da Introdução escrita para o livro *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*, produção institucional do Ipea (2009) coordenada neste ano por J. Celso Cardoso Jr.

Ao se caminhar nesta direção, espera-se a obtenção de maior maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, para esta tarefa de redefinição e ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, quatro binômios aparecem com força no bojo desta discussão.

Em primeiro lugar, o binômio “*planejamento – engajamento*”, isto é, a ideia de que, hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar (e mesmo contar com) certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam atores da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de (sempre que possível) todos os atores pertencentes à arena em questão.

Em segundo lugar, o binômio “*articulação – coordenação*”, ou seja, a ideia de que grande parte das novas funções, que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir, está ligada, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a um esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional a que se refere é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos, e cada qual com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.

Em terceiro lugar, o binômio “*prospectivo – propositivo*”, vale dizer, a ideia de que, cada vez mais, ambas as dimensões aludidas – a prospecção e a proposição – devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público na atualidade. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, ao mesmo tempo em que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, programas e ações de governo.

Em quarto lugar, o binômio “*estratégias – trajetórias*”, que significa, claramente, dotar a função planejamento do poder de ser, ao mesmo tempo, o aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, estratégias de ação, tais que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.

O debate e o enfrentamento de todas as questões aqui enunciadas seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil.

É fundamental, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do País.

Este texto, então, pretendeu exatamente contribuir para lançar luz sobre a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que instrumentalizem o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro.

Em suma, o desenvolvimento que se busca passa a ser, então, um processo contínuo

de aprendizagem e conquistas, cujas dimensões ou qualificativos se agregam – teórica e politicamente – tanto em simultâneo como em patamares equivalentes de importância estratégica, pois hoje, finalmente, sabe-se que ou é assim, ou não se está falando de desenvolvimento.

Referências

- CARDOSO JÚNIOR, J. Celso. Autonomia versus interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. *Leituras de Economia Política*, revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, n. 12, 2006.
- _____; SIQUEIRA, Carlos H. R. Introdução: A história como método e a centralidade do Estado para o desenvolvimento das nações. In: CARDOSO JÚNIOR, J. Celso (Org.). *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília-DF: Ipea, 2009.
- IPEA. *Brasil em Desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas (Introdução). Brasília-DF: Ipea, 2009.
- PRZEWORSKY, A. *Estado e Economia no Capitalismo*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

Para além da austeridade: as prioridades económicas em fase com a questão social

Marcio Pochmann¹
Milko Matijasic^{2 3}

As crises da economia transmitidas pelo setor externo no Brasil apresentaram, em geral, impactos rápidos e resultados muito ruins. A crise deflagrada no segundo semestre de 2008, deslanchada pelo segmento *subprime* nos EUA, não seguiu um padrão totalmente similar, embora o seu impacto inicial tenha sido muito adverso.

Quando comparadas às crises anteriores, é possível dizer que a forte oscilação do câmbio com grande desvalorização do Real, a acentuada queda do volume de exportações e das transações internacionais, além da forte variação da atividade interna, estão entre os quesitos que revelam uma similitude com as crises anteriores. No entanto, o quadro macroeconômico que precedeu a deflagração da crise e a situação das finanças públicas era diferente do que era observado como cenário nas crises recentes até o final dos anos de 1990. Dentre esses fatores diferenciados vale mencionar:

- elevado nível de reservas internacionais, superando os passivos contabilizados em nome do Brasil na condição de endividamento externo;
- reduzidos patamares inflacionários;
- superávit fiscal do governo;
- patamares cadentes da dívida pública sobre a renda nacional com níveis reduzidos quando comparados à experiência internacional;
- aumento sustentado do número de ocupações com contratos formais de trabalho com contribuições regulares para a previdência social.

A percepção desse cenário, sensivelmente melhor que o de países europeus ou da América do Norte, e em fase com os países emergentes, por certo, garantiu o estabelecimento de um estado de confiança mais propício para a recuperação. Ademais, a intervenção do governo, que abandonou as práticas convencionais e lançou mão de instrumentos de intervenção mais agressivos, ajudou a criar um panorama favorável, o qual foi referendado de forma elogiosa pelos analistas internacionais.

Os instrumentos de intervenção foram múltiplos, mas, sem dúvida, sua identidade foi concentrada na área social, a saber:

- manutenção da política de aumento do salário mínimo;
- melhoria das condições de elegibilidade ao seguro-desemprego;
- redução das restrições cadastrais para atender famílias candidatas ao Bolsa Família;
- estabelecimento de um programa de construção de habitações agressivo, prevendo a construção de um milhão de moradias;
- reforço dos programas de crédito imobiliário;
- redução de alíquotas de impostos, sobretudo o imposto sobre produtos industrializados (IPI)

1 Livre-docente em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professor da Unicamp e pesquisador licenciado do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (Cesit). Foi secretário municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da cidade de São Paulo na gestão de Marta Suplicy. Publicou, entre outros, o livro *Relações de Trabalho e Padrões de Organização Sindical no Brasil e A Metrópole do Trabalho*. É presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Contato:** pochmann@eco.unicamp.br

2 Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É professor licenciado do Centro Salesiano de Campinas e membro do conselho científico da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS). No Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) é chefe da Assessoria Técnica da presidência e editor da *Revista Tempo do Mundo*. **Contato:** milko@ipea.gov.br

3 Os autores desejam agradecer as colaborações de James Richard Santos, Eduardo Ferreira, Vinicius Ferreira, Fernando Mattos, Enrico Martignoni e María Piñon. Eventuais falhas e omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores.

sobre produtos de setores específicos, como o automobilístico, construção civil, moveleiro;

- rebaixamento do *spread* e das taxas de juros para consumidores e pequenos empreendedores por parte dos bancos públicos federais.

Embora, de fato, as medidas fossem variadas, seu foco principal foi reforçar os rendimentos ou estimular os gastos das famílias, sobretudo das famílias com rendimentos *per capita* próximos a um salário mínimo. Os melhores resultados foram obtidos também na área social, tendo em vista que o recuo da pobreza e da desigualdade, que vinha ocorrendo há tempos, também manteve a sua rota virtuosa, criando condições para que os agentes agissem com confiança na economia e nas suas perspectivas. As previsões catastróficas e as propostas de adoção de medidas drásticas de redução da ação estatal para promover ajustes na economia não obtiveram êxito e foram totalmente desmentidas pela evolução da taxa de atividade e pelos resultados das contas públicas e das principais variáveis macroeconômicas.

Diante do contexto apresentado, o estudo que está a se iniciar será composto das seguintes seções:

- medidas tomadas para combater a crise e seus efeitos no Brasil;
- crise e ocupação: o Brasil em 2008 e 2009;
- metamorfoses da ocupação na crise: riscos iminentes.

Ao final será apresentada uma síntese conclusiva que vai remeter para a discussão do desenvolvimento e de seus desafios mais iminentes.

1. Medidas tomadas para combater a crise e seus efeitos no Brasil

O governo brasileiro adotou medidas de combate à crise que podem ser divididas em três grupos:

1. reforço de medidas já adotadas antes da eclosão da crise, e que foram mantidas, colaborando para sua superação;
2. medidas de caráter emergencial, e que foram tomadas durante a crise e por causa dela, que devem ser extintas com o tempo;
3. medidas estruturais motivadas, inicialmente, pela crise, mas que tendem a ter continuidade após o seu encerramento.

No primeiro grupo, podem ser mencionadas especialmente as medidas que permitiram sustentar e aumentar, ao longo de 2009, as transferências de renda para as famílias brasileiras, notadamente as mais pobres. Destacam-se, nesse contexto, as transferências do programa Bolsa Família e os ganhos reais do salário mínimo. Ambos resultaram de decisões mantidas pelo governo, mesmo com a deflagração da crise e a consequente queda da arrecadação. Ao manter as decisões que já estavam programadas desde 2008, o governo impediu que ocorresse uma excessiva queda da renda média como decorrência da crise. Veja-se que, em 2002, as transferências de renda para as famílias mais pobres equivaliam a 6,9% do PIB, percentual que passou para 8,6% do PIB em 2008 e chegou a 9,3% do PIB em 2009.

Foi possível, assim, sustentar a demanda, especialmente nas regiões mais pobres, mantendo o emprego em atividades que comercializam bens e serviços para as populações de renda mais baixa. Ao mesmo tempo, impediu-se que a pobreza e a desigualdade aumentassem durante a crise, conforme sempre acontecera em crises anteriores. Para isso, também foi fundamental a manutenção dos reajustes reais do salário mínimo, decisão que contrariou o modo com que as autoridades econômicas tradicionalmente agiam em situações de crise.

Outro aspecto que impediu queda maior da demanda efetiva foi a decisão do governo de manter os investimentos públicos, especialmente num momento em que os investimentos privados sofrem uma contração mais do que proporcional em comparação com a retração do

PIB. Apenas os investimentos da União e Petrobras, já representaram mais de 2,5%, ou seja, 16% de todo o investimento realizado no Brasil em 2009.

Das ações tomadas pelo governo federal para combater a crise, deve-se salientar, ainda:

- desonerações tributárias que representaram cerca de 0,3% do PIB;
- manutenção do cronograma de contratações no setor público e os aumentos salariais reais dos servidores públicos;
- reorganização do Estado para os novos desafios de crescimento (retomada do crescimento; necessidade de fortalecer e consolidar, juridicamente, as políticas sociais);
- ampliação dos gastos com infraestrutura, o que também inclui as atividades direta ou indiretamente relacionadas ao Pré-Sal;
- fortalecimento da visão que os gastos públicos podem atuar no sentido de amortecer a queda da renda em momentos de crise aguda.

Dentre as medidas temporárias para a superação da crise, cabe destacar:

- expansão da oferta de dólares às empresas brasileiras, já logo depois da deflagração da crise internacional, para atenuar a retração do crédito captado no mercado externo;
- redução dos depósitos compulsórios no final de 2008, injetando um valor equivalente a 3,3% do PIB no mercado bancário;
- injeção de recursos para que o BNDES oferecesse linhas de crédito ao setor produtivo privado;
- aumento de crédito através dos bancos públicos, estimulando a recuperação com rapidez do nível de ocupação no Brasil;
- redução do IPI, que começou já no final de 2008, no caso do setor automotivo, gerando demanda para diversos setores da atividade industrial e de serviços. Ao longo de 2009, diversos outros setores foram contemplados com redução de IPI, como, por exemplo, vários segmentos de bens duráveis de consumo, e também produtos de material de construção, motocicletas, móveis e até mesmo alguns produtos alimentícios.

Em princípio, tais desonerações significariam uma redução de arrecadação equivalente a 0,3% do PIB. Mas, com a própria recuperação das vendas, a arrecadação maior advinda dessas vendas em expansão reduziu esse número e, mais importante, representou elemento decisivo para a recuperação do nível de emprego ao longo de 2009.

Por fim, devem ser levadas em conta as medidas que já estavam postas na agenda de decisões do governo federal, mas que foram antecipadas justamente por causa da crise. Trata-se de medidas que, por sua natureza e magnitude, têm tido impacto significativo sobre a demanda agregada e, portanto, também sobre os níveis de emprego, como ocorre especialmente com o Programa Minha Casa Minha Vida, que impulsiona o emprego na construção civil.

Não se pode esquecer de mencionar também a redução da taxa de juros básica (Selic), ao longo de 2009, que permitiu uma reversão das expectativas antes adversas, estimulando a retomada dos investimentos e da produção, com impacto sobre o emprego.

Analizando-se os dados de taxa de desemprego e de desigualdade de renda, percebe-se que a reação do governo à crise, com a adoção de medidas anticíclicas, impediu que – conforme ocorreu em outras crises, embora menores que esta – a economia brasileira adentrasse um longo período de retração das atividades produtivas. A excelência das medidas adotadas também pode ser atestada pelo fato de que, em diversos outros países, a recessão foi mais profunda e tem sido mais duradoura do que a acontecida no Brasil.

A equipe econômica soube não apenas enfrentar a crise, mas aproveitar a chance para adotar medidas que, de outra forma, talvez nem tivessem tido respaldo para serem implementadas.

É importante destacar que as medidas anticíclicas adotadas surtiram efeito rapidamente, evitando quedas de rendimentos e aumento do desemprego que, em pretéritas situações de

crise, mesmo as de intensidade menores do que a vivenciada em 2009, teriam ocorrido inequivocamente. Ao romper com convenções de política econômica que nortearam as decisões de enfrentamento de crises anteriores. Essa atuação preparou um cenário para uma rápida recuperação da atividade econômica, conforme se depreende dos indicadores de emprego e renda verificados já a partir do segundo semestre de 2009, quando os mesmos já haviam superado os patamares pré-crise. A excelência das medidas adotadas também pode ser avaliada quando se compara os resultados brasileiros com o de outros países, de renda per capita semelhante ou não à brasileira.

2. Crise e ocupação: o Brasil em 2008 e 2009

A crise internacional foi deflagrada, em sua face mais visível e marcante, em 15 de setembro de 2008, com a quebra do *Lehman Brothers* nos EUA. Como resultado, o mercado financeiro internacional parou e rapidamente gerou um bloqueio do crédito em quase todos os países do mundo, com rápido efeito sobre as atividades produtivas.

Pelos dados da pesquisa mensal de emprego (PME), pode-se verificar, claramente, que os efeitos da crise internacional puderam ser notados no Brasil ainda no segundo semestre de 2008. Nos dados de anos anteriores, a taxa de desemprego, no Brasil, habitualmente, diminui de forma perceptível no segundo semestre, salvo em casos excepcionais. No ano de 2008, porém, a taxa de desemprego caiu de forma perceptível apenas em dezembro, contrastando com o que normalmente ocorre, que é uma queda contínua, mês a mês, desde julho ou agosto. Além disso, o aumento da taxa de desemprego, no início de 2009, foi mais intenso do que normalmente ocorre, devido aos efeitos sazonais que marcam o início de ano no Brasil. No caso do ano de 2009, a taxa de desemprego cresceu aceleradamente entre janeiro e março ou abril, em todas as regiões metropolitanas. Em Recife, Salvador e Belo Horizonte, a taxa de desemprego cresceu continuamente até abril e, nas demais RM's, a taxa cresceu somente até março, permanecendo próxima deste patamar até maio, quando então começam a cair de forma consistente, até atingir, em janeiro de 2010, a menor taxa de desemprego em um mês de janeiro desde 2003⁴. A **tabela 1** apresenta a evolução, mês a mês, das taxas de desemprego das respectivas regiões metropolitanas pesquisadas pela PME.

Tabela 1

Taxa de desocupação na semana de referência, das pessoas com 10 anos ou mais de idade (%)

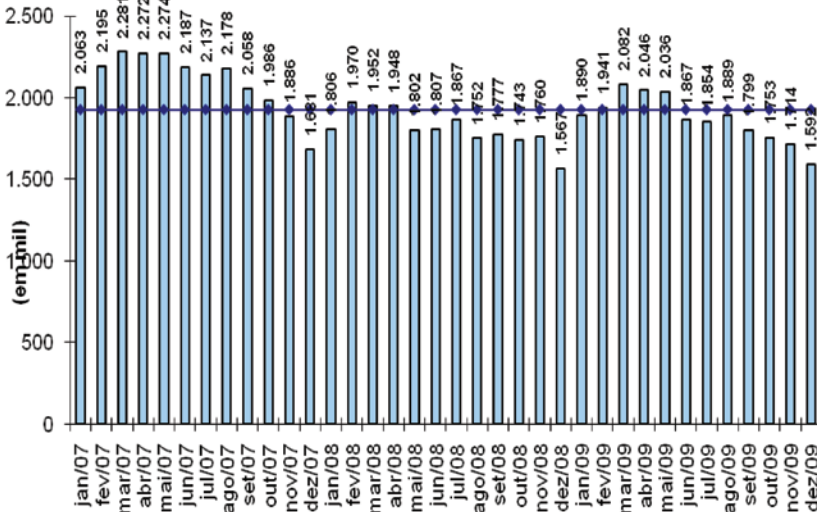
	TOTAL		Recife		Salvador		Belo Horizonte		Rio de Janeiro		São Paulo		Porto Alegre	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009
Janeiro	8,0	8,2	10,1	8,6	11,3	11,2	6,7	6,4	6,4	6,6	8,6	9,4	6,2	5,6
Fevereiro	8,7	8,5	11,0	9,1	12,2	11,0	7,7	6,8	7,0	6,4	9,3	10,0	6,4	6,0
Março	8,6	9,0	9,7	10,4	12,8	11,9	7,2	6,6	6,7	6,9	9,4	10,5	6,9	6,4
Abril	8,5	8,9	9,3	10,6	11,9	12,4	6,9	6,8	7,1	6,8	9,4	10,2	6,7	6,2
Mai	7,9	8,8	8,7	10,5	11,3	12,1	6,8	6,7	6,4	6,6	8,6	10,2	6,1	6,1
Junho	7,8	8,1	8,5	10,2	12,1	11,2	7,4	6,9	6,6	6,3	8,2	9,0	6,1	5,6
Julho	8,1	8,0	10,1	10,2	12,1	11,4	6,8	6,1	7,3	6,3	8,3	8,9	6,0	5,8
Agosto	7,6	8,1	8,3	10,9	11,6	11,4	6,1	7,5	6,9	5,6	8,0	9,1	5,3	5,4
Setembro	7,6	7,7	8,9	10,5	11,3	10,9	6,1	6,4	6,9	5,5	8,0	8,7	5,7	5,4
Outubro	7,5	7,5	8,9	9,5	10,7	10,4	5,9	6,1	7,0	5,6	7,7	8,6	5,6	5,1
Novembro	7,6	7,4	9,7	9,5	10,3	11,1	5,2	5,9	6,9	5,5	8,2	8,1	5,3	5,3
Dezembro	6,8	6,8	7,8	8,4	10,0	10,7	5,5	5,1	6,2	5,4	7,1	7,5	4,7	4,3

Fonte: PME. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

4 A taxa de janeiro de 2010 foi de 7,2%, bem inferior à de janeiro de 2009 (que foi igual a 8,2%), de janeiro de 2008 (8,0%) e ainda menor que a de janeiro de 2007 (9,3%); janeiro de 2006 (9,2%); janeiro de 2005 (10,2%); janeiro de 2004 (11,7%) e janeiro de 2003 (11,2%).

Seus dados estão também expressos no **gráfico 1**, a seguir, onde estão expressos os totais de desocupados (somatória das seis regiões metropolitanas) desde janeiro de 2007 até dezembro de 2009.

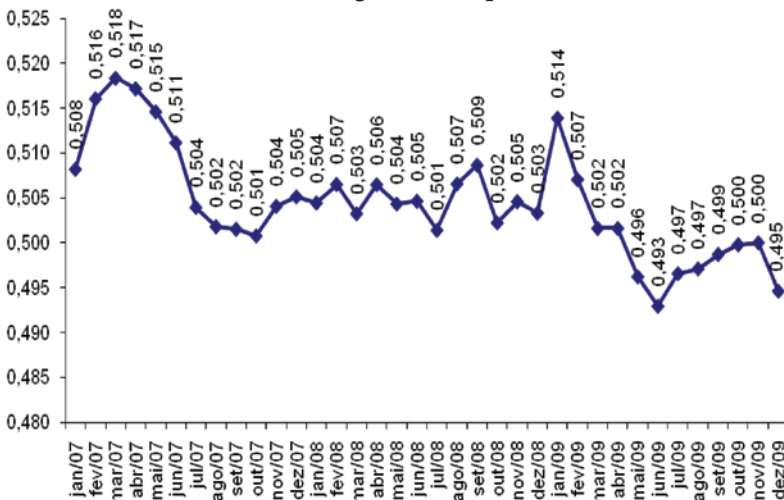
Gráfico 1
População desocupada nas seis Regiões Metropolitanas entre 2007 e 2009



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego, IBGE. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

As medidas de combate à crise, tomadas pelo governo, reverteram, já no final do primeiro trimestre de 2009, os efeitos da crise, gerando resultados mais consistentes a partir do início do segundo semestre. A resposta, quanto à taxa de desemprego, pode ser sentida pelos dados da **tabela 1** e pelo **gráfico 1**. O **gráfico 2**, por sua vez, revela a evolução dos índices de Gini, também calculado com base nas pesquisas da PME, desde janeiro de 2007 até o final do ano de 2009.

Gráfico 2
Índice de Gini das seis Regiões Metropolitanas entre 2007 e 2009



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego, IBGE. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

Os dados do **gráfico 2** revelaram que, no ano de 2007, a desigualdade de renda caiu significativamente, sendo que esta trajetória de queda perdeu fôlego no ano de 2008 e reverteu-se no início de 2009. A desigualdade voltou a cair durante o primeiro semestre de 2009 (ao final do qual atingiu o seu patamar mais baixo), voltando a ter uma leve subida ao longo do segundo semestre de 2009, para apresentar nova e robusta queda em dezembro, quando quase igualou o patamar mínimo da série. Medidas de transferência de renda e a retomada do emprego formal explicam trajetória de queda da desigualdade, que referenda a trajetória percorrida por este indicador desde 2004 e, em especial, no ano de 2007. **A tabela 2** mostra o desempenho de diversos índices que ajudam a avaliar a qualidade do desenvolvimento.

Tabela 2
Índices mensais de qualidade do crescimento, da inserção externa, do bem-estar geral no Brasil em 2009

	Crescimento	Inserção Externa	Social	Geral
Janeiro	118	0	100	73
Fevereiro	229	200	200	210
Março	229	200	300	243
Abril	119	300	200	206
Mai	228	300	400	309
Junho	389	200	500	363
Julho	389	300	200	296
Agosto	229	200	200	210
Setembro	389	300	300	330
Outubro	338	200	100	213
Novembro	275	400	400	358
Dezembro	385	500	300	395

Fonte: Diversas. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

A redução da taxa de desemprego resultou da melhoria de diversos indicadores, que se deveram à mudança positiva das expectativas de empresários e de investidores frente às medidas tomadas pelo governo. Basta lembrar que, em fevereiro de 2009, o nível de utilização da capacidade instalada estava em 78%, passando para 84% em fevereiro de 2010. A venda de carros, por exemplo, teve uma alta de 11%, em fevereiro de 2010, em relação ao mesmo mês do ano anterior. Somente em fevereiro de 2010, cerca de 221 mil automóveis foram vendidos. A alta nas vendas deveu-se, em grande medida, à postura dos consumidores de aproveitar a redução do IPI, com o término previsto para março de 2010.

Durante o ano de 2009, o índice de confiança do consumidor subiu de 95,5, em fevereiro, para 113,1, em dezembro. A produção de bens de capital na indústria brasileira revela que também a expectativa dos empresários melhorou ao longo do ano de 2009. Dados do IBGE revelam que a produção de bens de capital subiu cerca de 20% no ano passado, atingindo, em janeiro de 2010, um patamar que está 16% acima do de janeiro de 2007.

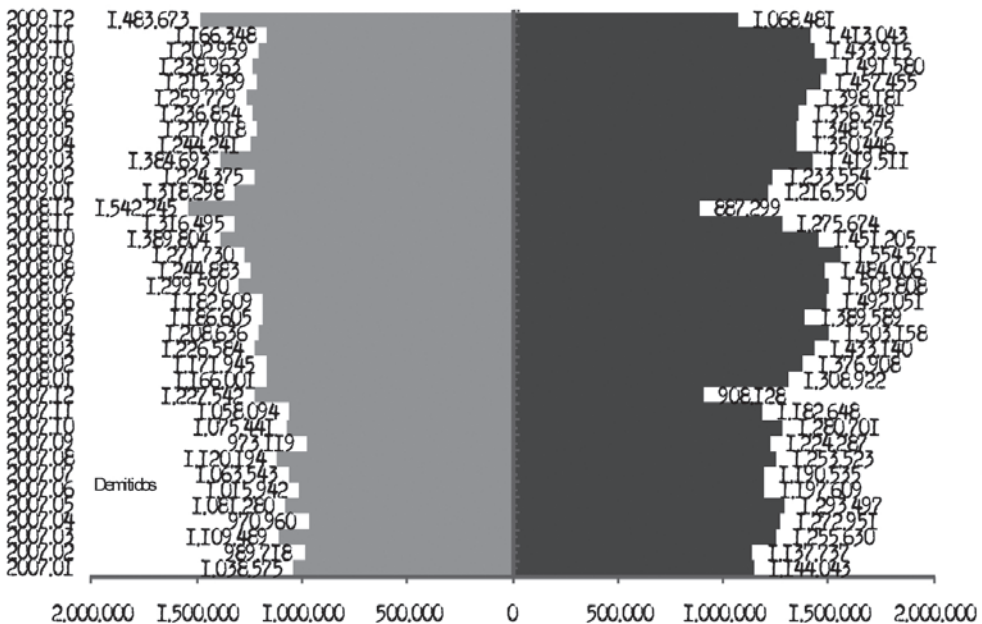
Além da desoneração fiscal (quase R\$ 8,8 bilhões em 2008 e R\$ 27 bilhões em 2009), a ampliação do crédito, ocorrida principalmente por parte dos bancos públicos, teve também papel decisivo na recuperação da economia. Dados do Ministério da Fazenda mostram que o crédito cresceu de R\$ 384 bilhões em setembro de 2008 (no mês em que foi deflagrada a crise, no âmbito internacional), para cerca de R\$ 474 bilhões em janeiro de 2010.

Nesse período, o papel dos bancos públicos foi fundamental, de tal forma que, atualmente, quase 50% do total de créditos concedidos na economia são provenientes dos bancos públicos, cuja oferta de crédito aumentou 48% entre setembro de 2008 e janeiro de 2010. Nesse período, o peso do crédito no PIB saltou de 40% para 45% do PIB.

3. Metamorfoses da ocupação na crise: riscos iminentes

A presente seção procura mostrar a evolução do trabalho formal em 2008 e 2009. Para tal são estudadas as evoluções de acordo com o sexo, faixa etária, faixa salarial, região e setor de atividade.

Gráfico 3
Demissões e admissões no Brasil entre 2007 e 2009

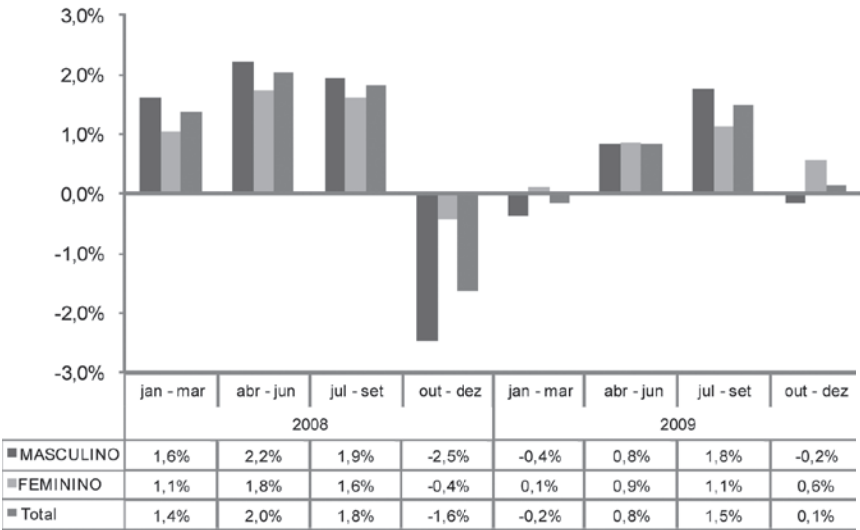


Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

De acordo com o gráfico de admissões e demissões, é possível observar que as admissões no período tiveram um aumento entre 2007 e 2008, atingindo seu nível máximo em setembro de 2008. Nos meses seguintes, as admissões continuaram em números superiores aos de 2007, porém menores que os de setembro de 2008. As admissões também seguiram seu ciclo sazonal normal, com aumento nos meses de março e setembro e queda no mês de janeiro.

A análise das demissões no período apresenta mais variações que o gráfico de admissões. A partir de setembro de 2007 passa a aumentar o número de demissões de modo constante ao longo de todo o ano de 2008. Em 2009, caem os números de demissões e a partir de abril desse ano passam a se manter constantes, porém em um patamar significativamente superior ao de 2007. O **gráfico 4** mostra a evolução do emprego formal no período entre 2008 e 2009 de acordo com o sexo.

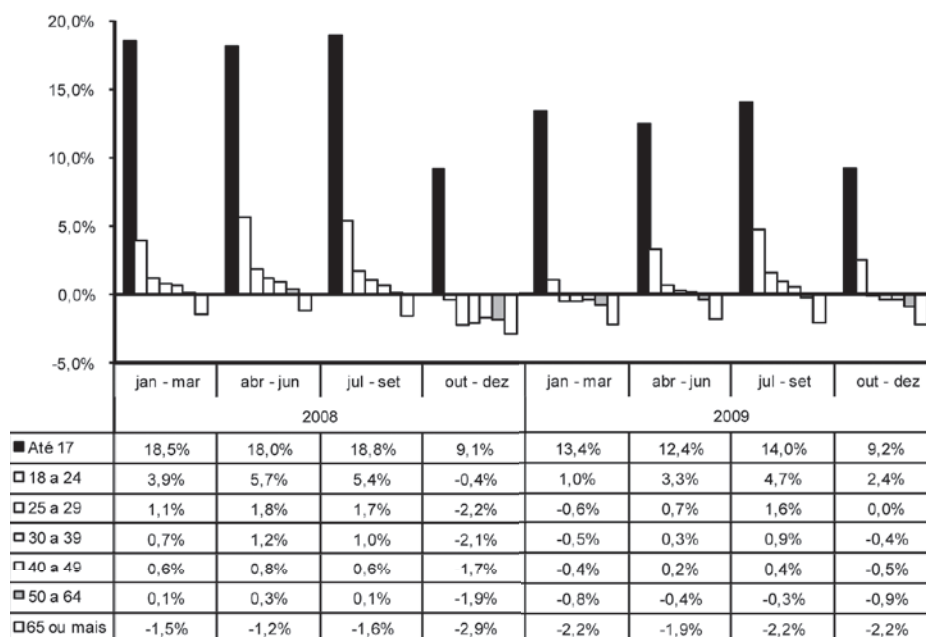
Gráfico 4
Evolução do emprego formal trimestral – Sexo



Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

Com o **gráfico 4**, tem-se que o emprego formal de mulheres no período evoluiu menos intensamente que os homens nos meses positivos, porém também apresentou menos perdas nos meses que apresentam queda ou redução no crescimento do emprego formal. Entre janeiro e março de 2008, o emprego formal mostra um aumento de cerca de 1,4% (mulheres, 1,1%; homens, 1,6%), aumento de 2% entre abril e junho (mulheres, 1,8%; homens, 2,2%), e um aumento de 1,8% entre julho e setembro (mulheres, 1,6%; homens, 1,9%). O trimestre seguinte mostra a queda no emprego formal com mais impacto para os homens que para as mulheres (mulheres, -0,4%; homens, -2,5%). O trimestre seguinte mostra uma pequena variação negativa (-0,2%). Entre abril e junho de 2009, volta a aumentar o emprego formal em proporção muito semelhante para homens e mulheres (mulheres, 0,9%; homens, 0,8%). Entre julho e setembro, a variação do emprego passa a ser mais significativa, mas se dá principalmente pelo aumento (ou recuperação) do emprego dos homens (mulheres, 1,1%; homens, 1,8%). No último trimestre de 2009, mais uma vez é o emprego masculino que mostra queda mais significativa (mulheres, 0,6%; homens, -0,2%). O **gráfico 5** mostra a evolução desse trabalho formal por faixa etária.

Gráfico 5
Evolução do emprego formal trimestral – Faixa etária

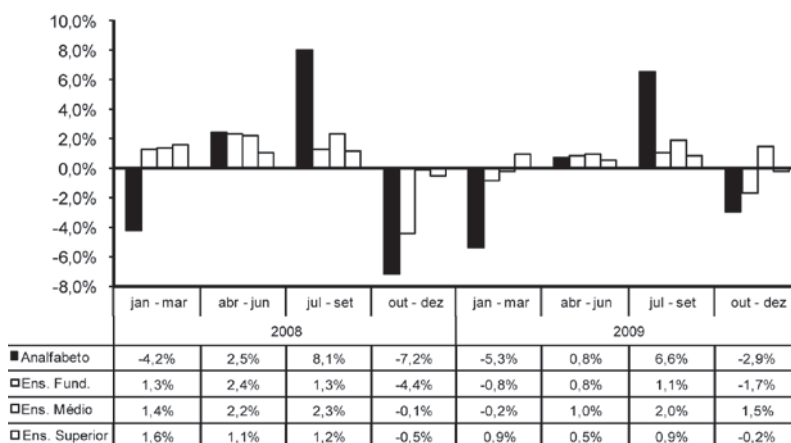


Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

De acordo com o **gráfico 5**, no último trimestre de 2008, todas as faixas etárias apresentaram forte queda no emprego formal, e a recuperação em 2009 não atingiu os patamares de 2008. Na faixa etária até 17 anos, apesar de ser esta a que mais cresce, esse crescimento perdeu força a partir do mês de outubro de 2008, quando o crescimento foi de aproximadamente 18% nos três trimestres anteriores para 9,1%. Nos trimestres seguintes, essa faixa etária voltou a apresentar um aumento no crescimento, mas em proporções bem inferiores aos dos primeiros trimestres de 2008. A faixa etária de 18 a 24 anos apresentou, entre janeiro e março de 2009, um aumento de 1%, contra os 3,9% apresentados no mesmo período de 2008. Nos trimestres seguintes, essa faixa etária continuou a mostrar aumento, mas em proporções inferiores às de 2008. Não obstante, essa faixa etária mostrou, no último trimestre de 2009, uma posição (2,4%) sensivelmente melhor que no mesmo período de 2008 (-0,4%).

A faixa etária entre 25 e 29 anos apresenta retração no último trimestre de 2008 (-2,2%), e começa a se recuperar no segundo trimestre de 2009, mas sem voltar a atingir os mesmos níveis dos primeiros trimestres de 2008. O mesmo se dá na faixa etária entre 30 e 39 anos e de 40 a 49 anos, com a diferença que estas apresentam um crescimento próximo a zero ao longo de 2009. Já as faixas etárias entre 50 e 59 anos e com mais de 65 anos mostram retração ao longo de 2009, mantendo-se negativas ao longo do período. O **gráfico 6** mostra a evolução do emprego formal de acordo com a escolaridade.

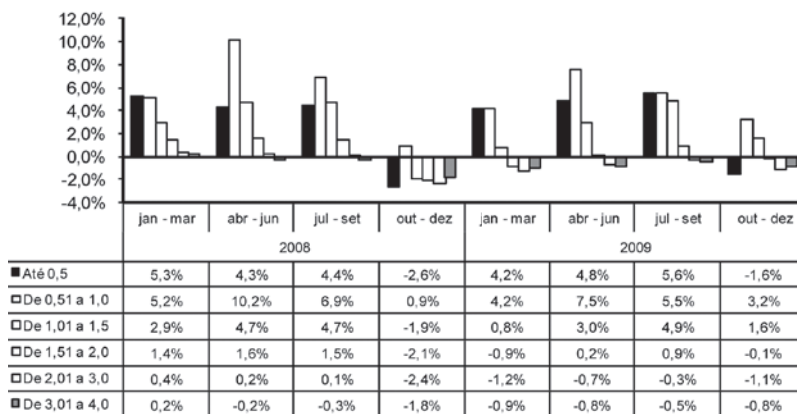
Gráfico 6
Evolução do emprego formal trimestral – Escolaridade



Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

Sobre o nível de escolaridade e o emprego formal em 2008 e 2009, o **gráfico 6** mostra que os analfabetos e aqueles trabalhadores com ensino fundamental tiveram suas vagas fortemente reduzidas no último trimestre de 2008, e em 2009 mostraram um aumento em proporções inferiores ao de 2008. As vagas para trabalhadores com ensino médio foram as que melhor desempenho comparado obtiveram no período, já que ao longo do ano de 2009 conseguiram recuperar a maior parte das perdas sofridas no final de 2008, apresentando no último trimestre de 2009 um desempenho (1,5%) significativamente superior ao do mesmo período de 2008 (-0,1%). Já as vagas ocupadas por trabalhadores com ensino superior sofreram perdas no final de 2008 e mesmo com um crescimento positivo ao longo dos primeiros trimestres de 2009, não conseguiram recuperar o mesmo patamar dos três primeiros trimestres de 2008. Com exceção do ensino médio, todos os postos de trabalho formal para os demais níveis de escolaridade apresentaram retração no último trimestre de 2009. O **gráfico 7** mostra a evolução do emprego formal por faixa salarial.

Gráfico 7
Evolução do emprego formal trimestral - Faixa salarial (até 4 salários mínimos)

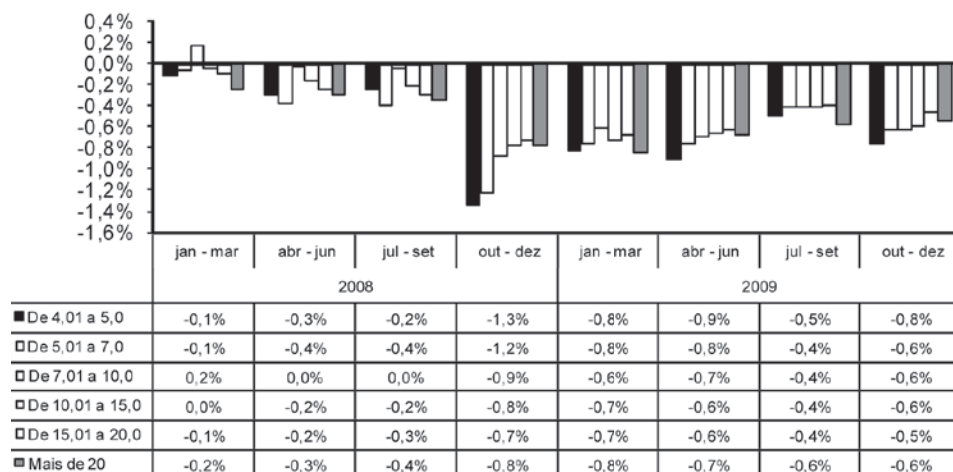


Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

O **gráfico 7** sobre evolução do trabalho formal de acordo com a faixa salarial mostra um aumento da faixa salarial até 0,5 salários mínimos. A faixa apresenta uma redução no último trimestre de 2008, porém volta a crescer em 2009, e a partir do segundo trimestre mostra números superiores aos apresentados no mesmo período de 2008. Mesmo as perdas sazonais do período entre outubro e dezembro de 2009 são inferiores às mesmas perdas do mesmo período de 2008. A faixa salarial seguinte (entre 0,51 e 1,0) apresenta uma significativa queda no crescimento em 2009, se comparada com 2008, porém o último trimestre de 2009 (3,2%) é melhor que o mesmo período em 2008 (0,9%). Movimento semelhante se dá na faixa salarial seguinte (de 1,01 a 1,5), onde as perdas do final de 2008 começam a ser recuperadas no segundo trimestre de 2009; no terceiro trimestre, o aumento de vagas ocupadas nessa faixa salarial já é superior àquele apresentado no mesmo período de 2008.

Nas faixas salariais seguintes, as perdas são mais intensas. Na faixa de 1,51 a 2,0, as perdas sofridas entre outubro e dezembro de 2008 só começam a ser recuperadas a partir do segundo semestre de 2009. Nos primeiros trimestres daquele ano, o crescimento das vagas ocupadas naquela faixa etária é negativo ou muito próximo a zero. Na faixa salarial entre 2,01 e 3,0, durante o ano de 2008, existe uma desaceleração no aumento de vagas ocupadas, e em 2009 as perdas do final de 2008 (-2,4%) não são recuperadas, porém a retração diminui ao longo do ano. O mesmo se observa na faixa salarial seguinte, que ao longo de 2008 já apresentava redução das vagas.

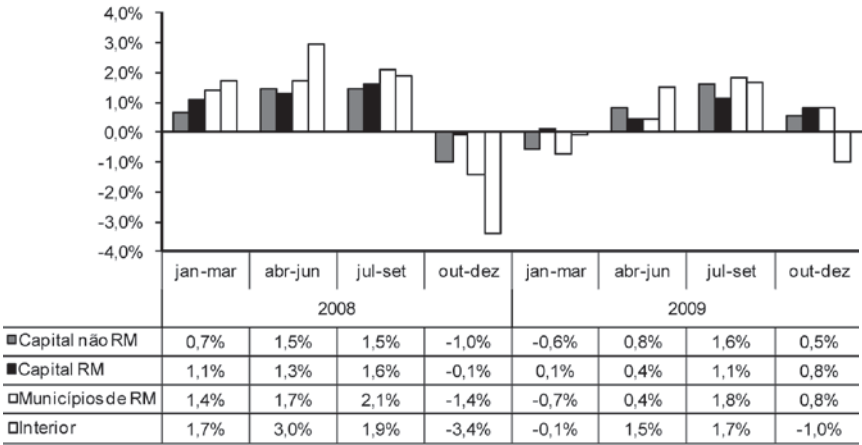
Gráfico 8
Evolução do emprego formal trimestral
Faixa salarial (mais de 4 salários mínimos)



Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

O **gráfico 8** mostra que as demais faixas salariais apresentavam desde 2008 aumento próximo ao zero ou negativo. O movimento se intensifica em 2009 e todas as faixas salariais acima de 4,01 salários mínimos apresentam retração em 2009, o que leva a crer que o aumento das vagas no período se deu nas faixas salariais mais baixas. O **gráfico 9** mostra a evolução do emprego formal na capital e na região metropolitana.

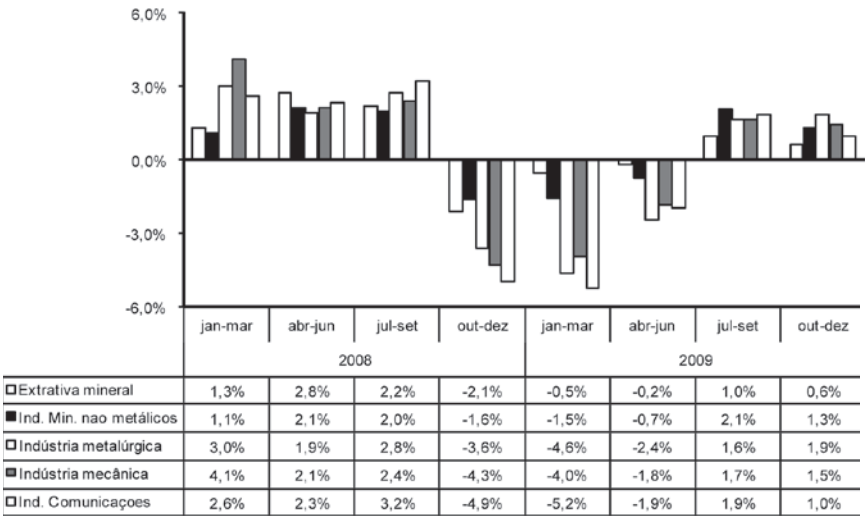
Gráfico 9
Evolução do emprego formal trimestral – Capital x Região Metropolitana



Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

Na comparação entre as vagas ocupadas na capital, regiões metropolitanas, municípios da região metropolitana e interior, no **gráfico 9**, percebe-se que a capital (não região metropolitana), apesar das perdas sofridas no final de 2008, consegue recuperar o aumento de vagas ocupadas a partir do terceiro trimestre de 2009. Nas demais regiões, as perdas são mais intensas proporcionalmente, e a volta do aumento do número de vagas não se dá nos mesmos níveis de 2008. O **gráfico 10** mostra a evolução do emprego formal por setor de atividade.

Gráfico 10
Evolução do emprego formal trimestral
Setores de Atividade (mineração, metalurgia, mecânica, comunicações)

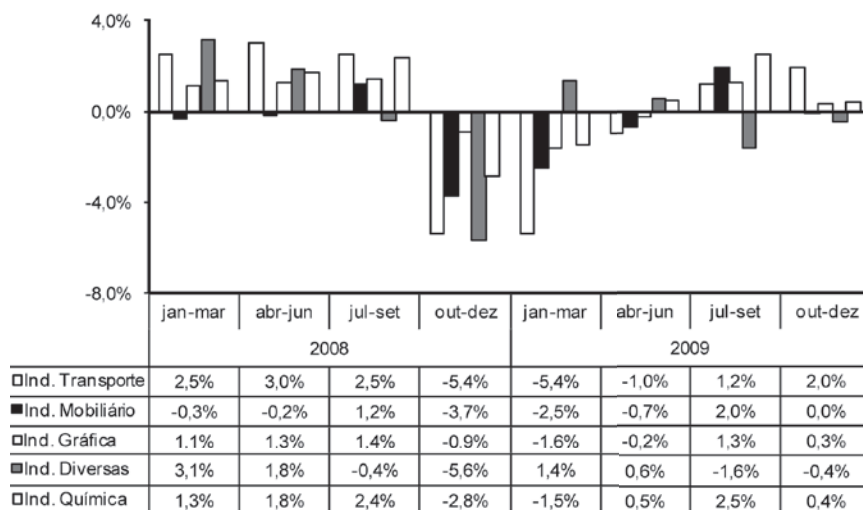


Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

De acordo com o **gráfico 10**, entre outubro de 2008 e junho de 2009, todos os setores da indústria reduziram o número de vagas ocupadas. As vagas ocupadas começam a voltar a aumentar a partir do segundo semestre de 2009, porém sem recuperar as perdas nem voltar a atingir os mesmos níveis dos primeiros trimestres de 2008. A indústria extrativa mineral no terceiro trimestre de 2008 apresentava uma leve redução em comparação com o trimestre anterior, porém essa queda se intensifica no último trimestre de 2008 (-2,1%). Nos primeiros trimestres de 2009, os efeitos da retração são menos intensos, porém ainda os níveis são negativos. A partir do segundo semestre de 2009, esse setor volta a contratar, porém com crescimento ainda muito baixo. Movimento semelhante observa-se na indústria mineral não metálica, com a diferença que as reduções de vagas no primeiro semestre de 2009 e a volta das contratações no semestre seguinte foram mais intensas, com um aumento de 2,1% no terceiro trimestre de 2009.

As indústrias metalúrgica e mecânica, tradicionalmente, apresentam ciclos semelhantes. No segundo trimestre de 2008, apresentam uma queda no aumento da ocupação e voltam a aumentar no terceiro trimestre daquele ano. No período entre outubro e dezembro de 2008, ambos os setores apresentam fortes reduções no número de vagas ocupadas (-3,6% na indústria metalúrgica; -4,3% na indústria mecânica). A indústria metalúrgica intensifica as demissões no primeiro trimestre de 2009 antes de voltar a contratar no segundo semestre de 2009. A indústria de comunicações demitiu durante o período entre outubro de 2008 e junho de 2009 (-4,9% no último trimestre de 2008; -5,2% no primeiro trimestre de 2009 e -1,9% no segundo trimestre).

Gráfico 11
Evolução do emprego formal trimestral
Setores de Atividade (transportes, mobiliário, gráfica, indústrias diversas, química)



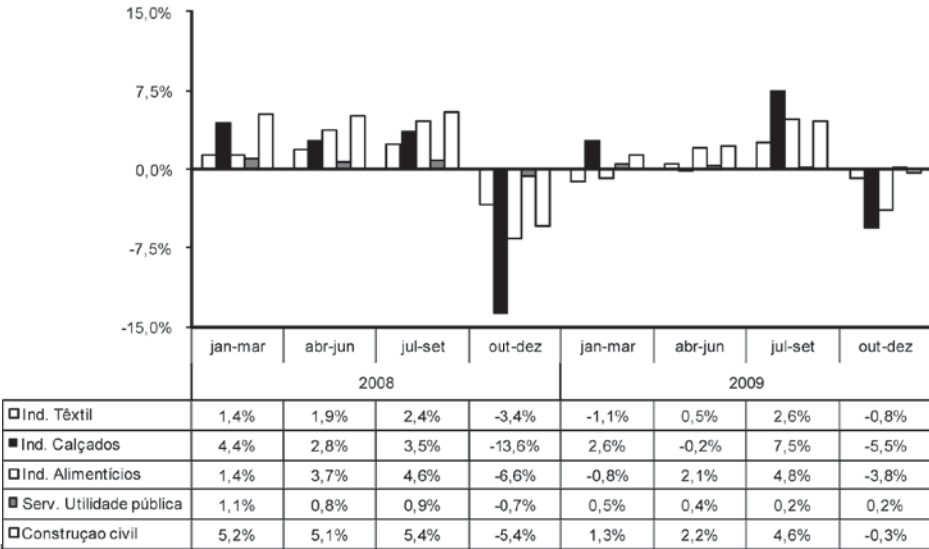
Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

A indústria do transporte, como mostra o **gráfico 11**, apresentou um aumento no número de contratações entre abril e junho de 2008 de 3%, porém nos meses seguintes esse número foi drasticamente reduzido (-5,4% no último trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009). O setor voltou a dar sinais de recuperação no segundo semestre de 2009 (1,2% no terceiro

trimestre e 2% nos últimos três meses do ano). O setor mobiliário já apresentava redução nas contratações e aumento nas demissões desde o início de 2008 (-0,3% no primeiro trimestre), padrão que continuou nos trimestres seguintes, com exceção do terceiro trimestre de 2008 e 2009, quando o setor voltou a contratar.

A indústria gráfica e a indústria química mostram comportamentos semelhantes no período analisado. As contratações aumentaram nessas indústrias durante os três primeiros trimestres de 2008. Entre outubro de 2008 e junho de 2009 as contratações passam a ser negativas ou próximas a zero. No terceiro trimestre de 2009, ambas as indústrias voltam a contratar em níveis muito semelhantes ao mesmo período de 2008, e no último trimestre as contratações continuam positivas, porém próximas a zero. As indústrias diversas, no entanto, apresentaram ao longo de 2008 uma redução nas contratações, que se intensificou no último trimestre daquele ano. Apesar do volume de contratações ter sido positivo nos dois primeiros trimestres de 2008, esse volume foi baixo e as contratações voltaram a ser negativas a partir do terceiro trimestre de 2009.

Gráfico 12
Evolução do emprego formal trimestral
Setores de Atividade (têxtil, calçados, alimentício, serviços de utilidade pública, construção civil)



Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

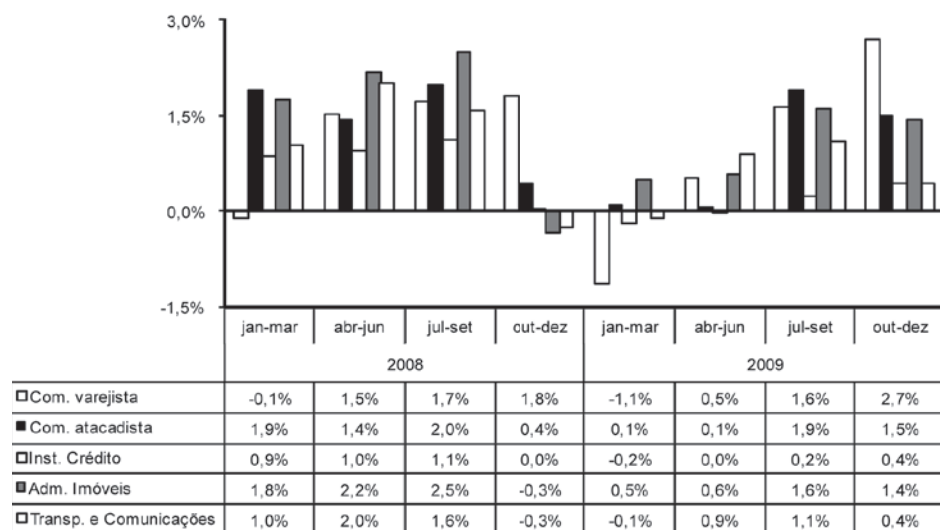
De acordo com o **gráfico 12**, a indústria têxtil e o setor alimentício aumentaram suas contratações durante os três primeiros trimestres de 2008. Apesar das reduções das contratações no último trimestre de 2008 e no primeiro trimestre de 2009, as contratações voltam a crescer nos trimestres seguintes. Em ambas as indústrias, esse aumento das contratações no terceiro trimestre de 2009 se dá em um nível superior àquele do mesmo período em 2008. Não obstante, os dois setores voltam a demitir no último trimestre de 2009, porém em uma proporção menor do que no mesmo período de 2008. O setor de calçados aumentara nos três primeiros trimestres de 2009 o seu volume de contratações; no último trimestre as demissões

do setor superaram as contratações do período (-13,6%). O setor não consegue se recuperar, e apesar das contratações entre janeiro e março de 2009 e entre julho e setembro do mesmo ano, as demissões continuam no setor de modo muito intenso.

No setor de serviços e utilidade pública, as contratações eram praticamente constantes nos três primeiros trimestres de 2008. Apesar das demissões no final daquele ano, as contratações voltam a acontecer, porém em um patamar baixo, próximo ao zero, ao longo de 2009. O setor da construção civil era um dos setores onde as contratações mais aumentaram nos primeiros trimestres de 2008 (cerca de 5% em cada trimestre). O último trimestre de 2008 significou para o setor uma redução drástica nas contratações (-5,4%). No ano seguinte, o setor voltou a contratar, porém em um ritmo mais lento do que aquele observado em 2008.

Gráfico 13

Evolução do emprego formal trimestral – Setores de Atividade (comércio varejista, atacadista, instituições de crédito, administração de imóveis, transporte e comunicações)



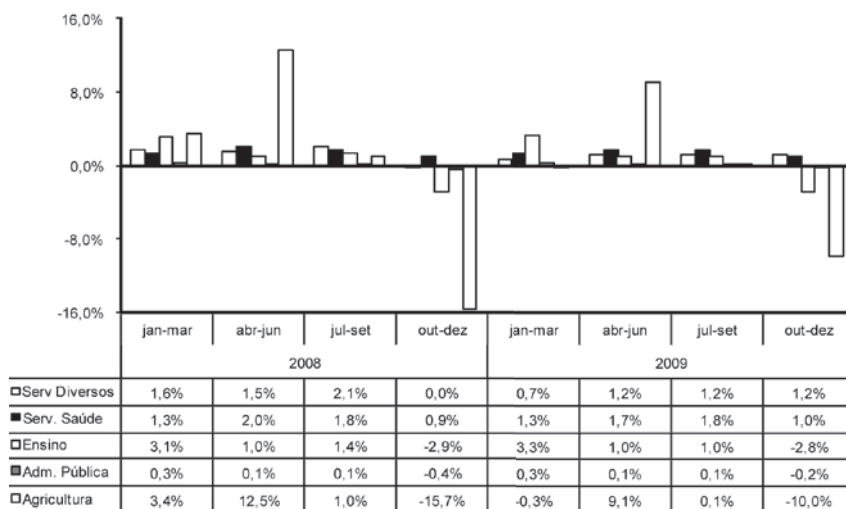
Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

Como mostra o **gráfico 13**, o comércio varejista apresenta uma redução no número de contratações no segundo trimestre de 2009, em comparação com o mesmo período de 2008, porém no trimestre seguinte as contratações voltam ao mesmo nível apresentado no terceiro trimestre de 2008. De modo que as contratações no setor pouco foram afetadas no período. No setor atacadista, no entanto, no primeiro semestre de 2009, as contratações quase não existiram (0,1%), porém o setor voltou a contratar a partir do terceiro trimestre daquele ano e as contratações no setor nos últimos três meses de 2009 foram sensivelmente superiores às contratações no mesmo período de 2008.

As instituições de crédito contratavam com aumento constante nos três primeiros trimestres de 2008 (cerca de 1%); a partir do mês de outubro de 2008, essas contratações são fortemente reduzidas e se mantêm próximas a zero ao longo do ano seguinte. O setor de administração de imóveis tem aumento no número de contratações ao longo dos primeiros trimestres de 2008. Nos últimos meses daquele ano, as contratações são reduzidas e voltam a acontecer em 2009, porém em um nível inferior àquele observado em 2008. No setor de transporte e

comunicações, o movimento é semelhante, porém neste setor a redução nas contratações já pode ser observada a partir do terceiro trimestre de 2008.

Gráfico 14
Evolução do emprego formal trimestral
Setores de Atividade (serviços diversos, serviços de saúde, ensino, administração pública, agricultura)



Fonte: Caged. Tabela elaborada pela Astep/Ipea.

O setor de serviços diversos, como mostra o **gráfico 14**, apresentou uma desaceleração no número de contratações em 2009, em comparação com 2008, porém as contratações se mantiveram constantes ao longo do ano (1,2%). No setor de serviços de saúde, as contratações são pouco afetadas no período, com 2009 apresentando índices muito próximos aos de 2008. No setor de ensino, assim como no setor de saúde, as contratações pouco foram afetadas, apresentando uma redução sazonal nas contratações no final do ano de 2008 e 2009, bem semelhante nos dois períodos, assim como as contratações nos primeiros trimestres (3,1% em 2008; 3,3% em 2009). A administração pública mostra comportamento semelhante, com as contratações próximas a zero (aproximadamente 0,1%) em 2008 e 2009.

A agricultura foi afetada no período analisado. Apesar da sazonalidade, o setor não voltou a contratar em 2009 com a mesma intensidade que 2008 e as demissões foram intensas no último trimestre de 2008 e de 2009, levando a crer que postos de trabalho foram perdidos durante o período, apesar das contratações no segundo trimestre dos dois anos.

Durante o ano de 2009, o emprego formal voltou a aumentar, porém em nível mais baixo que aquele observado no mesmo período de 2008. Não obstante, as perdas de emprego observadas sazonalmente, no último trimestre, foram significativamente menores em 2009 que em 2008.

Em suma:

- as contratações variaram menos para as mulheres que para os homens;
- as contratações aumentaram para as faixas salariais mais baixas ao mesmo tempo em que diminuíram nas faixas salariais mais altas;
- as contratações de trabalhadores com menos qualificação (analfabetos ou apenas com ensino fundamental) e trabalhadores com ensino superior foram mais afetadas, enquanto

aumentou a contratação de trabalhadores com ensino médio;

- nas contratações por setor, a crise parece pouco ter afetado o ensino, o setor de saúde e de administração. Alguns setores, como o de construção civil e calçados, foram fortemente afetados, enquanto outros sofreram com a crise, demitiram e voltaram a contratar, porém em níveis inferiores ao período anterior, como a agricultura. Outros setores, ainda, tiveram em 2009 um desempenho superior ao de 2008, contratando mais, como o setor de comércio varejista e atacadista, no segundo semestre de 2009.

4. A retomada da construção do Brasil: planejar para desenvolver

Celso Furtado, mestre de todos os que militam pelo desenvolvimento do Brasil, constatou, desalentado, no início dos anos de 1990, que a sua construção, no Brasil, estava interrompida. Para lidar com a incapacidade de honrar as dívidas, o país foi obrigado a seguir um receituário lesivo ao interesse nacional, a saber, promover uma abertura da economia sem etapas de transição que evitassem a derrocada ou o desequilíbrio financeiro e patrimonial das empresas em vários setores. O resultado foi desastroso, pois a evolução da renda per capita estagnou, mal cobriu os aumentos populacionais, após décadas de crescimento recorde da renda nacional em termos internacionais.

Esse quadro teve profundos impactos sobre o mercado de trabalho. O chamado bônus demográfico se transformou em ônus, pois o aumento da PIA, população em idade ativa, aumentava sem cessar, sem ter por contrapartida o aumento dos postos de trabalho. O combate à inflação, sem dúvida, necessário, agravou o quadro por ter se baseado em alternativas que mesclaram juros e taxas de câmbio elevadas que colocaram em xeque a competitividade de produtos brasileiros no exterior. Tudo conspirou contra a formalização da mão de obra e o respeito aos direitos previdenciários. O crescimento da violência e a deterioração das condições de vida foram as contrapartidas mais perversas desse processo.

O cenário que foi configurado não se tornou dantesco graças à ação dos dispositivos previstos pela Constituição de 1988. Os dispositivos constitucionais equiparam os direitos de homens e mulheres e trabalhadores urbanos e rurais. Ao estabelecer o piso de benefícios em um salário mínimo foi possível promover a transferência direta de renda para um enorme contingente de beneficiários ao longo do País. Esses recursos representaram um verdadeiro esteio para essas famílias, que passaram a valorizar a presença de idosos e, não raro, depender dos seus rendimentos. O resultado desse movimento estabeleceu sólidos alicerces para criar um pacto social que, dotado de bons instrumentos sociais de apoio, como o SUS, políticas assistenciais descentralizadas e estatutos legais para segmentos vulneráveis da população, permite que o Brasil possa seguir o bem-sucedido exemplo da Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial. O paradigma da universalidade, preservado à custa de muita luta, acabou por tornar o Brasil um caso exemplar para os países em desenvolvimento, o que é amplamente reconhecido por instituições internacionais, representando uma alternativa de fato ao modelo chileno vigente desde os anos de 1980, que elevou a exclusão social.

Pouco depois da virada do milênio, as terríveis condições que se traduziram numa década perdida, os anos de 1980, seguida de uma década vazia, os anos de 1990, para a construção do Brasil foram dissipadas. No início, o crescimento foi sustentado, sobretudo, pela elevação dos preços dos produtos primários brasileiros no exterior. O movimento permitiu consolidar um nível robusto de reservas em divisas estrangeiras e, mais importante, repactuar a dívida pública externa.

Esse conjunto de fatores permitiu retomar o crescimento e elevar o número de empregos, revertendo uma posição de estagnação vigente nos anos de 1990. O abandono de uma posição puramente reflexa em relação aos caprichos dos mercados internacionais e a adoção de uma

posição proativa por parte do Estado também está permitindo reorganizar a economia. Esse movimento, aliado a uma capacidade de fiscalização reforçada, está aumentando muito o número de contratos de trabalho que respeitam os direitos sociais. O vigor da estratégia, cujo eixo está centrado nas ações sociais e de aumento do poder de compra do salário mínimo, foi posto à prova com a crise deflagrada em 2008. Embora o Brasil ainda sinta os seus impactos, os efeitos não foram dramáticos para o desemprego e não aumentaram as desigualdades. Antes, pelo contrário, a reação brasileira é amplamente celebrada como exemplar, no sentido virtuoso, no debate internacional.

No entanto, a fatura não está ganha. A inserção do Brasil no mercado externo é baseada em produtos primários e a sobrevalorização da taxa de câmbio está gerando resultados preocupantes. Além disso, a geração de empregos, embora cresça de forma notável, ainda é instável e insuficiente para lidar com o aumento da PIA. No Brasil, ainda existe um excesso de oferta de trabalhadores, com e sem qualificação, em relação à demanda. O número de pobres se reduz, mas a forte desigualdade ainda mantém muito elevado o patamar de pobreza relativa, medido como uma proporção da média dos rendimentos do País. Os desafios requerem uma intervenção consciente dos brasileiros para que os resultados possam atingir a máxima vantagem social.

Cumprе sublinhar que o País ainda é marcado por níveis de escolaridade reduzidos e essa qualidade tende a ser precária, traçando um cenário pouco adaptado às exigências de uma moderna sociedade de serviços. É preciso organizar a rota para o futuro. Como existem gargalos de infraestrutura, é possível aproveitar esse perfil de qualificação para erigir uma infraestrutura econômica e social sólida e disseminada ao longo do País para que ela possa eliminar esses gargalos. Partindo daí, é possível gerar ocupações produtivas para uma população com baixos níveis de instrução até que os níveis educacionais atinjam os patamares requeridos pela moderna sociedade de serviços.

Em suma, esse processo permitiria, ao longo de uma geração, a reorganização planejada da economia para um perfil voltado à elaboração de bens e serviços sofisticados, que respeitem normas cidadãs e ambientais e que deem origem a produtos com elevado valor agregado, como os observados em sociedades mais desenvolvidas. Esse tipo de configuração produtiva estimularia a conquista dos mercados internos e externos pela excelência e não por se basear no baixo preço. Nessas condições, os brasileiros teriam acesso a rendimentos mais elevados e maiores níveis de proteção social para as famílias em situação de vulnerabilidade, garantindo, de forma sólida e verdadeira, o acesso ao rol dos países desenvolvidos.

A crise e as oportunidades

Silvio Caccia Bava¹

Aparentemente, depois de mais de US\$ 4 trilhões transferidos dos cofres públicos para o sistema financeiro, a crise que se abateu sobre a economia mundial começa a ser contida. A mídia ensaia interpretações de que o pior já passou. Aqui e ali há indícios de recuperação nos níveis de vendas. Os mais otimistas e aventureiros voltam às bolsas de valores buscando recuperar parte do que foi perdido e auferir ganhos com a revalorização das ações que despencaram US\$ 30 trilhões desde o início do ano. Para se ter uma ideia da magnitude destes valores, o PIB (Produto Interno Bruto) anual mundial anda por volta de US\$ 55 trilhões.

Contudo, os diagnósticos da crise feitos pelos organismos multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional) e pelos governos dos países mais ricos (G8) trazem um problema de origem: eles atendem aos interesses das grandes corporações.

O economista Samir Amin alerta para o fato de que os pacotes de resgate do sistema financeiro foram concebidos no FMI, em articulação com o G8, e foram as corporações financeiras que pediram aos governos para nacionalizá-las. As medidas para salvar essas instituições foram concebidas por elas mesmas, que controlam a maior parte dos recursos públicos destinados a socorrê-las.²

E mesmo tendo sido essas empresas as principais responsáveis pelas múltiplas e simultâneas crises que assolam o planeta, em todas as recomendações de como enfrentar essa situação não há uma palavra no sentido de limitar suas ações ou controlá-las a partir de uma perspectiva democrática e do interesse comum. Ao contrário, o que vemos é uma tentativa de produzir mais do mesmo, com o fortalecimento dos esquemas de poder que geraram a desigualdade, a pobreza e o comprometimento ecológico em escala planetária. O FMI e o Banco Mundial, com novos e significativos aportes de recursos, saem fortalecidos dessa crise sem que tenham modificado suas estratégias e interesses, ou democratizado suas instâncias de decisão.

A crise está gerando, portanto, uma concentração ainda maior de poder e riqueza. Basta ver as recentes aquisições do *Bank of America* (*Merril Lynch, Countrywide Financial Corporation*) ou da Fiat (Chrysler). As cerca de 500 grandes corporações globais que respondem em conjunto por grande parte do produto mundial – e que controlam o planeta – se reduzem em número, e as maiores dentre elas aumentam seu poder. Nesse conjunto se destaca um grupo pequeno e seletivo: são os 66 *Institutional Investors*, que geram nada menos que 75% das movimentações especulativas planetárias, tendo mobilizado US\$ 2,1 trilhões por dia às vésperas do agravamento da crise, em 2008.³

Nesta fase do ciclo capitalista, depois de 30 anos de grandes ganhos (1945-1975), esses oligopólios disputam entre si a distribuição de um excedente, uma mais-valia que se reduziu. Se tomarmos como referência as 500 maiores corporações listadas na revista *Fortune*, sua taxa de lucros foi de 7,15%, entre 1960 e 1969; 5,30%, entre 1980 e 1990; 2,29%, entre 1990 e 1999; 1,32%, entre 2000 e 2002.⁴

1 Sociólogo, coordenador executivo do Instituto Pólis – Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais, e membro do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Possui ampla experiência na área de planejamento urbano e regional e é autor de diversos artigos sobre movimento de trabalhadores, movimentos sociais, lutas sociais e poder local. **Contato:** scbava@polis.org.br

2 Entrevista de Smitu Kothari e Benny Kuruvilla com Samir Amin. *India's National Magazine*, v. 25; Issue 26; dez. 20, 2008-jan. 02, 2009.

3 DOWBOR, Ladislau. *A crise financeira sem mistérios: convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais*, fev. 2009.

4 BELLO, Walden. Novo consenso capitalista está em gestação. *Sin Permiso*, 13 jan. 2009.

“A crise atual não é o resultado de erros na regulação, mas de uma lógica inata presente na disputa entre os oligopólios pela redistribuição dos lucros”⁵, afirma Amin. E para que essa disputa possa ocorrer, o cassino do mercado financeiro precisa continuar existindo. Eles não aceitam a regulação democrática do mercado e reclamam a proteção do Estado.

Hoje, depois de algum alvoroço que pretendia atribuir a crise à falta de regulação e supostos excessos, tudo continua como antes. Nem mesmo nos paraísos fiscais se tocou. Vivemos, portanto, um impasse, em que o Estado, capturado pelo poder das grandes corporações, não tem capacidade de operar a regulação democrática em defesa do interesse público.

Consequências sociais da crise

As consequências sociais da crise são alarmantes. O seu maior impacto é o aumento da pobreza, tornando ainda mais pobres os que já são pobres e trazendo também para baixo da linha de pobreza setores das classes médias. Esta situação se traduz concretamente em falta de alimentos, água potável, saneamento básico, saúde, moradia, educação e, por fim, de cidadania.

Já existia, desde os anos de 1980, uma redução sistemática da renda destinada à remuneração do trabalho, não só nos países mais pobres, mas também nos avançados. A desigualdade se acentua cada vez mais e, nos últimos 30 anos, ela mais que dobrou. Em consequência das políticas neoliberais, no mundo, os 20% mais ricos se apropriam de 82,7% da renda e os dois terços mais pobres têm acesso a apenas 6%.⁶

Atualmente, metade da população mundial vive em situação de pobreza, com menos de US\$ 2 por dia. São 3 bilhões de pessoas que serão as mais penalizadas pela crise atual e pelas que virão.

Com a doutrina neoliberal e a regulação pública desacreditadas, abre-se um novo cenário de conflitos e disputas, um novo cenário de possibilidades históricas. Passa a ser da maior importância, para alguns, a recuperação da legitimidade das instituições políticas existentes; para outros, a criação de uma nova institucionalidade democrática, orientada para a construção de uma outra sociedade, com novos padrões de produção e consumo.

Vários dos mais prestigiosos economistas, entre eles Martin Wolf e Paul Krugman, dizem que viveremos crises sucessivas e cada vez mais agudas. Outros especialistas dizem que durante 10 ou 15 anos, essas crises darão origem a novas configurações do poder e a novas ideologias, em busca de uma relegitimação das instituições e do regime político atual. Wallerstein acredita em uma sociedade pós-capitalista se tornando dominante, hegemônica, em 30 ou 40 anos.

“As mudanças indispensáveis virão do aprofundamento da crise que, ao preço do sofrimento dos mais frágeis, virá demonstrar que não se trata de um pesadelo do qual os poderosos poderão sair sem riscos para seus poderes e privilégios”⁷.

Ao sinalizar que entramos em um período de instabilidade política, Julien Lusson e Gustave Massiah discutem as possibilidades inscritas no presente. Apontam para a fragilidade do pensamento de esquerda, para os riscos das mobilizações fascistas, para a grande dificuldade em enfrentar as novas formas de dominação que necessariamente vão se impor num futuro próximo. Mas reconhecem também que as mobilizações sociais em resistência ao neoliberalismo e suas políticas geraram novas realidades, especialmente na América Latina, abrindo espaço para uma nova agenda de transformações sociais. Em suas análises, há uma aposta no “altermundialismo” e em suas potencialidades de conclamar grandes mobilizações sociais e modificar correlações de forças e políticas.

5 Entrevista de Smitu Kothari & Benny Kuruvilla com Samir Amin. *India's National Magazine*, v. 25; Issue 26; dez. 20 2008- jan. 02, 2009

6 DOWBOR, Ladislau. *A crise financeira sem mistérios: convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais*, fev. 2009.

7 LUSSON, Julien; MASSIAH, Gustave. *Les issues stratégiques a la crise globale: le débat international et la démarche du mouvement altermondialiste*. Abr. 2009.

É preciso recuperar a dimensão de processo para interpretar a crise atual e seus possíveis desdobramentos. Se levarmos em conta os últimos 10 anos, podemos identificar que a crise ativa as redes de sociabilidade e as transforma em condutos de mobilização. Em defesa de seus direitos, setores da sociedade se politizam, se articulam, questionam o atual sistema político, formam novas maiorias eleitorais e, pela via democrática, em vários casos, deslocam do poder velhas oligarquias. Em alguns países da América Latina, esses processos levaram a uma verdadeira refundação democrática. Em outros, aceleraram um processo de reformas e ampliaram a proteção social.

Já se percebe em vários países, fruto da crise atual, um crescimento das mobilizações sociais e das lutas por direitos. E é de esperar que surjam novos movimentos sociais, cada vez mais importantes, de resistência à destituição desses direitos e à precarização da vida. Ainda mais agora, que o socorro ao sistema financeiro mostrou que os Estados dispõem de enormes somas de recursos que antes não se supunha sequer que existissem ou estivessem disponíveis. Apenas para se ter uma dimensão das possibilidades de outro tipo de emprego dos volumosos recursos destinados a resgatar o sistema financeiro, Ladislau Dowbor lembra que, segundo as Nações Unidas, “medidos em termos de paridade de poder de compra do ano 2000, o custo de liquidar a pobreza extrema – o montante necessário para puxar um bilhão de pessoas para cima da linha de pobreza de US\$1 por dia – é de US\$ 300 bilhões”.⁸

“*Put the people first*” é uma expressão adotada em manifestações recentes que expressam a indignação de crescentes parcelas da sociedade com as políticas de penalização das maiorias e proteção das grandes corporações.

Agendas em disputa

A análise dos últimos acontecimentos permite identificar um movimento importante da parte do grande capital, que, preocupado em substituir o ideário neoliberal, se antecipa a previsíveis comoções políticas e busca relegitimar o “*establishment*”. Walden Bello anuncia que uma nova ordem capitalista está em gestação e seus mentores são personalidades como o primeiro-ministro britânico, Gordon Brown; o economista Jeffrey Sachs; George Soros; Kofi Annan; Joseph Stiglitz e Bill Gates. As recentes declarações de Barack Obama, em ruptura com o neoliberalismo, podem ser interpretadas no mesmo sentido.

Aos poucos, esse grupo vai definindo a proposta da “socialdemocracia global”: evitar que a globalização seja revertida; buscar um crescimento da economia com redução de desigualdades sociais; enfrentar o unilateralismo e reformar as instituições e os acordos multilaterais; liquidar o Acordo Comercial de Direitos de Propriedade Intelectual; cancelar ou reduzir drasticamente as dívidas dos países “em desenvolvimento”; promover com massivos investimentos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU; promover uma “revolução verde”, principalmente na África, a partir do uso das sementes transgênicas; e promover um “keynesianismo verde”, ou um “*Green New Deal*”, como vem sendo chamado, garantindo uma maior sustentabilidade ambiental.⁹

Essa proposta – a socialdemocracia global (SDG) – deverá ser mais ou menos inclusiva dependendo das pressões originadas pelos múltiplos grupos de cidadãos que se organizam em defesa de direitos. Em alguns países, como assinala José Luis Fiori, poderão ocorrer rupturas de caráter socialista, mas o mais provável é uma adaptação da SDG às pressões que venham de baixo, fruto de dinâmicas de caráter nacional e regional.

Na hipótese de uma ampla disseminação da SDG como política de legitimação do capitalismo,

8 DOWBOR, Ladislau. *A crise financeira sem mistérios: convergência dos dramas econômicos, sociais e ambientais*, fev. 2009.

9 BELLO, Walden. Novo consenso capitalista está em gestação. *Sin Permiso*, 13 jan. 2009.

a estratégia para os que se organizam em defesa de direitos é a de buscar associar a democracia social com a democracia política, e lutar para radicalizar a democracia em todos os planos da vida social e política.

A resposta possível do altermundialismo e dos múltiplos atores que resistem à espoliação neoliberal é que se articulem e se mobilizem em torno de objetivos comuns, que podem ser apresentados como propostas para a elaboração de um novo Contrato Social, uma nova Carta de Direitos, de caráter mundial, como ocorreu com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948.

Esse novo Contrato Social deve expressar a necessidade de mudanças radicais. Deve responder às demandas por dignidade de mais da metade da população do planeta; cuidar do meio ambiente e da preservação da diversidade das espécies; modificar o mapa geopolítico do poder, reconhecendo aos países do Sul o mesmo poder de voto em novas instâncias de decisão das políticas internacionais que sejam verdadeiramente multilaterais e que terão por base para seu desenvolvimento as Nações Unidas.

Nessa perspectiva de aproveitar as oportunidades que a crise gera, Marcio Pochmann propõe construir novos paradigmas de desenvolvimento socioeconômico-ambiental, e identifica como necessários dois movimentos estratégicos.

O Estado precisa ser refundado. Ele deve ser o meio necessário para o desenvolvimento do padrão civilizatório contemporâneo em conformidade com as favoráveis possibilidades do século XXI. E precisa haver uma revolução na propriedade que impulse uma relação mais transparente, democrática e justa com toda a sociedade. A propriedade privada precisa transitar para propriedade pública, tendo a tributação renovada o papel central.¹⁰

As oportunidades geradas pela crise, associadas à hipótese de que as elites esclarecidas propõem um novo regime social e político identificado com a socialdemocracia global, vão no sentido da luta pela ampliação dos direitos sociais e pela ampliação da participação política.

O desafio para os setores mobilizados na luta por direitos é explorar novas formas de relação entre o Estado e a cidadania que ampliem o controle social. Inventar novas formas de democracia sem recusar os princípios da democracia liberal. Passar da defesa de valores e princípios para proposições concretas de políticas públicas que se inspirem e traduzam as mobilizações populares, as práticas de resistência portadoras de demandas sociais, das aspirações pelo bem-viver.

A análise dessas mobilizações e de suas conquistas vai identificando um conjunto de proposições que contribuem para a definição de uma “cesta básica” de direitos a ser assegurada para todos. A estratégia, reconhecendo os próprios limites da cidadania organizada, é de tensionar a proposta da socialdemocracia global, lutar por ampliar direitos e abrir condições para novas conquistas.

Mas o desafio é maior. Trata-se de elaborar um projeto de futuro para nossas sociedades, com propostas de políticas públicas que articulem o social, o ecológico, a paz e a liberdade. E aprender com o Sul, especialmente com as recentes experiências de transformação social, em alguns casos de refundação democrática, ocorridas na América Latina.

“Put the people first”

Elementos para uma agenda positiva de transformação social

Esta expressão: “As pessoas em primeiro lugar”, surgida em recentes passeatas ocorridas na

10 Marcio Pochmann. A tarefa dos progressistas. *Agência Carta Maior*, 22 abr. 2009.

Europa e nos EUA contra o socorro dos governos ao sistema financeiro, é uma ponte entre os diferentes movimentos sociais e as redes que os organizam. Ela abrange todo o leque de direitos: sociais, políticos e ambientais. E demanda a criação de novos direitos, uma nova ordem social que precisa de uma nova ordem política para ser radicalmente democrática e socializar o poder.

É previsível que o impacto da crise na pobreza e nas classes médias gere mobilizações de resistência. Não serão generalizadas e tratarão, cada uma, de diferentes demandas por direitos. Mas poderão se articular produzindo uma plataforma comum de direitos, onde cada uma se veja contemplada e, ao mesmo tempo, assuma participar da criação de uma nova sociedade.

Passados 60 anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem, imersos como estamos em uma crise civilizacional, é hora de buscarmos consolidar um novo padrão civilizatório, de estabelecermos, a partir das demandas e aspirações dos movimentos sociais, uma nova agenda de direitos e a exigência de políticas públicas para realizá-los.

Uma proposta que já surgiu em vários e distintos grupos é a de elaborar uma nova declaração de direitos, contemporânea e avançada: a Declaração Universal dos Direitos da Cidadania. Um marco de referência para agregar os movimentos sociais e sensibilizar os Estados. Uma agenda para pressionar a nascente socialdemocracia global.

A situação requer a radicalização da democracia, mas também um novo desenho das atividades econômicas para enfrentar o desafio do aquecimento global e atender centralmente as necessidades da maioria dos seres humanos. Requer priorizar as políticas de desenvolvimento nacional orientadas para a produção de novos padrões de produção e consumo, buscando articular uma “revolução verde” à dinamização dos mercados internos populares e das classes médias.

Como elementos para compor essa agenda positiva de transformação social, algumas proposições merecem nossa atenção:

1. Apoiar e fortalecer as redes de cidadania

Álvaro García Linera identifica que está se abrindo na Bolívia

[...] um ciclo de intensas mobilizações sociais que podem ser lidas como reinvenções da democracia: donas de casa, jovens, camponeses, operários e intelectuais, deliberando, tomando decisões em suas mãos, colocando seus objetivos, mudando governantes e definindo o que tem de ser feito no país: nacionalizar os hidrocarbonetos, a Assembleia Constituinte, recuperar os recursos naturais.¹¹

Essa experiência, com distintos matizes e formas, está sendo vivida também em outros países do continente. E aponta para o futuro. A região se constitui no único laboratório de experiências sociais e políticas que podem inspirar novos paradigmas para todo o planeta.

A resistência ao neoliberalismo, em escala mundial, permitiu da parte da cidadania a construção de redes e fóruns – nacionais e internacionais – de entidades e movimentos sociais que, na crise, funcionam como condutos para agregar entidades e movimentos e politizar suas demandas. É fundamental reforçar as capacidades dessas redes e fóruns.

2. Refundar o Estado republicano e democrático

Vandana Shiva propõe construir novas instituições democráticas que assegurem a proteção do bem-estar da natureza e das pessoas. Para isso é preciso implantar o controle democrático e participativo, tanto da economia nacional quanto da economia global.¹²

¹¹ Álvaro García Linera, vice-presidente da Bolívia. Comentário ao texto de Antonio Negri, O movimento dos movimentos. Encarte CLACSO – Cadernos da América Latina *Le Monde Diplomatique Brasil*, n. 20, mar. 2009.

¹² Depoimento de Vandana Shiva, por solicitação do autor, maio 2009.

3. Mudar a matriz energética

O aquecimento global e suas devastadoras consequências, que já se fazem sentir em várias partes do planeta, exigem medidas radicais de proteção da humanidade e dos recursos da natureza. Uma rápida mudança da matriz energética é essencial.

4. Controle social do sistema financeiro

Susan George diz que

[...] os bancos estão recebendo enormes somas do NOSSO dinheiro, ainda que isso esteja sendo escondido dos cidadãos, isso significa que estes bancos nos pertencem. Eles devem ser postos sob controle social e utilizados para financiar uma nova economia respeitadora do meio ambiente e criadora de empregos.

Sugere também que é preciso implantar um controle estrito dos movimentos de capital, fortalecendo a regulação pública.

5. Cancelamento da dívida externa

Cancelamento da dívida externa dos países em desenvolvimento em troca de investimentos em reflorestamento, conservação da biodiversidade, saúde e educação.¹³

6. Prioridade à integração regional

Impulsionar uma nova fase de descolonização por meio de alianças entre os países emergentes, onde a prioridade passa a ser a integração regional em vez do acesso aos mercados do Norte. Estimular e fortalecer a formação de blocos regionais e políticas de cooperação, assim como sistemas de representação regionais em nível mundial.

7. Nacionalizar as grandes corporações

O controle democrático da política requer a nacionalização das grandes corporações. Não podem existir empresas que possuam um PIB maior que o de muitos países. Essas empresas subjugam o Estado e sacrificam o interesse público e a democracia.

8. Recuperação dos bens comuns

Vandana Shiva diz que

[...] a recuperação dos bens comuns é o primeiro passo para a inclusão e para a justiça socioeconômica. Nos bens comuns todos têm direito a uma fração igual, ninguém pode ser excluído, ninguém pode se apropriar de mais do que seja necessário para sua existência. É demandar as sementes, a água, a atmosfera, como bens comuns, bens públicos, e utilizá-los para assegurar o bem-estar de todos.¹⁴

9. Assegurar uma renda básica cidadã

Renda Básica de Cidadania é uma quantia paga em dinheiro, incondicionalmente, a cada cidadão pertencente a uma determinada região. O valor é distribuído pelo poder público de forma igualitária, não importando o nível social ou disposição para o trabalho de quem recebe. A retribuição garante o direito inalienável de todos usufruírem de uma parte das riquezas produzidas na região.¹⁵

¹³ Depoimento de Susan George, por solicitação do autor.

¹⁴ Depoimento de Vandana Shiva, por solicitação do autor.

¹⁵ Wikipédia.

10. Segurança alimentar e nutricional

Por segurança alimentar e nutricional entende-se a realização do direito de todos a uma alimentação saudável, acessível e de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares promotoras de saúde, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo realizar-se em bases sustentáveis¹⁶.

11. Políticas de emprego

Implementar política de emprego garantido de 12 horas semanais a todos entre 25 e 55 anos de idade. Ligar os rendimentos ao trabalho, que deve ser menos dependente da sobrevivência e mais associado à utilidade e criatividade sociocoletiva.

12. Reorganização dos serviços públicos

Investir prioritariamente na construção de infraestrutura, equipamentos e serviços para atender, de maneira universal, gratuita e com qualidade, as necessidades demandadas pela população do território.

Estas são algumas proposições; evidentemente, elas não esgotam o repertório de demandas e propostas que vão se constituindo com a mobilização das sociedades. Mas trazem contribuições para o debate acerca do conteúdo que deve ter a nova Declaração Universal dos Direitos da Cidadania, se esta for uma boa proposta para organizar a discussão em torno de um novo padrão civilizatório, que defina um conjunto de direitos ao qual todo ser humano deve ter acesso e que os Estados devem assumir como sua responsabilidade.

¹⁶ FBSAN, Carta de Princípios.



A proteção social como perspectiva de transformação do Estado e da sociedade

Sonia Fleury¹

O desenvolvimento dos sistemas de proteção social que caracterizaram o período do ciclo virtuoso do capitalismo organizado gerou o Estado de Bem-Estar Social, ou *Welfare State*, que designa o conjunto de políticas desenvolvidas em resposta ao processo de modernização das sociedades ocidentais, consistindo em intervenções políticas no funcionamento da economia e na distribuição social de oportunidades de vida, que procuram promover a seguridade e a igualdade entre cidadãos com o objetivo de fomentar integração social das sociedades industriais altamente mobilizadas.

O *Welfare State* consistiu em uma resposta às crescentes demandas por seguridade socioeconômica em um contexto de mudança na divisão do trabalho e de enfraquecimento das funções de seguridade das famílias e associações, debilitadas pela revolução industrial e a crescente diferenciação das sociedades. Também representaram respostas às crescentes demandas por igualdade socioeconômica surgidas no processo de crescimento dos Estados nacionais e das democracias de massa com a expansão da cidadania. Nesta perspectiva, o *Welfare State* é um mecanismo de integração por meio da expansão da cidadania via direitos sociais, que neutraliza as características destrutivas da modernização, e sua essência reside na responsabilidade pela seguridade e pela igualdade dos cidadãos.

Ainda que as origens do Estado de Bem-Estar Social sejam encontradas em um processo histórico comum – que deu origem ao Estado nacional, à democracia de massas e ao capitalismo industrial –, o predomínio de distintas culturas políticas, estruturas institucionais, estratégias de luta e correlações de forças gerou modelos de proteção social distintos. Identificamos o **Modelo Assistencial** onde predomina o mercado e a proteção social se dirige a grupos vulneráveis focalizados em uma situação de **cidadania invertida**; o **Modelo do Seguro Social**, no qual a **cidadania é regulada** pelas condições de inserção no mercado de trabalho; e o **Modelo de Seguridade Social**, mais propriamente identificado com o *Welfare State*, por ser o único que desvincula a proteção social das contribuições pretéritas e a associa exclusivamente à necessidade em base a princípios de justiça social e estratégias solidárias que alcançam garantir os direitos sociais à **cidadania universal** (FLEURY, 1994).

Este processo histórico de conquista e expansão dos direitos sociais correspondeu a uma etapa do capitalismo que foi expansiva na absorção de mão de obra, alcançou taxas inusitadas de inovação e lucratividade na produção industrial e permitiu a construção de uma institucionalidade estatal capaz de assegurar mecanismos distributivos efetivos que se transformaram em um sólido alicerce para a coesão social.

Desde o último quarto do século 20 temos assistido às tentativas de desmontagem destes sistemas, o surgimento de inovações e controles de gastos e de mecanismos de acesso, bem como de resistências dos profissionais e usuários a um processo radical de sua destruição.

A inexistência das condições que geraram o *Welfare* – homogeneidade e organização da classe trabalhadora, incorporação massiva no mercado de trabalho, valores solidários, expansão da taxa de lucros etc. – se associaram àquelas contradições introduzidas pelo próprio Estado do

1 Doutora em Ciência Política, mestre em Sociologia e psicóloga com trabalhos de investigação e docência nos campos de políticas sociais, previdência, saúde e combate à exclusão, sistema político brasileiro, democracia e governabilidade, reforma do estado, gestão pública, gestão de redes de políticas. Membro do Conselho do Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República no governo do presidente Lula (de 2003 a 2006). Tem mais de cem artigos publicados em livros e revistas científicas no Brasil e no exterior.

Bem-Estar, tais como o consumismo, individualismo e desmobilização da cidadania.

Correspondentemente ao Consenso de Washington que se tornou a ideologia econômica dominante, perpetrada pelos organismos bilaterais ou multilaterais de cooperação, os princípios de redução do Estado, privilegiamento do mercado e subordinação da política pública aos mecanismos macroeconômicos de ajuste, refletiram-se fortemente nas diretrizes e modelos definidos para a proteção social.

Foi neste contexto adverso que muitos dos países latino-americanos iniciaram seu processo de transição democrática, depois de experiências autoritárias – populistas ou ditatoriais –, nas quais predominaram práticas clientelistas e interesses corporativos, com a persistência de uma cultura política elitista e excludente, além de enfrentar-se com uma situação econômica fragilizada pelas altas taxas de inflação e pelos crescentes encargos das dívidas externa e interna.

O embate ideológico foi travado a partir da decretação da falência do Estado do Bem-Estar Social, visto por seus críticos liberais como um dos grandes responsáveis pela crise do capitalismo, na medida em desestimula a competição e o trabalho ao assegurar proteção garantida “do berço à sepultura”, como afirmam Friedman e Friedman (1980). Por outro lado, os benefícios sociais são considerados daninhos ao equilíbrio das finanças públicas, pois aumentam os ônus do Estado, ampliando o gasto fiscal com as políticas sociais, cujos custos são crescentes em função do aumento da expectativa de vida, dos padrões de consumo, da incorporação tecnológica.

Por suposto que a crise do *Welfare* não pode ser creditada ao liberalismo dos anos de 1970, mas às contradições inerentes à desmercantilização da reprodução social no interior de uma economia capitalista (OFFE, 1984), o que teve um efeito na transformação do conflito produtivo em redistributivo, mas que terminou por adiar, com sua rigidez burocrática, os mecanismos de crise que serviriam para corrigir os rumos do capitalismo. Sem o componente keynesiano relativo ao crescimento econômico, o componente de segurança social do *Welfare* não só não se mantém, mas passa a ser visto como causador da crise.

A transformação cultural operada no período mais recente nos coloca diante de uma sociedade cada vez mais destituída de princípios solidários que coesione a organização social com base em relações pautadas pelos valores cívicos. As relações sociais passaram a ser pautadas pela desconfiança, insegurança e o medo ao outro (ROSANVALLON, 2007; LECHNER, 2007) em uma sociedade marcada pelo consumismo que gera, paradoxalmente, a solidão e a violência (BAUDRILLARD, 2009). Castel (1995, p. 768) anuncia que a contradição que atravessa os processos de individualização na sociedade atual a ameaça de uma fragmentação ingovernável e de uma bipolarização entre aqueles indivíduos que tiram proveito de sua independência e têm suas posições asseguradas e aqueles que carregam sua individualidade como uma cruz.

Na América Latina, o tema da coesão social tem sido fortemente impulsionado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), a partir de uma revisão da sua ênfase inicial na modernização produtiva como eixo decisivo de articulação entre o crescimento econômico e a integração social. Segundo seu dirigente Machinea (2007, p. 23), o novo marco prolonga a vocação da instituição na busca de sinergias positivas entre crescimento econômico e equidade social, dando agora maior ênfase à melhoria da competitividade e ao fortalecimento da democracia política participativa e inclusiva. Considera, outrossim, a proteção social como um direito básico de pertencimento à sociedade, e propõe um pacto social de proteção regido pelos princípios de universalidade, solidariedade e eficiência.

Colocando ênfase na condição de cidadania como parte do desenvolvimento com direitos, a Cepal (SOJO; ULTHOFF, 2007, p. 10) identifica a pobreza como uma condição que vai além do nível socioeconômico e de falta de acesso mínimo ao suprimento das necessidades básicas, afirmando que ser pobre ou excluído é, sobretudo, carência de cidadania ou condição

pré-cidadã, na medida em que se nega a titularidade de direitos sociais e de participação.

A ênfase da proposta cepalina é colocada na busca de um pacto fiscal que viabilize as políticas de inclusão social. Por essa razão, apesar do discurso francamente favorável à expansão da cidadania, a proposta termina por condicionar este alargamento da esfera pública às condições pragmáticas decorrentes do montante dos recursos fiscais disponíveis. Desta forma, a cidadania universal se coloca como uma meta que deve ser alcançada com medidas bem mais tímidas de combate à pobreza, que produziriam uma inclusão social progressiva.

Já Sorj e Martuccelli (2008) criticam a visão unilateral que vem sendo dada aos aspectos redistributivos na discussão da coesão social na região. Estes autores reivindicam a necessidade de compreender a natureza da coesão social, partindo de contextos e condições de vida específicos, afirmando que os indivíduos

[...] inclusive (em condições) de pobreza e de limitadas oportunidades de vida, são produtores de sentido e de estratégias e de formas de solidariedade inovadoras, que não estão inscritas a priori na história ou nas estruturas sociais, embora obviamente sejam influenciadas por elas (SORJ; MARTUCCELLI, 2008, p. 2).

A prioridade que têm assumido as políticas de combate à pobreza implementadas pelos governos democráticos na América Latina tem tido relativo sucesso ao retirar milhões de pessoas da condição de indigência nas duas últimas décadas. No entanto, esse desenho priorizado para as políticas sociais na região tem tido menor êxito na redução das desigualdades que persistem e ainda vem enfrentando sérias dificuldades para construir cidadania. Para tanto, seria necessário assegurar, de um lado, direitos sociais livres de condicionalidades; de outro lado, uma inserção produtiva que permita aos indivíduos, famílias e comunidades condições para transpor o umbral de autonomia e romper a dependência das transferências governamentais.

De toda maneira, representa uma mudança significativa no padrão de proteção social regional, já que, na América Latina, a questão social foi posta, historicamente, associada e delimitada pela reivindicação de um *status* sociopolítico para o trabalho urbano, gerando políticas de seguro social que não se destinavam aos grupos mais pobres, como trabalhadores rurais, domésticos e autônomos.

A crescente incorporação da temática da pobreza, e sua centralidade na agenda política nas duas últimas décadas, no entanto, não deve eludir a questão social que está colocada, nos termos do questionamento da possibilidade de preservação da ordem e da autoridade institucional – ou governabilidade – e preservação da organização social.

A individualização da pobreza e seu tratamento de forma econômica (linhas e mapas) ou cultural (características e valores) separam este fenômeno tanto das condições de produção quanto das condições institucionais de proteção social. Paralelamente à individualização da pobreza, assistimos à individualização do risco (PROCACCI, 1999), através das reformas dos sistemas de políticas sociais de base mais coletiva em direção a uma visão individualizada, que traz embutida a associação entre contribuição e benefício.

A sinergia entre políticas de combate à pobreza e a matriz liberal de individualização dos riscos tem sido pouco discutida entre nós e merece ser criticamente analisada. Mesmo considerando os avanços em tecnologias sociais no campo assistencial, é necessário ter em conta que reforçam a alienação em relação aos determinantes sociais da situação de pobreza e não favorecem a organização social dos beneficiários, além de reforçarem concepções tradicionais sobre a família e a mulher (ARRIAGADA; MATHIVET, 2007).

A inexistência de perspectivas concretas de alteração sustentável das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político

de nossas sociedades, denuncia a ausência de articulação das políticas distributivas com um projeto de desenvolvimento econômico e de preservação ambiental que possa gerar condições de absorção na condição produtiva, se não dos beneficiários atuais, pelo menos de seus dependentes. Não há perspectivas que articulem as políticas econômicas, sociais e ambientais, o que tem se traduzido na tensão constante entre os ministérios responsáveis pela estabilização monetária com relação às demandas distributivas e preservacionistas encaminhadas pelos ministérios sociais e ambientais.

Esse tipo de inclusão que se está processando via políticas de transferência e combate à pobreza não transcende a matriz assistencial, sendo incapaz de garantir uma inserção autônoma na esfera política e econômica que assegure estabilidade aos beneficiários. Sem garantir direitos de cidadania e sem assegurar um modelo de desenvolvimento econômico que absorva essa mão de obra, criam-se condições de dependência pessoal e política dos governantes, reificando a cidadania invertida e, por fim, fragilizando as instituições democráticas que funcionam sob a primazia do direito.

Não há dúvidas que a transposição da linha de pobreza por um grande contingente populacional gerará efeitos societários importantes, desorganizando as identidades tradicionais e gerando novas identidades sociais. Calderón e Lechner (1998) mostram que essa diferenciação apresenta efeitos contraditórios, pois, se bem dá lugar a um processo de desagregação e atomização das tradicionais identidades coletivas que fundamentavam a ordem tradicional e permite, assim, um jogo mais democrático e pluralista, ao mesmo tempo, dissolve as identidades coletivas em tribos coesionadas mais pelo compartilhamento de emoções fugazes que por laços duradouros. E concluem: “os atores sociais se multiplicam na medida em que se debilitam” (CALDERÓN; LECHNER, 1998, p. 18).

Analisando os paradoxos da modernização recente no Chile, Lechner (2000) encontra que os notáveis êxitos deste processo convivem com um sentimento difuso de mal-estar que se expressa nos sentimentos de insegurança e incerteza.

Apesar dos indicadores econômicos e de desenvolvimento social apresentarem um resultado positivo, o autor encontra em sua pesquisa de opinião a presença marcante da insegurança, traduzida como medo à exclusão, medo ao outro e medo à falta de sentido. O medo à exclusão decorre da incapacidade do mercado satisfazer as demandas de reconhecimento e integração simbólica, anteriormente asseguradas pelo Estado de Bem-Estar. O medo ao outro é a expressão da percepção do outro como um estranho e potencial agressor, já que as estratégias de retração individuais e familiares não se mostram capazes de substituir a sociabilidade. A falta de um horizonte temporal dificulta encontrar um sentido de ordem e a vida social aparece como um processo caótico, aumentando as sensações de solidão e incomunicabilidade.

As razões para a agudização deste processo são encontradas na transformação da relação Estado e sociedade perpetrada por meio de uma Reforma do Estado que, ao priorizar as relações de mercado, alterou a capacidade reguladora estatal, que deixou de exercer seu papel de garante da comunidade.

Es por intermedio de un “otro generalizado” un imaginario y una experiencia de “sociedad” que la persona afirma su autonomía individual. La persona se sabe y se siente partícipe de una comunidad a la vez que es reconocida por ella en sus derechos y responsabilidades. ¿Cual es la forma colectiva que permite respetar y desplegar las diferencias individuales? No basta la mera sumatoria de individualidades (LECHNER, 2007, p. 10).

A inexistência de perspectivas concretas de alteração radical das condições de produção da pobreza, como condição indispensável para o desenvolvimento material e político de

nossas sociedades, denuncia a existência subjacente de algo mais profundo, que realmente se constitui em analisador dos limites da coesão em nossas sociedades. É a situação de violência que experimentamos nos dias atuais, especialmente nas grandes cidades, gerando um sentimento generalizado de insegurança e medo, que pode ser tomada como a condição atual de emergência da questão social, requerendo estratégias de políticas públicas que possam responder a esta situação crítica e assegurar possibilidades de recriação da coesão social. Portanto, é imprescindível resgatar o estreito vínculo entre segurança cidadã e seguridade social, afirmando, como o fez Castel (1995, p. 769), que **não há coesão sem proteção social**.

Depois do auge das reformas dos sistemas de proteção social que ocorreram como resposta a dois fenômenos estruturais que afetaram a região no último quarto de século passado – a derrocada das ditaduras militares e a crise econômica –, parece ter havido uma acomodação com a ênfase na focalização e combate à pobreza. As reformas sociais do final do século 20 na região adotaram, como objetivo, a ampliação da cobertura e a transformação dos sistemas estratificados de proteção social herdados do período da industrialização substitutiva. Os sistemas de saúde e previdência sofreram grandes modificações, com distintas orientações decorrentes do *timing* das reformas em relação ao predomínio dos fenômenos da democratização e/ou da hiperinflação. As mudanças começaram com a introdução de um novo paradigma no caso do Chile, no qual o Estado criava um sistema dual, repassando ao mercado a parcela da população que pudesse pagar por um seguro de saúde ou pensões. O Estado ficaria responsável pela população mais pobre, gerando um modelo segmentado, individualista e perverso de política social. No caso do Brasil, no auge do processo de democratização, foi estruturado um sistema universal e de cobertura integral da saúde que pretendeu redefinir o pacto federativo por meio de uma descentralização pactuada e gerar inovadoras formas de participação social. A autoexclusão das camadas médias do sistema público, que sofreu sérios problemas de financiamento, foi em parte promovida por subsídios governamentais. Ambos os sistemas, público e privado deveriam ser isolados, sendo o setor privado suplementar e opcional, mas muitos fluxos permitem que o privado se beneficie dos recursos públicos, invertendo a lógica da solidariedade proposta no desenho original. Na Colômbia, um modelo de seguro denominado de pluralismo estruturado pretendeu articular público e privado em uma rede, com funções definidas, sendo da competência do Estado a modelagem do sistema e da seguridade social o seu financiamento, enquanto o asseguramento e a prestação de serviços deveriam obedecer a uma lógica competitiva de mercado. As consequências da adoção do modelo de seguro impactaram negativamente a saúde pública e tiveram consequências daninhas também para a rede de serviços. (FLEURY, 2001).

As opções por universalizar a cobertura pela via do sistema público, ou via mercado ou ainda por meio de um seguro social representaram um verdadeiro laboratório de políticas de proteção social. Depois de alguns anos, estes esforços que geraram modelos de reforma paradigmáticos tenderam a ser arrefecidos. Muitos fatores contribuíram para essa redução da capacidade de inovação e mesmo de politização da proteção social na região. Entre eles encontramos a desmobilização da sociedade civil, a resistência de poderosos atores à mudança, a reapropriação das políticas inovadoras pelas elites corporativas, profissionais e empresariais e também a difusão ideológica de um modelo individualista de proteção social. No entanto, apesar da redução do empenho inicial na reformulação dos sistemas universais de proteção social, estas experiências seguem existindo e buscando soluções para se enfrentar as dificuldades e gerar um sistema de proteção social com qualidade e justiça social.

Mais recentemente, originada no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), surgiu a proposta denominada Universalismo Básico (MOLINA, 2006). Baseada no mesmo pragmatismo já anunciado na discussão sobre coesão social da Cepal, a proposta atual

define-se por restringir-se às margens fiscais de cada país, de acordo com o seu nível de desenvolvimento, para garantir assim sua viabilidade. Portanto, na proporção em que permitirem os recursos fiscais em cada país, serão implementadas medidas de cobertura de um conjunto de prestações essenciais que devem ser universais e alcançar a toda a população que atender a critérios definidos.

Buscando utilizar a focalização como um instrumento para assegurar a igualdade de oportunidades para todos, a proposta acredita estar gerando coesão social. Por outro lado, pretende ser renovadora ao conjugar as chamadas velhas prestações – referindo-se às políticas universais de educação, saúde e seguridade social, mesmo que nunca tenham sido universalizadas – com as novas prestações, que se referem às transferências condicionadas. A articulação seria dada a partir da definição, em cada país, das prestações essenciais, condicionada pelos limites financeiros e pelo modelo de desenvolvimento.

Sem discutir as razões que levam a enormes restrições financeiras que reduzem a capacidade dos Estados nacionais na região ampliarem a cobertura, e sem discutir o que se entende por prestações essenciais, a proposta não alcança transcender o paradigma liberal de proteção social, revivendo, com roupagem conceitual mais sofisticada medidas e instrumentos tão ineficazes como o co-pagamento, a focalização e a subordinação das políticas sociais à lógica hegemônica de pagamento da dívida e investimentos e subsídios que favorecem à acumulação.

Minteguia (2009) analisa as bases conceituais do Universalismo Básico (UB) e conclui:

[...] La caracterización de La universalidad como “básica” cercena La posibilidad de resolver lo que supuestamente ES La nueva cuestión social del UB, la cohesión social. Esto es así porque si bien intenta dar tratamiento a las brechas existentes para el cumplimiento de cierta meta, no toma en cuenta la historia de las distancias sociales ni su lógica de producción y reproducción... La elección de la “igualdad de oportunidades” – unida a la base de información (lo básico) – como pauta distributiva, tampoco produce la integración social que se propone. Su planteo de igualdad de derechos esenciales, en el marco de un recorte de la universalidad, lo que produce en el mejor de los casos es una nueva modalidad de la focalización, la de los derechos esenciales.

Diante deste quadro empobrecido de discussão da proteção social, torna-se imprescindível recolocar o tema das políticas universais e do modelo de proteção social na agenda política regional. A institucionalidade que requer a proteção social nesse contexto implica em alterações estruturantes na dinâmica social e política, sendo pontos centrais dessa agenda (FLEURY, 2009):

- a. a desvinculação dos benefícios da condição de inserção no mercado de trabalho e sua exclusiva vinculação aos direitos sociais de cidadania;
- b. o fortalecimento dos sistemas de políticas universais, em sistemas não segmentados por classes sociais e regionais, capazes de traduzir noções igualitárias que consolidam a cidadania;
- c. a inserção dos programas de discriminação positiva no interior dos sistemas universais, sob pena de que eles reproduzam as discriminações enquanto reduzem as desigualdades;
- d. o rompimento definitivo com a discriminação das mulheres e o não reconhecimento dos seus trabalhos nas agendas dos benefícios e pautas da proteção social;
- e. a construção de mecanismos de participação e deliberação social que permitam o exercício de uma cidadania ativa, e que não sejam exclusivos das áreas de políticas sociais, passando a incorporar também transformações no processo decisório das áreas de planejamento e economia;
- f. a existência de políticas públicas de proteção social que assegurem serviços e benefícios

- exigíveis, dentro de expectativas conhecidas e padrões de qualidade publicamente definidos;
- g. o fortalecimento institucional dos mecanismos de formulação de políticas, entrega de serviços e coordenação da proteção social, o que implica em políticas de pessoal, salários, carreiras e organizações prestigiadas, tecnicamente competentes e resistentes ao uso meramente político partidário;
 - h. a construção de mecanismos efetivos e sustentáveis de financiamento das políticas sociais que não estejam subordinados à volatilidade da dinâmica de acumulação do capital e que estruturam de forma irreversível a primazia do social sobre os interesses particulares;
 - i. a construção de um pacto fiscal que estabeleça uma estrutura tributária baseada nos princípios da justiça social, da progressividade, transparência e efetividade;
 - j. a construção de modelos de proteção social que rompam os limites disciplinares e organizacionais e funcionem como redes de proteção que se definem a partir dos territórios e necessidades dos usuários, repensando a gestão das cidades de forma a construir vínculos entre cidade e cidadania;
 - k. a eliminação dos múltiplos fluxos que canalizam os recursos sociais para os produtores privados de serviços de proteção social e tornam o sistema público perversamente complementar ao setor privado;
 - l. imprescindível se faz a criação de mecanismos efetivos de regulação das práticas empresariais privadas no campo da proteção social, subordinando-as ao papel de garantia de bens de relevância pública;
 - m. prioridade às políticas que visam à difusão de práticas materiais e simbólicas de uma cultura de solidariedade que permitam sustentar programas sociais coletivos que respeitem as diferenças e fortaleçam a construção de sujeitos autônomos, em um processo relacional de construção de sociedade.

Referências

- ARRIAGADA, Irma; MATHIVET, Charlotte. *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades*. Una mirada desde los actores. Santiago do Chile: Cepal, 2007. (Políticas sociales, n. 134).
- CALDERÓN, Fernando; LECHNER, Norbert. *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Plural, 1998.
- CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de La question social*. Paris: Gallimard, 1995.
- FLEURY, Sonia. Coesão e Seguridade social. In: LOBATO, Lenaura V. C.; FLEURY, Sonia. *Seguridade Social, Cidadania e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- _____. Legitimidad, Estado y Cultura Política. In: CALDERÓN, F. (Coord.). *¿Es Sostenible la Globalización en América Latina?* Debates con Manuel Castells, v. II, México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- _____. *Dual, Universal or Plural?* Health Care Models and Issues in Latin America: Chile, Brazil and Colombia in Caros Molina Health. 2001.
- _____. *Estados sem Cidadãos – seguridade Social na América Latina*. Rio de Janeiro: Fio-cruz, 1994.
- FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. *Liberdade de Escolher: o novo liberalismo Econômico*. Rio de Janeiro: Record, 1980.
- LECHNER, Norbert. Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y capital social. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 7, IIG, p. 7-34, 2007.

- MACHINEA, José Luis. El financiamiento de la protección social: condición indispensable para un pacto de cohesión social en América Latina. In: SOJO, Ana; UTHOFF, Andrac (Ed.). *Cohesión social en América latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: Cepal, 2007.
- MINTEGUIAGA, Analía M. De La focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo básico. In: LOBATO, Lenaura V. C.; FLEURY, Sonia. *Seguridade Social, Cidadania e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- MOLINA, Carlos G. *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC: Editorial Planeta, 2006.
- OFFE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. In: _____. *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PROCACCI, Giovanna. Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del Bienestar. In: GARCÍA, Soledad; LUKES, Steven (Comp.). *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI, 1999.
- RAMIREZ, Franklin G. Sociedad Civil, participación y democracia en el nuevo contexto político latinoamericano. In: Fleury, Sonia; LOBATO, Lenaura. *Participação, Democracia e Saúde*. Rio de Janeiro: Cebes, 2009.
- SOJO, Ana; UTHOFF, Andrac (Ed.). *Cohesión social en América latina y el caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*. Santiago de Chile: Cepal, 2007.
- SORJ, Bernardo; MARTUCCELLI, Danilo. *O desafio latino-americano – coesão social e democracia*. São Paulo: Instituto FHC, 2008.
- TRUJILLO, Jorge León. La nueva Constitución del Ecuador, 2008: su proceso de definición y los cambios institucionales. In: SERAFIM, Lizandra; MORONI, José Antonio (Org.) *Sociedad Civil y Nuevas Institucionalidades Democráticas en América Latina: Dilemas y Perspectivas*. São Paulo: Instituto Pólis e Inesc, 2009.

Em direção à Renda Básica de Cidadania¹

Eduardo Matarazzo Suplicy²

A Renda Básica de Cidadania será suficiente para satisfazer as necessidades essenciais de cada pessoa e paga a todos os habitantes de uma comunidade, município, Estado, país, ou mesmo, algum dia no futuro, a toda a população de um continente ou do planeta Terra. Independentemente de sua origem, raça, sexo, idade, estado civil, condição social ou econômica, todos terão o direito de receber a Renda Básica de Cidadania, a título de participação na riqueza dessa comunidade, município, Estado, país, continente ou planeta. O valor será igual para todos.

Por que pagar o mesmo para todos? Até para aqueles que têm mais recursos e não precisam desse valor para sobreviver, até mesmo para os empresários e artistas de sucesso? Porque aqueles que têm mais, irão contribuir com mais, mas todos receberão o mesmo valor de Renda Básica de Cidadania.

E quais são as vantagens do processo?

Em primeiro lugar, é muito mais fácil explicar o conceito da Renda Básica de Cidadania do que o de tantos programas de transferência de renda que existem em nosso país e em muitos outros países.

Por exemplo: notem o tempo que vou levar para explicar o Programa **Bolsa Família** que existe no Brasil desde outubro de 2003. (Os valores citados são aqueles em vigor a partir de setembro de 2009).

Todas as famílias brasileiras com uma renda per capita inferior a R\$ 140 têm o direito de receber um benefício mensal de R\$ 68 no caso de famílias com renda mensal per capita inferior a R\$ 70. (Câmbio do dólar em 23 de abril de 2010: US\$1 – R\$1,76). As famílias terão também direito a receber R\$ 22, R\$ 44, ou R\$ 66 se tiverem um, dois, três ou mais filhos com idades até 16 anos, e ainda mais R\$ 33 por cada adolescente na faixa etária de 16-18 anos, até um máximo de dois. Portanto, o programa Bolsa Família paga um mínimo de R\$ 22 e um máximo de R\$ 200 por mês. O valor médio do benefício é de R\$ 95 por família. Numa família de três pessoas, o valor por pessoa é de R\$ 31,66.

O gasto total do Programa Bolsa Família em 2009 foi de R\$ 12,1 bilhões. Para 2010, o valor estimado é de R\$ 13,6 bilhões. O tamanho médio da família brasileira é de 3,5 pessoas. É um pouco maior, próximo de quatro, no caso das famílias com o nível de renda das famílias beneficiadas com o programa. Há obrigações a serem cumpridas. Se a mãe estiver grávida, deverá se apresentar à rede pública de saúde – posto de saúde ou hospital municipal – para exames e acompanhamento das condições de saúde. Os pais deverão levar os seus filhos de até 6 anos para serem vacinados de acordo com o calendário de vacinações do Ministério da Saúde. As crianças de 7 a 16 anos de idade deverão frequentar a escola, pelo menos 85% das aulas. Os adolescentes de 16 a 18 anos deverão frequentar pelo menos 75% das aulas.

1 Trabalho para o XIII Congresso Internacional da BIEN, *Basic Income Earth Network*, na FEA-USP, em 30 de junho, 1º e 2 de julho de 2010. Trata-se de um texto relativamente simples, que resume as explicações expostas nos meus livros *Renda de Cidadania. A Saída é pela Porta* (6. ed., Cortez e Fundação Perseu Abramo, 2010) e *Renda Básica de Cidadania. A Resposta dada pelo Vento* (3. ed., L&PM, 2008). A bibliografia mais completa está nos dois livros.

2 Administrador de Empresas e Economista, leciona desde 1966 no Departamento de Economia da Escola de Administração de Empresas em São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Atualmente exerce seu terceiro mandato como senador da República (2007-2014), tendo entre seus principais projetos de lei o que institui o Programa Renda Básica de Cidadania, sancionado pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva como a lei 10.835 em 8 de janeiro de 2004. Além dos livros indicados na nota anterior, é ainda autor de *Um Notável Aprendizado – A Busca da Verdade e da Justiça do Boxe ao Senado* (Futura, 2007).

Agora permitam que explique a Renda Básica de Cidadania. Suponhamos que, a partir de janeiro próximo, o governo anuncie o lançamento da Renda Básica de Cidadania, mesmo com um valor modesto, embora superior àquele pago às pessoas com direito ao Programa Bolsa Família. O governo irá anunciar:

“A partir de janeiro próximo, todos no Brasil, incluindo os estrangeiros que aqui residem há cinco anos ou mais, independentemente de sua condição econômica, irão receber R\$ 40 por mês. Uma família com seis membros receberá um total de R\$ 240. À medida que o país progredir, esse valor será aumentado, digamos, para R\$ 100, depois, para R\$ 500, R\$ 1.000 e assim por diante. Ninguém ficará sem receber. O benefício será incondicional”.

Não é mais fácil de entender?

E quais são as outras vantagens de pagar o mesmo valor para todos?

Em primeiro lugar, a eliminação de toda a burocracia envolvida para se saber a renda de cada pessoa nos mercados formal e informal; como o registro oficial do salário do funcionário público ou empregado da iniciativa privada, os pagamentos não registrados feitos a qualquer um em qualquer atividade, como aos que olham o carro nas ruas, ao vizinho que lava a roupa, toma conta dos seus filhos enquanto você trabalha, aos camelôs ou feirantes.

Acaba o estigma ou a vergonha daqueles que têm de revelar: eu ganho apenas *tanto*, portanto, preciso de um complemento de renda para poder sobreviver.

Acaba o fenômeno da dependência que ocorre no caso de programas que estipulam: quem não receber até *este* valor tem o direito de receber um complemento. O que acontece então quando alguém está prestes a tomar uma decisão: aceito o novo emprego ou não? Se aceitar, vou receber *tanto*. E se com este adicional o governo resolver me excluir do programa? Portanto, é possível que essa pessoa decida não aceitar aquele emprego e caia na armadilha do desemprego ou da pobreza.

Se todos nós, entretanto, soubermos que a partir deste momento todos os membros das nossas famílias terão direito a uma Renda Básica de Cidadania, qualquer atividade econômica que conseguirmos irá aumentar a nossa renda. Nesse caso, haverá sempre um incentivo para o progresso.

A maior vantagem da Renda Básica de Cidadania é o fato de elevar o nível de dignidade e liberdade de qualquer um. Temos de pensar como o grande economista Amartya Sen, em *Desenvolvimento como Liberdade*, que o desenvolvimento, para valer a pena, deverá significar um grau maior de liberdade para todos na sociedade. É o caso, por exemplo, de uma moça que não tem alternativa para sobreviver que não seja vender o seu corpo. Ou de um jovem que, para sustentar a si e à sua família, é obrigado a trabalhar no tráfico de drogas. Ou mesmo o caso de um trabalhador rural, que só consegue empregos em condições de escravidão. Se essas pessoas e suas famílias receberem a Renda Básica de Cidadania, elas podem certamente recusar essas alternativas e aguardar mais um pouco até chegar uma oportunidade que esteja mais de acordo com as suas capacidades. Podem até se inscrever num curso profissionalizante e conseguir melhores oportunidades.

Alguns de vocês pensarão: a Renda Básica poderá ser um estímulo ao ócio? O que fazer com aqueles que têm uma tendência grande para a vagabundagem? Será que existem tantos assim? Pensemos um pouco.

Todos nós amamos fazer muitas coisas. E sentimo-nos responsáveis por realizar atividades diversas, mesmo sem ser pagos. Por exemplo, as mães que amamentam os seus filhos com imenso amor; nós, pais, que cuidamos dos nossos filhos, alimentando-os, não deixando que se machuquem e acompanhando o seu desenvolvimento; nós que cuidamos de nossos pais ou avós quando precisam do nosso apoio; nas organizações locais, igrejas, associações acadêmicas, onde muitos de nós fazemos trabalhos voluntários, porque queremos ajudar a comunidade.

Quando grandes pintores como Vincent Van Gogh e Amadeo Modigliani pintaram as suas obras primas, foram para as ruas, tentar vendê-las para sobreviver e não tiveram êxito. Ambos adoeceram e morreram precocemente. Hoje, as suas obras valem milhões de dólares.

A nossa Constituição garante o direito à propriedade privada. Isso significa que os proprietários de fábricas, fazendas, hotéis, restaurantes, bancos, terras e títulos financeiros têm direito a receber a renda do capital, ou seja, o lucro, os aluguéis e os juros. Será que as leis brasileiras ou de outros países mencionam que, para receber essas rendas, os donos do capital precisam demonstrar que trabalham? Não, e eles geralmente trabalham, e muitos deles também dedicam grande parte do seu tempo ao trabalho voluntário. Será que eles precisam provar que os filhos vão à escola? Não. No entanto, os seus filhos geralmente frequentam as melhores escolas.

Portanto, se garantirmos àqueles que têm mais recursos o direito de receber as suas rendas incondicionalmente, por que não estender a ricos e pobres o direito de participar da riqueza da nação, pelo menos através de uma renda suficiente para as necessidades vitais, como o direito de qualquer brasileiro? Vamos nos debruçar sobre alguns aspectos da nossa história. Por mais de três séculos, seres humanos foram trazidos da África para trabalhar no Brasil como escravos, ajudando a acumular o capital de muitas famílias. Disse o presidente Lula: “parece que Deus é brasileiro, pois ajudou a Petrobras a achar reservas de petróleo na camada do Pré-Sal nas profundezas do Oceano Atlântico”. Vocês não acham uma boa ideia que todos os brasileiros devam participar dessa riqueza por meio de uma renda modesta que permita a sua sobrevivência, o mesmo valor para todos, a título de um direito de cidadania?

É uma proposta que faz sentido. Os seus fundamentos surgiram durante o desenrolar da história do ser humano e estão presentes em todas as religiões e no pensamento de um grande número de filósofos, economistas e pensadores.

Quando vocês saíam de casa hoje, saíram pela janela ou passaram de outra forma?

Pela porta? Bem, tal como disse Confúcio, 520 anos antes de Cristo “a incerteza é pior que a pobreza” e “pode alguém sair de casa sem ser pela porta?”.

Nós queremos provar que, se quisermos eliminar a pobreza absoluta, construindo uma sociedade mais igual e mais justa, e garantindo dignidade e liberdade real para todos na sociedade, a Renda Básica de Cidadania é uma solução tão simples como sair de casa pela porta.

300 anos antes de Cristo, na sua obra “Política”, o filósofo Aristóteles ensinava que a política é a ciência que mostra como conseguir uma vida justa para todos – o bem comum. Para isso, é necessária uma justiça política, que deverá ser precedida de uma justiça distributiva que torne mais iguais os desiguais.

Qual é a palavra hebraica mais citada na Bíblia Sagrada, 513 vezes no Antigo Testamento? É *Tzedaka*, que significa justiça social, justiça na sociedade, que era o grande anseio do povo judeu, bem como do povo palestino.

No Novo Testamento, nos Atos dos Apóstolos podemos observar que eles decidiram juntar todos os seus bens e viver solidariamente, de forma a prover a cada um de acordo com as suas necessidades. Nas parábolas de Jesus, tal como na do Senhor da Vinha, encontramos princípios semelhantes. O dono da vinha contratou vários trabalhadores durante o dia. Com cada um deles acordou o valor que ambos consideraram justo. Ao final da jornada ele começou a pagar, começando com os que haviam chegado por último e dando a todos o mesmo valor. Quando chegou a vez do primeiro trabalhador, este se queixou: você está me pagando o mesmo valor que pagou ao que chegou por último e eu trabalhei muito mais do que ele. E o dono da vinha respondeu: “mas não entendes que eu estou pagando exatamente o que nós concordamos ser o valor justo e que aquele que chegou por último também tem o direito de receber o suficiente para atender às necessidades da sua família?”

Na Segunda Epístola aos Coríntios, São Paulo recomenda a todos que sigam o exemplo de Jesus. Apesar de muito poderoso, Jesus decidiu juntar-se aos pobres e viver entre eles. Como está escrito, para que haja justiça, para que haja igualdade: “O que muito colheu não teve de mais; e o que colheu pouco, não teve de menos” (2 Cor 8,15). ”

Nesse aspecto, os seguidores de Maomé, do Alcorão e do Islamismo, adotam princípios semelhantes. No Hadith, Omar, o segundo dos quatro califas, afirmou: “Todos aqueles que tiverem uma grande riqueza deverão separar uma parte para aqueles que pouco ou nada têm”.

No Budismo, o Dalai Lama, na sua *Ética para o Novo Milênio* afirma que: “Se aceitarmos o consumo luxuoso dos muito ricos, deveremos primeiro garantir a sobrevivência de toda a humanidade”.

Ao estudar a História, deparamo-nos no princípio do séc. XVI com os ensinamentos de um grande humanista, Thomas More. Em 1516, ele escreveu um livro muito interessante, a *Utopia*, sobre um lugar onde tudo funciona bem. No livro, há um relato de um diálogo sobre a pena de morte que, introduzida na Inglaterra, não contribuiu para a redução dos crimes violentos. Assim, o personagem comenta: “Em vez de infligir esses horríveis castigos, seria muito melhor prover a todos com algum meio de subsistência, de tal maneira que ninguém estaria se submetendo à terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver”.

Com base nessa reflexão, dez anos depois, um amigo de Thomas More, Juan Luis Vives, fez a primeira proposta de renda mínima na sua obra *De Subventionem Pauperum*, para a cidade flamenga de Bruges, que de alguma forma foi aplicada na cidade flamenga de Ipres.

Dois séculos mais tarde, Thomas Paine, considerado um dos principais ideólogos das revoluções americana e francesa, falando à Assembleia Nacional Francesa, em 1795, sobre justiça agrária, argumentou que a civilização e a propriedade particular é que haviam dado origem à pobreza. Na América, onde ele havia estado antes da independência, ele não tinha visto tanta privação e pobreza quanto nas aldeias e cidades europeias. Mas considerava ser de bom senso que todo aquele que cultivasse a terra e acrescentasse alguma melhora deveria ter o direito de receber o resultado desse cultivo. Contudo, ele deveria separar uma parte dessa renda para um fundo comum. Acumulado, esse fundo deveria pagar um capital e uma renda básica a cada residente do país, não como um ato de caridade, mas como um direito de todos de participar na riqueza da nação que lhes foi tirada quando a propriedade particular foi instituída. Essa era uma proposta direcionada a todos os países.

Outro inglês, professor primário, Thomas Spence, num panfleto publicado em Londres com o título *Direitos das Crianças* (1797), propôs que cada localidade colocasse em leilão o uso de todos os bens imóveis existentes. A receita seria utilizada para cobrir todas as despesas públicas locais, inclusive a construção e a manutenção dos imóveis, assim como os impostos devidos ao governo, e sugeria ainda a distribuição trimestral do excedente em partes iguais entre todos os habitantes residentes, cuja subsistência seria assim assegurada.

Em 1848, Joseph Charlier afirma em sua obra *Solution du problème social*, que todos os homens têm direito a usufruir dos recursos naturais criados pela providência para que possam prover às suas necessidades. Na obra *Principles of Political Economy* (1848), o economista e filósofo inglês John Stuart Mill defendeu a atribuição a cada um de um valor mínimo de subsistência, tivessem ou não a capacidade de trabalhar.

O filósofo Bertrand Russel, em 1918, depois de analisar os principais movimentos que abalaram a Europa antes da Primeira Guerra Mundial, o socialismo, o anarquismo e o sindicalismo, em *Os Caminhos para a Liberdade*, assim se expressou:

O Plano que estamos preconizando reduz-se essencialmente a isso: que certa renda, suficiente para prover as necessidades, será garantida a todos, quer trabalhem ou não, e uma renda maior – tanto maior quanto o permita a quantidade total de bens produzidos – deverá ser proporcionada aos que estiverem dispostos a dedicar-se a algum trabalho que a comunidade reconheça como valioso.

Em 1920, no seu *Um Esquema para um Bônus Social*, o casal Dennis e Mabel Milner propuseram que:

[...] todo indivíduo, a todo o tempo, deveria receber de um fundo central uma pequena soma em dinheiro que seria suficiente para manter a vida e a liberdade se tudo o mais falhasse; que toda pessoa deveria receber uma parte de um fundo central, de maneira que toda pessoa que tivesse qualquer renda deveria contribuir com uma parcela proporcional à sua capacidade.

Em 1937, a grande economista Joan Robinson, em sua *Introdução à Teoria do Pleno Emprego*, sugeriu que se distribuisse uma libra a todos, aos sábados. Seu colega na Universidade de Cambridge, na Inglaterra, que também era amigo de John Maynard Keynes, e que foi laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1977, James Edward Meade, foi um dos defensores da Renda de Cidadania. Desde o seu *Guia de Política Econômica para um Governo Trabalhista*, em 1935, até os trabalhos mais maduros como a trilogia sobre Agathotopia, em 1989, 1992 e 1995, ele desenvolveu uma bela argumentação.

Nesses trabalhos, Meade relata sua longa viagem em busca de Utopia. Por mais que ele navegasse, não conseguiu encontrá-la. No caminho de volta, entretanto, deparou-se com a Agathotopia. Um economista que se tornou seu amigo lhe disse que os agathotopianos até sabiam onde ficava Utopia, mas não iriam lhe contar, pois havia uma grande diferença entre eles e os utopianos. Estes eram seres humanos perfeitos, que viviam num lugar perfeito, enquanto os agathotopianos eram seres humanos imperfeitos, que cometiam as suas bobagens e perfídias, mas que, afinal, tinham conseguido construir um bom lugar para viver.

Então Meade se interessou em estudar as suas instituições e arranjos sociais e chegou à conclusão de que eram as melhores que até então havia encontrado para que, simultaneamente, fosse possível alcançar os objetivos que a humanidade e os economistas de há muito buscavam: a liberdade, no sentido de cada um poder trabalhar conforme a sua vocação e de poder gastar o que receber no que bem lhe aprouver; a igualdade, no sentido de não haver grandes disparidades de renda e de riqueza; e a eficiência, no sentido de se alcançar o maior padrão de vida possível com os recursos e a tecnologia vigentes.

E quais eram aqueles processos? Primeiro, a flexibilidade de preços e de salários para alcançar a eficiência na alocação de recursos. Segundo, uma forte associação entre os empresários e os trabalhadores, de tal maneira que os trabalhadores participem dos resultados da criação da riqueza, propondo que os trabalhadores sejam contratados em parte por salários e parte por quotas de participação. Terceiro, embora fundamental, a existência de um dividendo social ou de uma renda garantida para cada cidadão. À luz das experiências das rupturas causadas pelos que tentam realizar transformações muito abruptas, Meade propõe que se chegue a essas instituições por passos graduais, firmes, na direção certa.

O maior economista do século 20, John Maynard Keynes, em 1939, na sua obra *Como Pagar pela Guerra?*, publicada no jornal *The Times*, procurou persuadir seus compatriotas de que, numa época em que se fazia necessário prover o suficiente para as despesas da defesa contra a Alemanha e contra os países que entravam em guerra contra o Reino Unido, era

também necessário separar cerca de 2% do Produto Nacional Bruto, portanto 100 milhões de libras esterlinas, de um total de 5 bilhões de libras esterlinas, para assegurar a todas as pessoas uma renda básica.

Abba P. Lerner, que trabalhou com Oskar Lange na obra *Sobre a Teoria Econômica do Socialismo de Mercado*, publicou *A Economia do Controle: A Economia do Bem-Estar*, em 1944, onde propõe a instituição de uma soma fixa na forma de um imposto de renda negativo para todos.

Outros economistas laureados com o Prêmio Nobel de Economia, defensores do sistema de mercado, argumentaram a favor da renda mínima garantida para aqueles que não têm o necessário para a sua subsistência. Assim o fez Friedrich Von Hayek, em *O Caminho da Servidão*, em 1944. George Stigler, em *Economia da Legislação do Salário Mínimo*, em 1946, publicado na *American Economic Review*, observou que, se quisermos erradicar a pobreza absoluta e promover o emprego, melhor que um salário mínimo seria a instituição de um imposto de renda negativo que oferecesse uma renda mínima àqueles que não atingissem o necessário com os seus rendimentos próprios.

O mesmo tema se tornou popular de forma bem didática por Milton Friedman, em *Capitalismo e Liberdade*, em 1962. Também o Nobel de Economia, James Tobin, nas décadas de 1960 e 1970, escreveu diversas vezes em defesa de uma renda garantida para todos através de um imposto de renda negativo. Ele era muito diferente de Friedman em vários aspectos, pois defendia as propostas de Keynes. Em 1972, James Tobin ajudou o democrata George McGovern na elaboração da proposta de um *Demogrant* de US\$ 1.000 por ano para todos os Americanos, exatamente o conceito da renda básica incondicional.

James Tobin, Paul Samuelson, John Kenneth Galbraith, Robert Lampman, Harold Watts e mais 1.200 economistas, em 1968, enviaram um manifesto ao Congresso Americano em favor da adoção de uma renda garantida complementar. Em 1969, o presidente Richard Nixon convidou Daniel Patrick Moynihan, arquiteto dos programas sociais dos governos de John Kennedy e Lyndon Johnson, para criar o Plano de Assistência Familiar, que instituiu uma renda mínima garantida por meio de um imposto de renda negativo. O plano foi aprovado pela Câmara dos Deputados, mas foi obstruído pelo Senado. Nessa época, quem fez um grande esforço em defesa de uma renda garantida foi Martin Luther King Jr., o que se pode observar nos seus vários ensaios publicados em 1997 sob o título *Where Do We Go From Here: Chaos or Community?* onde afirma: “Estou convencido de que a abordagem mais simples provará ser a mais eficaz – a solução para a pobreza é aboli-la de forma direta por meio de uma medida já largamente discutida: a renda garantida”.

Em 2005, quando estava nos EUA, telefonei ao ex-senador McGovern, que tinha perdido as eleições presidenciais para Richard Nixon em 1972, para lhe dizer que o Brasil tinha aprovado a instituição da Renda Básica de Cidadania, um conceito semelhante ao que ele defendia em 1972. Ele ficou feliz com a notícia e me disse: “As pessoas dizem que eu era um homem com ideias avançadas para o meu tempo”.

Em 1974, o Congresso americano aprovou a proposta de uma forma parcial de imposto de renda negativo, o Crédito Fiscal por Remuneração Recebida (*Earned Income Tax Credit - EITC*) dirigido apenas àqueles que trabalham e cuja renda não atinge certo patamar. Esse complemento de renda beneficia hoje cerca de 20 milhões de famílias e ultrapassa em média dois mil dólares por ano. Esse plano foi agregado ao Programa de Auxílio às Famílias com Crianças Menores (*Aid for Families with Dependent Children*), substituído em 1996 pela Ajuda Temporária a Famílias Necessitadas, ao Programa de Segurança no Emprego, Cupons de Alimentação e Seguridade Social.

Nas últimas décadas, quase todos os países europeus criaram programas de garantia e transferência de renda, tais como a Renda Mínima de Inserção na França, o Programa de

Renda Mínima Familiar em Portugal, e benefícios para crianças de forma geral. Nos países latino-americanos, programas de transferência condicional de renda se espalharam, tais como *Oportunidades* no México, *Chile Solidário* no Chile, *Jefes e Jefas Del Hogar* e, mais recentemente, *Asignación Familiar* na Argentina, *Avancemos* na Costa Rica e *Ingreso Ciudadano* no Uruguai.

Em 1986, na cidade de Louvain, na Bélgica, um grupo de cientistas sociais, economistas e filósofos, dentre eles Philippe van Parijs, Guy Standing, Claus Offe e Robert van der Veen, fundaram a BIEN (*Basic Income European Network*), a Rede Europeia da Renda Básica, com a finalidade de constituir um fórum de debate sobre as formas de transferência de renda nos vários países e propugnar pela instituição universal de uma Renda Básica Incondicional. Desde então, a BIEN tem realizado congressos internacionais a cada dois anos. Em 2004, durante o congresso realizado em Barcelona, e como estavam presentes pesquisadores dos cinco continentes, decidiram alterar a nomenclatura da BIEN para *Basic Income Earth Network* ou Rede Mundial da Renda Básica.

Por ocasião do 12º Congresso Internacional da BIEN, em Dublin, em junho de 2008, foi perguntado a nós, brasileiros, se poderíamos sediar o próximo Congresso Internacional da BIEN. Ficou então decidido que o 13º Congresso teria lugar na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, FEA-USP, nos dias 30 de junho, 1 e 2 de julho de 2010. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva aceitou fazer o discurso inaugural da parte internacional em 1º de julho.

No início da década de 1960, o prefeito de uma aldeia de pescadores nos EUA verificou que uma grande quantidade de riqueza era produzida sob a forma de pescado, mas que muitos dos habitantes da aldeia eram ainda muito pobres. Assim, ele falou aos habitantes sobre a criação de um imposto de 3% sobre o valor do pescado a fim de instituir um fundo de propriedade de toda a comunidade. Ele teve de enfrentar uma resistência enorme: “Outro imposto? Sou contra”.

Levou cinco anos para persuadir a comunidade. Uma vez instituído, teve um sucesso tão grande que, dez anos mais tarde, esse prefeito foi eleito governador do estado do Alasca, onde uma enorme reserva de petróleo tinha sido descoberta no final da década de 1960. Em 1976, o governador Jay Hammond disse aos seus 300 mil concidadãos:

Nós não deveríamos pensar apenas na nossa geração, mas também na próxima. O petróleo, tal como outros recursos naturais, não é renovável. Por isso, vamos separar uma parte dos royalties oriundos da exploração dos recursos naturais para a constituição de um fundo que pertencerá a todos os residentes do estado do Alasca.

A proposta foi aprovada por 76 mil votos a favor e 38 mil contra, uma razão de 2 para 1. De acordo com a lei, 25% da renda derivada da exploração de recursos naturais são separados e investidos em títulos do governo americano, ações de empresas sediadas no Alasca, contribuindo assim para diversificar a economia do estado, em ações de empresas americanas e internacionais, incluindo algumas das 30 empresas mais rentáveis do Brasil, tais como a Petrobras, Vale do Rio Doce, Itaú e Bradesco – o que significa que nós, brasileiros, estamos contribuindo para o êxito desse sistema – e no mercado imobiliário. O capital do Fundo Permanente do Alasca – FPA aumentou de US\$ 1 bilhão no início da década de 1980, para US\$ 40 bilhões nos últimos anos. Em 2009, esse valor caiu devido à crise econômica, mas já está em fase de recuperação.

Qualquer pessoa que reside no Alasca por um ano ou mais, mesmo que tenha viajado no decorrer do período, pode preencher formulário de uma página, entre 1º de janeiro e 31 de

março, informando o endereço comercial e residencial, o número de membros da família até 18 anos e mais alguns dados, bem como o testemunho de duas pessoas sobre a veracidade das informações, não sendo necessário informar sobre bens nem a renda. Quem fez isso a partir do início da década de 1980, todos os anos, até o início de outubro, recebeu na sua conta bancária, por transferência eletrônica, ou por cheque enviado à sua residência, primeiro, cerca de US\$ 300 e gradualmente um valor maior até atingir US\$ 2.069 por pessoa em 2008. Em 2009, o valor decaiu para US\$ 1.305, devido à crise econômica que afetou a economia e reduziu os preços do petróleo e das ações na Bolsa de Nova York.

Conforme o estudo do professor Scott Goldsmith, da Universidade do Alasca, em Anchorage, apresentado no IX Congresso Internacional da BIEN, em 2002, em Genebra, o FPA distribuiu cerca de 6% do Produto Interno Bruto, nos últimos 27 anos, a todos os habitantes do estado – hoje um total de cerca de 700 mil, dos quais 611 mil cumpriram os requisitos em 2008 – e tornou esse estado estadunidense o mais igualitário entre os 50 estados desse país. Se, em 1976, um referendo aprovou a proposta na proporção de 2x1, observa Goldsmith que, atualmente, constitui suicídio político para qualquer liderança no Alasca propor o fim do sistema de dividendos do Fundo Permanente do Alasca.

No período de 1989-1999, enquanto a renda familiar per capita das famílias 20% mais ricas dos EUA cresceu 26%, a renda per capita das famílias 20% mais pobres aumentou 12%. No estado do Alasca, devido aos dividendos pagos igualmente a todos os seus habitantes, o aumento da renda familiar per capita das famílias 20% mais ricas foi de 7%. O aumento da renda familiar per capita das famílias 20% mais pobres foi de 28%, ou seja, quatro vezes mais. Isso significa que a experiência teve imenso êxito no objetivo a que se propunha – criar uma sociedade mais justa.

Em 1999, os professores de Direito da Universidade de Yale, Bruce Ackerman e Ann Alstott, publicaram o livro *The Stakeholder Society* (A Sociedade dos Participantes). Com base na proposta de Thomas Paine, eles propuseram que todos os americanos, ao completarem 21 anos, recebessem um capital básico de 80 mil dólares para iniciar a sua vida adulta, com a possibilidade de gastar esse valor no que quisessem, concluir seus estudos, fundar uma empresa ou qualquer outra coisa. Um dos seus alunos de pós-graduação, membro da Sociedade Fabiana, apresentou a ideia ao seu amigo, o ex-primeiro Ministro Tony Blair. Quando Blair anunciou que a sua esposa Cherie estava grávida do seu quarto filho, Alexandre, ele afirmou que daquele momento em diante cada criança nascida na Inglaterra receberia por ocasião do nascimento e quando a criança completasse 6, 11 e 16 anos, um depósito bancário nos valores de 250, 50, 50 e 50 libras esterlinas, respectivamente. Se a família da criança tivesse uma renda familiar anual inferior a certo nível, cerca de 17 mil libras esterlinas, esses valores passariam a ser de 500, 100, 100 e 100 libras, respectivamente. Uma vez que esses depósitos iriam render juros, quando a criança fizesse 18 anos, teria à sua disposição um valor de cerca de 4 ou 5 mil libras esterlinas, a título de direito de participação na riqueza da nação. Com o nome de *Child Trust Fund*, essa lei foi aprovada pelo Parlamento do Reino Unido em 13 de maio de 2003. Finalmente, a proposta de Thomas Paine, formulada em 1795, foi aplicada na sua terra natal, ainda que de forma modesta.

No Brasil, podemos considerar a instituição da Renda Básica de Cidadania como algo em consonância com os valores defendidos pelas comunidades indígenas, pelos quilombolas e abolicionistas e por todos os pesquisadores e cientistas que lutaram pela criação de uma nação justa no Brasil. Entre eles podemos citar Caio Prado Júnior, Milton Santos, Josué de Castro e Celso Furtado. Josué de Castro, autor da *Geografia da Fome* e da *Geopolítica da Fome*, quando deputado federal, já preconizava esse direito como se pode observar no seu pronunciamento em 1956, na Câmara dos Deputados, num discurso sobre a desigualdade

de renda: “Defendo a necessidade de darmos o mínimo a cada um, de acordo com o direito que têm todos os brasileiros de ter um mínimo necessário para sua subsistência”.

Foi no período de 1966-1968, quando me preparava para fazer o Mestrado em Economia na Universidade do Estado do Michigan nos EUA, que me deparei com o conceito de garantia de renda por meio do imposto de renda negativo. Familiarizei-me melhor com o conceito enquanto fazia o doutorado em Economia na MSU, em 1970-1973, com 15 meses de estudo na Universidade de Stanford. Quando voltei ao Brasil, interagi com o professor Antonio Maria da Silveira que, em 1975, na *Revista Brasileira de Economia*, propôs a instituição de um imposto de renda negativo no Brasil no artigo *Moeda e Redistribuição de Renda*. Quando fui eleito senador pelo PT-SP, pela primeira vez, em 1990, chamei o professor Antonio Maria da Silveira para colaborar na proposta do Programa de Garantia da Renda Mínima – PGRM. Todo brasileiro com 25 anos de idade ou mais que ganhe menos de 45 mil cruzeiros por mês, teria direito a receber do Estado de 30% a 50% (a critério do Poder Executivo) da diferença entre o que ganha e 45 mil cruzeiros. O projeto de lei foi aprovado por consenso pelo Senado Federal em 16 de dezembro de 1991. Foi enviado à Câmara dos Deputados onde, na Comissão de Finanças e Tributação, recebeu um parecer entusiástico do deputado Germano Rigotto (PMDB-RS).

Assim, cresceu o diálogo sobre o tema no Brasil. Em 1991, durante um debate entre cerca de 50 economistas com afinidades com o PT, organizado em Belo Horizonte, onde, a convite de Walter Barelli, Antonio Maria da Silveira e eu apresentamos a proposta do PGRM, o professor José Márcio Camargo, da PUC-RJ, observou que a garantia de uma renda mínima era um bom passo, mas que deveria ser dada a famílias necessitadas, com filhos em idade escolar que frequentassem a escola com regularidade. Dessa forma, não seriam forçados a trabalhar mais cedo a fim de ajudar na subsistência da família. Ele escreveu dois artigos sobre o assunto no jornal *Folha*, em 3 de dezembro de 1991 e 10 de março de 1993. Por volta de 1986, o professor Cristovam Buarque, da Universidade de Brasília, já havia manifestado opinião semelhante.

Assim, em 1995, tendo em mente essas considerações, o prefeito de Campinas, José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), e o governador do Distrito Federal, Cristovam Buarque (PT), deram início ao programa de renda mínima associado a oportunidades de educação, o Bolsa Escola. Cada família, cuja renda per capita não atingisse meio salário mínimo, ou seja, 70 reais per capita, teria direito a receber a diferença a fim de completar os 70 reais per capita em Campinas, ou um salário mínimo no DF. Essas experiências espalharam-se por vários municípios, tais como Ribeirão Preto, Piracicaba, Jundiaí, São José dos Campos, Belo Horizonte, Belém, Mundo Novo, etc. Vários projetos de lei foram apresentados no Congresso Nacional, solicitando o apoio do Governo Federal para os municípios dispostos a adotar o programa.

Em 1996, convidei o professor Philippe Van Parijs, filósofo e economista, defensor da Renda Básica de Cidadania, a participar de uma audiência com o presidente Fernando Henrique Cardoso e o ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, em que também estava presente o deputado Nelson Marchezan, um dos proponentes do projeto de renda mínima. Van Parijs afirmou que a renda básica incondicional seria um objetivo melhor, mas que a garantia de uma renda mínima associada a oportunidades de educação já era um bom primeiro passo, uma vez que estava relacionada com investimento em capital humano. Foi então que o presidente Fernando Henrique Cardoso deu sinal positivo para o Congresso Nacional aprovar a Lei 9.533, de 1997. A lei autorizava o governo federal a conceder um apoio financeiro de 50% do montante gasto pelos municípios com a renda mínima associada à educação.

Em março de 2001, o Congresso Nacional aprovou e o presidente Fernando Henrique sancionou a nova lei, de sua iniciativa, lei 10.219/2001, autorizando o governo federal a celebrar acordos com os governos dos municípios brasileiros para adoção do programa de renda mínima associado a oportunidades de educação, também chamado Bolsa Escola. O Presidente deu à nova lei o nome de José Roberto Magalhães Teixeira, em homenagem ao prefeito de Campinas, que tinha falecido. Mais tarde, o governo instituiu os programas Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Em 2003, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva instituiu o programa do Vale Alimentação.

Em outubro de 2003, o governo do presidente Lula resolveu unificar e racionalizar os diferentes programas, a saber, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás unidos num só programa, chamado Bolsa Família, que abrangia 3,5 milhões de famílias em dezembro de 2003. O número aumentou para 6,5 milhões de famílias em dezembro de 2004, 8,5 milhões de famílias em dezembro de 2005, 11 milhões de famílias em dezembro de 2006 e 12,5 milhões de famílias em abril de 2010. Deverá beneficiar cerca de 13 milhões de famílias até o final de 2010.

O programa Bolsa Família, entre outros instrumentos de política econômica, contribuiu para a redução da pobreza absoluta e da desigualdade no Brasil. De acordo com o Ipea, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (PNAD 2008: Primeira Análise, de 24 de setembro de 2009) o coeficiente Gini de desigualdade da renda familiar per capita, que atingiu 0,599 em 1995 e 0,581 em 2003, diminuiu gradualmente a cada ano, chegando a 0,544 em 2008. A proporção de famílias abaixo da linha de pobreza absoluta, com renda per capita abaixo de 93,75 reais, que era de 17,5% em 2003, diminuiu para 8,8% em 2008. A proporção de famílias pobres, com renda per capita abaixo de 187,50 reais, diminuiu de 39,4% para 25,3% em 2008.

Este resultado favorável também pode ser mostrado da forma seguinte. As famílias 20% mais pobres tiveram um aumento de renda per capita 47% mais rápido do que as famílias 20% mais ricas. Enquanto que em 2001, a renda média das famílias 20% mais ricas era de 27 vezes a renda média das famílias 20% mais pobres, em 2008 foi de 19 vezes, uma redução de 30% na desigualdade em 7 anos.

O Brasil, apesar do progresso conseguido, é ainda um dos países com maior desigualdade no mundo. Enquanto que os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40% dessa renda. A renda em mãos de 1% dos mais ricos é igual à de 45% dos mais pobres. A criação e expansão do programa Bolsa Família, precedido do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e outros, teve efeitos positivos. Propõe-se a aplicação da Renda Básica de Cidadania para se chegar a uma erradicação da pobreza absoluta mais eficaz e direta, uma maior igualdade e a garantia de maior liberdade real para todos.

Durante a década de 1990, tive uma maior interação com os pesquisadores que fundaram a BIEN, participando nos congressos bianuais. Estava convencido de que, melhor do que uma garantia de renda por meio de imposto de renda negativo ou outras formas sujeitas a condições específicas, seria uma Renda Básica incondicional para toda a população. Por esta razão, em dezembro de 2001, apresentei um novo projeto de lei perante o Senado para a instituição de uma Renda Básica de Cidadania, a RBC. Após ter analisado a proposta, o relator da Comissão, senador Francelino Pereira (PFL-MG), me disse:

Eduardo, é uma boa ideia. Mas você terá de compatibilizá-la com a Lei de Responsabilidade Fiscal, de acordo com a qual para cada despesa é necessário ter uma receita correspondente. Será que você aceita um parágrafo dizendo que será instituída por estágios, sob o critério do Poder Executivo, começando com os mais necessitados, tais como a Bolsa Escola e depois o Bolsa Família até um dia poder ser estendido para todos?

Achei que fazia sentido, lembrei a recomendação de James Meade e aceitei. Dessa forma, o projeto de lei foi aprovado por consenso por todos os partidos no Senado em dezembro de 2002 e na Câmara dos Deputados em dezembro de 2003. Em janeiro de 2004, o ministro das Finanças, Antônio Palocci, explicou ao Presidente Luis Inácio Lula da Silva que, uma vez que o programa seria instituído de forma gradual, seria factível e o presidente poderia sancionar o projeto. Assim, em 8 de janeiro de 2004, o Presidente sancionou a Lei nº 10.835/2004, criando a RBC. Nesse mesmo dia ele recebeu a seguinte mensagem de Celso Furtado:

Neste momento em que Vossa Excelência sanciona a Lei de Renda Básica de Cidadania, quero expressar-lhe minha convicção de que, com essa medida, nosso país se coloca na vanguarda daqueles que lutam pela construção de uma sociedade mais solidária. Com frequência o Brasil foi referido como um dos últimos países a abolir o trabalho escravo. Agora, com esse ato, que resulta dos princípios de boa cidadania e da ampla visão social do Senador Eduardo Matarazzo Suplicy, o Brasil será referido como o primeiro que institui um sistema de solidariedade tão abrangente e, ademais, aprovado pelos representantes de seu povo.

Da mesma forma que os primeiros programas de renda mínima associados à educação tiveram início localmente, em Campinas e no Distrito Federal, será também possível dar início à Renda Básica de Cidadania em comunidades e municípios.

Entre os países em desenvolvimento, houve uma experiência significativa na Namíbia, na aldeia Otjivero/Omitara, a 100 km da capital, Windhoek. Cada um dos 1.000 habitantes desta vila rural começou, a partir de janeiro de 2008, a receber 100 dólares namibianos por mês (correspondentes a cerca de US\$ 12). A iniciativa partiu da *Coalizão a Favor da Renda Básica da Namíbia*. O seu principal entusiasta, o Bispo Zephaniah Kameeta, da Igreja Luterana, recolheu contribuições voluntárias de várias fontes, incluindo o Sindicato dos Trabalhadores da República Federal da Alemanha, a fim de conseguir os fundos necessários. A revista *Der Spiegel*, de agosto de 2009, publicou uma extensa reportagem intitulada *Como um esquema de renda básica salvou uma aldeia na Namíbia*. Nela, a revista enfatizou uma série de consequências positivas dessa experiência. A atividade econômica melhorou, novas atividades econômicas tiveram início, a pobreza absoluta diminuiu, a frequência das crianças na escola aumentou, o grau de nutrição subiu, a autoestima das pessoas aumentou e a sociedade mostrou um enorme interesse por essa experiência pioneira.

No Brasil, a ONG ReCivitas – Instituto pela Revitalização da Cidadania, após ter criado na vila de Paranapiacaba, na Serra do Mar, com 1.200 habitantes, uma Biblioteca e uma Brinquedoteca Livre, para que as pessoas tivessem acesso ao uso de livros e brinquedos, decidiu propor aos seus habitantes a criação da Renda Básica de Cidadania. A presidente Bruna Augusto Pereira e o coordenador Marcus Brancaglione dos Santos, aguardam agora que o prefeito de Santo André, município onde se localiza a vila, tome providências no sentido de dar corpo ao projeto. Enquanto esperam, deram início a uma experiência pioneira na vila Quatinga Velha, em Mogi das Cruzes: desde o início de 2009, têm pagado 30 reais mensais a 61 pessoas.

Outra experiência positiva está tendo lugar em Santo Antonio do Pinhal, na Serra da Mantiqueira, a 177 km de São Paulo, no caminho para Campos do Jordão. Em 29 de outubro de 2009, a Câmara Municipal, por votação unânime dos seus 9 vereadores, aprovou o projeto de lei municipal para a criação de uma Renda Básica, apresentado pelo prefeito José Augusto de Guarnieri Pereira, do PT, eleito em 2004 por 55% dos votos e reeleito em 2008 com 79,06% dos votos. A lei foi sancionada pelo prefeito em 12 de novembro de 2009. Dos 5.564 municípios brasileiros, foi o primeiro a aprovar uma

lei que institui a RBC. O artigo 1º da lei diz o seguinte:

Com o objetivo de transformar Santo Antonio do Pinhal em um Município que harmonize o desenvolvimento econômico e social sustentável com a aplicação dos princípios de justiça, que signifiquem a prática da solidariedade entre todos os seus moradores, e, sobretudo para garantir maior grau de dignidade para todos os seus habitantes, fica instituída a Renda Básica de Cidadania de Santo Antonio do Pinhal – RBC, que se constituirá no direito de todos os registrados e residentes no Município há pelo menos cinco anos, não importando sua condição socioeconômica, de receber um benefício monetário.

Exatamente como na lei federal, a RBC terá um mesmo valor para todos e será suficiente para satisfazer as necessidades vitais de cada um, tendo em conta o nível de desenvolvimento do município e suas possibilidades orçamentárias. Será posto em prática por estágios, de acordo com o critério do Conselho Municipal da RBC, dando prioridade aos segmentos mais necessitados da população.

A fim de financiar a RBC, será criado um Fundo Municipal com as seguintes fontes: 6% das receitas fiscais do município; doações de indivíduos ou empresas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; transferências monetárias do governo federal para o Estado; receitas geradas pelo investimento de fundos disponíveis e outros recursos. Santo Antonio do Pinhal, com 7.036 habitantes, metade residentes na área rural e metade na área urbana, tem 60 pousadas com 1.300 leitos, 32 restaurantes, pequenos e médios agricultores, atividades de artesanato e outras atividades comerciais e industriais. Há boas escolas e um baixo índice de criminalidade, com um índice zero de homicídios.

É perfeitamente possível que os visitantes, que encham as pousadas e os restaurantes nos feriados, se sintam entusiasmados em contribuir para a realização pioneira da RBC e os princípios de justiça elaborados pelo filósofo John Rawls na sua obra *Uma Teoria da Justiça*, de 1971. De acordo com o professor Philippe Van Parijs, na sua obra *Liberdade Real para Todos – O que (se é que alguma coisa) pode justificar o capitalismo?*, Oxford, 1995 (*Real Freedom for All What (if anything) may justify capitalism?*), a RBC é um dos instrumentos que contribuem para a realização destes três princípios:

- 1) Todas as pessoas têm direito igual ao conjunto mais extenso de liberdades fundamentais que seja compatível com a atribuição a todos desse mesmo conjunto de liberdades (princípio de igual liberdade).
- 2) Desigualdades de vantagens socioeconômicas só se justificam se:
 - a) contribuírem para melhorar a sorte dos membros menos favorecidos (princípio da diferença);
 - b) forem ligadas a posições que todos têm oportunidades equitativas de ocupar (princípio de igualdade de oportunidades).

A fim de viabilizar a RBC, seria necessário conseguir um volume de recursos muito grande. Se quisermos ir mais longe do que o Programa Bolsa Família, ainda que de forma modesta, deveremos começar com um valor no mínimo mais alto do que a média paga pelo Bolsa Família, ou seja, 95 reais por família, o que significa algo em torno de 31,66 reais por pessoa numa família de três membros. Assim, se pensarmos em cerca de uma RBC de 40 reais, isto significaria 240 reais por mês para uma família de 6 membros. Em 12 meses, o valor anual seria de 480 reais por pessoa. Se considerarmos 192 milhões de brasileiros no início de 2010, teríamos necessidade de 92,160 bilhões de reais, algo em torno de 3,5% de um PIB de 2,6 trilhões, ou 6,7 vezes o orçamento do Bolsa Família de 2010, um salto considerável.

Quarenta reais por mês são uma soma modesta, mas, com o tempo, o progresso do País

e a aprovação crescente da população, a RBC poderia chegar a 100 reais, 1.000 reais ou mais. Uma forma de tornar isso possível é a criação de um Fundo Brasil de Cidadania, de acordo com o projeto de lei PLS 82/1999, de minha iniciativa. Já foi aprovado por consenso no Senado e encaminhado à Câmara dos Deputados, onde obteve a aprovação da Comissão de Seguridade Social e Família, aguardando agora, na Comissão de Finanças e Tributação, o parecer do deputado Ciro Gomes (PSB-CE).

Os recursos do fundo provêm de três fontes principais, além de outras: 50% das receitas oriundas da autorização ou concessão da exploração de recursos naturais; 50% das receitas provenientes da renda dos imóveis pertencentes à União, que são de propriedade de toda a população; 50% das receitas geradas por meio de concessão, serviços, obras públicas e outros recursos. Com os rendimentos e (ou) lucros provenientes da gestão econômica e financeira dos recursos do Fundo, a exemplo da experiência do Fundo Permanente do Alasca, poderia se pagar a RBC a todos os residentes no Brasil.

Em que medida quem ocupar a Presidência da República, a partir de janeiro de 2011, dará os passos em direção à Renda Básica de Cidadania?

Durante o IV Congresso Nacional do PT realizado em Brasília, de 19 a 21 de fevereiro, pelo voto unânime de seus 1.350 delegados, foi aprovada a seguinte diretriz como parte do Programa Presidencial da candidata Dilma Rousseff, então aclamada por consenso:

A Grande Transformação

O crescimento acelerado e a luta contra as desigualdades raciais, sociais, regionais e a promoção do desenvolvimento sustentável será o eixo da estrutura do desenvolvimento econômico.

...

19) A expansão e o fortalecimento do mercado de bens de consumo popular, que produz impacto positivo forte sobre o conjunto do setor produtivo, será alcançado por:

a)...

f) permanente aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, para erradicar a fome e a pobreza, para facilitar o acesso da população ao emprego, educação, saúde e maior renda;

g) transição do Programa Bolsa Família para a Renda Básica de Cidadania – RBC, incondicional, como um direito de toda a pessoa de participar da riqueza da nação, como previsto na Lei 10.853/2004, uma iniciativa do PT, aprovada por todos os partidos no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 8 de janeiro de 2004.

Em junho de 2008, depois de ter visitado o Iraque, a convite do presidente de sua Assembleia Nacional, e antes de atender o convite do presidente José Ramos Horta para visitar o Timor Leste, com a finalidade de propor a instituição da RBC, solicitei audiência à ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. Por uma hora e 35 minutos, expliquei-lhe com razoável profundidade as vantagens e a evolução da proposta da RBC. Na conclusão, ela me disse que a considerou muito interessante. Em dezembro daquele ano, transmiti-lhe pessoalmente que compreendia bem as razões de mérito que a fizeram ser escolhida pelo presidente Lula para ser a sua sucessora. E como ela havia se mostrado a favor da RBC, decidi apoiá-la para que possa instituí-la.

É importante acompanhar como os demais candidatos e partidos se definem a respeito. A senadora Marina Silva (PV-AC) informou-me que também é a favor da implementação da RBC e orientou um dos principais formuladores das diretrizes de seu programa de governo que a considere, dentre as novas políticas socioambientais. Assim, o professor José Eli da Veiga, da

USP, no documento preparado para a campanha presidencial de Marina Silva, afirma:

Tanto os usos dos recursos naturais quanto os impactos negativos sobre ecossistemas – em suas inúmeras formas – podem gerar contribuições a um Fundo que permita a distribuição de um dividendo anual igualitário a todos os brasileiros e residentes estrangeiros há mais de cinco anos. É uma forma de participação efetiva na riqueza gerada pelo País como um direito à cidadania.

O deputado Ciro Gomes (PSB-CE) tem dialogado comigo sobre o tema, sobretudo por ser relator do projeto de lei que mencionei acima, que cria o Fundo Brasil de Cidadania, o qual se baseia nas proposições de Thomas Paine e na experiência do Alasca. Ciro Gomes disse a mim que quer dar um parecer favorável ao projeto e que está no aguardo de um parecer favorável do Ministério da Fazenda.

O candidato do PSDB, José Serra, está consciente de que seu partido votou a favor do projeto de lei que institui a RBC. Sua familiaridade com os programas de transferência de renda pode ser constatada pelo anúncio que fez como governador de São Paulo, em 18 de março de 2010, do aumento do teto de R\$ 100 para R\$ 200, como renda familiar per capita, para as famílias serem beneficiadas pelo Programa Renda Cidadã. Criado no governo Geraldo Alckmin, que o antecedeu, o governo paga o benefício mensal de R\$ 60, qualquer que seja o número de pessoas na família. Há o requisito da presença das crianças na escola.

Nota-se que há um aspecto que deve ser objeto de atenção. É racional que o Programa Renda Cidadã seja unificado ao Programa Bolsa Família, pois ambos são semelhantes, bem como se amplie o número de beneficiários e o seu valor. E que se considere a sua transição para a RBC logo que haja os recursos para sua implantação.

O candidato Plínio de Arruda Sampaio à Presidência da República, pelo PSOL, informou-me que considera a Renda Básica de Cidadania, pelo seu caráter universal e, portanto, mais democrático, superior ao Programa Bolsa Família, que é focalizado. Por esta razão, defende que a RBC seja instituída rapidamente.

Sou testemunha de como o debate sobre a RBC fermenta em todos os continentes.

Fiquei feliz por participar, em abril último, da Conferência da Renda Básica dos Estados Unidos e Canadá em Montreal. É importante ressaltar que quando o major Clifford H. Douglas criou o Movimento por um Crédito Social, na Inglaterra, uma forma de uma renda básica, isso teve uma grande repercussão em diversos países e particularmente na província de Alberta, no Canadá, onde o Partido do Crédito Social foi criado em 1935. Recentemente, a Província de Alberta decidiu pagar a todos os seus habitantes um dividendo, igual para todos, graças aos bons resultados obtidos com os rendimentos da exploração de petróleo naquele ano. Até onde sei, entretanto, essa iniciativa não teve continuidade. É muito relevante que a experiência pioneira e bem sucedida de uma renda básica no mundo exista no estado norte-americano do Alasca, vizinho ao Canadá. Seus possíveis resultados deveriam, obviamente, estimular o povo dos EUA e do Canadá a seguir esse exemplo.

Também fiquei muito contente por participar do Encontro Ecumênico da Renda Básica em Munique, que conclamou tantos interessados na construção de uma sociedade justa, onde todos possam sentar juntos à Mesa da Fraternidade. É bom saber que a Igreja e os Sindicatos de Trabalhadores alemães estão ajudando no desenvolvimento de uma experiência pioneira de Renda Básica na vila de Otjivero/Omitara, na Namíbia. Também, que a proposta de *Einkommen für Alle*, como defendido desde os anos de 1980 pelo professor Clauss Offe e, mais recentemente, no livro do professor Götz W. Werner, esteja se espalhando por toda a Alemanha e pelo mundo.

Foi muito bom, ainda, ter estado em Seul em janeiro deste ano, para o Congresso Internacional da Rede Sul Coreana da Renda Básica, com o professor Philippe Van Parijs. O professor Guy Standing nos contou que participou, em março último, do primeiro Congresso da BIEN no Japão, que contou com cerca de 250 participantes.

À medida que mais pessoas entenderem como a RBC poderá contribuir para a construção de um Brasil mais justo e civilizado, mais vozes se erguerão para dizer ao presidente da República, aos governadores e aos prefeitos: é uma boa proposta. Vamos colocá-la em prática já. O mesmo ocorrerá em todos os países. Eis porque é tão bom ver neste XIII Congresso Internacional da BIEN representantes de mais de 30 países de todos os continentes.



Migrações intrarregionais, integração política e desigualdade econômico-social

Neide Patarra¹

Apresentação

Buscando contribuir ao esforço de *Crises e Oportunidades* que tem por objetivo a formulação de propostas para uma governança que responda aos desafios e limites do atual modelo de desenvolvimento, este texto argumenta a favor de políticas nacionais e regionais voltadas aos processos de migração internacional atuais que reforcem os esforços recentes de integração regional e favoreçam os desenvolvimentos nacionais na atual etapa de globalização.

Nesse sentido, inicia-se a partir de uma rápida síntese do significado e implicações dos fluxos migratórios internacionais contemporâneos, passando a considerar a proximidade de uma estabilização do crescimento da população mundial a partir de meados do século 21, fato da maior relevância que acabará por afastar o fantasma malthusiano e transformará a redistribuição da população mundial no elemento chave para a prospecção de desenvolvimento social para os países periféricos e diminuição das tão acentuadas desigualdades entre os países ricos e pobres.

A seguir, focalizam-se os fluxos e movimentos internacionais de população na América do Sul, enfatizando-se os países que atualmente compõem o Mercosul; são considerados também os movimentos internacionais de e para o Brasil no contexto atual e, na última parte, resume-se a situação atual das políticas de migração no Brasil, suas perspectivas e seus desafios.

1. O contexto

Este texto insere-se no entendimento das migrações internacionais recentes contextualizadas a partir de processos macroestruturais de reestruturação produtiva e no contexto internacional da atual etapa da globalização, em suas múltiplas dimensões e desdobramentos. A crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização tem sido objeto de um número expressivo de contribuições importantes, de caráter teórico e empírico, que atestam para sua diversidade, seus significados e suas implicações. Parte significativa desse arsenal de contribuições volta-se à reflexão das grandes transformações econômicas, sociais, políticas, demográficas e culturais em andamento no âmbito internacional, principalmente a partir dos anos de 1980. Como eixo de reflexão, situam-se as mudanças advindas do processo de reestruturação da produção, o que implica em novas modalidades de mobilidade do capital e da população em diferentes partes do mundo.

O debate evidencia posturas ideológicas e visões de mundo que se confrontam na tentativa de enfrentamento das contradições e da crise da ordem capitalista hegemônica na atual etapa de desenvolvimento sustentável, modelo hoje institucionalizado, que, depois do fim da Guerra Fria e da expansão da etapa de flexibilização de acumulação de capital, alinha os países desenvolvidos e em desenvolvimento, colocando em cheque as possibilidades daqueles

¹ Bacharel e Licenciada em Ciências Sociais, especialização em Sociologia do Desenvolvimento pela Universidade de São Paulo, mestre em Sociologia com ênfase em Demografia pela Universidade de Chicago, doutora em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (USP) e professora livre docente aposentada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professora e pesquisadora titular da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE. Tem experiência na área de Estudos Populacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: migrações internacionais e internas, distribuição da população, população e desenvolvimento regional, população e espaço, urbanização, políticas migratórias e, mais recentemente, indicadores de direitos humanos. **Contato:** patarra@ibge.gov.br

que não pertencem ao banquete dos ricos, industrializados, desenvolvidos e felizes versus os pobres, sempre em desenvolvimento dificilmente completado, cuja dinâmica gerou os novos contornos da pobreza e exclusão, novos pequenos “oásis” internos de dinamismo econômico e novos limites para a ação de políticas de *welfare state* e de proteção social.

As novas modalidades migratórias demandam, no cenário da globalização, a necessidade de reavaliação dos paradigmas para o conhecimento e o entendimento das migrações internacionais no mundo, sendo que a incorporação de novas dimensões explicativas torna-se imprescindível, assim como a própria definição do fenômeno migratório deve ser revista.

É imprescindível que se considere, hoje, o contexto de luta e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos direitos humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discuta quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, neste contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional ótica de sua soberania; há que se tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. Enfim, há que se considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global.

Acontecimentos como o 11 de setembro nos Estados Unidos e sua estratégia militar preventiva iniciada com a Guerra do Iraque, os conflitos no Oriente Médio, as tensões entre comunidades de imigrantes muçulmanos na Europa, entre outras manifestações das contradições e dos conflitos que permeiam a vida coletiva neste início de século, reforçam também as dimensões de racismo e xenofobia. Vemos uma “explosão” de movimentos dos emigrados pelo mundo; movimentos sociais na França nos ensinam que a segunda geração de imigrantes muçulmanos não se considera e não são considerados franceses; os imigrantes, nos Estados Unidos, se organizam em movimentos contra as propostas leis de imigração em longa e sinuosa discussão no Congresso americano; duplicam-se, ampliam-se e dispersam-se movimentos sociais na Alemanha, Espanha (recentemente até no Canadá) e outros países europeus. Enfim, a questão migratória internacional “explodiu” e sua governabilidade necessariamente passa agora pelos movimentos sociais.

Os direitos humanos, nesse contexto, passaram a ser o instrumento legítimo e aceito de concertação interna e internacional. As políticas migratórias são, assim, celebradas e formuladas a partir dessa legitimação; a efetivação desse caminho ainda está longe de se concretizar; há muito que ser feito, explorando as brechas que as propostas de governança internacional das migrações acabam por configurar. As propostas de organismos internacionais, inclusive no sentido da formulação institucional de medidas jurídicas para a efetivação dos direitos humanos dos migrantes, mediante parcerias, acordos bi ou trilaterais e multilaterais, de um lado, e a moldura dos acordos de integração econômica regional, de outro lado, constituem uma brecha importante no monitoramento de políticas migratórias; daí o papel imprescindível dos movimentos sociais e outras vozes da sociedade civil organizada.

As migrações internacionais atuais envolvem – de acordo com estimativas das Nações Unidas para o ano de 2000 – um montante de 174,9 milhões de pessoas, exibindo um crescimento contínuo desde a década de 1960 (cf. Quadro 1 a seguir); a maior parte (110,3 milhões) nos países classificados como desenvolvidos e 64,6 milhões no conjunto de países classificados como em desenvolvimento. A América Latina e Caribe comparece com 5,9 milhões de imigrantes, tendo decrescido em relação aos anos de 1960, comparada com a África (16,3 milhões) e o maior contingente, na Ásia, com 43,8 milhões. Do lado dos desenvolvidos, o maior contingente é na América do Norte (40,8 milhões); em seguida na Europa (32,8 milhões de imigrantes) e na Federação da Rússia, em função da reorganização geográfica da extinta União Soviética (29,5 milhões de imigrantes).

Quadro 1
Distribución de la migración internacional, según grandes regiones,
1960-2000

Regiones	Total migrantes (en millones de personas)					Tasa de crecimiento de los migrantes (en porcentajes)				Porcentaje de migrantes respecto de la población total		Distribución por regiones (en porcentajes)	
	1960	1970	1980	1990	2000	1960- 1970	1970- 1980	1980- 1990	1990- 2000	1960	2000	1960	2000
Mundo	75,9	81,5	99,8	154,0	174,9	0,7	2,0	4,3	1,3	2,5	2,9	100,0	100,0
Desarrolladas	32,1	38,3	47,7	89,7	110,3	1,8	2,2	6,3	2,1	3,4	8,7	42,3	63,1
En desarrollo	43,8	43,2	52,1	64,3	64,6	0,1	1,8	2,1	0,0	2,1	1,3	57,7	36,9
África	9,0	9,9	14,1	16,2	16,3	0,9	3,6	1,4	0,0	3,2	2,0	11,8	9,3
Asia *	29,3	28,1	32,3	41,8	43,8	0,4	1,4	2,8	0,5	1,8	1,2	38,6	25,0
América Latina y el Caribe	6,0	5,8	6,1	7,0	5,9	0,5	0,7	1,3	1,7	2,8	1,1	8,0	3,4
América del Norte	12,5	13,0	18,1	27,6	40,8	0,4	3,3	4,2	3,9	6,1	12,9	16,5	23,3
Oceanía	2,1	3,0	3,8	4,8	5,8	3,5	2,1	2,3	2,1	13,4	18,8	2,8	3,3
Europa *	14,0	18,7	22,2	26,3	32,8	2,9	1,7	1,7	2,2	3,3	6,4	18,5	18,7
Federación de Rusia	2,9	3,1	3,3	30,3	29,5	0,5	0,5	22,3	0,3	1,4	10,2	3,9	16,8

Fuente: Naciones Unidas, *Estudio mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo. La mujer y la migración internacional* (A/59/287/Add.1), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2005.

Nota: La información presentada incluye una estimación del número de personas refugiadas que se agregó al total de migrantes de cada región.

- Se excluyó a Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.
- Se excluyó a Belarús, Estonia, Letonia, Lituania, República de Moldova, Federación de Rusia y Ucrania.

De fato, as migrações internacionais na atual etapa da globalização revestem-se das seguintes características e questões: trata-se de processos macroestruturais de reestruturação produtiva; constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala mundial; refletem a desigualdade internacional entre países desenvolvidos e países não desenvolvidos, evidenciam os interesses conflitantes entre a necessidade de mão de obra de países receptores com crescimento populacional zero ou negativo e políticas migratórias crescentemente restritivas em função do temor do terrorismo internacional e, portanto, sempre envolvendo manifestações de xenofobia, racismo e desigualdade; implicam em contradições e tensões entre os Estados nacionais e a soberania nacional, de um lado, e interesses de grupos dominantes internacionais, de outro. Sua governabilidade necessariamente deve envolver a questão dos migrantes indocumentados, das migrações temporárias e dos atravessadores, sem deixar de se considerar que, sob a rubrica “migração internacional” está incluída a chamada “fuga de cérebros” e que as remessas de emigrantes para seus países de origem representam hoje, em muitos casos (principalmente América Central), recursos decisivos para a sobrevivência de contingente expressivo de população, principalmente em contextos rurais.

2. Rumo à estabilização do crescimento populacional

Em sua revisão das projeções populacionais oficiais, o Departamento de População das Nações Unidas aponta um crescimento de 6,1 bilhões de pessoas em 2000 para 8,9 bilhões em 2050, aumentando, portanto, em 47% nesses cinquenta anos; as taxas de crescimento populacional, no entanto, estão estimadas, para a primeira metade do século 21, em 0,77%, expressivamente mais baixas do que a taxa de 1,76 do período 1995-2000. As projeções populacionais indicam taxas continuamente decrescentes; para o primeiro quinquênio do século, as taxas anuais foram estimadas em 1,22% e para a último quinquênio (2045-2050) estas taxas seriam de apenas 0,33%.

Em função da chamada “inércia demográfica”², o crescimento absoluto da população continuará alto, cerca de 57 milhões anuais, menor do que os 71 milhões do período 1950-2000. As projeções são elaboradas considerando-se cenários alternativos, de acordo com os quais a população mundial variaria de 10,6 a 7,4 bilhões em 2050, como representados na figura 1 a seguir. A figura 2 apresenta as taxas anuais de crescimento populacional para as grandes áreas do mundo e a figura 3 apresenta as tendências de decréscimo da fecundidade. De acordo com essas projeções, a maior parte do crescimento ocorrerá nas regiões menos desenvolvidas (99%), embora se indique que o crescimento dessas regiões estará em diminuição, em função do declínio da fecundidade que deverá declinar de 3,11 crianças por mulher para 2,04, em meados do século, portanto já a nível de reposição. A África, com os níveis mais altos, vem evidenciando rápidos e sem precedentes declínios.

Figure 1. Estimated world population, 1950-2000, and projections: 2000

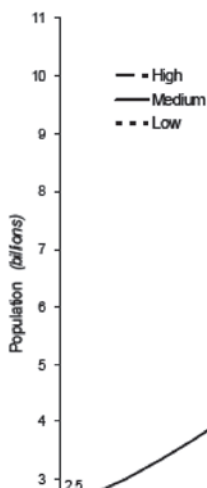
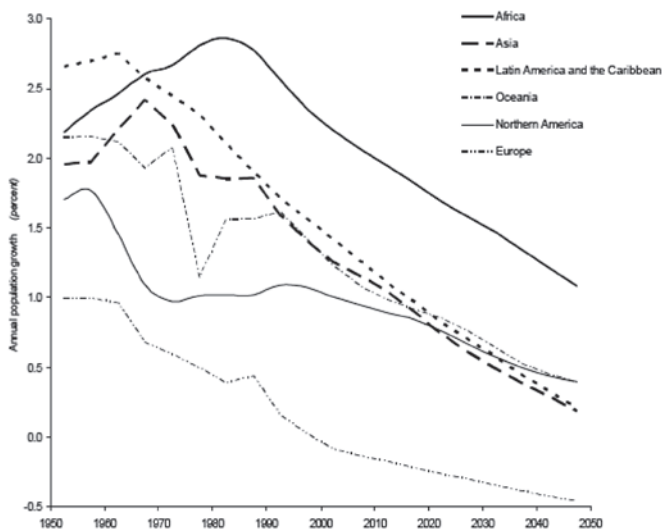
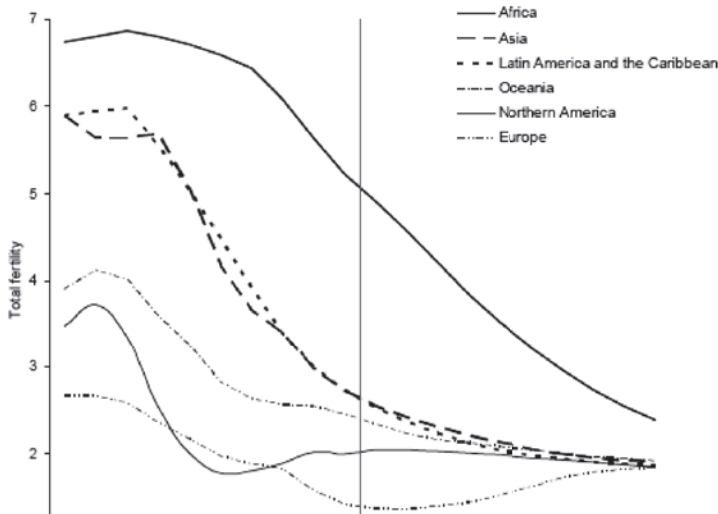


Figure 2. Average annual rate of population change, major areas: 1950-2050



2 Entende-se por inércia demográfica o período no qual o crescimento absoluto da população ainda continua, embora as taxas de fertilidade estejam baixas ou no nível de reposição, em função do tamanho das coortes de mulheres em idade de reprodução advindas das coortes de gerações anteriores com altas taxas.

Figure 3. Total fertility, major areas: 1950-2050



Esses dados representam, na verdade, a grande transformação demográfica do século 21, quando a população mundial se estabilizará. Isso significa que o longo e intenso processo de crescimento que se iniciou com o advento da sociedade industrial e do capitalismo está completando seu longo ciclo e o fantasma da “explosão demográfica” já deve se afastar de seu histórico papel de bode expiatório para importantes vertentes do pensamento econômico e social.

Nos debates e propostas atuais de desenvolvimento econômico e social, particularmente aqueles voltados à busca de propostas alternativas ao neoliberalismo ainda dominante, as migrações internacionais emergem e se reforçam como o componente crucial para o mundo globalizado, já majoritariamente urbano; trata-se de um fenômeno em expansão com estimativas que apontam, atualmente, cerca de 200 milhões de pessoas vivendo fora de seu país de nascimento. No período compreendido entre os anos de 1960 e 2000, o aumento absoluto dos imigrantes nos países desenvolvidos foi de 36,4 milhões de pessoas e o aumento nos países em desenvolvimento foi de 12,5 milhões; na década de 1990-2000, esse aumento foi de apenas 300 mil pessoas; desde 1960, o destino de mais de dois terços da migração internacional foram as regiões desenvolvidas.

3. Migrações internacionais na América do Sul

Os movimentos migratórios internacionais entre os países da América do Sul são históricos e bastante complexos, envolvendo desde fluxos intercontinentais até aqueles em espaços binacionais e trinacionais. Essas migrações compreendem diversas formas de mobilidade da população no território e derivam tanto de fatores econômicos como políticos.

A delimitação das fronteiras políticas, resultante da formação dos Estados independentes latino-americanos, foi acompanhada da divisão artificial de regiões cuja população compartia uma identidade e uma história. O tema migratório, então, passou a formar parte das relações entre os países limítrofes e, em alguns casos, fonte de conflitos e tensões.

A mobilidade intrarregional, portanto, tem sido uma constante na América Latina, principalmente entre os países limítrofes e próximos; em alguns casos, também consistiram numa extensão de movimentos internos de população, principalmente nas fronteiras de Colômbia e Venezuela, nas da Argentina e, posteriormente, nas fronteiras entre Brasil e Paraguai. Essa mobilidade também esteve influenciada, além dos aspectos econômicos, por convulsões políticas no continente, entre as quais a violência desmedida e a ruptura de sistemas democráticos que, em determinados

períodos, incidiram de maneira significativa nos movimentos de população. Nas últimas décadas, houve grandes deslocamentos forçados de pessoas na América Central, México, Colômbia e em todos os países do Cone Sul marcados pela instauração de governos autoritários.

Sob o ponto de vista dos espaços de integração sub-regional, observa-se um aumento da migração no CAN, no Sistema de la Integración Centroamericana (Sica) e no Mercosul, em geral com aumento de participação feminina. Até o momento, no entanto, não se tem considerado suficientemente a possibilidade de criar mercados laborais ampliados, ainda que se tenha, em certa medida, incentivado o movimento de trabalhadores de maior qualificação com mudança de residência ou com modalidades temporais e/ou circulares em reversibilidade das correntes migratórias.

Ao longo dos anos de 1970 houve um considerável aumento dos movimentos intrarregionais, tendo seu número praticamente duplicado; nos anos de 1980, no entanto, o crescimento do estoque desses migrantes foi modesto, possivelmente em função da crise econômica e seus programas de reforma estrutural que se fizeram sentir com força especial nas principais nações de destino. Além disso, observa-se, nessa década, o retorno de migrantes exilados e, ainda, novas formas de mobilidade da população na região, principalmente na área de fronteira, que não implica na mudança de residência de um para outro país; é nesse momento que se verifica um intenso movimento de latino-americanos para os Estados Unidos.

No contexto geral da América Latina, Venezuela e Argentina foram os países que mais atraíram estrangeiros da região, principalmente nos anos de 1970. A Argentina tem sido o destino tradicional de numerosos contingentes regionais atraídos pelas possibilidades de trabalho na agricultura, na manufatura, na construção e serviços; na Venezuela, a economia incentivada pela bonança petroleira atraiu colombianos e pessoas do Cone Sul, forçadas a deixar seus países de origem.

A década de 1990 foi de oscilações, mas com predominância de acirramento de crises e instabilidade política; os principais países sul-americanos de imigração (Argentina e Venezuela) não tiveram estabilidade suficiente para atrair migrantes, como em outras épocas, mantendo-se uma transferência, mas com menor intensidade.

A partir de então se evidenciam novas tendências e significativas mudanças nos padrões migratórios quando se observa um esgotamento da imigração de ultramar, maior intensidade da migração intrarregional com predomínio do contingente feminino, aumento da emigração; e se inscreve dentro do padrão migratório Sul-Norte. Observa-se no período uma nova tendência de direcionamento dos fluxos rumo ao primeiro mundo: Espanha, envolvendo imigrantes de um grande número de países, inclusive o Brasil; e Japão, no caso do Peru e Brasil.

O quadro 2, a seguir, apresenta o conjunto de países latino-americanos, onde se observa a predominância argentina, com aproximadamente 1,5 milhões de estrangeiros, mas também o Brasil, segundo na hierarquia, com 683 mil estrangeiros³.

É interessante de se observar que esses movimentos migratórios envolvem não apenas mudança de residência, mas também uma variedade de modalidades, como, por exemplo, a mobilidade temporal e circular, associadas aos ciclos econômicos, às atividades agrícolas, à construção de grandes obras e ao comércio, entre outras, e sua influência se faz sentir especialmente nas regiões fronteiriças.

Como indica a experiência de décadas passadas, o padrão intrarregional tem sido, ademais, sensível às conjunturas de expansão e retração econômica e à violência, que propicia tanto uma fuga para países vizinhos como um retorno aos países de origem quando essa violência parece amenizar-se; em alguns casos, esses movimentos derivam de deslocamentos

3 Os dados apresentados aqui tem como fonte o projeto Imila, do Celade, único que apresenta, por sua incumbência como órgão regional do sistema das Nações Unidas, dados de todos os países da região. Os dados, contudo, são derivados dos levantamentos censitários nacionais, no momento relativos à chamada ronda 2000. Assim, além de se considerar que os dados censitários usualmente subestimam os migrantes em função da sub-declaração dos migrantes não documentados, há a periodicidade decenal, o que significa que ainda estamos nos referindo à situação de praticamente dez anos atrás.

internos – esse é o caso da Colômbia nos últimos anos; os colombianos seguem representando o principal fluxo migratório intrarregional e de busca de refúgio em países vizinhos.

O número de migrantes latino-americanos aumentou significativamente nos últimos cinco anos: de um total estimado de 21 milhões em 2000 aumentou para quase 26 milhões em 2005, cifra que representa 13% dos estimados aproximadamente 200 milhões de migrantes no mundo.

Mais recentemente, devido aos processos de integração e globalização econômica e a consequente abertura de mercados, a migração intrarregional vem assumindo formas mais dinâmicas e expressivas justamente nas sub-regiões latino-americanas onde se verifica a formação de blocos econômicos. Nessas regiões, os processos de integração econômica articulam-se, incrementando intercâmbios econômicos e movimentos populacionais: no Cone Sul, particularmente, as modalidades desses movimentos tendem a se modificar, tanto entre os países como no interior dos mesmos. Nesse sentido, a recente busca de uma integração econômica e o aumento das comunicações entre os países que compõem o Mercosul tendem a consolidar espaços binacionais com distintas dinâmicas, onde o fluxo migratório é permanente e as atividades econômicas atuam como mercados regionais integrados.

Apesar dessa integração, a desigualdade entre os países é cada vez mais acirrada, resultando num crescente volume de deslocamentos populacionais que, hoje, não estão mais circunscritos às áreas de fronteiras nacionais, mas que já podem ser classificados de transfronteiriços, envolvendo, inclusive, movimentos migratórios entre as regiões metropolitanas que compõem o Mercosul.

Quadro 2
Total de estrangeiros e brasileiros nos países da América Latina - 2000-2005

Países	Total de estrangeiros (A)	Estrangeiros latino-americanos	Estrangeiros latino americanos nascidos no Brasil	Estrangeiros latino americanos nascidos no Brasil no total de estrangeiros (%)	Estrangeiros latino americanos nascidos no Brasil no total de latino americanos (%)
Argentina	1.531.940	1.011.475	34.712	2,27	3,43
Bolívia	87.338	70.794	14.428	16,52	20,38
Brasil	683.830	142.018	...	...	...
Chile	187.008	132.035	6.899	3,69	5,23
Colômbia	106.162	66.505	1.383	1,30	2,08
Costa Rica	296.461	43.243	408	0,14	0,94
Cuba	15.421	...	...	...	...
Equador	150.565	67.779	1.101	0,73	1,62
El Salvador 1991	26.279	19.321	181	0,69	0,94
Guatemala	49.966	38.817	157	0,31	0,40
Haiti	6.000	3.046	...	...	...
Honduras	27.976	19.747	168	0,60	0,85
México	487.546	76.994	2.271	0,47	2,95
Nicarágua	26.043	20.205	110	0,42	0,54
Panamá	82.097	51.397	790	0,96	1,54
Paraguai	171.922	155.377	81.337	47,31	52,35
Peru 1993	52.725	23.089	2.523	4,79	10,93
R. Dominicana	96.233	75.711	314	0,33	0,41
Uruguai	92.378	52.867	13.521	14,64	25,58
Venezuela	1.014.340	710.569	4.753	0,47	0,67

Fonte: Imila/Celade, 2005

A par de sua recente tendência à emigração para países do primeiro mundo, o Brasil é o terceiro

país em ordem de importância na América Latina como receptor de imigração de população latino-americana, embora o volume total dos imigrantes dos países do Mercosul seja substancialmente menor que aquele que se dirige à Argentina. As políticas que o Estado brasileiro promoveu em relação à pesquisa científica e tecnológica, bem como o desenvolvimento dos setores industriais modernos, surtiram efeitos específicos sobre a composição e integração dessas correntes.

O quadro 3, a seguir, apresenta, em números absolutos, a evolução dos contingentes migratórios no âmbito do Mercosul, no período 1970-2000; a Argentina comparece como o maior país receptor, mas também observa-se o expressivo aumento desse contingente para o Brasil, confirmando a tendência recente de imigração sub-regional do país; Paraguai apresenta também um expressivo aumento, principalmente nas décadas de 1970 e 1980; Uruguai manteve-se em baixos patamares; Bolívia, no período, transformou-se em país de emigração, sendo pequeno o acréscimo de migrantes no período e o Chile comparece com um acréscimo contínuo, também mais significativo nas décadas de 1980 e 1990.

Quadro 3
Mercado Comun del Sur (MERCOSUR): Migración Intrarregional 1970-2000

País de residencia	Año censal	Total nacidos en el MERCOSUR	Porcentaje de nacidos en el MERCOSUR respecto de la población total	IM ^a	Tasa de actividad mujeres
Argentina	1960	461 683	2,3		
	1970	580 100	2,5		
	1980	734 099	2,6		
	1991	780 278	2,4	94,9	47,0
	2001	923 215	2,5	86,4	49,8
Bolívia	1976	31 834	0,7		
	1992	31 606	0,5	98,5	30,9
	2001	51 917	0,6	103,4	23,2
Brasil	1960	54 522	0,1		
	1970	62 665	0,1		
	1980	96 241	0,1		
	1991	102 758	0,1	115,1	35,8
	2000	118 612	0,1	115,3	46,6
Chile	1970	22 812	0,3		
	1982	29 380	0,3		
	1992	49 036	0,4	95,0	25,7
	2002	73 474	0,5	98,6	37,8
Paraguay	1972	63 151	2,7		
	1982	145 643	4,8		
	1992	164 089	4,0	109,6	17,4
	2002	151 750	2,9	107,8	34,6
Uruguay	1975	362 12	1,3		
	1985	350 74	1,2		
	1996	433 91	1,4	78,2	40,8

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL, proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA).

^a Índice de masculinidad.

4. O Brasil no contexto das migrações internacionais contemporâneas

4.1 Brasileiros no exterior

Os movimentos migratórios internacionais reassumem, sobretudo ao final dos anos de 1980, importância crescente para o contexto brasileiro. A imagem de que o Brasil teria passado de uma sociedade tradicionalmente receptora de imigrantes para uma sociedade expulsora chamou a atenção de acadêmicos e da mídia. A constatação, em meados dos anos de 1990, de que cerca de 1,5 milhões de brasileiros estariam vivendo no exterior foi o ponto de partida para a percepção de que a migração internacional passara a constituir uma das mais importantes questões demográficas brasileiras e “viera para ficar”.

Na verdade, a população brasileira, entre os anos de 1950 e 1980, havia sido considerada, do ponto de vista demográfico, como uma população fechada, ou seja, seu crescimento era resultante da diferença entre o número de nascimentos e o número de óbitos, sendo irrelevante, do ponto de vista quantitativo, o reduzido número de estrangeiros que adentraram o país depois da última leva pós-Segunda Guerra, bem como também reduzido o número de brasileiros que se dirigiam a outros países por motivo de estudo, familiar, diplomático ou de trabalho, além dos refugiados políticos do período autoritário. Esse panorama, no entanto, modifica-se nitidamente a partir dos anos de 1980, quando, pela primeira vez na história, registra-se uma saída expressiva de brasileiros para o exterior.

No primeiro diagnóstico a respeito dos movimentos internacionais contemporâneos de e para o Brasil, verificou-se a concomitância de distintas modalidades de migração: a busca de uma mobilidade social truncada no País nos anos da chamada década perdida, que se dirigia, principalmente, para os países do chamado Primeiro Mundo; a tentativa de deslocamento temporário com o intuito de realizar uma penosa poupança permitida por uma política migratória voltada aos descendentes de imigrantes japoneses, como no caso dos *dekasseguis*; a expansão de problemas agrícolas não resolvidos para territórios fronteiriços, particularmente Paraguai, como o contingente chamado de *brasiguaios*, entre outras modalidades de menor expressão numérica, mas nítida conotação de novos relacionamentos internacionais.

Os dados a respeito desses movimentos são fragmentários e de difícil aferição, mas estima-se que mais de dois milhões de pessoas tenham deixado o País nas últimas décadas; para o ano de 2008, o MRE estimou em 3.045.000 o total de brasileiros vivendo no exterior.

4.2 A questão das remessas

Parte integrante do processo de emigração internacional e consolidação das comunidades transnacionais de brasileiros se refere às remessas internacionais dos emigrantes ao seu país de origem. Segundo dados oficiais, como ficará evidenciado na sequência, o volume de remessas internacionais para o Brasil tem aumentado significativamente ao longo dos últimos 20 anos.

Em 2004, dados divulgados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) chamaram a atenção para que o tema das remessas entrasse na agenda do governo brasileiro. Naquele ano, teria entrado no País cerca de USD 5,6 bilhões oriundos não apenas dos Estados Unidos, mas também do Japão e da Europa, valor que representava menos de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Entretanto, parte destes recursos era enviada por meios informais, sem registro no Banco Central do Brasil (BCB). De acordo com o BCB, o valor de ingresso das remessas no Brasil foi, naquele ano, praticamente a metade daquele divulgado pelo BID, ou seja, USD 2.459 milhões.

As remessas monetárias enviadas pelos imigrantes brasileiros eram feitas, até meados dos anos 2000, sobretudo de modo informal, ou seja, sem registro de entrada no Banco Central, o que pode ser explicado por duas razões. Por um lado, as taxas cobradas pelos bancos e pelo Banco Central eram excessivamente altas, desestimulando os remetentes. O custo médio de uma remessa para o Brasil variava, até então, em torno de 8,9% do valor enviado, chegando até 20% em alguns casos. Por outro lado, nas localidades onde os imigrantes brasileiros residiam ou trabalhavam, não havia agências bancárias brasileiras, com exceção do Japão e das grandes metrópoles mundiais. Portanto, estes dois fatores – dificuldade de acesso ao sistema bancário e alto valor das taxas cobradas para o envio – eram obstáculos para a chegada das remessas ao País de modo legalizado e, ao mesmo tempo, encobriam o montante do volume total das remessas efetuadas.

Um terceiro fator que impacta nas remessas é a taxa de câmbio, especialmente em

relação ao dólar, moeda usada para a conversão em vários países, o que gera incertezas em relação aos seus impactos. Vale mencionar também, como quarto fator, o processo de “bancarização” sofrido pelas remessas em meados dos anos 2000, e não apenas no Brasil. Incentivados pelos dados divulgados pelo BID, os bancos brasileiros, públicos e privados, passaram a se preparar para captar estes recursos disponíveis no exterior, advindos da emigração iniciada na década de 1980.

É importante destacar que, no caso do Brasil, o impacto das remessas deve ser buscado na classe média (especialmente média baixa), e não entre os considerados “pobres” no País. Seu impacto pode ser mais bem observado no orçamento familiar, muito embora o maior objetivo dos que emigram não seja necessariamente enviar dinheiro para ajudar a família.

Outro aspecto relevante é que as remessas monetárias raramente são usadas com propósitos produtivos, o que se deve, em larga medida, à inexistência de ambiente propício a esses investimentos. Desse modo, se para as agências multilaterais as remessas significam uma fonte estável de recursos e, portanto, contribuem para a estabilidade econômica interna, o caso do município de Governador Valadares, cidade símbolo da emigração brasileira, mostra que as remessas podem ocasionar outras formas de instabilidade, a saber: inflação em setores da economia local e dependência da entrada contínua de dólares, especialmente no mercado imobiliário e construção civil. A questão que se levanta é, portanto, se os benefícios individuais provocados pelas remessas também geram benefícios público-coletivos.

Observa-se, no entanto, que, independentemente da metodologia empregada, os dados apresentados pelas três agências, em termos per capita, apontam para um impacto das remessas no Brasil muito menor do que aqueles verificados em países menos numerosos, como El Salvador, Nicarágua ou República Dominicana, onde as remessas são mais significativas em relação ao PIB.

Contudo, ainda que o impacto seja menos significativo no Brasil, seu valor anual representou “em 2004, 175% da receita total recebida pelo Brasil pelo turismo, ou 68% do valor das exportações de soja, maior produto agrícola em termos de valor exportado” (MARTES; FAZITO, 2009).

4.3 Estrangeiros no Brasil

O Brasil foi, por muitas décadas, considerado “um país de imigração”. Desde o início da colonização e em todos os ciclos da economia colonial, a participação da mão de obra estrangeira – livre ou escrava – teve significativa participação na economia local. Desde os colonizadores portugueses, passando pela solução escravista da economia açucareira, desembocando na necessidade de mão de obra “livre” para o café e a imigração subsidiada com grande afluxo da migração de ultramar, a imigração foi elemento constituinte dos ciclos econômicos nacionais, desaguando nas etapas do processo de industrialização do século passado.

Com a Segunda Guerra Mundial, os fluxos migratórios para o Brasil foram praticamente interrompidos. Na segunda metade do século 20, a imigração para o País continuou de forma incipiente sem se notar nenhum fluxo de maior expressão. Tal fato, associado à praticamente inexistente emigração, indicava que até meados dos anos de 1980, o Brasil, em termos demográficos, poderia ser considerado um País fechado à migração.

As décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970 assistiram, em território brasileiro, o predomínio de intensas trocas populacionais internas. Essa tendência se altera com a consolidação de uma nova etapa migratória em meados dos anos de 1980, quando as perdas populacionais externas do Brasil adquirem, então, bastante importância, bem como alteram-se os fluxos, características e tendências da imigração para o território nacional.

A partir dos anos de 1980, os movimentos internacionais para o Brasil retomam dinâmica, mas desta vez com características, perfis de migrantes e tendência bastante distintas. Cresce o número absoluto de imigrantes, alteram-se os fluxos, com expressiva participação de coreanos,

bolivianos, angolanos e chineses, entre outras nacionalidades. Interessante notar-se também o movimento de retorno de brasileiros que deixaram o País na década de 1980, tanto a volta de dekasegus do Japão como dos Estados Unidos e o aumento das trocas com os países do Cone Sul, com primazia de entrada de paraguaios, bolivianos, peruanos e outras nacionalidades sul-americanas.

A grande maioria desses novos imigrantes é indocumentada, o que está merecendo uma ampla discussão no delineamento da nova política de migração em tramitação.

Ate o presente, a imigração é uma atribuição de três órgãos, a saber: o Ministério da Justiça, o Ministério de Relações Exteriores e uma parte do Ministério do Trabalho. Ao Ministério da Justiça compete essencialmente o controle dos estrangeiros após a sua entrada em território nacional e a aplicação da política de imigração, desde a concessão de visto, prorrogações, transformações de vistos, permanências, até medidas menos “simpáticas” como extradição.

A política imigratória atual é orientada pela Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, que desde o início de sua vigência vem sendo alvo de críticas no País. A lei criou ainda o Conselho Nacional de Imigração (CNI), órgão presidido pelo Ministério do Trabalho, com representantes de vários outros ministérios, órgãos de classe e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). O CNI, por meio de 49 resoluções, orienta a política imigratória que, neste momento, privilegia a imigração sob o ponto de vista da assimilação de tecnologia, investimento de capital estrangeiro, reunião familiar, atividades de assistência, trabalho especializado e desenvolvimento científico, acadêmico e cultural.

Destaca-se ainda, na condução da política imigratória brasileira, o trabalho desenvolvido pelo Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), vinculado ao Ministério da Justiça, que tem por finalidade a condução da política nacional sobre os refugiados.

Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego estabelecer diretrizes e orientações de caráter geral no que concerne à autorização de trabalho a estrangeiros, com observância dos preceitos da Lei n. 6.815/80 que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil.

Até recentemente esse conjunto de dispositivos jurídicos caracterizava o Brasil como um dos países mais restritivos quanto à imigração de estrangeiros. A recente criação do Conselho Nacional de Migração (Cenig), entre outras iniciativas e medidas, atesta para o momento de expressivas mudanças na política migratória nacional, como se verá a seguir.

Trabalha-se até hoje com uma estimativa de um milhão de estrangeiros no Brasil, estimativa essa considerada estável nos últimos dez anos, enquanto o Ministério do Trabalho forneceu autorizações a 62.890 pessoas, entre os anos 1993 e 2000. A desproporção entre imigrantes não documentados e os legais é nítida, situação reforçada, ademais, pelas restrições e pouco abertura do País aos refugiados políticos.

A proporção de imigrantes internacionais recentes (1990-2000) no total deste estoque de estrangeiros indica, contudo, novas modalidades migratórias, com a crescente importância do contexto regional do Mercosul; por exemplo, a imigração recente do Paraguai para o Brasil representa quase a metade dos paraguaios aqui residentes, sendo que para os demais países do Mercosul essa proporção é superior a 30%. Além disso, destaca-se a imigração recente de americanos, demais países da América do Sul/Central e África; essas migrações recentes constituem uma das dimensões do cenário das mudanças econômicas internacionais vigentes na sociedade global.

Os países de nascimento desse contingente, que passou a residir no Brasil nessas décadas, estiveram concentrados no Mercosul ampliado, respondendo por cerca de 40% dos imigrantes internacionais recentes que chegaram ao País, seguido da Europa (mais de 20%), Ásia (12,5%) e América do Norte (9,1%).

Essas evidências indicam, de um lado, que o Brasil aumentou sua inserção nas migrações do Mercosul; de outro lado, retomou as migrações de ultramar, com fluxos da Europa e Ásia. Ressalte-se ainda que a imigração internacional norte-americana recente está relacionada à alocação temporária de mão de obra qualificada.

No caso das migrações internacionais de ultramar, se para o conjunto da América Latina

e Caribe o padrão migratório ultramar realmente se viu esgotado até os anos de 1950 e não demonstra novo impulso, para o caso brasileiro, esses fluxos – se não se configuram um padrão (nos moldes do final do século passado) –, marcam uma nova modalidade de movimento migratório internacional para o País. Os anos de 1980 demonstram maior intensidade de fluxos, uma vez que, para os anos de 1990, assiste-se a um ligeiro declínio nesses volumes; os imigrantes com origem na Europa, com destaque para Portugal, passam de 24 mil para 22 mil, de uma para outra década; para a Ásia, o fluxo decresce de 18 mil para 12 mil, indicando a diminuição na entrada de coreanos, dado que os imigrantes japoneses recentes passaram de 3 mil para quase 5 mil, respectivamente. Deve-se ainda considerar a importância crescente da migração africana, que quase dobrou seu volume, do período 1981-1991 para 1990-2000: de 2,5 mil para 4,8 mil imigrantes no Brasil.

Quadro 4
Estrangeiros residentes segundo país de nascimento. Brasil, 2000

País de nascimento	Estrangeiros Total	Distribuição Relativa (%)	Proporção de Imigrantes do período 1990-2000 (%)
MERCOSUL	65.103	9,99	35,43
Argentina	23.607	3,62	33,91
Paraguai	28.082	4,31	41,63
Uruguai	13.414	2,05	25,13
MERCOSUL AMPLIADO	111.959	17,19	33,70
Argentina	23.607	3,62	33,91
Paraguai	28.082	4,31	41,63
Uruguai	13.414	2,05	25,13
Chile	16.388	2,52	12,57
Bolívia	20.015	3,07	38,04
Peru	10.453	1,60	47,68
AMÉRICA SUL/CENTRAL	13.417	2,06	50,40
AMÉRICA DO NORTE	15.944	2,45	56,50
EUROPA	374.260	57,47	6,11
ÁFRICA	15.373	2,36	29,05
ÁSIA	118.870	18,25	10,39
Japão	69.870	10,73	6,90
OCEANIA	541	0,08	48,06
outros/sem espec.	862	0,13	27,03
TOTAL	651.226	100,00	15,12

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 2000. Tabulações Especiais, Nepo/Unicamp.

Na verdade, informações referentes aos pedidos de concessão de vistos para trabalho no Brasil, do Ministério do Trabalho, são indícios do reverso da medalha, ou seja, o aumento dos imigrantes documentados; como já foi indicado, entre os anos de 1993-1996, foram concedidas 45.827 autorizações; entre os anos de 1997-1999, foram concedidas 49.888; e entre janeiro e

junho de 2000 foram concedidas 9.496 autorizações. A maior porcentagem dessas autorizações são concedidas a estrangeiros de países europeus (mais de 30%), seguidos daqueles oriundos dos Estados Unidos e do Canadá (em torno de 20%). (BAENINGER; LEONCY, 2001).

Assim, se por um lado, o número de imigrantes clandestinos no País é muito menor do que o indicado pelas fontes oficiais, por outro lado, os próprios dados do governo brasileiro indicam a elevação na entrada de migrantes documentados, altamente qualificados e com emprego assegurado.

4.4 O Brasil no contexto das migrações internacionais na América do Sul

As migrações internacionais assumem novas características e novos significados ao longo das últimas décadas, no contexto da internacionalização da economia e conformação de blocos de integração econômica. O Brasil acompanha, em parte, as tendências migratórias dos países da América do Sul, embora com especificidades que se refletem no caso já estrutural de saída de brasileiros para o Paraguai e as características também específicas que assumem os movimentos de saída de brasileiros para o exterior.

No caso dos movimentos migratórios dos países do Mercosul para o Brasil pôde-se constatar a importância crescente dos movimentos intrabloco, não tanto por seu volume, mas por sua diversidade e suas implicações; a reestruturação produtiva e o contexto internacional têm produzido efeitos, na área, no sentido de impulsionar novas modalidades de transferências populacionais. Pode-se perceber que esse novo contexto tanto tem influenciado transferências populacionais para as metrópoles, bem como para outras cidades, cuja posição geográfica e competitividade têm atraído indústrias novas internacionais e iniciado um processo de transformação urbana já típica da atual etapa de economia.

Embora não tenha sido tratado neste texto, há que se registrar a desafiante questão das fronteiras e das áreas limítrofes entre os países, que significam uma outra faceta das mudanças nesses movimentos populacionais; são muitas as especificidades que cercam essa mobilidade. Em primeiro lugar, é possível que, em termos quantitativos, não esteja ocorrendo um aumento expressivo dos movimentos migratórios em consequência dos acordos comerciais, **se** por migração estivermos entendendo apenas a transferência de residência fixa; mas novas formas de mobilidade espacial da população passam a coexistir, incitando, inclusive, uma redefinição dos fenômenos emergentes que requerem análise.

As novas modalidades de movimentos embutem novos significados; requerem, entre outras dimensões, novos procedimentos jurídicos por força da necessidade de regulamentar, mais cedo ou mais tarde, a livre circulação de trabalhadores no contexto da livre circulação de **mercadorias**. Por outro lado, esses movimentos que tendem a ser mais constantes, mais circulares, mais diversos, incidem em situações de convivência binacional (ou trinacional no caso de Foz de Iguaçu) históricas, onde estratificação social, desigualdades e carências pregressas tendem a acirrar-se; abre-se assim um leque de novas necessidades e certas dimensões da vida coletiva ficam a descoberto, como, por exemplo, a necessidade de compatibilização de políticas sociais, como educação e saúde, e todo o sistema previdenciário, para a salvaguarda das trajetórias ocupacionais dos trabalhadores.

Os estudos têm mostrado, ainda, que espaços geográficos contíguos, o que chamamos de fronteiras transnacionais, vão constituindo pontos particularmente vulneráveis aos efeitos perversos da globalização e dos acordos comerciais sobre as condições de vida de grupos sociais envolvidos; onde, anteriormente, observava-se a extensão de questões agrárias não resolvidas, hoje se observa uma crescente vulnerabilidade com maior insegurança frente aos efeitos paralelos das rotas do narcotráfico, do contrabando e dos procedimentos ilícitos de lavagem de dinheiro

e outras modalidades de corrupção que aí encontram seu “nicho” de ação.

Na nova realidade em construção, surgem, ainda, os conflitos entre os níveis locais (muitas vezes transnacionais), nacionais e regional no processo de tomada de decisões, no delineamento de políticas públicas, nos orçamentos, enfim, na vida cotidiana dessas “novas comunidades”.

As análises, portanto, se inserem na discussão sobre as relações entre o processo de reestruturação produtiva, internacionalização da economia e formação de blocos econômicos, de um lado, e os volumes, tendências e características dos movimentos migratórios internacionais, de outro lado.

No cenário recente das migrações internacionais, em seu volume e composição, a constituição de blocos regionais integrados aponta para a diversidade de deslocamentos e, em alguns casos, até o aumento em sua intensidade, como parece ser o caso do Paraguai com o Brasil. Nesse contexto, um dos desafios que se apresenta é a governabilidade das migrações internacionais no Mercosul. Segundo Marmora (1997), torna-se necessário o desenvolvimento de instrumentos legais, administrativos e de informação sobre migração, visando a atualização de normas e instituições “destinadas a absorver as necessidades e urgências dos migrantes, nos seus direitos sociais, culturais, econômicos e políticos” (DECLARACIÓN DE BUENOS AIRES, 1996). Essa “cidadania comunitária” no Mercosul (MARMORA, 1997) poderia contribuir para minimizar o problema da ilegalidade das migrações internacionais, ampliando a perspectiva da “livre circulação de trabalhadores [...] em espaços cada vez mais livres pela circulação de capitais, bens e serviços”.

5. Políticas recentes de migração internacional no Brasil – breve comentário

Em função de sua extensão territorial, do tamanho e composição de sua população, da atual etapa de seu crescimento econômico, entre outras especificidades, pode-se afirmar que os relativamente recentes movimentos de brasileiros ao exterior bem como a entrada de novos imigrantes, principalmente sul-americanos e africanos, não causam um impacto significativo no desenvolvimento nacional. Isso não significa a inexistência de conflitos entre nacionais e imigrantes recentes, principalmente nas áreas de fronteira, bem como reações de xenofobia e discriminação nas áreas urbano-metropolitanas de maior concentração desses novos imigrantes. Também não quer dizer que esses imigrantes pobres não estejam vivendo em condições extremamente precárias e difíceis, como o conhecido caso dos bolivianos, entre outros grupos.

Entretanto, vem se observando uma mudança crescente de parâmetro das políticas sociais de migração e da organização dos sistemas de informação demográfica no Brasil, que pode ser notada, por exemplo, pela atuação do Conselho Nacional de Imigração. Cabe destacar também os grandes esforços empreendidos pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) no sentido de capacitar a estrutura consular no atendimento e identificação dos brasileiros residentes no exterior. Várias das atuais estimativas de brasileiros residentes no exterior se devem aos esforços do MRE. Além disso, fica evidenciada a preocupação do governo brasileiro em tratar mais adequadamente a questão da emigração internacional através da inovação projetada para o Censo Demográfico de 2010. Pela primeira vez na história dos censos brasileiros haverá um conjunto de quesitos específicos para identificação de brasileiros residentes no exterior.

As políticas, ações e programas oficiais (do governo) voltados a essa questão transformaram a antiga percepção do imigrante como ameaça à segurança nacional e ao trabalhador nativo em uma postura de maior aceitação e de desenvolvimento de políticas ancoradas na ótica dos direitos humanos consagrados internacionalmente, como pode se observar pelas

medidas tomadas no Ministério do Trabalho, principalmente no âmbito do CNIg, bem como no encaminhamento, aprovação pelo Congresso e sanção presidencial da recente Lei da Anistia. As esparsas resistências por parte de representantes do governo vão paulatinamente escasecendo e pode-se vislumbrar uma continuidade na vida nacional onde já se incorporou o fato do Brasil ser um País de emigração e de imigração.

Essa postura é nitidamente reforçada pelas tratativas do Mercosul e, mais recentemente, sob a ótica do União de Nações Sul-Americanas (Unasul), que ganha força na atual conjuntura política em função da política externa brasileira, dos objetivos de integração sul-americana e da crescente liderança do atual governo, no contexto de transformações e novos alinhamentos no âmbito da América do Sul.

Na atual conjuntura político-econômica, ademais, quando o País exhibe sinais de recuperação relativamente rápida da crise financeira internacional, as autoridades não demonstram preocupação mais forte com o desemprego que, em outras situações, poderia ser acirrada com a entrada massiva de imigrantes. Parece ser essa também a postura dos sindicatos e confederações de trabalhadores.

Especificamente em relação às remessas, observa-se a não convergência entre os dados apresentados sobre o volume anual de ingresso, seja pelas agências internacionais, seja pelo BCB. Do mesmo modo, fica também difícil fazer alguma estimativa sobre o impacto dessas remessas, exceto no nível local. Dados disponíveis, entretanto, apontam para a inflação no preço de bens imóveis nas cidades que mais recebem remessas, ao mesmo tempo em que se verifica que a maior parte do envio, quando investido, não é direcionada a investimentos produtivos. A gestão pública da migração no Brasil prescinde, ainda, de uma política nacional e local sobre como direcionar estes recursos de modo a favorecer o desenvolvimento regional.

Muito se há de avançar, no entanto, além da anistia e da flexibilização da entrada de migrantes entre os países do Mercosul. Faz-se necessário reforçar, de imediato, medidas que permitam o acesso dos migrantes e dos membros de suas famílias principalmente à escola pública e à saúde, o que é decidido no nível das unidades da Federação e, muitas vezes, obstaculizado sob a argumentação da falta de recursos humanos e instalações para essa extensão dos serviços públicos.

Em relação à saída de brasileiros, as autoridades nacionais voltadas ao tema manifestam-se muito favoráveis a emigração, apoiando e ampliando as atividades consulares e outras formas de proteção ao cidadão brasileiro no exterior, inclusive no caso de emigrantes não documentados, expatriados e, em alguns casos, até infratores.

Têm sido constantes e difíceis os entendimentos entre o Brasil e os países receptores, bem como sucessivos têm sido os casos de perseguição, expulsão e barreiras que os países centrais estão desenvolvendo com suas políticas nacionais e até como política articulada no âmbito da União Europeia.

Por outro lado, ainda são bastante débeis os esforços e apoios aos brasileiros que retornam, com exceção, mais uma vez, daqueles que retornam do Japão. Ainda há uma necessidade de regulamentação e propagação dessas eventuais medidas aos brasileiros no exterior e seus familiares, reforçando o que se começou a fazer com a Cartilha já mencionada. É preciso se reconhecer mais claramente as oscilações dos movimentos de saída e retorno, sujeitos que estão a crises, como a financeira atual e as políticas restritivas aos imigrantes por parte de países receptores ou de blocos de integração. Assim, ao mesmo tempo em que se apoia a atividade das comunidades de brasileiros no exterior, deve-se, em muitas circunstâncias, apoiar e até incentivar as decisões de retorno.

Sugere-se ao governo brasileiro a centralização das informações sobre migração internacional do Brasil e a produção de um banco de dados permanente e em constante atualização

junto aos órgãos governamentais e acadêmicos que produzem estudos consistentes sobre as migrações de brasileiros. Esforços como o do MRE e do IBGE (especialmente da inclusão de novos quesitos censitários sobre a emigração internacional) devem ser incentivados e apoiados com recursos adequados à sua execução e manutenção.

Outro aspecto importante a ser considerado mais especificamente diz respeito à caracterização do status migratório dos brasileiros residentes no exterior. É muito difícil qualificar ao certo a situação dos brasileiros imigrantes, em especial aqueles que se encontram em situação irregular. Porém, é preciso ponderar a existência de migrantes irregulares em todos os países (com exceção talvez do Japão), mas em volumes consistentes. Muito se diz sobre a migração de irregulares, porém pouca consistência existe de fato na estimativa dos emigrantes em situação irregular. É preciso investir muito mais em estudos sobre a realidade do status migratório dos brasileiros no exterior.

Finalmente, a gestão migratória brasileira ainda demonstra uma forte debilidade com relação ao tratamento da emigração internacional de cidadãos brasileiros. O governo brasileiro deve se preocupar em organizar melhor as informações disponíveis sobre as comunidades de brasileiros no exterior, apoiar iniciativas acadêmicas e administrativas para a caracterização e identificação desses migrantes, e desenvolver políticas de gerenciamento da emigração internacional mais condizente com a demanda das comunidades no exterior. Por exemplo, deve avançar com relação ao reconhecimento dos direitos políticos dos brasileiros residentes no exterior e facilitar a representação política destes grupos no parlamento brasileiro.

De um modo geral, nem a saída de brasileiros nem a entrada de estrangeiros no Brasil atual assumem uma dimensão assustadora ou podem colocar em cheque os esforços de desenvolvimento do País. Também não se pode falar numa política coerente e integrada com respeito às migrações internacionais. As autoridades oficiais parecem não temer mais a ameaça do trabalhador migrante em detrimento do trabalhador nacional; as questões de fronteiras e a segurança nacional são hoje colocadas em outros patamares e com outras dimensões.

Na conjuntura atual de debates internacionais sobre o tema migração internacional, desenvolvimento e a governabilidade dos movimentos migratórios, vem ganhando força o incentivo dos países centrais para a circularidade e temporalidade desses movimentos com apoio aos fluxos temporários, documentados, com remessas, porém com retorno. As políticas migratórias no Brasil devem se posicionar frente a isso, de forma a garantir o direito da migração sem a obrigatoriedade de retorno.

Referências

- ACNUR. *Global Trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>> Acesso em: 6 jul 2009.
- ALMEIDA, P. S. de. Atuação Governamental em relação às Comunidades Brasileiras no Exterior. In: BRASIL. Ministério de Relações Exteriores (Org). *Brasileiros no Mundo*. v. 1. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- BAENINGER, R. Brasileiros na América Latina: o que revela o Projeto Imila/Celade. In: SIMPOSIO SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMERICAS. San José - Costa Rica: OIM/Cepal, 2000. _____. Migração na América do Sul. In: BRASIL. Ministério de Relações Exteriores (Org). *Brasileiros no Mundo*. v. 1. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- _____; LEONCY, C. Perfil dos estrangeiros no Brasil segundo autorizações de trabalho (Ministério do Trabalho e Emprego) e Registro de entradas e saídas da Polícia Federal. In: CNPD.

- Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas*. Brasília, 2001. p. 186-242.
- _____.; SOARES, W. *Perfil Migratório Brasileiro*. Parte 1 – Introdução e Análise relativa à imigração interna no Brasil; parte 2. Migrações internacionais recentes no Brasil. Brasília: OIM/CNPD, 2009.
- BARRETO, L. P. T. Considerações sobre a Imigração no Brasil Contemporâneo. In: CNPD. *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília, 2001. p. 63-72 .
- BENDIXEN & ASSOCIATES. *Estudo sobre os Destinatários de Remessas no Brasil*. Washington, EUA: FUMIN/BID, 2004.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. SGEB/DCB/DAC. *A Rede Consular Brasileira*. Brasília, 2008.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (MRE). *Brasileiros no mundo*. Brasília: Departamento Consular e de Brasileiros no Exterior, 2008. Disponível em: <http://www.abe.mre.gov.br/mundo/america-do-sul/republica-federativa-do-brasil/subsecretaria-geral-das-comunidades-brasileiras-no-exterior/avisos/newsitem_view2?id=brasileiros-no-mundo> Acesso em: 21 ago. 2009.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores/Fundação Alexandre de Gusmão. *Brasileiros no Mundo*. I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior. Textos Acadêmicos. v.I e II e Textos de Apoio. Brasília, 2008.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Mercosul e as migrações: os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*. Brasília, 2008.
- CARVALHO, J. A. M. et al. Estimativa dos saldos migratórios internacionais e do número de emigrantes internacionais das grandes regiões do Brasil – 1986/1991 e 1991/1996. In: CNPD. *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*. Brasília, 2001.
- _____. Migrações internacionais do Brasil nas duas últimas décadas do século XX: algumas facetas de um processo complexo amplamente desconhecido. In: BRASIL. Ministério da Previdência Social. *Migrações internacionais e a Previdência Social*. Brasília: MPAS, SPS, CGEP, 2006
- _____.; BARBOSA, M. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, 2006.
- CELADE. Investigación de la migración internacional en América Latina, IMILA. *Boletín Demográfico*, Santiago de Chile, ano XXII, n. 43, 1993.
- _____. Migración Internacional en América Latina, IMILA. *Boletín Demográfico*, Santiago de Chile, ano XXXIII, n. 65, 2000.
- CONARE. Refúgio. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMID-DE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRIE.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- DHS (Department of Home Security). *Apprehensions by the US Border Patrol: 2005-2008. Fact Sheet*, 2009.
- FERNANDES, D.; RIGOTTI, J. I. Os brasileiros na Europa: notas introdutórias. In: CONFERÊNCIA SOBRE AS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR: BRASILEIROS NO MUNDO, 1, 2008. Rio de Janeiro: Itamaraty, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- FIRMEZA, G. T. *Brasileiros no Exterior*. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- FUMIN/BID. *Remittances to Latin America From Japan*. Washington/EUA: Abril, 2006.
- _____. *The Changing Pattern of Remittances: Survey of Remittances of United States*. Washington/EUA: FUMIN/BID, 2008.
- LEMOES, M.T. Mercosur: problema de inmigración – a presencia boliviana e paraguiaia en Brasil. *Estudios Migratorios*, Conselho da Cultura Galega, n. 4, dez. 1997.

- MAIA, O. A. Brasileiros no Mundo: O ambiente mundial das migrações no Mundo. In: CONFERÊNCIA SOBRE AS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR: BRASILEIROS NO MUNDO, 1. Rio de Janeiro: Itamaraty, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. v. II, p. 7-30.
- MAPA de Remessas de 2007. Washington/EUA: FUMIN/BID, 2008.
- MARINNUCCI, R. *Brasileiros e brasileiras no exterior*: apresentação de dados recentes do Ministério de Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/2008.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2009.
- MARMORA, L. *Las políticas de migraciones internacionales*. Madri/Buenos Aires: OIM/ Alianza Editorial, 1997.
- MARTES, A. C. B.; FAZITO, D. *Emigrações, diáspora e remessas*. Projeto Brasil-OIM. Relatório Final de Consolidação, 2009.
- _____; SOARES, W. Remessas de Recursos dos Imigrantes. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 20, n. 57, maio/ago. 2006.
- MARTINEZ, J. *America Latina y el Caribe*: migración internacional, derechos humanos y desarrollo. Santiago do Chile: Cepal/Celade, 2008. (Libros).
- _____. *El mapa migratorio de America Latina y el Caribe, las mujeres y el genero*. Santiago do Chile: Cepal/Celade, 2003. (Población y Desarrollo, 44).
- MILESI, R.; FANTASINI, O. Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior – o Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Documento de Bruxelas. In: CONFERÊNCIA SOBRE AS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR: BRASILEIROS NO MUNDO, 1. Rio de Janeiro: Itamaraty, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008. v. I, p. 223-242.
- MILESI, R. (Org.). *Refugiados – realidade e perspectivas*. São Paulo: Loyola, 2003.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Projeto Brasileiros no Exterior. I Encontro Ibérico da Comunidade de Brasileiros no Exterior. Documento de Lisboa. Lisboa, 2002. Mimeografado.
- NAÇÕES UNIDAS. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision* (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2008). 2009.
- _____. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population to 2300*.
- OIM. *Perfil Migratório do Brasil*. 2009.
- PATARRA, N. L. Deslocamentos populacionais e livre circulação de trabalhadores: o caso do Mercosul. *Relatório Final*, CNPq/Nepo-Unicamp. 2000.
- _____. Governabilidade das migrações internacionais e direitos humanos. In: BRASIL. Ministério de Relações Exteriores (Org.). *Brasileiros no Mundo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- _____. Integração Econômica, Mercado de trabalho e Migração Internacional: o caso Mercosul. In: SEMINÁRIO REGIONAL GLOBALIZACIÓN Y MIGRACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE, Santiago de Chile, 1994.
- _____. (Coord.). *Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo*. Campinas: FNUAP, 1996.
- _____. (Coord.). *Migrações Internacionais – Herança XX, Agenda XXI*. São Paulo: FNUAP, 1996.
- _____; BAENINGER, R. Frontier and Migration in Mercosul: meaning, specificities and implications. In: GENERAL POPULATION CONFERENCE, 24. Salvador: IUSSP, 2001.
- PELLEGRINO, A. *International Migration in Latin America*: Trends and Emerging Issues. Trabalho apresentado no Seminário Políticas Migratórias – ANPOCS, São Paulo, 2000.
- RATHA, D.; SHAW, W. South-South Migration and Remittances. Banco Mundial. 2006. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances>>. Acesso em: 21 ago. 2009.

- SALES, Teresa. Migrações de Fronteira entre o Brasil e os Países do Mercosul. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 13, n. 1, jan./jun. 1996.
- _____; SALLES, Maria do Rosário R. *Políticas Migratórias: America Latina, Brasil e brasileiros no exterior*. São Carlos: Sumaré/Edufiscar/Fapesp, 2002.
- SANTILLO, M. Estudios e investigaciones recientes sobre migraciones internacionales en los países integrantes del Mercosur. In: SEMINÁRIO REGIONAL GLOBALIZACIÓN Y MIGRACIONES INTERNACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE. Santiago de Chile, 1994.
- SCHWEIZER, L. Remessas de Brasileiros no Exterior. In: CONFERÊNCIA SOBRE AS COMUNIDADES BRASILEIRAS NO EXTERIOR: BRASILEIROS NO MUNDO, 1, 2008. Rio de Janeiro: Itamaraty, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- SILVA, S. Migrantes laborais na América do Sul. In: PATARRA, N. L. (Coord.). *Emigração e Imigração Internacionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FNUAP, 1995.
- SPRANDEL, M. *Brasileiros de Além-Fronteira: Paraguai. O Fenômeno Migratório no Limiar do Terceiro Milênio – Desafios Pastorais*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. Migrações Internacionais e a Sociedade Brasileira. In: CNPD. *Migrações Internacionais: Contribuições para políticas*. Brasília, 2001.
- _____. *O Parlamento e as Migrações Internacionais*. Brasília, 2000. Mimeografado.
- _____; PATARRA, N. L. *Projeto Perfis Migratórios Brasil*. Políticas Migratórias no Brasil Atual. 2009.
- VAINER, C. B. A violência como fator migratório: silêncios teóricos e evidências históricas. *Travessia - Revista do Migrante*, São Paulo, n. 25, p. 5-9, maio/ago. 1996.
- _____. Estado e migrações no Brasil: anotações para uma história das políticas migratórias. *Travessia - Revista do Migrante*, São Paulo, n. 36, p. 15-32, jan./abr. 2000.
- VILLA, M.; MARTÍNEZ, J. Tendencias e patrones de la migración internacional en América Latina y Caribe. In: SIMPÓSIO SOBRE MIGRACIONES INTERNACIONALES EN LAS AMÉRICAS. Costa Rica: OIM/Cepal/Celade/FNUAP, 2000.
- WORLD BANK. Migration and development brief:11, Washington, November. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21122856~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>>. Acesso em: 13 dez. 2009.



Em artigo de 28 de fevereiro de 2010, eu indagava se não estaria em marcha um novo paradigma para o desenvolvimento do sistema capitalista. Volto hoje ao tema procurando desenvolvê-lo um pouco mais. Em síntese, o artigo se baseou no fato de haver um descolamento crescente entre o desenvolvimento dos países emergentes e dos desenvolvidos. De fato, segundo dados do Fundo Monetário Internacional, na média anual dos últimos dez anos, entre 2000 e 2009, os países desenvolvidos cresceram 1,6% e os emergentes 5,8%, ou seja, quatro vezes mais. Os destaques foram para China e Índia, com crescimentos de 9,9% e 7,1%, respectivamente. Entre os países desenvolvidos, os Estados Unidos lideraram o crescimento com 1,8%, seguido pelo Reino Unido com 1,7% e França com 1,5%. Alemanha e Japão, apenas 0,8%. Os países membros da Zona do Euro cresceram 1,3%. A América Latina cresceu 2,9%, o Brasil, 3,3%, e o pior desempenho da região foi do México, com 1,8%, pois sua economia ficou colada na economia americana.

Este processo de descolamento tenderá a se acentuar com a recente crise financeira, que expôs a fragilidade financeira, monetária e fiscal dos países desenvolvidos, cujas consequências ainda se farão sentir por alguns anos.

Como avaliado no artigo, este processo vem ocorrendo há vários anos em decorrência da expansão natural do capital na direção da minimização de custos de mão de obra e de localização da expansão geográfica do consumo mundial, que se dá em favor dos países emergentes. A consequência deste processo tem sido a transferência de oferta de empregos dos países desenvolvidos para os emergentes, com uma incorporação sem precedentes de novos consumidores, o que reforça os movimentos do capital para esses últimos.

A maior demanda por mão de obra nos países emergentes tenderá a aumentar empregos e salários nesses países, reduzindo o diferencial de salários com os países desenvolvidos. Esse processo poderá ter continuidade por vários anos, cujo resultado seria a redução das diferenças salariais inter e intrapaíses, com ampliação da base de consumo em escala global. Aqui se repõe a indagação: será que o capitalismo experimentará uma nova fase na qual sua viabilização se dê apoiada numa melhor distribuição de renda e riqueza?

Se a resposta for pela experiência histórica, será negativa, pois isso não ocorreu no passado, a partir da revolução industrial. A expansão do capitalismo se deu apoiada em forte concentração de renda e riqueza, ao lado de uma massa de consumidores muito aquém do potencial do universo de consumidores existente na Ásia, África e América Latina.

Analisando a evolução recente do capitalismo, no entanto, a probabilidade de uma resposta afirmativa parece ser elevada, pois este novo surto de desenvolvimento está se apoiando numa massa crescente de consumidores, nunca antes ocorrida. Os movimentos de capital são atraídos cada vez com mais intensidade na direção destas populações antes marginalizadas da sociedade de consumo.

Quem lidera o crescimento mundial hoje é a China, Índia e Brasil, países que apresentam

1 Publicado no jornal *O Estado de São Paulo* em 11 de abril de 2010.

2 Engenheiro e mestre em Finanças Públicas pela Escola de Administração de Empresas em São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas. Foi secretário de Finanças da Prefeitura de São Paulo entre 1989 e 1992. Dentre os trabalhos que realizou destacam-se as assessorias em gestão financeira nas prefeituras de Belo Horizonte, Salvador, Goiânia, Ipatinga, Londrina, Angra dos Reis e Juiz de Fora e a criação de um sistema de acompanhamento de gestão fiscal para a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Atualmente é consultor na área fiscal, orçamentária e tributária. **Contato:** akhair@amirkhair.com.br

acentuado crescimento de consumidores, sendo que as políticas econômicas destes países estão se consolidando na direção da expansão de seus mercados internos. As análises apontam que continuarão desenvolvendo papel estratégico nessa direção, por um bom período. Entre as razões, além do maior aproveitamento da expansão do consumo, que é a base que atrai a produção e o investimento, está a menor exposição aos humores do mercado externo sobre os quais não têm poder de comando.

A procura por mão de obra nestes países é crescente e deverão continuar expressivos os aumentos de valor na massa salarial. Caso os governos destes países mantenham políticas públicas voltadas para redistribuição de renda, ampliação de recursos para as áreas sociais, reduções de custos de necessidades básicas – alimentação, transporte público e moradia – e investimentos em infraestrutura, estarão dadas condições para aceleração deste processo. Mas não é só. Se o alto nível de reservas internacionais foi estratégico para o enfrentamento da crise, sua manutenção pode se constituir no retardamento deste processo, pelas perdas que provavelmente sofrerão em consequência da tendência de perda de valor da moeda americana, como saída para o equilíbrio das contas externas dos Estados Unidos e do excesso de liquidez gerado para salvar o sistema financeiro insolvente.

Quanto à tendência do câmbio, tudo indica que seguirá naturalmente a movimentação internacional do capital, ou seja, fluirá dos países desenvolvidos para os emergentes, apreciando suas moedas. Caso não sejam impostas barreiras fiscais e/ou de restrições de prazos de permanência, como já fazem alguns países emergentes, a competitividade destes países poderá ficar comprometida. Há, portanto, uma ótima oportunidade para ganhos fiscais na tributação de capitais especulativos externos.

Por outro lado, pode-se esperar uma fase prolongada de dificuldades econômicas, sociais e políticas em parte dos países desenvolvidos, especialmente naqueles onde ocorreram consumos públicos e privados de forma artificial ancorados nos financiamentos concedidos pelos demais países. Em consequência, os empregos e salários deverão sofrer ajustes para adaptar seus consumidores às reais possibilidades de consumo. Em síntese, a nova direção aponta para uma readequação destes países à nova realidade internacional.

Pode ser que este processo não se dê de forma indolor, sem traumas. As restrições em hábitos de consumo poderão gerar conflitos sociais e políticos, o que não deverá deter o processo em curso.

Confirmando-se essa hipótese, os países com maior crescimento econômico poderão melhorar o nível de suas contas públicas, beneficiados por ampliações de receitas devido ao aumento do consumo, da massa salarial e do lucro das empresas. Desta forma, poderão obter novas fontes de recursos próprios para ampliar suas políticas sociais, de distribuição de renda, inclusão e de investimentos em infraestrutura. Por outro lado, os países desenvolvidos que estão com dívidas e déficits fiscais elevados, poderão ter restrições de despesas e dificuldades na arrecadação. Possivelmente, os elevados déficits não poderão contar mais com financiamentos a baixas taxas de juros praticadas atualmente, pois os credores poderão ser mais exigentes, dificultando o equacionamento dos seus endividamentos e déficits fiscais.

Em síntese, a nova conformação do sistema capitalista poderá se orientar para um enfraquecimento relativo dos países desenvolvidos face aos emergentes, que serão apoiados em uma sociedade de consumo de escala maior, onde o poder de compra será conduzido pela maioria da população com renda mais elevada do que os padrões atuais. Caso haja coerência entre as políticas econômicas e sociais, os índices de desenvolvimento humano (IDH) poderão se aproximar entre os países, diminuindo as diferenças existentes e resultando em melhores índices de condições de vida da extensa população atualmente excluída. Quem sabe, essa seja talvez uma das possibilidades de haver transições rumo a uma sociedade mais justa, democrática e equilibrada na distribuição dos frutos da geração de renda e riqueza. Só o futuro dirá.

A oportunidade à nossa frente

Antonio Martins¹

O Brasil está pronto para superar a condição de economia reflexa. Haverá consciência e mobilização para tanto?

I

Nos últimos anos da década de 2010, dois fatos novos de enorme relevância, quase simultâneos, porém de sentido oposto, colocam o Brasil outra vez diante de um período de decisões cruciais. Uma crise internacional abalou, a partir de meados de 2008, uma trajetória de desenvolvimento que ganhava ritmo e corrigia desequilíbrios e injustiças dos ciclos de avanço econômico anteriores. No mesmo período, confirmaram-se as dimensões extraordinárias de uma nova riqueza comum aos brasileiros – as jazidas de petróleo do “Pré-Sal”. Ainda mais importante, amadureceu o momento em que a sociedade deverá decidir como manejar-las, e em favor de quem – uma oportunidade inédita, como se verá em detalhes adiante.

Embora a crise internacional não esteja superada – como indicavam, em maio de 2010, o terremoto e os riscos de sua propagação –, a economia brasileira voltara a viver, desde o segundo semestre do ano anterior, uma retomada do crescimento. Abria-se espaço para um novo debate. Por que rumos avançaremos? A ideia de que as sociedades devem renunciar à construção de seu futuro, para entregá-lo às “forças de mercado”, será finalmente superada? A revalorização do *planejamento*, ainda que incipiente, será mantida? Ousaremos aprofundar esta tendência, questionando distorções como a esclerose dos grandes centros urbanos e a irracionalidade de uma matriz logística e de transportes que tem como símbolos o automóvel e as obras rodoviárias? Enfrentaremos as desigualdades sociais, que turvam nossa cultura de diversidade e cordialidade e, além disso, entravam nosso crescimento, ao excluir as maiorias do acesso a uma renda digna e uma educação que prepare para a economia do conhecimento?

II

Ainda que os dois temas – caminhos para superação da crise e oportunidades com o Pré-Sal – componham juntos o cenário diante do qual se desenvolverá o debate nacional, nos próximos anos, vale a pena examinar cada um deles separadamente, num primeiro momento. O fato de o País não ter se prostrado diante das turbulências internacionais indica que é *possível* reverter uma tendência perversa, que perdurou por décadas e tem raízes nos tempos da colônia. Trata-se do caráter *reflexo* de nossa economia. Durante a maior parte da História do País, os principais impulsos que levaram a produção de riquezas adiante estiveram localizados no exterior. Não tínhamos, portanto, nem controle nem influência decisiva sobre eles. Até o início do século passado, vivíamos de “ciclos”, provocados primeiro pela valorização internacional de produtos primários (pau-brasil, açúcar, ouro, café e outros); em seguida, por seu declínio. Ambas as fases provocavam intensas transformações – não apenas econômicas, mas também em nosso povoamento, nas relações entre as classes sociais e nas

¹ Jornalista e editor do site *Outras Palavras* (www.outraspalavras.net). Ligado à imprensa independente, foi criador da edição brasileira do *Le Monde Diplomatique* e primeiro editor da *Agência Carta Maior*. Como integrante do movimento Associação pela Tributação das Transações Financeiras para ajuda aos Cidadãos (ATTAC), participou do grupo de oito entidades brasileiras que lançou, em abril de 2000, a proposta do Fórum Social Mundial (FSM), cujo Conselho Internacional integra. **Contato:** antoniomartinsbrasil@gmail.com

disputas pelo poder – a que a sociedade assistia na condição de mera espectadora.

Esta relação de passividade foi fugazmente interrompida entre a crise de 1929 e o final da II Guerra – quando turbulências globais desarranjaram as velhas relações internacionais entre o centro e a periferia da economia mundial. O breve intervalo (parcialmente prolongado no período de redefinições e disputas internas que vai de 1946 a 1964) permitiu um movimento acelerado, e em muitos aspectos virtuoso, de modernização econômica, política, social e cultural. Mas, embora em novas bases, o atrelamento foi restabelecido a seguir. Já não vivíamos da exportação de itens primários. A partir de 1970, experimentaríamos, ao contrário, um processo de industrialização intensa. Mas os canais de dependência instalaram-se no circuito mais líquido e sutil – porém, muito mais tentacular e poderoso – das finanças.

Em certos períodos, o Brasil foi irrigado por fluxos caudalosos de dinheiro externo. Numa sociedade cindida pela desigualdade, e, às vezes, amordaçada pelo autoritarismo, estes recursos provocavam euforia. Mas estavam comprometidos com o retorno rápido dos capitais, não com prioridades definidas de forma minimamente democrática. De 1968 a 1981, o chamado “milagre econômico” empurrou as taxas de crescimento do PIB para uma média em torno de 10% ao ano. Foi acompanhado pela formação de enormes cinturões de miséria na periferia das metrópoles; pela contaminação do ar e dos mananciais de água dessas regiões, que persiste até o presente; pelo início da ocupação predatória, em larga escala, na Amazônia. Um novo movimento de entrada maciça de divisas abriu-se entre 1993 e 1998. Sequer ensejou a retomada dos investimentos produtivos. Os capitais que entravam eram destinados à valorização acelerada e sem riscos no circuito financeiro – onde os rendimentos são pagos pela sociedade. Ou, então, dirigidos à mera aquisição de grandes empresas estatais e privadas por grupos estrangeiros – com “reestruturações” que eliminaram ou precarizaram milhões de empregos, sem que houvesse plano para substituí-los por ocupações do mesmo nível, em setores emergentes.

De tempos em tempos, o fluxo de capitais se invertia, sempre ao sabor de fatores externos. Então, as consequências eram mais dramáticas. A partir de 1979, os Estados Unidos tentaram reverter a queda do dólar e o desgaste de seu poder econômico e geopolítico, promovendo uma elevação abrupta dos juros, com a qual atraíram capitais de todo o mundo. O Brasil transitou quase instantaneamente do “milagre” a uma “década perdida” – que acabaria se estendendo por cerca de vinte anos. As entradas de divisas no período anterior haviam gerado a chamada “dívida externa”, cujo montante chegou a cerca de 150 bilhões de dólares. Como este débito era remunerado segundo as taxas de juros em vigor nos EUA, sobreveio uma fase de *saída* maciça de capitais. Ela sangrou o Estado, deprimiu a capacidade de investimento e provocou um estado crônico de recessão (ou quase-recessão) e perda de terreno.

Mais tarde, quando os mercados financeiros globais agigantaram-se, romperam as barreiras que os prendiam a controles estatais e sociais e se transformaram no palco principal da acumulação capitalista, o mesmo fenômeno assumiu outra aparência e dimensões. Nas fases em que os capitais deixavam a periferia e se dirigiam para o centro do sistema, sobreviviam as “crises cambiais” – para revelar que a alardeada “estabilidade” de nossa economia limitava-se ao controle da inflação. Vivemos três: uma, relativamente branda (1995), reverberação de um terremoto financeiro que vitimou o México; e duas (1998-1999 e 2002-2003) que tiveram o Brasil como epicentro.

A última incluiu um componente político nítido: os aplicadores procuraram evitar uma mudança de governo, ou ao menos chantagear o presidente eleito. Em todos os casos, a resposta foi uma previsível capitulação às pressões do poder financeiro. Para satisfazê-lo, elevavam-se as taxas de juros (que chegaram a 40% ao ano). Como os recursos públicos não são infinitos, os gastos adicionais eram compensados, impondo-se à sociedade os “ajustes fiscais”. Por trás deste termo eufemístico, estava redução de direitos sociais (especialmente previdenciários), cortes sucessivos de investimentos públicos, adiamento incessante de obras de infraestrutura indispensáveis, degradação da Educação pública. Cada nova crise nos deixava mais enfraquecidos e vulneráveis à turbulência seguinte, como se tivéssemos mergulhado sem retorno numa espiral descendente e desesperadora.

III.

Esta condição de *economia reflexa*, suscetível demais a impulsos externos, começou a ser superada nos últimos anos, segundo aponta o artigo *Crise Internacional e a Economia Brasileira*, redigido pelo economista Sérgio Mendonça em setembro de 2009². A mudança não foi abrupta, nem livre de contradições – e não estão afastados os riscos de retrocesso. Mas múltiplos fatores concorrem para promovê-la. Estão certamente entre eles a existência de um governo sensível às pressões sociais e o início de um possível deslocamento histórico no curso da globalização. Não é menos importante, contudo, a emergência de uma nova forma de ação política, autônoma e não partidária, expressa por exemplo nos Fóruns Sociais Mundiais – outra invenção brasileira.

O primeiro sinal de que há algo muito importante em curso é o gráfico abaixo, do estudo de Mendonça, que descreve a taxa de variação do PIB. Ele revela que o País começou a ultrapassar, nos últimos cinco anos, a fase de estagnação econômica em que se arrastou, entre 1981 e 2003. De uma média de 2% ao ano, muito pouco acima do aumento populacional e entrecortada por frequentes índices anuais negativos, saltamos para 4,7%.

Brasil: Taxa de variação do PIB 1981-2008



Fonte: Ipeadata

O controle da inflação contribuiu para este movimento. Mas tentar apontá-lo como causa principal, a exemplo do que faz a quase totalidade dos analistas conservadores, é atentar contra a lógica. A chamada estabilidade monetária foi estabelecida desde a adoção do Real, em 1994 – e isso não impediu que a economia continuasse apresentando desempenho medíocre. A investigação de Mendonça vai, por isso, em busca de causas mais profundas. São basicamente três. Foram alcançadas em distintos momentos e circunstâncias políticas.

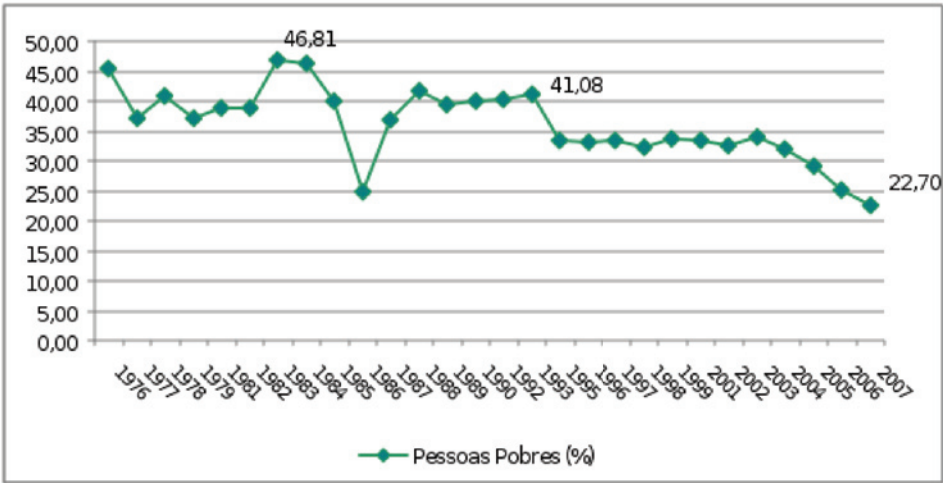
A primeira novidade relevante é um compromisso político com a redução (ainda que lenta) das desigualdades, e com a valorização do mercado interno. Embora houvéssimos vivido antes episódios de aumento do poder aquisitivo das maiorias (nos períodos imediatamente posteriores aos planos Cruzado e Real), eles eram vistos como fugazes e insustentáveis, pelos agentes econômicos. Não provocavam, por isso, decisões de investimento. Prevalcia, imune aos séculos, um paradigma herdado

² Publicado em Cresce Brasil, Federação Nacional dos Engenheiros, São Paulo, 2009.

do período da Colônia, segundo o qual os empreendimentos tornam-se admiráveis e valorizados à medida que concentram seu foco e público no exterior ou nas camadas de elite.

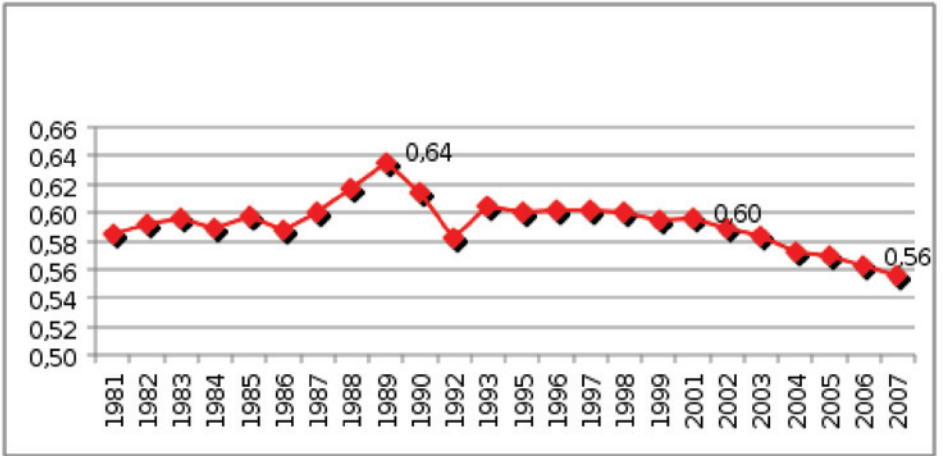
Adotadas a princípio muito timidamente, a partir de 2002, algumas políticas sociais começaram a desfazer tal preconceito. A criação do Bolsa Família (que reconfigurou completamente os programas anteriormente existentes, ao multiplicar sua abrangência, potência e repercussão), a elevação do salário-mínimo acima da inflação e a revalorização de benefícios previdenciários foram os principais. Ao longo de cinco anos, eles produziram, conforme demonstram os gráficos a seguir, uma redução sensível no percentual de pessoas pobres. Além disso, teve início um processo muito tímido, porém constante, de queda na concentração absurda de renda – esta mancha que envergonha e entristece a sociedade brasileira.

Brasil:
Percentual de Pessoas Pobres - 1976-2007



Fonte: Ipeadata

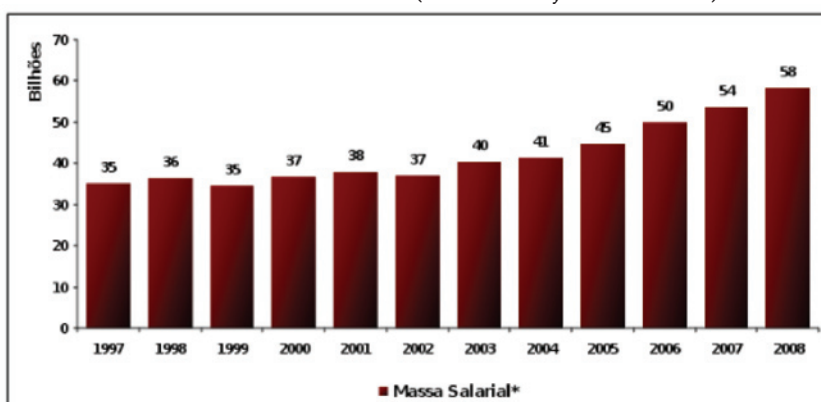
Brasil:
Coeficiente de Gini (para Concentração de Renda) - 1981-2007



Fonte: Ipeadata

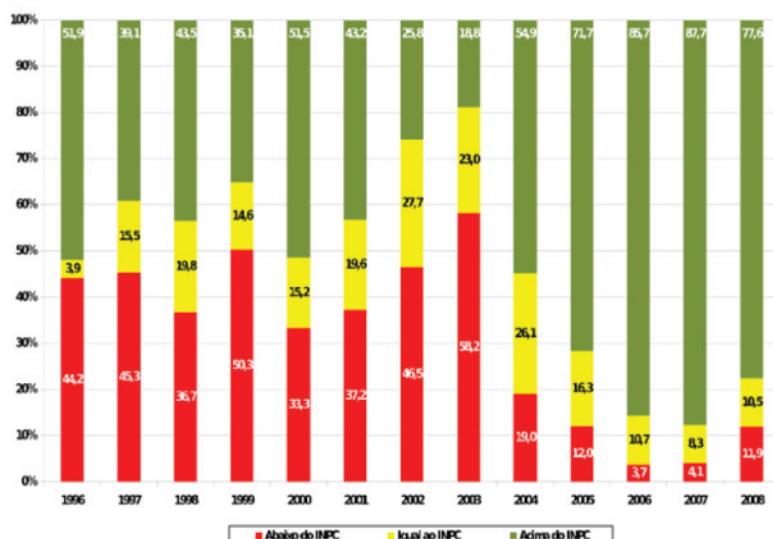
Como resultado, deu-se um fenômeno classificado como “emergência das classes C e D” ou “formação da nova classe média”. Por calcularem que a tendência será duradoura, empresas de todos os portes passaram a direcionar parte crescente de sua produção para estas camadas. É curioso notar que este processo repercute, por exemplo, na publicidade – obrigada, pela primeira vez, a respeitar a diversidade racial presente na sociedade brasileira... Mas as políticas sociais não beneficiaram apenas os mais pobres, ao contrário do que também sugere, com frequência, certo saudosismo elitista. Parece haver, no Brasil, uma espécie de matriz geral dos rendimentos dos trabalhadores, onde são elementos ativos desde os salários mais altos até os benefícios sociais pagos aos inativos ou desempregados. Quando pontos importantes da matriz são movidos, o conjunto da tabela tende a se deslocar no mesmo sentido. O trabalho de Mendonça comprova também esta tendência. Ele aponta uma evolução marcante na massa salarial; e o advento de uma conjuntura em que os trabalhadores, seja qual for sua faixa de rendimentos, têm muito mais facilidades para obter ganhos reais de salários.

Brasil:
Massa Salarial - 1997-2008 (em reais de junho de 2009)



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego / RAIS

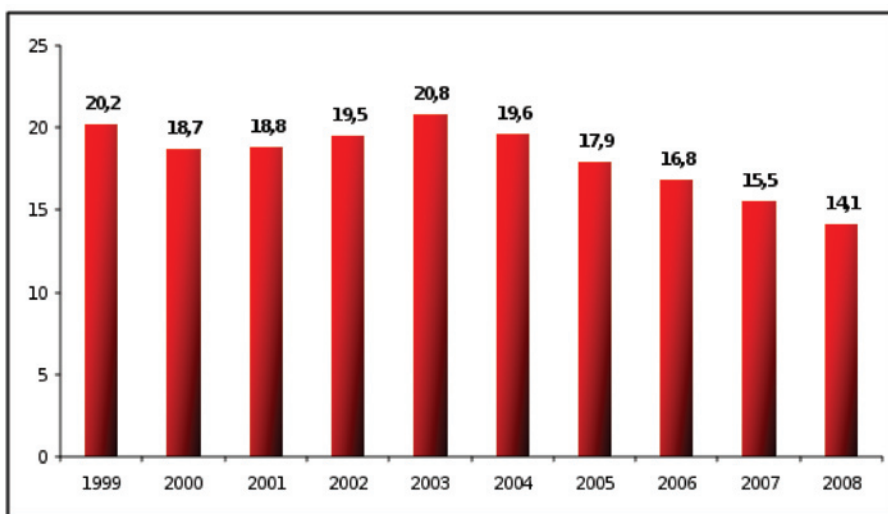
Brasil:
Reajustes salariais em comparação ao INPC-IBGE - 1996 a 2008



Fonte: Dieese/SAS

A realidade encarregou-se de desmentir, por fim, um terceiro preconceito contra as políticas sociais. Afirmava-se (e em alguns círculos ainda se argumenta) que o direito a uma renda auferida independentemente de trabalho desestimularia a busca de ocupação assalariada. Contrapõem-se a esta crença os fenômenos, já bastante conhecidos, registrados em certas áreas do Norte e Nordeste – onde o percentual acentuado de beneficiários do Bolsa Família provocou intensa ativação do comércio e da atividade produtiva em geral. O estudo de Sérgio Mendonça acrescenta, a estes dados, números de expressão nacional. No exato período em que foram impulsionadas as políticas sociais (2003-2008), a taxa de desemprego nas regiões metropolitanas *caiu* 32%, como fica claro no gráfico a seguir. Não por coincidência, outras estatísticas registram, nos mesmos anos, forte queda nos índices de criminalidade, em algumas das metrópoles mais atingidas pela violência.

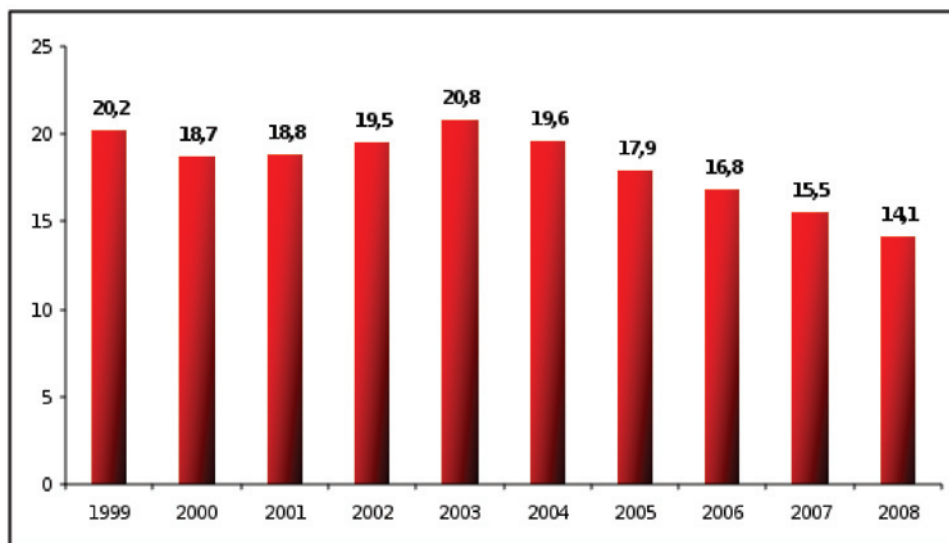
Brasil:
Taxa de Desemprego Total - 1999-2008
(Regiões Metropolitanas e Distrito Federal)



Fontes: Ministério do Trabalho e Emprego / FAT / Seade Parceiros regionais-PED

Fecha a impressionante série de dados positivos registrados no terreno social, a partir de 2003, o número absoluto de empregos formais. Como frisa Mendonça, “foi cabalmente desmentida pelos números a teoria dominante dos anos 90”, que sustentava, “apoiada na experiência europeia dos anos 1970 e 80, a fatalidade da extinção do emprego formal”. O gráfico abaixo fala melhor que qualquer argumento.

Brasil:
Estoque de Empregos Formais - 1985-2008 (em dezembro)



Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego / RAIS

IV.

O exame superficial dos dados anteriores poderia sugerir certa *linearidade* nas políticas aplicadas nos últimos cinco anos; algo alcançado quase naturalmente, após uma mudança de governo que redefiniu visões de mundo e prioridades. Seria uma conclusão enganosa e redutora. O Brasil viveu, nos últimos anos, um processo de transformação social rico, complexo e inovador. Algumas de suas características mais destacadas contrariam as teorias políticas que predominaram durante todo o século 20. Exigem novas interpretações; tornam necessário redefinir comportamentos, pontos de vista, estratégias e táticas. Examinar estes fenômenos é mais que um exercício intelectual instigante. As grandes dinâmicas que marcaram este período vão possivelmente persistir, no futuro próximo. É provável que estejam em disputa, porém, questões de ainda maior relevância – como, por exemplo, os termos de exploração do Pré-Sal e o uso das riquezas geradas por ele. Compreender como funcionam as novas lógicas que movem as decisões brasileiras é, por isso, indispensável para continuar construindo uma sociedade mais justa.

A primeira peça do novo quebra-cabeça é a emergência de um capitalismo financeirizado, e suas profundas repercussões. Entre muitas outras: erosão de parte do poder do Estado, cooptação dos partidos políticos e da mídia pela esfera das finanças, mudanças na estrutura do mundo do trabalho e no perfil das classes sociais, desgaste relativo das velhas formas de pressão social (entre elas, as greves), necessidade de repensar os projetos de mudança que marcaram as décadas anteriores.

Nas eleições de 2002, a sociedade brasileira expressou com clareza o desejo de superar as duas décadas de estagnação, marasmo e impotência. No entanto, diversas das ferramentas, vistas antes como essenciais para esta ultrapassagem, estavam – e continuam, em grande medida – comprometidas. Ao invés de impulsionar o desenvolvimento do País, a capacidade financeira do Estado serve ao pagamento de juros. Favorece uma reduzida minoria, provoca

concentração ainda maior de riquezas e bloqueia os investimentos que poderiam realizar as decisões políticas adotadas democraticamente. Já em 2002, a dívida pública estava próxima de 1 trilhão de reais. O Estado transferia aos credores quase 200 bilhões de reais ao ano. O investimento público, em contraste, havia despencado para cerca de 1,5% do PIB, apenas *um quinto* do valor cobrado pelos rentistas.

Nos anos anteriores, o Estado havia sido, além disso, privado da maior parte das empresas que antes lhe permitiam atuar estrategicamente na construção do futuro coletivo. No Legislativo, o debate sobre os problemas nacionais fora substituído por uma lógica clientelista. Como o debate político se esvaziou, na era do “pensamento único”, deputados e senadores procuram legitimar seu mandato não a partir dos valores e projetos que sustentam, mas da capacidade de atrair, para suas bases eleitorais, o maior montante possível de verbas e obras.

As empresas de comunicação tradicionais, praticantes de um jornalismo cuja lógica centralizada exige atualização tecnológica custosíssima, estabeleceram alianças íntimas com grandes grupos empresariais. Abandonaram a independência, a capacidade de investigar temas relevantes e mesmo a maior parte das características que davam identidade a cada jornal ou emissora de TV. Reduziram-se, no essencial, a propagadores ideologizados da suposta supremacia dos mercados, como instrumento de regulação das relações sociais. As velhas formas de resistência das forças que se opõem à pressão anticivilizatória deste “novo” capitalismo perderam eficácia. Qual o real poder de uma greve, numa conjuntura em que ter qualquer emprego formal tornou-se um privilégio? Qual o encanto de filiar-se a um partido político, se todos parecem mais preocupados em disputar espaços de poder que em expressar projetos de sociedade?

A segunda grande peça do novo mosaico político é a composição e natureza muito peculiares do governo formado no Brasil, a partir de 2002. Tanto o ministério quanto a base de sustentação do Executivo no Congresso são heterogêneas e de difícil administração, algo já conhecido. Quase sempre menos analisada – mas igualmente determinante – é a idiosincrasia política singular do presidente da República. Sua trajetória coincide com a emergência das maiorias sociais brasileiras – nos sindicatos, na representação política, finalmente na tentativa de sentir-se no governo do País. Tal processo, embora resultante de múltiplos vetores, provavelmente não teria se completado sem sua liderança catalizadora.

Sua presença simbólica no Palácio do Planalto estimula um movimento político-cultural de autoempoderamento dos que se sentiram secularmente excluídos e subalternos. Mas seu temperamento é marcado pela moderação e gradualismo; pelo esforço de conciliar até o último momento; pela resistência a rupturas, em favor das quais só se posiciona em raríssimas ocasiões, e em último caso.

A sobreposição destas circunstâncias – Estado parcialmente sequestrado pelas finanças, chefe de governo resistente a mudanças bruscas – provocou, durante largo período, uma angustiante sensação de continuísmo. Até por volta de 2006, o Bolsa Família era um caso notável, porém quase solitário, de política inovadora relevante. A dificuldade de romper a armadilha financeira expressava-se na manutenção, por tempo muito mais que o razoável, de uma taxa de juros seis vezes maiores que a de países emergentes com inflação semelhante à do Brasil. Além de retardar os investimentos necessários para superar as “décadas perdidas”, esta transferência de recursos aos que enriquecem no mundo das finanças apequenava os próprios programas sociais.

Entre 2002 e 2006, por exemplo, o gasto com juros esteve em torno de 180 bilhões de reais ao ano, constituindo-se na maior despesa do Estado. Eram no mínimo *quinze vezes mais* que os cerca de R\$ 12 bilhões empregados para tentar garantir alguma dignidade à existência material dos mais pobres. Como se não bastasse, a insistência em manter o

pagamento dos juros nas mesmas bases anteriores levou o governo a agir contra aliados tradicionais. Os anos de 2003 e 2004 foram marcados, entre outros pontos, pela “reformas” da Previdência e Tributária, ambas de caráter regressivo; e pelas fortes mobilizações de servidores públicos contra ambas.

A própria sustentação do governo entre sua base natural – movimentos sociais, sociedade civil organizada, intelectuais empenhados na mudança – tornou-se cada vez mais difícil. Perdurava, entre estes públicos, uma concepção construída a partir do início da redemocratização no final dos anos 1970, e reforçada desde então. Ela separa em territórios mais ou menos estanques pressão social e poder institucional. Atribui às organizações da sociedade civil (inclusive os sindicatos) o papel essencial de reivindicar. Enxerga o governo como algo que se delega, por representação, aos governos constituídos pelo voto.

Nesta construção, o contato entre os dois territórios é ralo e frequentemente binário: cabe aos movimentos sociais denunciar e desgastar, com sua ação, governos hostis a seus interesses corporativos; apoiando e fortalecendo, em contrapartida, os que respeitam e favorecem tais interesses. A prevalência de tal entendimento favorecia, naturalmente, um clima de frustração e desânimo. Embora não tivessem cessado, as mobilizações sociais pouco conseguiam avançar. Como a maior parte dos sinais emitidos pelo governo tinha sentido conservador; e, como se *esperava* deste governo as mudanças pelas quais se lutara por três décadas, manifestava-se, essencialmente, desencanto e frustração.

V.

Tal cultura política, é claro, não se dissipou. Mas vai sendo, pouco a pouco, substituída por outra – mais atenta às reconfigurações da sociedade, da economia e do poder, surgidas com a pós-modernidade; mais capaz, sobretudo, de resgatar e levar adiante a luta contemporânea por um mundo mais justo. A nova cultura não rejeita a representação; mas vê a política como algo que inclui, também, uma esfera de ação transformadora autônoma e não partidária. Segundo esta visão, os que desejam participar da construção do futuro coletivo não podem contentar-se em *delegar* a representantes, ainda que eleitos democraticamente, a expressão de suas visões de mundo. Numa época em que o mundo das finanças esvazia ou neutraliza o poder dos governos e Parlamentos, como deixar de agir – todos os dias, e não apenas de dois em dois anos – em favor dos projetos que queremos ver realizados? Já não se trata, além disso, de apenas *reivindicar*; mas de assumir papéis antes legados aos “políticos”. Por exemplo, formular programas complexos, que vão muito além do corporativismo, pois, para se efetivarem, precisam multiplicar apoios sociais, ao invés de dialogar apenas com o poder institucional.

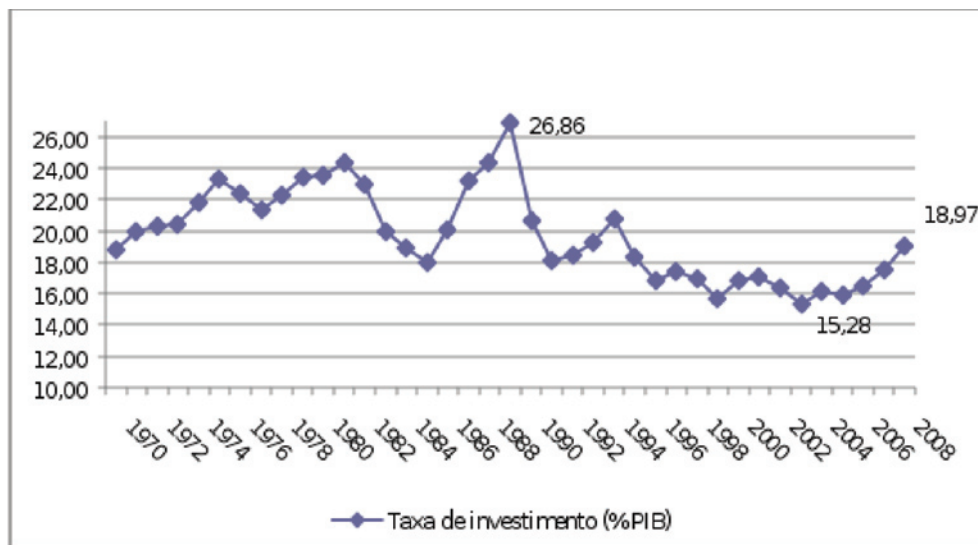
Um conjunto de iniciativas políticas autônomas foi, aos poucos, alterando a conjuntura. A partir do início de 2007, o Bolsa Família e os programas sociais deixaram de ser o grande elemento auspicioso da paisagem política. Em janeiro, o governo federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Ele ainda estava aquém do que o País poderia almejar, caso a página do neoliberalismo já tivesse sido virada de vez. As taxas de crescimento do PIB que ele almejava, por exemplo, eram mais modestas; não havia metas expressas para a universalização de certos direitos básicos, como acesso à energia elétrica (ainda que se preveja grande salto nesta direção, por meio do “Luz para Todos”), à telefonia e à internet; nem preocupação explícita com o avanço científico e tecnológico.

Mas era uma mudança nítida em relação à fase anterior, em pelo menos quatro aspectos marcantes. Anunciava-se um conjunto vasto, concreto e detalhado de obras públicas, financiadas pelo Orçamento da União, das empresas estatais e de companhias privadas, num montante anunciado de expressivos R\$ 500 bilhões, entre 2007 e 2010. Assumia-se o compromisso com a

elevação do salário-mínimo, e dos benefícios sociais, em ritmo acima da inflação. Explicitavam-se, finalmente, metas para redução da taxa de juros – o que significava reduzir a transferência de riquezas para o setor financeiro. Afirmava-se o papel do Estado como ente indutor do desenvolvimento, numa crítica implícita à antiga crença nos supostos poderes regulatórios do mercado.

O gráfico abaixo demonstra que o esforço surtiu resultado. Embora ainda abaixo do patamar médio, em torno de 22% do PIB, mantidos entre 1970 e 1982, a taxa de investimento cresceu consistentemente, desde 2005. Atingiu, em 2008, 18,97%, um índice que havia se verificado apenas uma vez, desde 1991.

Brasil:
Taxa de Investimento – 1970-2008



Fonte: Ipeadata

VI.

A importância de ter superado a fase de letargia e submissão à ditadura dos rentistas iria reaparecer de novo, agora com mais peso, a partir de meados do ano passado. Uma crise iniciada num pequeno segmento do setor de hipotecas imobiliárias norte-americano aprofundou-se e se alastrou pelo mundo, revelando a fragilidade do sistema financeiro internacional.

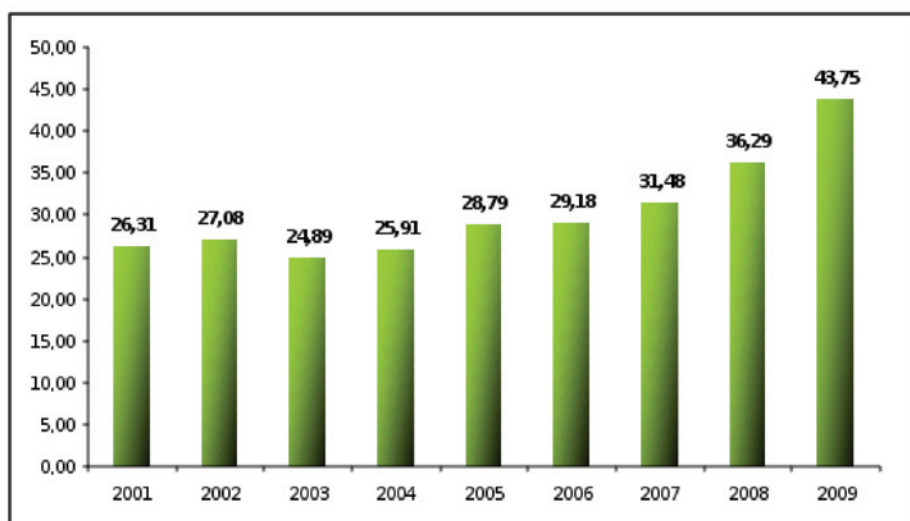
Foi então que se testou de modo mais dramático a possibilidade de o País deixar para trás a condição de economia reflexa. Porque se tratava de contrariar, no momento mais incerto e perigoso da crise, a velha tendência à resignação e à subalternidade, sempre que se retraem países ou mercados que víamos como superiores a nós.

Ao invés de recorrer mais uma vez aos “ajustes fiscais”, ao corte de investimentos públicos e à erosão de direitos sociais, o País ousou o caminho oposto. Não se optou por preservar, de forma mendicante, os interesses dos rentistas. Manteve-se a aposta na emergência do mercado interno, na manutenção ou ampliação dos investimentos públicos, na retomada do papel de planejamento exercido pelo Estado. Vale a pena, aqui, o texto de Sérgio Mendonça. Ele elenca o conjunto de medidas adotadas e as respostas obtidas por cada uma delas. A ampliação do gasto estatal protegeu (por meio do consumo dos assalariados, dos investimentos e das ocupações geradas por ele) a atividade econômica de uma queda abrupta. Embora conservasse a

triste condição de a mais alta do mundo, a taxa Selic, que determina os juros pagos aos credores do Estado recuou de 13,75% para 8,75%, entre dezembro de 2008 e setembro de 2009.

Reabilitados depois de anos de desprestígio, os bancos públicos – principalmente BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal – complementaram o esforço, expandindo muito fortemente a oferta de crédito (gráfico abaixo). A desoneração de impostos, que beneficiou os setores mais atingidos pela crise (caso, por exemplo, da indústria automobilística), interrompeu uma escalada de demissões que parecia contaminar a economia, entre o final do ano passado e o início deste. Embora o crescimento econômico tenha arrefecido (o que ocorreu em praticamente todos os países), tanto o período quanto a intensidade da queda parecem, a esta altura, ser bastante inferiores aos de país em condições semelhantes à do Brasil. No início de setembro, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, anunciava que o PIB voltara a crescer no segundo trimestre (entre 1,8% e 2%, em relação ao período imediatamente anterior).

Brasil:
Operações de Crédito - 2001-2009 (em % do PIB -- mês de junho)



Fonte: Ipeadata

Embora evidentemente benéficas para quase toda a sociedade, estas respostas não ortodoxas começaram a despertar, desde meados de 2009, uma série intrigante de críticas na mídia. Atacava-se o aumento dos gastos correntes do Estado (como se ele não fosse um dos responsáveis pelo caráter ameno que a crise assumiu). Criava-se alarme com a redução do superávit primário do Tesouro (que expressa a economia feita, em outros itens orçamentários, para pagamento de juros; e cuja queda significa, portanto, o abrandamento da transferência de recursos públicos para os mais ricos...). Falava-se em “gastança”.

São argumentos que revelam ou cacoete ideológico, ou interesse em restaurar, em seu esplendor, privilégios que foram apenas arranhados. Embora tenha ampliado de forma inteligente os gastos e investimentos públicos, o Brasil continua, se comparado a outros países, com enorme espaço para *aprofundar* esta tendência. O Tesouro continuou altamente superavitário, no período de 13 meses, encerrado em maio de 2009. Enquanto isso, países como Estados Unidos, Índia (outro caso muito bem-sucedido de superação rápida da crise), França (junto

com a Alemanha, a primeira economia europeia a sair da recessão) registravam déficits altos e, em geral, crescentes.

No momento em que uma nova eleição quase-geral aproximava-se, o País parecia novamente às vésperas de ingressar numa nova fase de disputa de projetos. Os avanços conquistados no período anterior poderiam ser mantidos e aprofundados? Haveria risco de escorregar outra vez para os desvãos da subalternidade e da impotência? A partir de setembro de 2009, um novo elemento introduziu-se nesta disputa: o debate em torno do que fazer com as gigantescas reservas de petróleo do Pré-Sal.

VII.

Mesmo na fase de hegemonia econômica da indústria, houve importantes exemplos de nações que souberam tirar proveito de seus produtos primários para impulsionar o desenvolvimento econômico e social. Os casos paradigmáticos estão, possivelmente, na Escandinávia. Suécia, Finlândia e Noruega exploraram um recurso natural abundante em seus territórios e valorizado internacionalmente (a madeira) de forma sustentável e socialmente inclusiva. Isso resultou em urbanização não desumana, sistemas virtuosos de proteção social, desigualdade comparativamente muito reduzida.

Ao longo de sua história, o Brasil vem sendo o triste testemunho de que o avesso é, também, possível. Nossos recursos naturais são muito mais diversos e abundantes. Mas, numa sociedade constituída sob os signos da colonialidade e da desigualdade, sua extração caracterizou-se, ao longo dos séculos, pelo poder e arrogância dos que se instituíram como “proprietários”; pelo desprezo às classes encarregadas de operar manualmente a coleta; pela crença em que a abundância dos mananciais se manteria para sempre, por mais predatórios que fossem os métodos de seu uso. Esta sina começou com o pau-brasil, a cana-de-açúcar, o ouro – extraídos ou cultivados por mão de obra escrava. Mas se manteve, ao longo do século 20, quando a sociedade brasileira combinou capitalismo dependente com persistência do latifúndio. Ao invés de servirem ao desenvolvimento econômico e social, o agronegócio e a lavra mineral criam, em torno de si, um vasto círculo de relações de trabalho desumanas, baixos salários, ataques violentos aos direitos e lutas sociais, devastação e contaminação ambiental.

A abertura de um amplo debate em torno da província petrolífera do Pré-Sal é, portanto, novidade histórica. Em 31 de agosto de 2009, a presidência da República enviou ao Congresso Nacional quatro projetos de lei sobre o tema. Eles estabelecem quatro grandes mudanças.

1. Modificam o regime de exploração do petróleo brasileiro, substituindo a prática da concessão pela da partilha e ampliando a parcela da riqueza mineral que caberá ao Estado e à sociedade.
2. Instituem um fundo de desenvolvimento, que se apropriará destes recursos e os aplicará prioritariamente em Educação, Cultura, Ciência & Tecnologia e proteção ao Ambiente. A sociedade civil terá participação em seu Conselho.
3. Criam a Petrosal – uma nova empresa, 100% estatal – encarregada de administrar o processo de extração, regulando seu ritmo segundo o que se consideram ser os interesses nacionais.
4. Fortalecem a Petrobras, que será capitalizada pela União (em 50 bilhões de dólares), terá presença ampliada do Estado em seu capital e poderá ser encarregada de explorar as jazidas por contrato direto (quando houver concorrência para exploração, participará com ao menos 30%).

Ao remeter ao Congresso os projetos de lei, o Executivo os apresentou como a garantia de que a riqueza coletiva servirá, desta vez, ao País e à população. Na mídia, a reação foi negativa.

A mudança foi interpretada como “nacionalizante”, “estatista” e “populista” – características que seriam desabonadoras. Tais argumentos são insustentáveis.

Para compreender o porquê, é bastante útil um texto firmado por Fernando Siqueira, presidente da Associação dos Engenheiros da Petrobras. O documento faz, em sua parte inicial, uma alentada análise das próprias reservas, das condições difíceis e dos investimentos pesados necessários para explorá-las, do caráter pioneiro da descoberta. Fernando explica, por exemplo, por que a natureza geológica da nova província permite prever óleo abundante (o mapeamento não está completo; reservas de 15 bilhões de barris estão confirmadas; mas o total pode chegar a dezenas ou até centenas de bilhões) e de excelente qualidade. Revela, por outro lado, que só a perfuração do primeiro poço custou 260 milhões de dólares – o equivalente a *um ano* dos investimentos da Petrobras em 2002, durante fase em que o Estado agia para sucateá-la. Lamenta que, nesse período, uma parte dos campos tenha sido concedida a empresas transnacionais. Do total das reservas, cerca de 30% foi licitada segundo as antigas regras; e, deste montante, a Petrobras só conseguiu manter a metade.

É então que o texto se debruça no exame das leis que hoje regem a extração do petróleo brasileiro. Nesse ponto, torna-se ainda mais elucidativa e instigante. Fernando desvendará as razões que levam grupos políticos e de mídia a tentar protelar a aprovação dos novos projetos de lei. O problema, mostra ele, é que não se está criando uma nova norma a partir da estaca zero. *Já há* uma legislação em vigor. Ela é caracterizada por enormes distorções que, se não sanadas, ou tornarão inviável a exploração do Pré-Sal, ou impedirão que a sociedade brasileira exerça controle sobre esta riqueza.

Após apagar da Constituição, em 1995, o monopólio estatal sobre o petróleo, o Congresso Nacional substituiu a antiga Lei 2004/53 (que criou a Petrobras) por uma nova peça legal. Trata-se da Lei 9478/97. Ao contrário do que ocorre em grande parte dos países produtores, ela, na prática, *limita* a participação do Estado na riqueza petroleira. Faz isso por meio de dois dispositivos. Um deles estabelece que o percentual *máximo* das receitas do petróleo a ser apropriado pela União é 40%. Somando-se mais 5% de royalties dos Estados, chega-se a 45%. Fernando Siqueira revela que este percentual contrasta com um intervalo entre 85% e 90% praticado, por exemplo, em todos os países da Opep. Além disso, a mesma lei transfere, para as empresas que firmarem contratos de concessão com o Estado brasileiro, a *propriedade* sobre o petróleo extraído. Se a legislação permanecer, elas terão, por exemplo, o poder de definir o ritmo da exploração. Poderão, entre outras decisões, acelerar a extração de petróleo, para atender a seus próprios interesses de mercado, menosprezando os do País.

A manutenção da Lei 9478/97 seria ainda mais absurda, quando se leva em conta a riqueza e uniformidade excepcionais do Pré-Sal – portanto, a quase inexistência de riscos de insucesso, nas prospecções realizadas por agentes privados. Nas onze perfurações realizadas pela Petrobras após o poço pioneiro, o índice de sucesso foi de 100%. Enquanto isso, as petroleiras internacionais esperam. Embora várias delas tenham sido capazes, por sua capacidade financeira, de adquirir blocos nos leilões de áreas do Pré-Sal, evitam investimentos pesados. Preferem que a Petrobras pesquise a localização exata das jazidas, para depois furar.

Siqueira alerta, por fim, para o intenso trabalho de *lobby* desenvolvido há um ano, no Congresso Nacional, por consultores internacionais do *Big Oil* – o novo cartel internacional que surgiu na indústria do petróleo, em substituição às antes célebres “seis irmãs”. São megacorporações, algumas delas muito maiores que a Petrobras. Mas tem um pé de barro assustador. A indústria do petróleo foi marcada, na última década, pela reconquista, por parte dos Estados, da maior parte das reservas. O controle das transnacionais ficou reduzido a cerca de 6%. Elas usarão seu imenso poder financeiro, frisa o artigo, para reconquistar terreno, seja onde for. E se isso se desse na gigantesca província do Brasil?

Para evitar tal risco, cinco propostas concretas fecham o documento (redigido antes da apresentação dos novos projetos de lei pelo governo):

1. Retomada da propriedade do petróleo pela União.
2. Revogação da Lei 9478/97, e sua substituição pela 2004/53, que “é fruto do maior movimento cívico da história do País”, “permitiu a autossuficiência do Brasil, dando condições para a Petrobras investir e descobrir o Pré-Sal” e “é perfeitamente aplicável, com pequenas atualizações”, à realidade atual.
3. Fim dos leilões de áreas petrolíferas e contratação da Petrobras, pelo Estado, para a exploração da província (Siqueira prefere esta alternativa à criação da Petro-Sal).
4. Elevação, para 90%, do percentual apropriado pela União sobre a receita do petróleo, para que tais recursos sejam “ponto de partida para o desenvolvimento do País” e “alavanca para elevar a influência do Brasil no cenário mundial”.
5. Reativação das empresas genuinamente nacionais que forneciam equipamentos e serviços à Petrobras. Foram em boa parte sucateadas, devido aos benefícios (abertura de mercado, seguida de isenção de impostos...) concedidos a concorrentes transnacionais nos governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso.

VIII.

No início de 2010, um conjunto de fatores parecia favorecer, no Brasil, o início de uma nova forma de desenvolvimento. Significava virar, em definitivo, a página das duas décadas perdidas, da prostração à ditadura financeira, da paralisia e impotência. Não era, porém, a mera volta a um crescimento impulsionado pelos motores fugazes e alienantes do mercado – que predominaram, por exemplo, durante o “milagre” ou nos ciclos de exploração de produtos primários. Em sua busca de novos projetos de País, de ação política, por meio de experiências bem-sucedidas ou traumáticas, a sociedade brasileira tinha evoluído.

Embora evidentemente interessada em garantir a elevação do PIB e a geração de empregos, ela queria mais. Era possível formular, com a liberdade que só a consciência das necessidades é capaz de oferecer, um projeto para o País. Como enfrentar a desigualdade social, esta nódoa que persegue nossos sonhos de um País afável e nosso desejo de caminhar em paz à noite, pelas cidades? Por que caminhos recuperar a Educação, se possível abraçada com as tecnologias do ensino a distância, da comunicação em rede, da trocas não mercantis? Quais os meios para usufruir de nossos recursos naturais abundantes sem devastar as belezas (com autossustentação) formidáveis de nosso território? De que modo desenvolver uma matriz energética baseada em fontes renováveis? Como ultrapassar a civilização do automóvel, modificando a matriz de transporte de cargas e passageiros e favorecendo hidrovias, dutovias, aerovias, com veículos coletivos com maior capacidade de carga?

O rol de tarefas incluía, entre muitas outras, superar, em vinte anos, o déficit habitacional e de saneamento básico; estender os benefícios das telecomunicações a todos os rincões do nosso País; assegurar o controle da Região Amazônica, desenvolvendo sua economia sob novas óticas; usar a terra de forma mais equilibrada, reservando espaços tanto para produtores em larga escala quanto para pequenos e médios proprietários rurais. Tantos problemas, tantos estímulos e soluções. Restava saber se a sociedade brasileira estaria consciente e mobilizada a ponto de encarar os novos desafios.

Os rumos do Brasil

Ladislau Dowbor¹

O Brasil adquiriu uma imensa visibilidade no planeta, graças a uma liderança carismática, sem dúvida, mas, sobretudo, ao mostrar que um conjunto de medidas simples pode ajudar imensamente a equilibrar os nossos processos de desenvolvimento, conquanto haja determinação e bom senso na sua aplicação. Frente à complexidade dos desafios, e à sinergia dos dramas que estão se avolumando, não há solução única e simplificada, como o apelo à educação como solução universal. O que aparece hoje, no balanço de uma gestão progressista no País, é que o que funciona é a articulação de um conjunto de iniciativas, cujo resultado é uma política integrada de resposta aos desafios estruturais.

Conceição Tavares resumiu bem os avanços do presente governo:

Fizeram o correto na infraestrutura, contemplando obras nas regiões Norte e Nordeste, como a ferrovia Transnordestina, a Norte-Sul, a transposição do rio São Francisco e portos. O PAC é uma seleção de projetos muito pensada e muito boa, de que não convém desviar. Também acertaram na política social, com o Bolsa Família. O governo Lula está tocando três coisas importantes: crescimento, distribuição de renda e incorporação social. E ainda por cima fez uma política externa independente.²

Excesso de otimismo?

O ponto de partida do governo Lula deu-se ainda antes da eleição, quando assinou e divulgou a carta de junho de 2002, assegurando que iria respeitar os compromissos assumidos pelo governo anterior. Isso significava, essencialmente, a manutenção de um conjunto de privilégios dos grupos dominantes: não ia ser uma política *contra* os privilégios, e sim uma política que iria desenvolver em paralelo uma política social. Isto pode ser visto como um abandono de ideais, mas pode também ser visto como pragmatismo estratégico: no Brasil realmente existente, com a fragilidade e fragmentação das forças progressistas, e a pouca articulação da chamada “base da pirâmide”, constituída por muitos pobres pouco estruturados, fazer política contra os privilegiados simplesmente inviabilizaria o governo, e anularia os resultados. As elites tradicionais não vão derreter ao sol e fazem parte da realidade. O que não desculpa o atraso que representam para o País, nem tira do horizonte a necessidade de mudanças mais profundas.

Temos igualmente de levar em conta o fator Lula, uma personalidade de excepcional integridade, visão de longo prazo, e capacidade negociadora. Longamente subestimada, esta capacidade política deve-se sem dúvida às qualidades da pessoa, mas também à história: o presidente Lula passou a vida, como sindicalista, aprendendo a negociar e pactuar em condições desfavoráveis. E esta capacidade está sendo posta à prova a cada dia. O governo Lula controla parte do poder Executivo – particularmente as áreas sociais – porque se não negociasse ministérios-chave com diversos grupos não teria como aprovar as suas leis no Legislativo. No Legislativo, as forças empenhadas efetivamente na transformação são minoritárias, e a pactuação e negociação precisam ser realizadas penosamente a cada passo. Com financiamento corporativo das campanhas, temos bancada ruralista, bancada dos

1 Doutor em Ciências Econômicas pela Escola Central de Planejamento e Estatística de Varsóvia, professor titular da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e consultor de diversas agências das Nações Unidas. É autor de *Democracia Econômica*, *A Reprodução Social: propostas para uma gestão descentralizada*, *O Mosaico Partido: a economia além das equações*, *Tecnologias do Conhecimento: os Desafios da Educação*, todos pela Editora Vozes, além de *O que Acontece com o Trabalho?*, Ed. Senac, e co-organizador da coletânea *Economia Social no Brasil*, Ed. Senac. Seus numerosos trabalhos sobre planejamento econômico e social estão disponíveis no site: <http://dowbor.org>. Contato: ladislau@dowbor.org

2 Valor, 6 de novembro de 2009.

banqueiros, das empreiteiras – e muito pouca bancada do cidadão. No Judiciário, em grande parte feudo de grupos econômicos e tradicional defensor de privilégios, o espaço é igualmente limitado. O quarto poder, a mídia, está na mão de essencialmente quatro famílias, e nenhuma favorável. Estas são as condições realmente existentes, e promover políticas sociais neste contexto é um desafio. Em reunião com intelectuais, Lula resumia de maneira simples: o problema não está na vontade ou não de aprofundar as mudanças, e sim no espaço político de sua sustentação.

O fator escasso das políticas sociais não é o dinheiro, e sim a capacidade de gestão. No caso brasileiro, estamos falando de um mundo de, como ordem de grandeza, 120 milhões de pobres, entre os quais temos um “quarto mundo” de mais de 50 milhões de pessoas, que são objeto em particular do Bolsa Família, universo que, antes de aprender a pescar, deve matar a fome. Nas palavras de Patrus Ananias, ninguém aprende a pescar com barriga vazia. Este é um universo de pessoas que não está registrado para pagar impostos e, portanto, não existe para a máquina tributária, mas tampouco tinha carteira de identidade, cadastro de pessoa física (CPF), endereço postal, conta bancária: em suma, para todos os efeitos administrativos, não existia. Os primeiros tempos da administração Lula foram de um imenso esforço de organização do acesso a esta base social desarticulada, condição prévia necessária para qualquer política social. E este esforço exige, mais do que dinheiro, muito esforço administrativo e bastante tempo. Com isto, o governo Lula demoraria a apresentar resultados.

Paralelamente, o governo trabalhou a chamada vulnerabilidade externa. O que foi denunciado como “Aero-Lula”, no início da gestão, se traduziu em acordos comerciais com a União Europeia, com a China, com a Índia, com países árabes, com a África e, em particular, com os países vizinhos. A posição de dependência, centrada na relação com os Estados Unidos, foi transformada numa interdependência, com o conjunto de atores econômicos internacionais. O resultado foi a dinamização das exportações e uma redução drástica da vulnerabilidade aos ataques especulativos: as reservas em divisas passaram de 30 bilhões de dólares no início do governo, em 2003, para 230 bilhões, em 2010. Com a crise financeira de 2008, constatou-se a que ponto isto protegeu o País: as relações econômicas com os Estados Unidos, epicentro da crise, tinham-se reduzido fortemente em termos relativos, e o que se perdeu com o mercado norte-americano foi em boa parte compensado com a diversidade de relações econômicas com o resto do mundo. As reservas acumuladas permitiram financiar exportadores brasileiros com apoio do tesouro, quando o acesso a linhas de crédito de exportação internacionais tinha se reduzido drasticamente. E as políticas redistributivas internas, ao dinamizar o mercado consumidor, permitiram uma reconversão de boa parte das exportações para um consumo popular em expansão.

Talvez o principal aporte do governo Lula, para a revisão radical do conceito de política econômica, foi ter demonstrado na prática, com resultados não controvertidos, que uma boa política social melhora a situação não só dos pobres, como de toda a nação. A reconstrução da economia e a sua condução racional partem de onde devem partir, da inclusão das maiorias, da resposta aos problemas mais urgentes. E ficou demonstrado que recursos relativamente pequenos, quando orientados para a “base da pirâmide”, têm um impacto impressionante tanto em termos de qualidade de vida – ter acesso aos bens essenciais – como em termos de estímulo e dinamização de atividades por parte de uma população que se encontrava em situação de impotência. A preocupação dos ricos com a preguiça dos pobres não tem outra base senão o seu preconceito. O problema do pobre não é falta de vontade, e sim de oportunidade. O que se verificou, é a forte dinamização das regiões que receberam recursos, tanto através da demanda de bens básicos como do aumento induzido de geração de pequenas e médias empresas e do emprego em geral. Gerou-se um círculo virtuoso: a demanda estimulando a produção, que gera mais empregos, e assim por diante. Ficou patente que a grande oportunidade do Brasil – e de tantos outros países – é esta imensa fronteira de cerca de dois terços da população excluídos de uma vida digna, e privados dos instrumentos de uma contribuição produtiva real.

O Bolsa Família tem uma grande visibilidade mundial, e com razão, pois atinge quase 50 milhões de pessoas. Mas houve também um sistemático aumento do salário-mínimo, cujo poder de compra real aumentou em mais de 50%. Isto favoreceu cerca de 26 milhões de trabalhadores,

e cerca de 18 milhões de aposentados, cujas aposentadorias são reajustadas pelo nível do salário-mínimo. O programa de apoio à agricultura familiar (Pronaf) passou de 2,5 bilhões de reais para os 13 bilhões ao ano em 2009, gerando forte expansão de uma área que responde por 70% do abastecimento alimentar do País, permitindo que ao aumento de renda e consumo na base correspondesse uma capacidade produtiva equivalente, sem pressões inflacionárias. Mais recentemente, o programa Territórios da Cidadania, com cerca de 20 bilhões de reais para quase 2 mil municípios dos mais pobres, passou a gerar capacidade de absorção organizada de recursos na base da sociedade. O emprego, neste período de 2003 a 2009, aumentou em mais de 11 milhões, com três empregos em cada cinco no setor formal. Ficou aqui também evidenciada a imensa bobagem que era sustentar que um aumento dos salários reduziria o emprego. Salário gera demanda, demanda gera produção, produção gera investimentos e emprego.

O grande entrave continua sendo o segmento comercial de intermediação financeira. Com juros anuais da ordem de 60% para pessoa jurídica, de 100% para pessoa física (tanto nos bancos comerciais como em grande parte do comércio de compras a prazo), de 160% para cheque especial (*overdraft*), de 220% para o cartão de crédito, trata-se essencialmente de usura. São poucos bancos, e se entendem. O governo não bateu de frente com este sistema, mas reduziu gradualmente de 24,5% para os atuais 8,75%, a taxa Selic que o governo paga aos bancos. Gradualmente, são obrigados a buscar aplicações produtivas. E passou (timidamente) a utilizar o setor bancário oficial para ir introduzindo concorrência e juros menos obscenos.³ A importância crucial de se dispor de um forte setor financeiro público ficou demonstrada, como forma de assegurar a canalização de recursos para as grandes prioridades do país e de reduzir o efeito de cartelização do setor privado.

Outro eixo de grande interesse é a forma que têm tomado os investimentos em infraestrutura. Enquanto, na visão tradicional, os estudos de viabilidade econômica se concentram na taxa de retorno – e com isto ficam sendo privilegiadas as regiões já ricas – o programa de aceleração do crescimento do governo tem equilibrado os investimentos em infraestruturas com grande esforço no Nordeste e outras regiões carentes. Assim, os desequilíbrios regionais, regularmente mencionados em todos os planos de desenvolvimento do País, mas nunca enfrentados, estão sendo gradualmente reduzidos. Trata-se também de reorientar as infraestruturas, no sentido de aproveitar o imenso potencial do País em transporte aquático e em ferrovias, opções abandonadas nos anos cinquenta sob pressão das grandes montadoras de caminhões e automóveis. O amplo esforço de investimento público, por sua vez, manteve a conjuntura relativamente alta, mesmo no período da crise financeira. Aqui também, o próprio setor privado começou a entender a importância de ter um setor público fortalecido. O fundamentalismo liberal não faz muito sentido.

Não basta ter rumos, é preciso conseguir resultados. Imensa importância tem a lenta construção de formas mais democráticas de tomada de decisões. Frente ao peso político evidentemente dominante dos grandes grupos econômicos e das elites tradicionais a eles aliadas, o governo assegura, para cada negociação de interesses dos grandes grupos, a contrapartida em termos sociais, e cada vez mais em termos ambientais. Os programas simplesmente funcionam, e funcionam porque são negociados, assegurando um mínimo de apoio político. Mas também funcionam, no caso dos grandes programas sociais, porque no primeiro e segundo escalão técnico, que são as pessoas que carregam efetivamente o piano nas costas, estão pessoas que em geral vêm dos movimentos sociais, e conhecem efetivamente os problemas, sabem que tipo de parcerias tem de ser organizadas, entendem de mobilização em torno aos programas. Os movimentos sociais têm um papel vital nestes processos, e crescente no futuro.

Não se deve confundir rumos certos com superação dos problemas. O Brasil avançou de

3 Pesquisa mensal de juros, disponível em: <http://www.anefac.com.br/m3_preview.asp?cod_pagina=10782&cod_idm=1>)
Estudo do Ipea, com outra metodologia, mostra que a taxa real de juros para pessoa física (descontada a inflação) cobrada pelo HSBC no Brasil é de 63,42%, quando é de 6,60% no Reino Unido. Para o Santander, as cifras correspondentes são 55,74% e 10,81%. Para o Citibank, são 55,74% e 7,28%. Para pessoa jurídica, o HSBC cobra 40,36% no Brasil e 7,86% no Reino Unido. (IPEA. Transformações na indústria bancária brasileira e o cenário de crise. Comunicado da Presidência, abril de 2009, p. 15. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=8865>).

maneira impressionante, e sem dúvida na direção correta. No entanto, continua sendo um dos países de maior desigualdade do planeta, continua tendo uma massa de cerca de 40% da mão de obra analfabeta funcional, continua tendo uma imensa massa de trabalhadores na informalidade. Ao mesmo tempo em que se constata os resultados, tem de se manter, igualmente, o realismo das metas. O desmatamento da Amazônia baixou de 28 para 7 mil quilômetros quadrados ao ano, o que é uma gigantesca vitória. No entanto, continua sendo um desastre. A monopolização das terras por grandes grupos continua sendo absurda em termos de produtividade de uso do solo: a reforma agrária continua travada pelos grandes grupos da chamada “bancada ruralista” com todas as suas conexões nacionais (em particular no jurídico) e internacionais.

Com todas as dificuldades, o Brasil é visto como um exemplo, ao refutar na prática e nos resultados a visão de que os privilégios se justificam porque os ricos sabem mais, de que concentrar a renda gera investimentos, de que o setor privado sabe melhor do que o setor público, de que os movimentos sociais são um complemento simpático, mas inepto, de que dinheiro na mão dos pobres gera parasitas, enfim, de que o subdesenvolvimento é de certa forma inevitável. Hoje, os países ricos começam a enfrentar a dimensão dos dramas do clima, da poluição, das migrações, do esgotamento dos recursos naturais, das mudanças energéticas. A frase de Lula, “a crise tem olhos azuis”, correu o mundo. Novas articulações políticas, internamente na América Latina, entre os grandes países ditos emergentes, entre os diferentes continentes do chamado “Sul”, estão sendo tecidas.

Um eixo-chave a se considerar é o aproveitamento racional dos potenciais impressionantes que o País possui, e a sua conjugação com os novos desafios ambientais. Temos a maior reserva de solo agrícola parado do planeta, uma das maiores reservas de água doce, temos clima e mão de obra, isto numa época em que a pressão por alimentos e biocombustíveis aumenta por toda parte. E o Brasil hoje domina tecnologias de ponta nesta área. Juntando estes fatores, se o País conseguir evitar a tentação de mais um ciclo agroexportador, que normalmente agride o meio ambiente, emprega pouco, e gera lucros para minorias no País e para os grandes grupos mundiais do agro, poderá transformar os problemas em solução. Como o Brasil resolverá a equação da produção, do emprego, da renda e do meio ambiente será crítico, e neste sentido o País tem tudo para apontar caminhos.

A visão econômica tradicional, o *main-stream* das bobagens de Washington, envelheceu de repente. A presença de um forte setor estatal não é um estorvo, é um suporte fundamental. A regulação das finanças não é burocratização, é uma proteção contra a irresponsabilidade. Assegurar melhores salários e direitos aos trabalhadores não é demagogia, é a forma mais simples e direta de gerar demanda e uma conjuntura favorável. Apoiar os mais pobres da sociedade não é assistencialismo, é justiça, bom senso, e dinamiza a economia pela base. Investir nas regiões mais pobres não é um contrassenso, prepara novos equilíbrios ao gerar economias externas para futuros investimentos. Fazer políticas sociais não é um “bolo” que se divide depois, pois é o investimento na pessoa que mais gera dinâmicas econômicas, como já analisava Amartya Sen. Fazer política ambiental não “atrasa” o progresso, pois muito mais empregos geram as alternativas energéticas e o apoio à policultura familiar do que extrair petróleo e desmatar para introduzir soja e gado. Manter uma sólida base de impostos não é “tirar da população”, é assegurar contrapesos indispensáveis para o desenvolvimento equilibrado do País.

As alternativas não apresentam sonhos, apresentam resultados. Formas participativas e mais democráticas de gestão estão deixando de ser apenas um ideal. Mas as escalas ainda são dramaticamente insuficientes. O universo científico e acadêmico é hoje chamado a se atualizar, a colaborar nesta construção de formas inovadoras de gestão, de planejamento, de desenho de novos rumos e, sobretudo, de ampliar a cultura científica para que atinja uma massa muito maior da população. Navegando na conectividade que as novas tecnologias permitem, as redes de cientistas que buscam soluções de bom senso aos dramas atuais e às ameaças que surgem, estão construindo novas visões, realistas e aplicáveis. O tempo urge.